

# La risposta all'emergenza al Coronavirus nell'Africa subsahariana: riflessioni a partire dall'esperienza del Sudafrica

di Romano Orrù

**Abstract: The reaction to the Coronavirus emergency in sub-Saharan Africa: considerations starting from South African experience** – This paper provides an analysis of the reaction of Sub-Saharan countries and in particular of South Africa to the pandemic threat posed by Covid-19 or Sars-Cov-2. The massive spread of the virus could have tragic and devastating effects in countries with fragile health systems and in many cases already affected by serious health and environmental problems. As a result, Sub-Saharan states have adopted different containment measures. Many countries have declared a state of emergency, while other legal systems have preferred the declaration of the state of health public emergency or of the state of national disaster. In both cases, there have been severe restrictions of fundamental rights and freedoms. As far as South Africa is mainly concerned, this paper aims at analyzing the difficulties of implementing the lockdown measures and at highlighting the fallout for the most vulnerable part of the population. The health, social and economic effects of the pandemic threat are a great challenge that no African state is able to face alone. A new architecture for development and solidarity in Africa is essential.

2189

**Keywords:** Covid-19 pandemic; Subsaharan Africa; South Africa; state of emergency; proportionality.

## 1. Introduzione e delimitazione del quadro d'analisi

Il Covid-19, dopo la notizia della sua apparizione in Cina, nei primi giorni del gennaio 2020<sup>1</sup>, si è manifestato sempre più come virus facilmente trasmissibile e ad ampia diffusione su scala territoriale: al punto che, a ragione della rapidissima crescita delle infezioni al di fuori della Cina, l'11 marzo 2020, la pandemia da Covid-19 o Sars-CoV-2 è stata ufficialmente dichiarata dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)<sup>2</sup>. Una pandemia da Covid-19 che, nell'epoca attuale, ha dimostrato capacità di alto impatto mediatico e geopolitico.

Le modalità del *Covid-19 outbreak* e la facile trasmissione del virus hanno reso ineluttabile l'estendersi del contagio all'Africa.

Le decisioni assunte in Cina e in taluni Paesi europei circa l'imposizione di forme di contenimento della pandemia, che spaziano dalle semplici

---

<sup>1</sup> L'Organizzazione Mondiale della Sanità divulga la notizia il 10 gennaio.

<sup>2</sup> In un primo momento, il 30 gennaio 2020, il Direttore Generale dell'OMS qualifica la diffusione del Coronavirus come "public health emergency of international concern" (amplie indicazioni in proposito al sito *internet* [www.who.int](http://www.who.int)).

raccomandazioni su misure d'igiene personale al controllo degli ingressi nel territorio nazionale e dall'imposizione dell'uso di dispositivi di protezione individuale fino a misure di drastico *lockdown*, hanno innescato una diffusa reazione a catena a carattere emulativo su scala globale, coinvolgendo in maniera altamente incisiva anche l'Africa subsahariana.

Nelle pagine che seguono si cercherà di mettere in luce i principali profili connessi alla reazione dei Paesi della regione subsahariana, e in particolare del Sudafrica, alla minaccia pandemica da Covid-19 o Sars-Cov-2.

Il primo caso di infezione accertato in Africa subsahariana è del 27 febbraio 2020 in Nigeria; del 5 marzo, invece, è il primo caso confermato in Sudafrica<sup>3</sup>, che si avvia di lì a breve a divenire il Paese più colpito dalla pandemia nel subcontinente africano.

Nel breve volgere di circa un mese dai primi contagi da Covid-19 registrati, i Paesi della regione subsahariana hanno variamente adottato, in più tornate, misure urgenti di contenimento e, laddove possibile, di gestione dell'emergenza epidemiologica in atto.

La diffusione del virus nell'area è stata piuttosto rapida: dopo i primi casi annunciati a fine febbraio in Nigeria e Senegal<sup>4</sup> – cui si sono presto aggiunti Sudafrica, Togo e Camerun<sup>5</sup> –, nel giro di poche settimane<sup>6</sup> pressoché tutti i Paesi subsahariani sono risultati colpiti<sup>7</sup>.

Come accennato, il Sudafrica, ad oggi<sup>8</sup>, è il Paese subsahariano con maggiore propagazione del virus<sup>9</sup>.

La *communis opinio*, soprattutto in Occidente, percepisce l'emergenza sanitaria da Covid-19 in termini di crisi inedita. Con specifico riguardo all'Africa ciò è vero solo in parte.

È certamente un inedito per l'Africa se si pone mente alla multidimensionalità della crisi che ad essa si accompagna e all'ampiezza in

<sup>3</sup> Secondo quanto annunciato dal *South African National Institute of Communicable Diseases* (NICD): cfr. *First Case of COVID-19 Coronavirus Reported in SA*, 5 marzo 2020, consultabile sul sito internet [www.nicd.ac.za](http://www.nicd.ac.za).

<sup>4</sup> Rispettivamente, il 27 e 28 febbraio 2020 (cfr. *Covid-19 WHO African Region External Situation Report 4*, 25 marzo 2020, 3, reperibile sul sito internet [www.who.int](http://www.who.int)).

<sup>5</sup> I primi due Paesi indicati il 5 marzo 2020 e il terzo il giorno successivo.

<sup>6</sup> A metà marzo circa sono registrati contagi già in diciassette Paesi: ai due dianzi citati si sono aggiunti Sudafrica, Costa d'Avorio, Burkina Faso, Togo, Camerun, Repubblica democratica del Congo, Guinea (Conakry), Guinea Equatoriale, Gabon, Ghana, Etiopia, Kenya, Sudan, Ruanda e Mauritania. Al 25 marzo il numero dei Paesi coinvolti dalla diffusione del virus in Africa subsahariana sale a 37 con un totale di 1452 casi confermati e 13 decessi secondo i dati dell'OMS; per i dati dell'intero continente vanno aggiunti i 264 casi confermati e i 17 decessi dell'Algeria (cfr. *Covid-19 WHO African Region External Situation Report 4*, cit., 3, reperibile sul sito internet [www.who.int](http://www.who.int)).

<sup>7</sup> Al 1° aprile 2020 solo cinque Paesi subsahariani non hanno ancora ufficialmente dichiarato contagi da Coronavirus sul proprio territorio: Comore, Lesotho, Malawi, São Tomé e Príncipe, Sud-Sudan.

<sup>8</sup> Lo scritto è aggiornato al 19 maggio 2020.

<sup>9</sup> Al 25 marzo 2020 il Sudafrica conta 709 contagi certificati sui 1716 dell'intero Continente. Al 19 maggio, il Sudafrica ha 16.433 casi di contagio certificati sugli 88.172 dell'intero Continente e conta inoltre 286 decessi e 7.298 ricoveri a fronte di 475.071 test effettuati (fonte: Africa Union, [au.int/en/covid19](http://au.int/en/covid19)).

sincrono dei relativi effetti (su cui v. *amplius* al § successivo), che abbracciano in una sola volta tutto il Continente. È un inedito anche per il fatto che l'emergenza, in forza del suo carattere globale, provoca fenomeni in altre aree del globo che si ripercuotono sull'Africa, aggravandone la condizione generale.

Rappresenta decisamente meno una novità, purtroppo, se si guarda all'elemento dell'emergenza in sé: il Continente africano dall'epoca post-coloniale ha conosciuto, e tuttora conosce, una lunga teoria di piaghe con conseguenze ben più terribili di quelle sinora palesate dall'infezione da Covid-19. In tale luce, quest'ultima infezione dunque solo parzialmente proietta gli africani, individualmente e come collettività nazionali, in una situazione sostanzialmente inconsueta: l'Africa subsahariana, infatti, è colpita da tremende emergenze sanitarie e ambientali, che rimandano, per un verso, all'imperversare (in taluni casi cronico) di *diseases* quali Tubercolosi, Malaria, Dengue, Febbre di Lassa, HIV (cui si aggiunge il manifestarsi in alcune aree dell'Ebola<sup>10</sup>) e, per altro verso, all'esplosione periodicamente di fenomeni di carestia, siccità e invasione di locuste<sup>11</sup> (cui di recente sembrano far da catalizzatore i cambiamenti climatici).

## 2. L'impatto della pandemia sul contesto dell'Africa subsahariana

Nonostante il numero complessivo dei contagi non abbia ancora raggiunto cifre ragguardevoli, la situazione nella regione subsahariana in rapporto alla pandemia da Covid-19 è particolarmente preoccupante. L'Africa tutta in proposito è il Continente più debole, meno attrezzato e, di conseguenza, più esposto a perniciosi esiti dell'infezione. Un Continente contraddistinto, è bene rimarcarlo, dalla fragilità dei sistemi sanitari nazionali, che in molti casi risultano assolutamente inadeguati a far fronte alla sfida pandemica<sup>12</sup>.

La diffusione incontrastata (o anche debolmente avversata) del virus potrebbe avere effetti diretti oltremodo tragici e devastanti su popolazioni in molti casi già provate da gravi problematiche "naturali", che inducono anche fenomeni di non efficace funzionamento del sistema immunitario: si segnalano in tal senso la

<sup>10</sup> Sebbene dall'incidenza territorialmente circoscritta – nel 2013-2014, all'Africa occidentale (Liberia, Sierra Leone e Guinea), e, più di recente, al nord-est della Repubblica Democratica del Congo – l'Ebola presenta tassi di mortalità anche di oltre il 50% (in proposito cfr. [www.afro.who.int/health-topics/ebola-virus-disease](http://www.afro.who.int/health-topics/ebola-virus-disease)).

<sup>11</sup> In particolare, in Kenya, Etiopia, Eritrea, Gibuti e Somalia. Tra i moltissimi contributi digitali sul tema cfr. M. Stone, *A plague of locusts has descended on East Africa. Climate change may be to blame*, in National Geographic, 14 febbraio 2020 (consultabile sul sito internet [www.nationalgeographic.com](http://www.nationalgeographic.com)).

<sup>12</sup> Quanto alla capacità dei sistemi sanitari africani di contrastare gli effetti della pandemia basti tener presente che in gran parte del Continente si ha mediamente la disponibilità di circa 5 posti in terapia intensiva ogni milione di abitanti (non è questo, tuttavia, il caso del Sudafrica): WHO, *COVID-19 pandemic expands reach in Africa*, 10 aprile 2020, consultabile all'indirizzo internet [www.afro.who.int/news/covid-19-pandemic-expands-reach-africa](http://www.afro.who.int/news/covid-19-pandemic-expands-reach-africa). Altro dato che fornisce un'idea abbastanza chiara della debolezza (e precarietà) dei sistemi sanitari a sud del Sahara è il tasso più basso in assoluto di densità di medici: uno ogni 5.000 abitanti in media (e la spesa sanitaria che rappresenta il 5% in media del PIL). In tema cfr., di recente, G. Carbone, C. Casola, *The Coronavirus Will Hit Africa Hard*, in G. Carbone, C. Casola (eds.), *Coronavirus in Africa: how the pandemic will shape a Continent's future*, Dossier ISPI, 12 aprile 2020, 8 (consultabile sul sito internet [www.ispi.it](http://www.ispi.it)).

diffusa malnutrizione e soprattutto il problema, particolarmente acuto, della potenziale “comorbilità” dovuto alla presenza, come già accennato, di gravi epidemie<sup>13</sup>.

Di talché nell’ipotesi di ampia diffusione del virus nella regione subsahariana si profila potenzialmente una catastrofe sanitaria dalle proporzioni immani.

La pronta reazione riscontrata a sud del Sahara nell’adozione di misure restrittive e di contenimento fa perno anche sull’auspicio, a fronte della precarietà dei sistemi sanitari nazionali (che in svariati casi assicurano minime possibilità di cura), del possibile effetto sinergico<sup>14</sup> che potrebbe derivare dalla particolare struttura della piramide demografica del Continente, che presenta una base molto ampia, essendo l’età media della popolazione piuttosto bassa, e dalle condizioni climatiche (se verranno confermati effetti negativi sulle potenzialità infettive del virus in presenza di clima con temperature elevate).

Come accennato, nell’intento di allontanare il più possibile scenari catastrofici<sup>15</sup>, in Africa subsahariana già al primo manifestarsi di casi di contagio sono stati assunti particolari misure emergenziali di contenimento e di gestione della pandemia.

Sebbene la risposta in proposito non sia stata di segno univoco, le misure adottate costituiscono variegati tasselli di un mosaico complessivamente improntato a restrizioni dei diritti e delle libertà fondamentali piuttosto pesanti che gli Stati subsahariani si sono autoimposti. Se molto si è provveduto a mettere in atto sul versante “negativo” (del contenimento dei contatti sociali), piuttosto debole è risultata (a ragione soprattutto dell’obiettivo limitatezza delle risorse umane, materiali e finanziarie) l’azione sul versante “positivo” (del potenziamento dei presidi medici diagnostici, di prevenzione e di trattamento).

È utile precisare sin da ora come all’adozione di misure particolarmente stringenti per prevenire e ridurre la propagazione del contagio facciano da importantissimo corollario gli effetti indiretti della lotta al virus, vale a dire i contraccolpi d’ordine socio-economico amplificati dalla circostanza che la realtà subsahariana riveste un carattere largamente “informale”: e qui il pensiero corre sia all’abbondanza di estesi “informal settlements” nelle cinture urbane dei principali centri abitati sia alla presenza quasi pulviscolare di attività di *informal economy*<sup>16</sup> e alla connessa ampia presenza di *informal workers* nella massima parte dei casi del tutto sprovvisti di reti di protezione sociale.

---

<sup>13</sup> Sul tema cfr. *WHO urges countries not to let COVID-19 eclipse other health issues*, 23 aprile 2020 (consultabile sul sito internet [www.who.int](http://www.who.int)).

<sup>14</sup> Stando alle informazioni e ai risultati empirici attualmente disponibili, che vorrebbero la popolazione più giovane certamente non immune ma decisamente meno interessata dal virus e dai suoi effetti.

<sup>15</sup> Tra i ripetuti allarmi provenienti dall’OMS cfr. *WHO urges African countries to scale up COVID-19 response*, 26 marzo, 2020, e *New WHO estimates: Up to 190 000 people could die of COVID-19 in Africa if not controlled*, 7 maggio 2020 (entrambi i documenti sono consultabili sul sito internet [www.who.int](http://www.who.int)).

<sup>16</sup> L’*informal economy* per il Continente africano è un fenomeno di grande rilevanza: ad esso può ricondursi fino al 90% delle attività svolte nei Paesi subsahariani a più basso reddito (sulla tematica cfr., di recente, K. Galdino, M. Kiggundu, C. Jones, S. Ro, *The Informal Economy in pan-Africa: Review of the Literature, Themes, Questions, and Directions for Management Research*,

Le misure anti-Coronavirus di drastica limitazione e addirittura di quasi azzeramento della mobilità delle persone pongono seriamente a rischio la sopravvivenza economica (e non solo) di ampi strati della popolazione africana in condizioni di povertà e specie di quella parte che vive di espedienti lavorativi nel c.d. “informal sector”<sup>17</sup>.

L’Africa comunque al momento pare aver allontanato la minaccia della catastrofe. La curva epidemiologica non ha ancora subito un’impennata quantitativa di dimensioni paragonabili a quelle di altre aree del globo: il quadrante africano, a distanza di oltre due mesi e mezzo dal primo caso confermato di infezione registrerebbe (stando a dati dell’OMS) solo poco più del 1,3% dei contagi accertati su scala globale<sup>18</sup>.

Ma la reale platea degli infetti in Africa potrebbe essere molto più ampia di quel che risulta dai numeri ufficiali, a causa sia della limitatezza dei test e dei centri diagnostici sia dell’approssimativa raccolta ed elaborazione di dati statistici.

La ripartizione dei dati disponibili per le diverse regioni dell’Africa presenta la massima concentrazione di infetti nel Nord Africa, cui seguono, a breve distanza, l’Africa Occidentale e, più staccata, l’Africa australe<sup>19</sup>. È di rilievo la circostanza per cui nel caso da ultimo citato, a differenza delle altre regioni africane, un solo Paese concentra la quasi totalità dei casi: trattasi, per l’appunto del Sudafrica<sup>20</sup> (in proposito non appare affatto trascurabile la circostanza per cui si tratta del Paese che ha realizzato di gran lunga il maggior numero di test di positività al Coronavirus)<sup>21</sup>.

---

in *Africa Journal of Management*, 2018, 225 ss.).

<sup>17</sup> Cfr. G. Carbone, C. Casola (eds.), *Coronavirus in Africa: how the pandemic will shape a Continent's future*, cit., 2.

<sup>18</sup> Infatti, al 18 maggio 2020, sui 4.628.903 casi confermati di contagio su scala globale il Continente africano ne conterebbe solo 61.163 (mentre ne avrebbero 2.017.811 le Americhe, 1.898.467 l’Europa, 346.276 il Mediterraneo Orientale, 168.724 il Pacifico Occidentale e 143.750 il Sud-Est asiatico); fonte dei dati: OMS, covid19.who.int/.

<sup>19</sup> Alla data dell’8 maggio 2020, le tre regioni contano, rispettivamente, 19.808 casi (di cui 1.195 decessi e 7.019 ricoveri), 15.213 casi (di cui 343 decessi e 4.599 ricoveri) e 8.765 casi (di cui 177 decessi e 3.346 ricoveri). Chiudono questa dolorosa classifica l’Africa Orientale con 5.298 casi (di cui 161 decessi e 2.105 ricoveri) e l’Africa Centrale con 4.923 casi (di cui 198 decessi e 1.567 ricoveri). Fonte: Africa Union, au.int/en/covid19.

<sup>20</sup> Che conta ben 8.232 casi (161 decessi e 3.153 ricoveri) sui citati 8.765 casi (177 decessi e 3.346 ricoveri) dell’intera area (comprendente anche l’Angola, con 30 casi, 3 decessi e 11 ricoveri; il Botswana, con 23 casi, 1 decesso e 9 ricoveri; l’Eswatini con 153 casi, 2 decessi e 14 ricoveri; il Malawi, con 43 casi, 3 decessi e 14 ricoveri; il Mozambico, con 81 casi, nessun decesso e 24 ricoveri; la Namibia, con 16 casi, nessun decesso e 9 ricoveri; lo Zambia, con 153 casi, 4 decessi e 103 ricoveri; e lo Zimbabwe, con 34 casi, 4 decessi e 9 ricoveri). Fonte: Africa Union, au.int/en/covid19 (che comunque non propone indicazioni circa il piccolo Stato del Lesotho). Da dati disponibili, aggiornati al 30 aprile, risulta altresì che nel territorio del Sudafrica i casi di positività al virus sono particolarmente concentrati nel Western Cape (per oltre il 41%) e nel Gauteng (per più del 25%), vale a dire le due Province, rispettivamente, della capitale legislativa (Cape Town) e di quella finanziaria (Johannesburg) del Paese.

<sup>21</sup> Se alla data del 3 maggio i test effettuati (per la massima parte gratuitamente, in strutture sanitarie pubbliche) erano 245.747, poco più di due settimane dopo tale numero è praticamente raddoppiato (come indicato *supra*, in nota). Per informazioni di ampio periodo in proposito cfr. il sito web [sacoronavirus.co.za](http://sacoronavirus.co.za); mentre specificatamente per i dati riferiti al 3 maggio 2020 cfr. all’indirizzo [internet www.gov.za/speeches/minister-zweli-mkhize-confirms-total-6-783-cases-coronavirus-covid-19-3-may-2020-0000](http://internet.www.gov.za/speeches/minister-zweli-mkhize-confirms-total-6-783-cases-coronavirus-covid-19-3-may-2020-0000).

A uno sguardo un po' più ravvicinato, la crisi connessa alla pandemia da Covid-19 appare essere non solo globale, ma anche pluridimensionale. Essa, infatti, lungi dal costituire un fenomeno unitario, è insieme sanitaria, economica, finanziaria e sociale. Inoltre la crisi da Covid-19 nell'Africa subsahariana si innesta su preesistenti situazioni di crisi, dovendosi considerare in tal senso, quanto meno, le critiche situazioni di natura ambientale<sup>22</sup>, politico-istituzionale<sup>23</sup> e umanitaria<sup>24</sup>.

C'è inoltre da considerare che diverse dimensioni della crisi in esame colpiscono in maniera differenziata le aree geografiche, le componenti sociali e le fasce demografiche del subcontinente africano, combinandosi e interagendo variamente tra di loro. Ne risulta un quadro che ha nella complessità il suo minimo comun denominatore.

### **3. Le misure adottate per contenere la pandemia: uno sguardo alla regione subsahariana**

Le prime mosse degli ordinamenti a sud del Sahara di difesa dalla pandemia si sono sostanziate in interventi di *soft law* (essenzialmente raccomandazioni su misure di igiene personale e di distanziamento interpersonale) ma soprattutto di *hard law* per prevenire e ridurre la propagazione del contagio

Quanto alle specifiche politiche di contrasto al virus, si nota in proposito una sorta di “agire mimetico” tra i Paesi africani, che prende come punto di riferimento i modelli di gestione dell'emergenza epidemiologica già sperimentati in Cina e in Italia (con introduzione di un variegato spettro di misure di profilassi il cui perno risiede in limitazioni – anche drastiche – della libertà di movimento).

La consapevolezza che i propri sistemi sanitari in molti casi sono il tallone d'Achille di strutture organizzative e infrastrutturali già molto deboli ha spinto la gran parte dei governanti africani ad assumere misure restrittive ad ampio spettro e di vario genere, pur in presenza di pochi o pochissimi casi di contagio registrati sul proprio territorio (in non poche circostanze inferiori alle tre-cinque unità).

Con riguardo alla questione dell'adozione in sé delle misure di contenimento, nell'accostare la situazione dell'Africa subsahariana a quella di altre aree del globo, si può azzardare la riflessione per cui nella prima rispetto alle altre vi sono meno problemi di consenso, ma maggiori difficoltà di esercizio della sovranità (tra l'altro,

<sup>22</sup> A titolo esemplificativo: dal progredire della desertificazione alla *water crisis* con ripercussioni sull'autosufficienza alimentare che ha colpito negli ultimi anni in particolare Paesi della parte australe del Continente (tra i moltissimi cfr. H. Besada, K. Werner, *An assessment of the effects of Africa's water crisis on food security and management*, in *International Journal of Water Resources Development*, 2015, 120 ss.).

<sup>23</sup> Con riguardo in particolare, in svariati contesti statuali dell'area, alla precarietà delle architetture politico-istituzionale sotto il profilo dell'osservanza del principio della *Rule of Law* e dello sviluppo di forme clientelari di neopatrimonialismo: nella vastissima letteratura cfr., in particolare, N. van de Walle, *The Path from Neopatrimonialism: Democracy and Clientelism in Africa Today*, *Working Paper Series*, n. 3/07, Mario Einaudi Center for International Studies, 2007, 1 ss.

<sup>24</sup> Prodotto di instabilità ed *escalation* di violenza (per terrorismo e conflitti di varia intensità e natura) con gran quantità di sfollati in particolare in Stati quali RDC, Nigeria, Burkina Faso, Burundi, Ciad, Somalia.

alcuni Paesi, specie nella fascia del Sahel, non controllano pienamente il proprio territorio e accusano la presenza di conflitti armati a più o meno bassa intensità<sup>25</sup>). Per cui resta dubbio l'effettivo *enforcement* delle misure adottate, se non per tutti i territori interessati almeno per una significativa quota degli stessi. L'efficacia e l'effettività delle misure devono fare i conti inoltre con le difficoltà di implementazione nelle aree rurali (difficilmente controllabili) e nei sovraffollati insediamenti informali (*bidonvilles*)<sup>26</sup> che fanno da cintura o prolungamento ai principali centri abitati (nei quali in particolare i provvedimenti di isolamento e auto-isolamento incontrano un evidente limite materiale).

Il moltiplicarsi degli sforzi nella regione subsahariana per contenere gli effetti della pandemia può essere articolato, a meri fini descrittivi, in maniera bifasica. È bene specificare che una “prima” e una “seconda ondata” di provvedimenti restrittivi si susseguono in maniera asincrona per tutto il mosaico di Stati del subcontinente, e in un lasso piuttosto ristretto di tempo, per cui non appare né facile, né particolarmente utile nell'economia della presente esposizione il distinguerle analiticamente e a fondo: in proposito, ci si può limitare a notare, come criterio di massima, che tendenzialmente alla prima fase di regolazione attengono i provvedimenti di protezione (di “schermatura”) dei Paesi subsahariani verso l'esterno, mentre alla seconda – che grosso modo prende corpo nella terza decade del mese di marzo – vanno ricondotte in particolare le misure volte a contenere il contagio all'interno dei territori nazionali.

La cornice giuridica all'interno della quale gli Stati africani si sono imposti restrizioni più o meno gravose ed efficaci nella lotta al virus – con delibera monocratica del Presidente in forma variamente di *executive order* o di *proclamation*<sup>27</sup> – è generalmente quella dello stato di eccezione.

L'orientamento in proposito non è stato però di segno univoco: in molti casi si è provveduto a dichiarare lo stato di emergenza (su tutto il territorio nazionale o solo su parte di esso)<sup>28</sup>, mentre in altri ordinamenti si è preferita la dichiarazione

---

<sup>25</sup> È il caso, tra gli altri, del Ciad: misure quali il controllo sistematico agli accessi di frontiera e la proclamazione di un controllo sanitario esteso all'intero Paese appaiono provvedimenti in buona misura di principio in quanto parte del territorio è caratterizzata dalla presenza di milizie jihadiste.

<sup>26</sup> Per le ragguardevoli dimensioni di tale realtà cfr., di recente, A. Sinopoli, *Africa, metà della popolazione urbana dell'area sub-sahariana vive nelle baraccopoli*, in *la Repubblica*, 27 aprile 2019 (consultabile sul sito *internet* [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)).

<sup>27</sup> L'imposizione delle misure restrittive ha avuto luogo nella generalità dei casi da parte del vertice monocratico dell'esecutivo a prescindere da forme di interlocuzione con altri organi costituzionali o con soggetti od organizzazioni (anche informalmente) esponenziali delle categorie produttive e più in generale della società civile. Nel contesto subsahariano l'enfaticizzazione dei poteri presidenziali è solitamente oggetto di non poche preoccupazioni per la “tenuta” del quadro costituzionale e per l'affermazione del principio della *Rule of Law*: sul punto v. *amplius*, *infra* ai par. 6 e 8.

<sup>28</sup> In particolare: Angola, Capo Verde; Costa d'Avorio; Repubblica Democratica del Congo; Guinea equatoriale; Eswatini (Swaziland); Etiopia; Guinea; Guinea Bissau; Lesotho; Liberia; Mozambico; Namibia; Senegal; Sierra Leone. In Botswana e Gambia la dichiarazione dello stato di emergenza è stata preceduta da quella di emergenza sanitaria pubblica. In alcuni casi è stata assunta successivamente anche la decisione di proroga dello stato di emergenza: così, ad esempio, in Guinea Equatoriale, Gambia, Madagascar e Senegal.

dello stato di emergenza sanitaria<sup>29</sup> o, ancora, dello stato di disastro nazionale<sup>30</sup>.

Il novero delle misure meno restrittive e di più immediata attuazione (e per questa ragione anche di maggiore condivisione tra i Paesi subsahariani) ha la propria *ratio* nel proposito di preservare il territorio nazionale rispetto a minacce di contagio provenienti dall'esterno. La “first wave” di interventi, per tanto, contempla l'adozione di provvedimenti quali l'interruzione ovvero la limitazione dei collegamenti aerei e marittimi<sup>31</sup>; l'imposizione di limitazioni soggettive all'ingresso nel Paese e di messa in quarantena di particolari categorie di persone<sup>32</sup> e finanche la chiusura pressoché integrale delle frontiere (salvo specifiche deroghe per merci e particolari categorie di soggetti)<sup>33</sup>.

Aprono idealmente agli interventi tendenzialmente di “second wave”, che agiscono sulla popolazione già presente all'interno del Paese, i provvedimenti relativi alla decretazione del coprifuoco militare notturno su tutto il territorio nazionale<sup>34</sup> o solo su alcune aree del territorio del Paese<sup>35</sup>.

Orientate all'obiettivo di abbassare drasticamente la frequenza dei contatti interpersonali appaiono altresì penetranti restrizioni a libertà individuali e collettive quali la proibizione di assembramenti con più di un prefissato numero di individui<sup>36</sup> ovvero la proibizione *tout court* di detti assembramenti<sup>37</sup>, il divieto di manifestazioni pubbliche<sup>38</sup>, le limitazioni relative all'apertura di esercizi pubblici di ristorazione e allo svolgimento di altre attività commerciali<sup>39</sup>, la chiusura di

<sup>29</sup> Nel novero degli ordinamenti in cui è prevalsa tale soluzione riconfluiscono, tra gli altri, quelli di Burkina Faso, Repubblica del Congo, Kenya, Liberia, Madagascar, Niger, Sudan e Togo.

<sup>30</sup> Oltre al caso del Sudafrica (oggetto di approfondimento nel prosieguo del testo) si segnalano quelli di Malawi e Zimbabwe.

<sup>31</sup> Ad esempio, Mauritania e Gibuti hanno disposto la sospensione del traffico aereo internazionale mentre il Togo, l'Etiopia e la Guinea hanno decretato la sospensione dei collegamenti con Paesi con presenza di infezione da Covid-19.

<sup>32</sup> Esemplificativamente, è stato previsto: in Ghana il divieto d'ingresso sul territorio a tutte le persone provenienti da Paesi con più di 200 casi di infezione (con la sola eccezione dei cittadini ghanesi); nel Benin la messa in quarantena di tutte le persone sospette e restrizione alla concessione di visti d'ingresso nel Paese; in Burundi la messa in quarantena, di 14 giorni, per le persone provenienti da Paesi “a rischio”; in Etiopia la quarantena obbligatoria di 14 giorni per tutti i viaggiatori in arrivo nel Paese.

<sup>33</sup> Come nel caso, tra gli altri, di Kenya (salvo che per i propri cittadini e i residenti stranieri, che devono però sottoporsi ad auto-isolamento) e con varie modalità di Niger, Costa d'Avorio, Senegal, Congo, Mali, Camerun, Mauritania, Gambia, Burkina Faso e Togo, Ruanda, Gibuti.

<sup>34</sup> L'adozione di siffatta misura si segnala, tra gli altri, in Mali, Costa d'Avorio, Senegal, Gabon, Madagascar e Burkina Faso.

<sup>35</sup> Come ad esempio in Niger (con riguardo alla capitale, Niamey) e in Mauritania (in riferimento anche qui alla capitale, Nouakchott).

<sup>36</sup> In proposito si riscontra un'ampia gamma di soluzioni per l'individuazione della soglia numerica oltre la quale non è consentito l'assembramento. Esemplificativamente, il limite varia dal massimo di 100 individui (Sudafrica) al minimo assoluto di due persone (Zimbabwe), passando per le soglie di 50 (Niger, Ciad), 30 (Gabon, Camerun) e 20 (Repubblica Democratica del Congo).

<sup>37</sup> È il caso, ad esempio, di Madagascar, Gambia, Burkina Faso, Togo.

<sup>38</sup> In tal senso si segnalano, tra gli altri, i casi di Senegal e Benin (ove è stata disposta la sospensione di tutti gli eventi non essenziali).

<sup>39</sup> Misura che ha interessato con differenti declinazioni numerosi Paesi, tra i quali Costa d'Avorio, Camerun, Mali, Mauritania, Burkina Faso, Benin, Etiopia, Uganda, Ruanda.



scuole e università<sup>40</sup>, la limitazione delle manifestazioni religiose<sup>41</sup> (che può giungere sino alla chiusura dei luoghi di culto<sup>42</sup>).

Tra le azioni maggiormente costrittive – e attinenti sempre all'esigenza di contenere la propagazione del contagio all'interno del territorio nazionale, ma inquadrabili in senso pieno nella “second wave” – spiccano, le misure relative all'isolamento-quarantena di particolari zone o aree del Paese<sup>43</sup>, al divieto di spostamento da un centro abitato all'altro<sup>44</sup>, alla sospensione dei trasporti pubblici<sup>45</sup>.

Misura cardinale dell'ondata più tarda di misure è certamente il *lockdown*, quale drastico quanto controverso provvedimento di blocco delle attività non essenziali o urgenti introdotto in varia guisa almeno in Nigeria, Ghana, Ruanda, Kenya, Zimbabwe, Botswana, Camerun, Malawi e Sudafrica.

Fanno da corollario alle misure sopra indicate altri provvedimenti particolari quali il divieto assoluto di spostamento al di fuori dei campi per i rifugiati<sup>46</sup>; il confinamento di cittadini cinesi in una base militare cinese<sup>47</sup>; la messa in opera di un cordone sanitario attorno ai centri abitati più esposti<sup>48</sup>; il ricorso al telelavoro, o “smart working”<sup>49</sup>; la sospensione di missioni ufficiali nei e dai Paesi contagiati<sup>50</sup>; e, *last but not least*, l'annuncio di misure di sostegno economico e sociale a favore in particolare di categorie vulnerabili<sup>51</sup>. Anche sull'implementazione effettiva e adeguata della misura da ultimo ricordata si addensano nubi di incertezza, attesa la cronica insufficienza di risorse economiche endogene per le politiche di *welfare* a sud del Sahara.

#### 4. La disciplina costituzionale delle situazioni emergenziali: analisi della realtà dell'Africa australe

L'improvviso deflagrare dell'emergenza sanitaria esalta in Africa, come altrove, il ruolo degli esecutivi. Per i Paesi africani, all'apparenza risulterebbe piuttosto agevole sintonizzare la prassi nella materia in questione con i precetti costituzionali, e ciò non solo e non tanto alla luce dello stereotipo (storicamente fondato, ma anche oramai piuttosto superato) per cui a sud del Sahara domina

<sup>40</sup> Così, ad esempio, in Niger, Sudafrica, Costa d'Avorio, Senegal, Mauritania, Camerun, Madagascar, Gambia, Burkina Faso, Ghana, Togo, Uganda, Ruanda.

<sup>41</sup> Si evidenziano in proposito i casi di Mauritania (per la sospensione della preghiera del venerdì) e dell'Uganda (per il divieto di assembramenti religiosi).

<sup>42</sup> Come, tra gli altri, in Ruanda e Togo.

<sup>43</sup> Ipotesi riscontrabile, tra l'altro, in Madagascar (relativamente all'isolamento della regione di Analamanga – Antananarivo – e del porto di Tamatave), in Burkina Faso (quarantena per Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Boromo e Degougou) e in Togo (con riguardo alle città di Lomé, Tsevie, Kpalime e Sokodé).

<sup>44</sup> Introdotto, tra gli altri, in Ruanda.

<sup>45</sup> Misura posta in essere, ad esempio, in Burkina Faso e in Ruanda.

<sup>46</sup> È il caso del Ciad.

<sup>47</sup> Specificatamente a Gibuti.

<sup>48</sup> Come, ad esempio, nel Benin.

<sup>49</sup> In particolare in Ruanda.

<sup>50</sup> Misura che si segnala, tra l'altro, in Guinea.

<sup>51</sup> Come nel caso di Niger e Kenya.

l'autoritarismo (a sua volta causa-effetto del fenomeno per cui il principio di *higher law* è pura astrazione ovvero è ammesso secondo convenienza di chi detiene le leve del potere politico), ma anche e soprattutto per via della circostanza che gli ordinamenti costituzionali africani di ultima generazione prevedono, nella massima parte dei casi, sia un ruolo di particolare rilievo dell'esecutivo già nella dinamica istituzionale ordinaria quanto alla funzione di indirizzo politico (con ampio riconoscimento di poteri normativi di rango primario) sia soprattutto l'espressa (e talvolta estesa) disciplina degli stati d'eccezione.

A quest'ultimo proposito giova rilevare sin da subito che la sospensione di previsioni costituzionali, e la conseguente compressione di libertà e diritti fondamentali, per un verso, è in diretta connessione con una panoplia di speciali strumenti emergenziali che le Costituzioni mettono a disposizione dei *leader* politici per fronteggiare eventuali crisi di diversa natura, ma, per altro verso, gli stessi testi costituzionali non di rado dettano in materia una disciplina assai attenta che vale a introdurre cospicui "limiti alla limitazione" delle situazioni giuridiche soggettive assistiti da meccanismi di controllo. Ma c'è di più. Non mancano, infatti, norme specifiche sull'"ordinaria" attività di limitazione(-bilanciamento) dei diritti: i canoni all'uopo previsti finiscono per interagire con la disciplina dei poteri di eccezione (come mostra eloquentemente il caso sudafricano, che si analizza con maggior dettaglio nelle pagine che seguono).

In particolare, la *Sec. 37 CRSA* (che in una certa misura è stata presa a riferimento da altri testi costituzionali dell'area subsahariana) offre un modello di ricorso alle situazioni emergenziali a carattere *iper-razionalizzato*, specie se comparato con le discipline europee più rilevanti: dalla francese (art. 16 Cost. 1958) alla spagnola (art. 116 Cost. 1978), passando per la tedesca (art. 91, GG 1949).

L'*emergency clause* sudafricana, quanto ai suoi specifici contenuti, non solo definisce le condizioni in presenza delle quali può essere validamente dichiarato lo "stato di emergenza" ("guerra, invasione, insurrezione generale, disordini, disastri naturali e altre pubbliche emergenze che mettano in pericolo la vita della nazione"), ma – tra le altre cose – definisce anche la finalità della dichiarazione dello stato di emergenza ("per restaurare la pace e l'ordine"), prescrive particolari passaggi procedurali quali la necessità che la dichiarazione avvenga nei termini di un *Act of Parliament*, assicura precisi limiti temporali (21 giorni) alla durata della dichiarazione dello stato di emergenza, affida al Parlamento il pieno controllo su eventuali proroghe<sup>52</sup>, prevede la possibilità dell'intervento di ogni "corte giudiziaria competente" sulla validità della dichiarazione (che dispiega effetti solo

<sup>52</sup> Disposte per non più di tre mesi alla volta e deliberate con maggioranze "speciali": nello specifico, la *Sec. 37(2)(b) CRSA* introduce nei riguardi della *National Assembly* un "*supermajority requirement*", in forza del quale l'adozione della prima proroga deve avvenire a maggioranza assoluta, mentre le successive devono essere deliberate con il voto favorevole di almeno il 60% dei membri dell'Assemblea. Tale garanzia procedurale però nella concretezza risulta "debole" nella misura in cui si tenga presente che la soglia prevista anche dalla seconda proroga (e senza che si sia in presenza per ulteriori proroghe di un "*supermajoritarian escalator*") è nella disponibilità dell'*African National Congress* (ANC), il partito che domina la scena politica sudafricana nel *post-apartheid*; in proposito B. Ackerman, *The Emergency Constitution*, in *The Yale Law Journal*, Vol. 113, 2004, 1055 osserva che "it might prove possible to obtain virtually indefinite extensions on party-line votes".

*pro futuro*), prescrive l'obbligo del rispetto delle norme di diritto internazionale applicabili agli stati di emergenza, esclude recisamente ogni possibilità di esonero da responsabilità per eventuali atti illegittimi o deroghe a quanto da essa stessa disposto e fissa un elenco ("Table") di diritti non-derogabili<sup>53</sup>, imponendo comunque il rispetto del principio di proporzionalità<sup>54</sup> per la limitazione di quei diritti che si ritenesse indispensabile comprimere<sup>55</sup>. Giova ribadire che la formulazione della *Sec. 37* CRSA prefigura una situazione di disordine sociale quale elemento legittimante l'introduzione del regime derogatorio (su cui v. *amplius infra*, al § 6). È utile precisare, inoltre, che alla riferita disciplina costituzionale dell'emergenza ha dato pronta attuazione lo *State of Emergency Act* (64 of 1997) e che ad essa fanno da corollario previsioni emergenziali settoriali o specifiche contenute in vari atti legislativi, quali il *National Health Act* (61 of 2003), il *National Schools Act* (84 of 1996) e soprattutto il *Disaster Management Act* (57 of 2002).

La grammatica costituzionale (il *legal paradigm*) degli stati di eccezione nell'Africa subsahariana, nel cercare di fissare l'equilibrio tra le ragioni della sicurezza e quelle della libertà, presenta come aspetti di larga condivisione in particolare alcuni profili: la fissazione di precisi limiti temporali di validità delle misure restrittive, la salvaguardia di taluni valori "incomprimibili" (tra cui la vita, la dignità, l'eguaglianza), la necessità che ogni azione assunta in regime di eccezione risulti proporzionata al carattere e all'entità dell'emergenza, la presenza di un regime di controlli sull'esecutivo che ritaglia alle assemblee parlamentari un ruolo di assoluto protagonista; l'ammissibilità di forme di *judicial review*.

Atteso quanto sopra, talune delle epifanie più notevoli di diritto positivo in materia sono offerte dalle regolamentazioni dei testi costituzionali dello Zimbabwe (che presenta sia una clausola generale di limitazione dei diritti – art. 86 – sia una clausola speciale di limitazione ulteriore dei diritti in situazioni di *public emergency*)<sup>56</sup>,

---

<sup>53</sup> Più precisamente, la "Table of Non-Derogable Rights" riportata alla *Sec. 37(5)* CRSA indica dettagliatamente quali diritti debbano essere garantiti interamente o in relazione a loro specifici contenuti anche durante lo stato di emergenza.

<sup>54</sup> La *Sec. 37(4)(a)* impone che ogni deroga al catalogo dei diritti del *Chapter 2 (Bill of Rights)* sia "strictly required by the emergency". Sul piano sostanziale la proporzionalità con la minaccia è il principale criterio per assicurare la legittimità delle misure di sospensione dei diritti: cfr. almeno G. Erasmus, *Limitation and suspension*, in D. Van Wyk, J. Dugard, B. De Villiers, D. Davis (eds), *Rights and Constitutionalism: The New South African Legal Order*, Oxford, 1996, 662.

<sup>55</sup> In materia di guarentigie assunte dalla CRSA per evitare abusi connessi alla dichiarazione dello stato di emergenza, tra i molti, cfr. N. Fritz, *States of Emergency*, in S. Woolman, T. Roux, M. Bishop (eds.), *Constitutional Law of South Africa*, II ed., vol. IV, Cape Town, 2008, (61-)17 ss., H. Klug, *The Constitution of South Africa. A Contextual Analysis*, Oxford-Portland Oregon, 2010, 146 ss. e, più di recente, A.L. Young, *Democratic Dialogue and the Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 18 ss. (con un raffronto tra il modello sudafricano di stato di emergenza e quello canadese ispirato alla *notwithstanding clause*).

<sup>56</sup> La seconda sostanzialmente nel disposto dell'art. 87, in forza del quale non solo si prescrive che ogni limitazione "must not be greater than is strictly required by the emergency", ma anche che in costanza di stato emergenziale non possa essere violata una serie di diritti: alla vita, alla dignità umana, al non subire torture o punizioni crudeli, inumane e degradanti, a non essere ridotto in stato schiavitù o di servitù, al giusto processo e all'*habeas corpus* (p.ti 3 e 4). Il testo inoltre reca regole procedurali molto dettagliate riguardo non solo alla proclamazione (da parte del Presidente), alla durata e alla proroga dello stato di emergenza, ma anche ai controlli

del Kenya (che riprende piuttosto dappresso il modello sudafricano)<sup>57</sup>, dell’Etiopia (che pone in risalto sia l’indefettibilità del rispetto del principio di proporzionalità, sia l’inderogabilità di parti qualificanti l’ordine costituzionale, sia infine l’ampio controllo che deve esercitare l’*House of Peoples’ Representatives*)<sup>58</sup>, della Namibia (che similmente riporta un ampio elenco di situazioni non derogabili in regime di emergenza, prevede lo stretto controllo parlamentare e ammette solo restrizioni ragionevolmente giustificabili per la necessità di gestire l’emergenza)<sup>59</sup>, dell’Angola (che, tra l’altro, contempla lo stato di eccezione quale limite circostanziale alla revisione<sup>60</sup> e impone in ogni caso il rispetto del principio di proporzionalità<sup>61</sup>). La disciplina certamente più analitica è quella della Costituzione del Mozambico<sup>62</sup>, mentre decisamente più sobrie risultano quelle accolte dalla Costituzione della Nigeria<sup>63</sup> e soprattutto dai testi costituzionali del Botswana e del Madagascar (che peraltro geneticamente rimandano a fasi diverse del costituzionalismo africano post-indipendenza<sup>64</sup>).

L’attenta considerazione della “Costituzione dell’emergenza” da parte dei costituenti africani trova una qualche spiegazione “di lungo periodo” nella circostanza che il regime d’emergenza è stato utilizzato in molte realtà anche prima dell’indipendenza dalle potenze coloniali<sup>65</sup>.

### 5. Il *case study*: la reazione dell’ordinamento sudafricano alla pandemia

La particolare situazione del Sudafrica in rapporto all’emergenza causata dalla diffusione del Covid-19 merita, come anticipato, alcune note specifiche. Il Sudafrica in Africa al pari dell’Italia in Europa è il Paese maggiormente colpito, sulle prime, dal contagio. Anche le contromisure sudafricane d’ordine pubblico e sanitario si avvicinano decisamente al corrispondente modello d’azione italiano di “socialità fortemente ristretta”.

---

giurisdizionali sulla validità della stessa (art. 113).

<sup>57</sup> Senza però riproporre la “Tavola dei diritti non derogabili” (art. 58).

<sup>58</sup> Singolare è la previsione – all’art. 95(6) – dello *State of Emergency Inquiry Board*, organismo che dev’essere istituito in situazioni di emergenza dalla *House of Peoples’ Representatives* e fornito di un fascio di poteri che trascende la pura funzione ispettiva: nei contorni positivi dello stesso è possibile ravvisare i tratti anche di un potenziale precursore o surrogato di meccanismi strutturali “to control the abuse of information by the Executive during emergency periods”:

B. Ackerman, *The Emergency Constitution*, cit., 1055 in nt. 67.

<sup>59</sup> Derivante dal combinato disposto degli art. 24 e 26.

<sup>60</sup> Art. 237 Cost. Angola (disposizione equivalente è data ravvisare anche all’art. 294 Cost. Mozambico).

<sup>61</sup> Artt. 58(3) Cost. Angola.

<sup>62</sup> Che si diffonde per gli artt. 161, 166, 179, 189, 195, 269 e 282-290 del testo.

<sup>63</sup> Cfr. in particolare gli artt. 305 e 45.

<sup>64</sup> Sul punto sia consentito rinviare a R. Orrù, *Africa*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Manuale di Diritto costituzionale comparato*, t. I, Roma-Bari, 2014, 564 ss.

<sup>65</sup> Soprattutto da parte britannica e sudafricana per contrastare i moti innescatisi a seguito della conclusione del secondo conflitto mondiale in Gold Coast (Ghana), Kenya, Northern Rhodesia (Zambia), Southern Rhodesia (Zimbabwe), Nyasaland (Malawi), South-West Africa (Namibia).

Tuttavia, il Sudafrica rispetto ad altri Stati (in particolare europei) è risultato colpito dall'epidemia partita dalla Cina con una certa sfasatura temporale, e l'acquisizione nel frattempo di informazioni sulla capacità del virus di diffondersi assai rapidamente, spiega il motivo per cui anche in presenza di un davvero limitato numero di contagi (solo 61) le autorità sudafricane, già a pochi giorni del primo manifestarsi del fenomeno infettivo nel Paese, abbiano inteso assumere misure di contenimento particolarmente incisive (tra le più "rigide" di tutto il continente africano), destinate in breve a tramutarsi nell'adozione di un ferreo *lockdown* per tutto il territorio nazionale.

Il 15 marzo 2020, il Presidente sudafricano (Cyril Ramaphosa), in un *national address* ha annunciato la necessità di adottare "urgent and drastic measures" per gestire l'infezione e proteggere la popolazione<sup>66</sup>. Annuncio che ha fatto da preludio alla *Declaration* dell'infezione da Covid-19 quale "*national disaster*" ai sensi e per gli effetti del *Disaster Management Act* del 2002 (in breve DMA): il *legal framework* per la regolamentazione emergenziale è stato così individuato al di fuori delle previsioni che all'uopo detta la Costituzione del 1996 (CRSA), e la risposta alla sfida pandemica si è sviluppata anche in Sudafrica essenzialmente su base legislativa (quasi in parallelo con la pressoché coeva evoluzione della gestione della crisi sanitaria, tra gli altri, nel confinante Zimbabwe e, in prospettiva più ampia, in India).

L'opzione per la Dichiarazione di "stato di disastro nazionale" ha rimesso in particolare al *Minister of Cooperative Governance and Traditional Affairs* (Ms. Nkosazana Dlamini Zuma) il compito di introdurre misure atte a limitare una serie di diritti e libertà. Altri componenti del *Cabinet* hanno poi integrato il novero delle misure di contrasto con provvedimenti restrittivi che trovano il proprio fondamento in ulteriori atti normativi. Nel complesso, facendo perno in particolare sulla *Section 27(2)* del *Disaster Management Act*, è stata adottata in breve tempo una nutritissima serie di *regulations, notices, directives, directions* e *guidelines* recanti una ricca gamma di misure, ad intensità crescente, atte a contenere e mitigare gli effetti della pandemia.

Più precisamente, nel breve volgere di un mese dall'annuncio del Presidente, si conta l'adozione di oltre una cinquantina di provvedimenti connessi all'infezione da Covid-19 (dando luogo, nell'insieme, a una sorta di gineprajo normativo<sup>67</sup>). La catena dei provvedimenti è aperta dalla pubblicazione, il 15 marzo 2020, della *Declaration of National State of Disaster*<sup>68</sup> a firma del *Minister of Co-operative Governance and Traditional Affairs*. Ad essa hanno fatto seguito, in particolare, le

---

<sup>66</sup> In proposito v. *Statement by President Cyril Ramaphosa on measures to combat COVID-19 epidemic*, 15 marzo 2020 (consultabile all'indirizzo internet [www.gov.za/speeches/statement-president-cyril-ramaphosa-measures-combat-covid-19-epidemic-15-mar-2020-0000](http://www.gov.za/speeches/statement-president-cyril-ramaphosa-measures-combat-covid-19-epidemic-15-mar-2020-0000)).

<sup>67</sup> Del connesso effetto di "widespread confusion" accenna M. van Staden, *Civil Liberty During a State of Disaster or Emergency in South Africa. The Case of the Coronavirus Pandemic*, 9 aprile 2020, 1 (reperibile all'indirizzo internet [www.freemarketfoundation.com/dynamicdata/documents/martin-van-staden-civil-liberty-during-a-state-of-disaster-or-emergency-in-south-africa.pdf](http://www.freemarketfoundation.com/dynamicdata/documents/martin-van-staden-civil-liberty-during-a-state-of-disaster-or-emergency-in-south-africa.pdf)).

<sup>68</sup> A Ai sensi della *Sec. 3* e della *Sec. 27* del *Disaster Management Act* del 2002. *Declaration* pubblicata in *Government Gazette* n. 43096, del 15 marzo 2020.

*regulations* dello stesso *Minister of Cooperative Governance and Traditional Affairs* (COGTA) del 18 marzo 2020<sup>69</sup> – adottate sulla base della *Section 27(2)* del DMA – e, in guisa di vera e propria *escalation* delle misure restrittive, una serie di emendamenti di queste (il 25 marzo)<sup>70</sup> e di provvedimenti applicativi di tipo settoriale (il 26 marzo 2020)<sup>71</sup> che, restringendo severamente le possibilità di movimento della popolazione, introducono e precisano il regime di c.d. *lockdown* nazionale<sup>72</sup> (inizialmente disposto per sole tre settimane<sup>73</sup> e successivamente prorogato integralmente sino al 30 aprile<sup>74</sup>). Nel quadro del *lockdown* è sospesa la gran parte delle attività economico-produttive<sup>75</sup> e tutte le persone sono confinate nelle proprie abitazioni, salvo che debbano provvedere a servizi essenziali, procurarsi beni o servizi essenziali, provvedere alla raccolta di contributi da destinare a usi sociali o avere necessità di trattamenti sanitari d'urgenza e non procrastinabili<sup>76</sup>.

Ulteriori emendamenti restrittivi sono adottati in serie il 2 aprile, il 16 aprile e il 20 aprile 2020. Il tutto è intramezzato da molteplici atti di varia natura (*regulations, directions* e così via) emessi da ulteriori Ministri e altri soggetti pubblici<sup>77</sup>. Ultimo anello della catena è, al momento, un corposo *set* di *Regulations* del 29 aprile 2020 che apre – in maniera non troppo lineare<sup>78</sup> – scenari di allentamento progressivo delle misure restrittive<sup>79</sup>.

Il fondamento legislativo del *corpus* normativo così prodotto è essenzialmente dato dalla *Section 27* DMA, il cui disposto "in tension with the precepts of the Rule of Law... contain criteria or guiding provisions that

<sup>69</sup> Pubblicate in *Government Gazette* n. 43107.

<sup>70</sup> Pubblicati in *Government Gazette* n. 43148.

<sup>71</sup> Pubblicati in *Government Gazette* nn. 43152, 43157-63, 43166.

<sup>72</sup> *Sec. 11 A, Regulations*, 18-25 marzo 2020: "'lockdown' means the restriction of movement of persons during the period for which this regulation is in force and effect". Per variazioni alle *lockdown regulations* cfr. inoltre *Government Gazette* nn. 43168, 43199, 43232, 43240.

<sup>73</sup> A far data dalle ore 23.59 del 26 marzo 2020 e fino alle ore 23.59 del 16 aprile 2020 (*Sec. 11A, Regulations*, 18-25 marzo 2020), periodo durante il quale "the movement of persons is restricted; and 'movement' means entering or leaving a place of residence".

Può essere interessante rilevare, che si riprende il limite temporale degli stati di emergenza così come previsto dalla *Sec. 37.2.b* CRSA.

<sup>74</sup> Con annuncio, il 9 aprile, del Presidente della Repubblica (cfr. *President Cyril Ramaphosa: Extension of Coronavirus COVID-19 lockdown to the end of April*, consultabile sul sito internet [www.gov.za](http://www.gov.za)).

<sup>75</sup> *Sec. 11 B(1)(b), Regulations*, 18-25 marzo 2020: "During the lockdown, all businesses and other entities shall cease operations, except for any business or entity involved in the manufacturing, supply, or provision of an essential good or service".

<sup>76</sup> Le *Regulations* del 25 marzo 2020 riportano in allegato sia l'individuazione di beni e i servizi da reputarsi essenziali (*Annexure B*) sia l'elenco dei luoghi chiusi al pubblico e delle attività economico-commerciali non consentite (*Annexure D*).

<sup>77</sup> Per il quadro evolutivo sopra riferito e per maggiori ragguagli cfr. V. Ngalwana, *Do the Covid -19 Regulations Pass the Rationality and Constitutionality Test in South Africa?*, 30 aprile 2020, 3 s. (consultabile sul sito internet [www.anchoredinlaw.net](http://www.anchoredinlaw.net)). Un'ampia ricognizione dei provvedimenti restrittivi è anche disponibile in M. van Staden, *Civil Liberty During a State of Disaster or Emergency in South Africa. The Case of the Coronavirus Pandemic*, cit., 19 ss.

<sup>78</sup> Si tratta, come è stato notato, di *regulations* che in definitiva appaiono ancor più draconiane perché "repealing previous regulations without really repealing them": V. Ngalwana, *Do the Covid -19 Regulations Pass the Rationality and Constitutionality Test in South Africa?*, cit., 3.

<sup>79</sup> Cfr. *Government Gazette* n. 43258.

materially limit or circumscribe the declaration of a disaster or the issuing of regulations"<sup>80</sup>.

## 6. Il Sudafrica tra “stato di emergenza” e “stato di disastro nazionale”

La determinazione di non procedere alla dichiarazione dello “stato di emergenza” di cui alla *Sec. 37 CRSA* sembra rispondere a un duplice ordine di motivazioni: l'uno d'indole formale, l'altro a carattere sostanziale.

La giustificazione formale è collegata all'argomento per cui essendo la Dichiarazione dello stato d'emergenza finalizzata, ai sensi della *Sec. 37(2) CRSA*, a restaurare "peace and order", di per sé non appare profilarsi quale strumento idoneo a contrastare gli effetti di un'emergenza sanitaria che si muove su crinali diversi dalla pace e dall'ordine (almeno finché, in ragione della pandemia stessa, non si scatenino sommosse e tumulti o, se si preferisce, *riots* o fenomeni di “civil unrest”)<sup>81</sup>.

La motivazione sostanziale, ben più pregnante, e che – nonostante la serietà e la gravità della minaccia della pandemia da Covid-19 – ha sconsigliato il ricorso alla dichiarazione dello stato d'emergenza, rimanda al ricordo ancora troppo fresco nella coscienza nazionale dell'impiego brutale dello stato d'emergenza per soffocare ogni forma di dissenso durante l'*apartheid*<sup>82</sup>.

Oltre all'impiego che se ne fece a partire dal 30 marzo 1960 per reprimere le forti proteste a seguito del massacro di Sharpeville<sup>83</sup>, avvenuto il 21 marzo 1960, quando le forze di polizia aprirono il fuoco su protestanti disarmati che manifestavano contro le famigerate “pass laws” (uccidendone 69 e ferendone 180), una concezione assolutamente negativa dello stato d'emergenza resta scolpita nella mente della gran parte dei sudafricani per il fatto che tale strumento, al crepuscolo del regime di *apartheid*, ha rappresentato quasi una costante per la vita del Paese tra il luglio del 1985 e il giugno del 1990<sup>84</sup>, permettendo ogni sorta d'abuso e gravissime violazioni dei diritti fondamentali, con arresti di massa senza

---

<sup>80</sup> M. van Staden, *Civil Liberty During a State of Disaster or Emergency in South Africa. The Case of the Coronavirus Pandemic*, cit., 19.

<sup>81</sup> Che potrebbero trovare alimento nell'inquietudine della *poor people*, particolarmente provata dalla situazione. Tra l'altro, disfunzioni e corruzione hanno contrassegnato negativamente la funzionalità di procedure di sostegno sociale consistenti in aiuti alimentari per soggetti in stato di bisogno diventate di cruciale rilievo durante il *lockdown*: L. Ngcukana, *Not enough food parcels for everyone*, in *City Press*, 10 maggio 2020 (consultabile sul sito [internet citypress.news24.com](http://internet.citypress.news24.com)).

<sup>82</sup> Per un'analisi accurata dell'applicazione della legislazione emergenziale durante l'*apartheid* alla luce della *Parliamentary Supremacy* e del limitato controllo giudiziario ammesso in materia, per tutti, v. S.J. Ellmann, *In a Time of Trouble. Law and Liberty in South Africa's State of Emergency*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1992, spec. 12 ss.

<sup>83</sup> Il massacro di Sharpeville più che un *turning point* è il punto di non ritorno della lotta contro l'*apartheid*.

<sup>84</sup> Conoscendo una breve interruzione tra il marzo e il giugno del 1986 e con l'eccezione della Provincia del Natal dove lo stato di emergenza sarà revocato solo nell'ottobre 1990 e poi di nuovo reintrodotta il 31 marzo 1994 per le violenze tra militanti dell'ANC e dell'IFP prima delle elezioni del 27 aprile 1994.

processo e un elevato numero di morti tra coloro che si trovavano in stato di detenzione<sup>85</sup>.

Sta di fatto che nell'ordinamento *post-apartheid*, il meccanismo emergenziale disciplinato dalla *Sec. 37 CRSA* (e dallo *State of Emergency Act, 64 of 1997*) non è mai stato attivato, anche se il ricorso al medesimo è stato talvolta invocato (unitamente alla reintroduzione della pena capitale)<sup>86</sup> per far fronte agli altissimi tassi di criminalità che caratterizzano il Paese<sup>87</sup>.

In occasione dell'attuale vicenda della minaccia pandemica da Covid-19, nel privilegiare il ricorso alla dichiarazione dello stato di disastro rispetto a quella dello stato di emergenza, sul piano giuridico – ancorché in presenza di una forte compressione di diritti e libertà individuali e collettivi – si è optato per la soluzione meno radicale, ma anche assistita da minori garanzie<sup>88</sup>, con il solo principio di proporzionalità a fungere da architrave di validità di tutti i provvedimenti adottati. Eppure in una chiave di lettura che muove non dai diritti ma dalla situazione d'eccezione, la questione parrebbe rovesciarsi. Lo strumento estremo (“last resort”) dello “state of emergency” è potenzialmente ben più pericoloso per le libertà individuali del ricorso allo stato di “national disaster”, in quanto le misure adottate nel vigore di quest'ultimo dovrebbero conformarsi per intero al *Bill of Rights* di cui al *Chapter 2* della CRSA<sup>89</sup>. Tale chiave di lettura acquisisce pregnanza alla luce della distinzione tra deroga (o sospensione) e limitazione dei diritti costituzionalmente sanciti, che fa perno sulla circostanza per cui nel primo caso si incide anche sul contenuto minimo essenziale del diritto fino ad estinguerlo, mentre nel secondo si ha solo una riduzione e non anche la completa compromissione del contenuto della situazione soggettiva di vantaggio. La prima ipotesi è collegata all'attivazione dello stato emergenziale ex *Sec. 37 CRSA*, mentre la seconda è da ricondurre alla fisiologia dell'interconnessione e del bilanciamento tra libertà e diritti fondamentali, che deve avvenire in conformità al disposto della “general limitations provision” di cui alla *Sec. 36 CRSA* (che opererebbe quindi come “limite ai limiti”<sup>90</sup>). In sostanza, la mancata attivazione dello stato di

<sup>85</sup> Su molti di tali crimini si è fatta luce grazie all'attività della *Truth and Reconciliation Committee*: in tema cfr. A. Lollini, *Costituzionalismo e giustizia di transizione. Il ruolo costituente della Commissione sudafricana verità e riconciliazione*, Bologna, 2005.

<sup>86</sup> Dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale sudafricana nel celebre caso Makwanyane del 1995: *S v Makwanyane and Another* (CCT 3/94).

<sup>87</sup> A tal proposito, con amara causticità, si è rilevato che i livelli di criminalità del Sudafrica sono tali “that make the violence of drug cartels in other parts of the world look like child’s play” (A. Gouws, *We don’t live in a democracy*, in *City Press*, 10 settembre 2019, consultabile sul sito [internet.city-press.news24.com/](http://internet.city-press.news24.com/)).

<sup>88</sup> Poiché la sospensione-deroga dei diritti nel quadro della *Sec. 37 CRSA* è soggetta, quanto meno, a stringenti limiti temporali e all'*oversight* parlamentare e giudiziaria.

<sup>89</sup> Così, tra i primi commenti, P. De Vos, *Steps to curb coronavirus spread: more legal questions answered*, in *Constitutionally Speaking*, 22 marzo 2020 (consultabile sul sito [internet.constitutionallyspeaking.co.za](http://internet.constitutionallyspeaking.co.za)).

<sup>90</sup> In tema, tra gli altri, cfr. I. Massa Pinto, *Il contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e la concezione espansiva della Costituzione*, in AA.VV., *I diritti fondamentali in Europa*, Milano, 2002, 605 ss.



emergenza implicherebbe – anche nello “state of disaster” – il (necessario) rispetto delle condizioni per la limitazione dei diritti previste alla *Sec. 36 CRSA*<sup>91</sup>.

Con il *lockdown* il contenuto di una serie di diritti (relativi in particolare alla *freedom of movement*, ma non solo) lungi dall'essere semplicemente limitato è stato in effetti messo pressoché per intero tra parentesi, e ciò avrebbe potuto essere validamente disposto solo nella cornice della dichiarazione dello stato di emergenza *ex Sec. 37 CRSA* (la sola che consente, per l'appunto, la sospensione-deroga di libertà e diritti fondamentali). Ed è in questa luce che “the constitutionality of the Disaster Management Act, or at least the way the Act has been invoked in the present crisis, might be questioned”<sup>92</sup>. In siffatte condizioni, la dichiarazione dello stato di disastro nazionale che si sostanzia nel *lockdown* equivale a una dichiarazione di emergenza di fatto, e per tanto incompatibile con l'impianto costituzionale vigente<sup>93</sup>. Tuttavia, come già richiamato in precedenza, nel caso dell'emergenza sanitaria in esame, non sono ravvisabili le condizioni che la *Sec. 37 CRSA* pone per una valida proclamazione “*de iure*” dello stato di emergenza<sup>94</sup>.

Si è inesorabilmente costretti, per tanto, a collocarsi “in the between”, in uno spazio giuridico “d'eccezione” indeterminato. L'autentico presidio al riguardo (e insieme antidoto contro il dispiegarsi del potere arbitrario dell'esecutivo) non può che essere la valorizzazione di contenuti specifici dell'ampia nozione di *Rule of law*<sup>95</sup>. Infatti, alla luce del richiamo di cui alla *Sec. 1(c) CRSA*, per cui la *Rule of law*

<sup>91</sup> In termini ancor più espliciti M. van Staden, *Civil Liberty During a State of Disaster or Emergency in South Africa. The Case of the Coronavirus Pandemic*, cit., 4: “for as long as a state of emergency has not been declared in terms of section 37, any encroachment on constitutional rights must be justified according to section 36(1)”.

<sup>92</sup> M. van Staden, *Civil Liberty During a State of Disaster or Emergency in South Africa. The Case of the Coronavirus Pandemic*, cit., 11, e tanto più il ragionamento nel testo assume valore quanto più si rifletta sul fatto che, come nota ancora l'A. (*ibidem*), la “Section 37 controls the whole area of states of emergency. There are no implied powers or common law or other grounds for exercising additional emergency powers”.

<sup>93</sup> M. van Staden, *Civil Liberty During a State of Disaster or Emergency in South Africa. The Case of the Coronavirus Pandemic*, cit., 27, il quale opportunamente rileva sia come non v'è spazio in Costituzione “for an ‘implied’ or ‘implicit’ state of emergency” sia che “various legislative and judicial safeguards... are absent during a so-called state of disaster”.

<sup>94</sup> Profilo essenziale questo su cui pure concordano P. De Vos, What Measures Can the Government Legally Take to Deal with the Coronavirus Crisis?, in *Constitutionally Speaking*, 15 marzo 2020 (consultabile sul sito [internet.constitutionallyspeaking.co.za/](http://internet.constitutionallyspeaking.co.za/)) e M. van Staden, *Civil Liberty During a State of Disaster or Emergency in South Africa. The Case of the Coronavirus Pandemic*, cit., 27, a mente del quale: “The *de facto* state of emergency must be made *de jure*. But herein lies the probable reason for the President not declaring a state of emergency: The constitutional requirements for such a declaration are not present”.

<sup>95</sup> Concepita sin dalla classica elaborazione di A.V. Dicey, *An introduction to the study of the Law of the Constitution*, London, 1885, come l'antitesi stessa al potere arbitrario in ragione dell'eguale trattamento nella cornice della primazia della legge del Parlamento e quale prodotto dell'attività delle corti di *Common Law*, si è via via riempita di ulteriori pregnanti significati tra cui il rispetto dei diritti fondamentali sanciti negli strumenti di diritto internazionale e l'osservanza del giudicato delle Corti. Sull'elaborazione della *Rule of Law* basata sulla *Common Law* anglo-americana, tra i molti, cfr. M. Rosenfeld, *The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy*, Cardozo Law School, Working Paper Series No. 36, 2001, spec. 42 ss.; sulle particolari declinazioni e aporie della *rule of law* in Africa cfr., di recente, C.M. Fombad, *An Overview of the Crisis of the Rule of Law in Africa*, in *African Human Rights Law Journal*, vol. 18, 1, 2018, 213 ss.

è collocata tra i valori fondanti la nuova Repubblica del Sudafrica, non può trascurarsi di considerare, infatti, l'intimo collegamento che deve correre tra le declinazioni di detto principio, lo stato di eccezione (di qualsivoglia tipo) e la compressione dei diritti che ne è inevitabile conseguenza. Per cui non può che concordarsi con l'affermazione secondo la quale "The imperative of observing the Rule of Law cannot be suspended or limited, even in times of crisis"<sup>96</sup>.

La questione della legittimità del ricorso alla dichiarazione di stato di disastro nazionale – e, al limite, di una “rottura” della Costituzione – sulle prime è rimasta decisamente sullo sfondo, ma con il passare delle settimane ha occupato un rilievo crescente nel dibattito pubblico e sui media, muovendo dalla considerazione di specifici profili applicativi quali, per un verso, gli episodi di violenza connessi all'imposizione del rispetto del *lockdown*<sup>97</sup> e, per altro verso, la natura e il ruolo del *National Coronavirus Command Council* (NCC)<sup>98</sup>. Peraltro, con un'importante pronuncia della *High Court* di Pretoria (resa il 15 maggio 2020 a seguito di *urgent application* di parenti delle vittime), risulta già avviata la vicenda giudiziaria sui tragici episodi di violenza più sopra riferiti<sup>99</sup>.

<sup>96</sup> Così M. van Staden, *Civil Liberty During a State of Disaster or Emergency in South Africa. The Case of the Coronavirus Pandemic*, cit., 4.

<sup>97</sup> Si rincorrono denunce di casi di arresti ingiustificati, di uso eccessivo della forza e addirittura di tortura quasi con routinaria frequenza da parte di appartenenti sia alla *South African National Defence Force* (SANDF) sia alla *South African Police Service* (SAPS). Pubblica indignazione ha provocato soprattutto la vicenda della morte di un residente della nota *township* di Alexandra a Johannesburg, Collins Khosa, a seguito delle percosse di soldati da cui era stato fermato per supposta violazione delle norme sul divieto di vendita di alcolici durante il *lockdown*: sulla vicenda cfr., tra gli altri, P. De Vos, *Collins Khosa Case and the Failure of the Leadership by the Chief of the SANDF and Defence Minister*, in *Constitutionally Speaking*, 6 maggio 2020 (consultabile sul sito [internet constitutionallyspeaking.co.za/](http://internet.constitutionallyspeaking.co.za/)). L'episodio di Collins Khosa non è isolato in Sudafrica: "It is beyond deeply concerning, not to mention upsetting, that in little more than the first week of the lockdown, eight South Africans lost their lives at the hands of the security forces in the latter's attempt to enforce the coronavirus regulations. Two of those died while in police custody. At the time of writing, these deaths surpassed the number of people killed by the coronavirus" (così M. van Staden, *Civil Liberty During a State of Disaster or Emergency in South Africa. The Case of the Coronavirus Pandemic*, cit., 29).

<sup>98</sup> Si è contestato che lo speciale organismo in questione, apparentemente costituito dal Presidente Ramaphosa (a far data dal 15 marzo 2020) per agire in maniera opaca in seno all'esecutivo con "statutory regulation-making powers" e di "executive power of co-ordination and management of the disaster", sia del tutto carente di fondamento costituzionale o anche solo legislativo: in proposito, tra gli altri, cfr. V. Ngalwana, *Do the Covid -19 Regulations Pass the Rationality and Constitutionality Test in South Africa?*, cit., 2. Alle pubbliche contestazioni fatte da due legali con una lettera aperta (del 27 aprile 2020) pubblicata sulla stampa quotidiana ha ufficialmente replicato la Segreteria del *Cabinet* con una secca nota (del 4 maggio 2020) nella quale si ricostruisce la natura del NCC in termini di mero comitato interministeriale, la cui costituzione rientra nei poteri del Presidente di organizzazione dell'attività dell'esecutivo (criticamente sul punto cfr. P. De Vos, *On the Three Different Version Provided by the Presidency of the Powers of the National Command Council*, in *Constitutionally Speaking*, 13 maggio 2020, consultabile sul sito [internet constitutionallyspeaking.co.za/](http://internet.constitutionallyspeaking.co.za/); ampi ragguagli e il testo della nota del Direttore Generale della Segreteria del *Cabinet* in F. Haffajee, *National Coronavirus Command Council: Who guards the Guardians?*, in *Daily Maverick*, 7 maggio 2020, reperibile sul sito [internet www.dailymaverick.co.za](http://internet.www.dailymaverick.co.za)).

<sup>99</sup> Il dispositivo della pronuncia della *High Court* di Pretoria (Gauteng Division), del 15 maggio 2020 (*Case number 25512/2020*), per un verso, precisa che anche in pendenza della dichiarazione dello stato di disastro nazionale taluni diritti fondamentali devono essere assolutamente salvaguardati e, per altro verso, intima a membri dell'esecutivo nazionale e ai vertici delle forze di sicurezza di sospendere dal servizio gli agenti coinvolti nell'episodio della

In chiusura delle notazioni volte a mettere a fuoco i tratti salienti dello stato d'eccezione introdotto nell'ordinamento sudafricano, sovviene un ulteriore ordine di riflessioni ad ampio raggio, con implicazioni di carattere diacronico, quando si metta sotto la lente la particolare prontezza con cui è stata posta in essere l'azione di contrasto al diffondersi del virus.

La tempestività della risposta alla minaccia pandemica da Covid-19, invero, stride fortemente con lo scarso attivismo, e quasi il “negazionismo”<sup>100</sup>, che invece ha caratterizzato, tra la fine degli anni '90 del secolo trascorso e l'inizio del nuovo, l'approccio ufficiale all'epidemia(-pandemia) di infezione da HIV/AIDS. È appena il caso di rammentare che la diffusione di infezione da HIV in Sudafrica è ritenuta essere la più elevata al mondo, e che (al 2018) sono stimati in 7,7 milioni i sudafricani infetti, cioè oltre il 13% dell'intera popolazione<sup>101</sup>.

Le autorità sudafricane intervenendo subito e con decisione nel caso del Covid-19 hanno così inteso superare le incertezze del passato recente, prendendo sul serio anche il pericolo aggiuntivo della comorbilità<sup>102</sup> (e, dunque, della presenza di una porzione non indifferente della popolazione con problemi al sistema immunitario)<sup>103</sup>.

## 7. L'exit strategy in Sudafrica e i suoi problemi di implementazione

L'elemento centrale dello stato di eccezione nei sistemi d'autentica impronta liberaldemocratica è, *per definitionem*, la durata delimitata nel tempo. Il 23 aprile 2020, il Presidente Ramaphosa ha annunciato l'avvio della fase di *post-lockdown* dall'inizio del successivo mese di maggio<sup>104</sup>.

L'*exit strategy* dal *lockdown*, annunciata dal Presidente, è scandita in una serie di cinque “Alert Levels” o “five stages of lockdown” (dall'*Alert Level 5* all'*Alert Level*

---

morte di Collins Khosa, di avviare rapide ispezioni sulle brutalità commesse, di disporre in vario modo per la loro immediata cessazione e di creare un meccanismo liberamente accessibile per la segnalazione di eventuali nuove violenze (il testo integrale della pronuncia è consultabile all'indirizzo [internet www.saflii.org/za/cases/ZAGPPHC/2020/147.pdf](http://internet.www.saflii.org/za/cases/ZAGPPHC/2020/147.pdf)).

<sup>100</sup>Il “*Denialism*” delle basi scientifiche dell'infezione HIV/AIDS – riconducibile, specie nei primi lustri del nuovo millennio, a orientamenti sviluppatasi nell'ambito delle presidenze di Thabo Mbeki e di Jacob Zuma – e le supposizioni circa la tossicità dei farmaci antiretrovirali hanno “seriously undermined efforts to effectively address the pandemic in South Africa”: H. Klug, *The Constitution of South Africa. A Contextual Analysis*, cit., 137 s.

<sup>101</sup>Nello stesso anno la media stimata di persone infette in Africa è di 25milioni e 700mila; e sempre per il 2018 sono stati stimati 71.000 decessi per HIV in Sudafrica, dove l'infezione da HIV interessa il 20,4% della popolazione di età compresa tra i 15 e i 49 anni (fonte: OMS, [apps.who.int/gho/data/?theme=main](https://apps.who.int/gho/data/?theme=main)).

<sup>102</sup>In Sudafrica problema assai preoccupante per la presenza cospicua oltre che dell'infezione da HIV anche della Tuberculosis, di cui, nel 2018, risultano affette 310.000 persone; la stima dei casi presenti complessivamente in Africa nello stesso anno è di 2milioni e 450mila (fonte: OMS, [apps.who.int/gho/data/?theme=main](https://apps.who.int/gho/data/?theme=main)).

<sup>103</sup>Sul punto cfr. L. Simoncelli, *Covid-19 in South Africa: Harsh Times Ahead*, in G. Carbone, C. Casola (eds.), *Coronavirus in Africa: how the pandemic will shape a Continent's future*, cit., 36.

<sup>104</sup>Cfr. in proposito *Statement by President Cyril Ramaphosa on South Africa's response to the coronavirus pandemic*, Union Buildings, Tshwane, 23 aprile 2020, reperibile sul sito [internet www.thepresidency.gov.za](http://internet.www.thepresidency.gov.za).

1)<sup>105</sup>. Il primo maggio è quindi avvenuto il passaggio dal *lockdown Alert Level 5* all'*Alert Level 4*, con la ripresa di talune attività.

L'implementazione dell'*Alert Level 4* (in forza del quale la ripresa di alcune attività è consentita in un regime di estrema precauzione) ha sollevato non poche perplessità in ordine in particolare a due profili: il divieto di commercio sia di bevande alcoliche che di prodotti a base di tabacco e la proclamazione del coprifuoco notturno<sup>106</sup>.

Il superamento graduale ("in what promises to be an arduous journey")<sup>107</sup> del *lockdown* è improntato in tal modo a una *risk-adjusted strategy*, l'approccio alla quale dev'essere "deliberate and cautious" in quanto "an abrupt lifting of restrictions could cause a resurgence of disease"<sup>108</sup>.

L'attuazione dell'*exit strategy* così delineata conosce, nelle previsioni, una differenziazione anche tra i diversi livelli di governo (nazionale, provinciale e locale<sup>109</sup>) in funzione, nello specifico, di fattori quali "healthcare capacity" e "virus spread"<sup>110</sup>.

L'allentamento delle misure restrittive giunge opportuno in considerazione delle forti implicazioni sistemiche del *lockdown*.

Le misure di contenimento della diffusione della pandemia da Covid-19 pur avendo incontrato una media osservanza da parte della popolazione non sono risultate immuni da difficoltà applicative, specie con riguardo ai segmenti più

<sup>105</sup> I cinque "livelli di allerta" del *lockdown* secondo lo schema diffuso a cura della Presidenza del Sudafrica (sul sito internet [www.steteofthenation.gov.za](http://www.steteofthenation.gov.za)) sono sintetizzati nel modo che segue: Drastic measures to contain the spread of the virus and save lives (Alert Level 5); Extreme precautions to limit community transmission and outbreaks, while allowing some activity to resume (Alert Level 4); Restriction on many activities, including at workplaces and socially, to address a high risk of transmission (Alert Level 3); Physical distancing and restrictions on leisure and social activities to prevent a resurgence of the virus (Alert Level 2); Most normal activity can resume, with precautions and health guidelines followed at all times. Population prepared for an increase in alert levels if necessary (Alert Level 1).

<sup>106</sup> Nella cornice dell'*Alert Level 4*, in particolare, restano chiusi i confini; non sono ammessi spostamenti tra le Province, salvo trasporti di merci e funerali; sono in esercizio i trasporti pubblici, con limitazioni ai passeggeri e maggiori misure igieniche; persiste l'obbligo di rimanere nelle abitazioni, ma si può uscire osservando condizioni rigorose; tutti gli assembramenti sono vietati; gli anziani devono rimanere a casa e prendere ulteriori precauzioni; sia ampia la gamma di beni che può essere in vendita nei negozi, secondo le indicazioni ministeriali del caso (sul punto cfr. T. Head, *Leaving Lockdown: Ramaphosa reveals SA's five-level exit strategy*, in *The South African*, 23 aprile 2020, consultabile sul sito internet [www.thesouthafrican.com](http://www.thesouthafrican.com)). Risulta poi smentito l'annuncio inizialmente fatto della ripresa della vendita di prodotti a base di tabacco. Resta fermo il divieto di apertura di bar, centri conferenze, cinema, sedi per concerti e spettacoli (l'apertura integrale dei quali si addice piuttosto all'*Alert Level 1*).

<sup>107</sup> T. Head, *Leaving Lockdown: Ramaphosa reveals SA's five-level exit strategy*, cit.

<sup>108</sup> V. *Statement by President Cyril Ramaphosa on South Africa's response to the coronavirus pandemic*, Union Buildings, Tshwane, 23 aprile 2020, cit.

<sup>109</sup> La necessità di implementare le politiche antipandemiche in maniera capillare su tutto il territorio discorda con l'inefficienza del livello locale di governo, grave al punto da far ritenere che possa acuire i correlati problemi della corruzione e del "looting of state resources by those running municipalities": così V. Mba, S.A. Lungisa, *The sphere best positioned to curb Covid-19 is riddled with corruption*, in *City Press*, 13 maggio 2020 (consultabile sul sito internet [citypress.news24.com](http://citypress.news24.com)).

<sup>110</sup> Cfr., ancora, *Statement by President Cyril Ramaphosa on South Africa's response to the coronavirus pandemic*, Union Buildings, Tshwane, 23 aprile 2020, cit.

vulnerabili della società sudafricana<sup>111</sup> e ai residenti in *informal settlements*, spessissimo sovraffollati e nei quali è difficile garantire adeguate misure d'igiene anche per problemi di semplice accesso all'acqua<sup>112</sup>. È soprattutto con riguardo a questi che si pone la questione del rispetto del principio di non discriminazione nell'adozione delle misure anti-Covid-19: molte disposizioni, infatti, "seemed to have been crafted without taking account of the fact that large numbers of South Africans do not live in houses and apartments in the suburbs"<sup>113</sup>.

Su questo piano preoccupano le conseguenze della crisi per la convivenza e il tessuto sociale a causa del fortissimo impatto in termini macroeconomici delle misure restrittive.

## 8. Le ripercussioni politico-istituzionali e i contraccolpi sul piano socio-economico: un inquadramento

In relazione al complessivo quadro tratteggiato nelle pagine che precedono sovengono alcune riflessioni essenziali.

Innanzitutto, i provvedimenti adottati nella loro varietà e tempestività (riguardo al manifestarsi dei primi casi di contagio) testimoniano che i Paesi subsahariani hanno piena consapevolezza di appartenere al continente più debole e meno attrezzato nella lotta al virus, per cui molto importante risulta anche ai loro occhi l'aspetto di prevenzione e di contenimento iniziale anche se questa consapevolezza in taluni casi pare dover cedere dinanzi a particolari esigenze o realtà socio-politiche con profonde implicazioni locali, come nel caso del Mali (dove nonostante l'allarme per la pandemia, sono state confermate e celebrate, il 29 marzo e il 19 aprile 2020, le elezioni parlamentari)<sup>114</sup>. L'impatto del Covid-19 sulle dinamiche elettorali e sulla legittimazione democratica dei governanti nel Continente è in ogni caso altamente negativo: per un verso, la conferma delle elezioni rende queste più esposte a brogli a favore dei *leader* in carica, ma per altro verso, il rinvio delle votazioni rischia di assumere i contorni di una forma *soft* di *coup d'Etat* ovvero di provocare (o accentuare) crisi di legittimazione dei governanti con potenziali ripercussioni sistemiche in Paesi caratterizzati dalla fragile transizione democratica e da segmentazioni del corpo sociale<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> Almeno il 20% dei lavoratori sudafricani non ha modo di accedere a "unemployment benefits": in tema cfr. L. Graham, *Pandemic underscores gross inequalities in South Africa, and the need to fix them*, in *The Conversation*, 5 aprile 2020 (consultabile sul sito *internet theconversation.com*).

<sup>112</sup> In Sudafrica larghi strati della popolazione, dopo 26 anni dalle prime elezioni democratiche, ancora non hanno accesso "to basic services": l'*apartheid* giuridico è morto, ma per costoro l'*apartheid* economico in massima parte persiste.

<sup>113</sup> P. De Vos, *Are some Lockdown Regulations Invalid Because they Discriminate on the Basis of Race, or are not Authorised by Law?*, in *Constitutionally Speaking*, 22 marzo 2020 (consultabile sul sito *internet constitutionallyspeaking.co.za*), il quale aggiunge che le *Regulations* "have a disproportionately negative impact on poor people, especially people living in informal settlements".

<sup>114</sup> Elezioni che erano già state rinviate due volte per diversi e gravi motivi, e che hanno registrato, com'era facilmente prevedibile, un'affluenza bassissima alle urne.

<sup>115</sup> Emblematiche delle due tendenze sono le vicende, da un lato, della Guinea, dove le autorità si sono orientate per la conferma del voto (il 22 marzo 2020, in un clima turbolento insieme

In secondo luogo, non si può nascondere la preoccupazione che in alcune “democrazie elettorali” (ovvero “incompiute” o “insufficienti”) d’Africa i *leader* di turno, approfittando della cronica debolezza del ruolo dei Parlamenti e del funzionamento complessivo del sistema dei *checks and balances*, utilizzino l’emergenza per consolidare il proprio potere con alti rischi di regressione nella tutela dei diritti e di derive ancor più autoritarie.

Infine, non sono da sottovalutare le possibili profonde conseguenze economiche e sociali causate dalla pandemia. Gli effetti connessi alle misure anti Covid-19 prese sia all’interno che all’esterno del Continente rischiano di compromettere i tentativi di rilancio dell’economia, già molto precaria e di scatenare una forte conflittualità sociale.

Le parole di un recentissimo *Report* della *World Bank* – che per il quadrante della *Sub-Saharan Africa* prospetta la prima recessione da 25 anni a questa parte – al riguardo sono inequivoche: “the negative impact of the COVID-19 crisis on household welfare [will be] [...] dramatic”<sup>116</sup>.

Un impatto così negativo da essere in grado per moltissimi di vulnerare ancor più in profondità il diritto ad un’esistenza dignitosa e di minare seriamente il concetto di libertà incardinato sull’eguaglianza e sulla dignità umana e, in ultima analisi, la nozione di “transformative constitutionalism” che informa l’impianto politico-istituzionale di molteplici Paesi della regione subsahariana (e in maniera particolare del Sudafrica)<sup>117</sup>.

Non bisogna trascurare, infatti, che effetti destabilizzanti paiono profilarsi anche per il cruciale profilo della *food security*, in particolare rispetto al rischio di interruzione a causa delle misure anti-Coronavirus (e degli effetti successivi) della catena di approvvigionamento alimentare <sup>118</sup>.

---

alle elezioni parlamentari si è tenuto anche un controverso *referendum* costituzionale che potrebbe permettere al Presidente in carica, che ha già svolto due mandati, di essere ulteriormente confermato nell’ufficio) e, dall’altro lato, dell’Etiopia nella quale è stato deciso il rinvio (a pandemia terminata) della tornata elettorale prevista per l’agosto 2020, ponendosi, tra l’altro, il grave problema della gestione del periodo transitorio. Una delicata quanto complessa situazione nel rapporto tra pandemia e votazioni, che vale a mettere gravemente a rischio non solo il dato sostanziale, ma anche il profilo formale della democrazia elettorale, si registra in particolare in Malawi, Repubblica Centrafricana e Uganda, ma toccati dal problema possono risultare anche altri Paesi quali Burkina Faso, Burundi e Tanzania. La situazione di incertezza, in svariati casi, potrebbe spingere ad iniziative strumentali di revisione della Costituzione.

<sup>116</sup> La *World Bank* stima che la crescita del GDP nella *regione* potrebbe passare dal 2,4% del 2019 al -2,1% o addirittura al -3%, con una contrazione del prodotto interno lordo di tutta la *Sub-Saharan Africa* quindi tra il 5 e il 6%: AA.VV., *Assessing the Economic Impact of Covid-19 and Policy Responses in Sub-Saharan Africa, Africa’s Pulse*, vol. 21, Aprile 2020, Washington DC, World Bank, SPEC. 1ss. e 60 (consultabile all’indirizzo [internet openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33541/9781464815683.pdf?sequence=16&isAllowed=y](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33541/9781464815683.pdf?sequence=16&isAllowed=y)).

<sup>117</sup> In proposito cfr. R. Calland, *Covid-19 lockdown casts pall over SA’s Freedom Day celebrations*, in IOL, 27 aprile 2020 (consultabile sul sito [internet www.iol.co.za](http://internet.www.iol.co.za)).

<sup>118</sup> Altra grave problematica su cui a chiare lettere lancia l’allarme la *World Bank*, la quale avverte come anche tal riguardo possano prodursi “devastating consequences for household well-being” in particolare a causa della possibile contrazione della produzione agricola tra il 2.6 e il 7%: *For Sub-Saharan Africa, Coronavirus Crisis Calls for Policies for Greater Resilience*, 9 aprile 2020 (consultabile sul sito [internet www.worldbank.org](http://internet.www.worldbank.org)) e AA.VV., *Assessing the Economic Impact of Covid-19 and Policy Responses in Sub-Saharan Africa, Africa’s Pulse*, cit., 60 ss. e 72 s.

Il problema delle ripercussioni economiche negative connesse all'interruzione delle *global chain* del valore<sup>119</sup> investe tutta l'Africa subsahariana, e tuttavia le tre "larger economies" del subcontinente (Sudafrica, Nigeria e Angola) sono fortemente indiziate di dover pagare il 'prezzo maggiore' sull'altare della *Covid-19 crisis*<sup>120</sup>.

Il "cigno nero" (secondo la "black swan theory") dell'attuale frangente per il contesto subsahariano non reca in sé solo rischi di un terribile contraccolpo economico, ma anche incognite per la tenuta degli equilibri costituzionali e la tutela delle minoranze, già deboli in una transizione democratica che nell'Africa della *post-Cold War* procede a corrente alternata.

Non par dubbio che la generalità degli ordinamenti costituzionali nelle crisi conosca una normale accentuazione dei poteri dell'esecutivo (specie laddove questo ha caratterizzazione più monocratica che collegiale) in quanto meglio attrezzato per capacità decisionale e disponibilità di mezzi, ma appare altresì chiaro come in relazione a forme di governo, quali quelle diffuse nella regione subsahariana (improntate, sullo sfondo della debole operatività di meccanismi di *checks and balances* istituzionali, a un marcato presidenzialismo, e talvolta, addirittura, con forte torsione iperpresidenzialista<sup>121</sup>) non sia ingiustificato il timore che lo stato di eccezione possa finire per assumere i connotati di paradigma normale di governo.

A più consistenti preoccupazioni in tal senso dà luogo in particolare la considerazione di quei casi nei quali le misure limitative non prevedono un limite temporale, con il rischio che parte di esse possano rimanere anche una volta terminata l'emergenza pandemica; misure che, *ça va sans dire*, garantiscono all'esecutivo grande discrezionalità e lo blindano rispetto all'esercizio dei diritti delle opposizioni<sup>122</sup>.

In definitiva, risalta come ad una crisi che è in sé simmetrica poiché colpisce tutti i Paesi (lo *shock* conseguente è "democratico") conseguano effetti marcatamente asimmetrici (tra l'Africa e il resto del globo, come pure tra le entità statuali all'interno dell'Africa) per le capacità di reazione sanitaria, istituzionale ed economica dei diversi Paesi.

---

<sup>119</sup> L'interruzione delle catene globali del valore è direttamente connessa alla portata globale della crisi con epicentro in Cina e al carattere del tutto atipico della crisi che risposta alla pandemia da Covid-19 ha innescato: mentre nella crisi del 2007-2008 lo *shock* di è prodotto essenzialmente dal lato della domanda, nella crisi attuale lo *shock* riguarda sia il lato dell'offerta che quello della domanda (le politiche di *lockdown* e di contenimento dei flussi di persone e di merci fanno sì che il commercio mondiale nell'anno in corso possa subire una flessione tra il 13% e il 32% (fonte: WTO; *Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy*, 8 aprile 2020, consultabile sul sito *internet* [www.wto.org](http://www.wto.org)).

<sup>120</sup> La *World Bank* osserva, infatti, che: "The sharp decline of oil and metals prices may result in a fiscal crisis in the region, especially in the three largest and commodity-dependent economies (Nigeria, South Africa, and Angola)" con una possibile contrazione del loro GDP tra il 7 e l'8%: AA.VV., *Assessing the Economic Impact of Covid-19 and Policy Responses in Sub-Saharan Africa, Africa's Pulse*, cit., 35 ss.

<sup>121</sup> Nell'operare delle quali è arduo riconoscere sia la logica della separazione dei poteri sia l'effettività del potere limitato e responsabile, cuore del costituzionalismo liberaldemocratico.

<sup>122</sup> Riferimenti in proposito al database *African Government Responses to COVID-19*, consultabile sul sito *internet* [www.icnl.org](http://www.icnl.org).

### 9. *What next o What's next?*

Il *Coronavirus* si abbatte su un’Africa per larga parte già stremata da altre calamità e dai profondi e a volte terribili contrasti sociali; in quest’Africa il *lockdown* accelera le dinamiche delle diseguaglianze, ponendo ancor più ai margini delle società i molti che sopravvivono nel “mondo informale” con limitata o bassissima disponibilità di *facilities*, energia elettrica e acqua corrente. E per cogliere appieno la portata drammatica dell’effetto in parola è sufficiente segnalare come molti dei Paesi subsahariani occupino la gran parte delle posizioni di coda per concentrazione di ricchezza secondo l’indice di Gini<sup>123</sup>.

Anche per questo, v’è consapevolezza diffusa che per l’eliminazione della minaccia del virus e dei suoi effetti nocivi a largo spettro non si prospetta un percorso breve né agevole: qualcuno a proposito delle generazioni cresciute nel nuovo Sudafrica del *post-apartheid* ha parlato del materializzarsi anche per loro di una “long walk to freedom”<sup>124</sup>, parafrasando la nota idea-guida di Nelson Mandela, ma v’è da sperare che questo sia fondamentalmente un forte incoraggiamento per costoro a far appello, nell’affrontare le contingenti difficoltà, a tutte le risorse morali patrimonio del nuovo Sudafrica e che il percorso dell’uscita da quest’emergenza non risulti così disseminato di dolore e afflizione come è stato, per le generazioni precedenti, quello della lotta contro l’*apartheid*.

Gettano un’ombra sull’implementazione delle misure restrittive di movimento interpersonale le notizie di gravi episodi di violenza da parte delle forze di sicurezza per far rispettare il *lockdown* (peraltro, tale deterioro fenomeno è tutt’altro che singolare privilegio del Sudafrica nel subcontinente)<sup>125</sup>. In particolare, l’intervento violento della polizia in quelli che sono normali episodi della vita quotidiana unitamente al dispiegamento attivo dell’esercito nella tutela dell’ordine pubblico possono apparire, nel lembo più a sud del Continente, quale il riproporsi di un terribile passato, assumendo i contorni di uno sconcertante ritorno alle logiche dell’*apartheid*<sup>126</sup> (e per ironia della sorte il *Freedom Day*<sup>127</sup> 2020 si è celebrato in regime di autoconfinamento generalizzato per imposizione del *lockdown*).

Sul versante istituzionale, quanto alla gestione dell’emergenza sanitaria nel caso sudafricano, spicca non tanto il ruolo primario dell’esecutivo (fisiologico nelle emergenze), ma quello particolarmente recessivo del Parlamento (conseguenza anche della scelta di non aver attivato, come visto, i meccanismi d’eccezione di cui alla *Sec. 37 CRSA*), rimasto spettatore passivo di un’emergenza alimentata da un

<sup>123</sup> Nelle stime più recenti tra i più *unequal countries* in assoluto del globo figurano il Sudafrica, la Namibia e lo Zambia (fonte: World Bank estimate, [www.indexmundi.com/facts/indicators/SI.POV.GINI/rankings/africa](http://www.indexmundi.com/facts/indicators/SI.POV.GINI/rankings/africa)).

<sup>124</sup> T. Head, *Leaving Lockdown: Ramaphosa reveals SA's five-level exit strategy*, cit.

<sup>125</sup> In materia, tra i moltissimi interventi di informazione *online*, cfr. D. Olowe, *Coronavirus in Africa: Whipping, shooting and snooping*, in *BBC News*, 9 aprile 2020 (consultabile su sito [internet www.bbc.com](http://internet.www.bbc.com)).

<sup>126</sup> K. Allen, A. du Plessis, *Africa's heavy-handed lockdown policing must not become the new normal*, in *The Guardian*, 1° Maggio 2020 (consultabile sul sito [internet www.theguardian.com](http://internet.www.theguardian.com)).

<sup>127</sup> Festa pubblica che commemora la ricorrenza delle prime storiche elezioni multirazziale del Paese svoltesi il 27 aprile 1994.



flusso notevolissimo di eterogenei atti dell'esecutivo e rispetto alla quale non può intervenire a dettarne quanto meno i tempi<sup>128</sup>. Ma questa, peraltro, non è una novità della crisi. La questione della radicata deferenza del Parlamento nei confronti dell'esecutivo nell'ordinamento sudafricano rimanda più a un problema politico e legislativo che a carenze dei (ovvero nei) congegni costituzionali. La cronica debolezza delle funzioni ispettive e di controllo del Parlamento sull'esecutivo (in collegamento con la legislazione elettorale che definisce, in accordo con la CRSA, una formula elettorale proporzionale a carattere puro con liste chiuse: c.d. *closed party list system*) è diventata visibile soprattutto durante la presidenza di Jacob Zuma e il periodo criticamente denominato come "State capture era", nel corso del quale l'ANC e, di conseguenza, il Parlamento sono apparsi affetti da sindrome di grave miopia<sup>129</sup>. Forma "patologica" quest'ultima riscontrata dalla pronuncia con cui la Corte costituzionale ha statuito che la *National Assembly* ha mancato di porre in essere i meccanismi adeguati "to hold the President [Zuma] accountable"<sup>130</sup>.

Resta comunque ferma nell'ordinamento sudafricano la piena garanzia del controllo giurisdizionale sulle misure adottate<sup>131</sup> e giova segnalare come

---

<sup>128</sup> La gestione delle misure di contenimento della pandemia è stata sinora centralizzata, e l'effettività e l'efficacia delle misure stesse è garantita dalla catena di impulso politico che dal centro si dirama alla periferia attraverso il controllo da parte dell'ANC della quasi totalità degli organi provinciali, situazione questa che fa assumere alla declinazione pratica del modello di decentramento politico territoriale sudafricano (articolato su nove enti territoriali dotati di autonomia politico-legislativa denominati Province) i tratti di un ordinamento "regionale" a vocazione centralistica o, se si preferisce, di *weak federal system*. Come accennato, nella prassi l'ANC copre tutti gli spazi democratici della rappresentanza salvo la Provincia del Western Cape, il governo della quale è stato conquistato dal principale partito di opposizione, la *Democratic Alliance*. Per tanto, otto delle nove Province sono controllate politicamente dall'ANC, lo stesso partito che detiene una larga maggioranza in Parlamento e, ininterrottamente dal 1994, esprime il Presidente della Repubblica. In argomento, di recente, cfr. N. Steytler, *The Withering Away of Politically Salient Territorial Cleavages in South Africa and the Emergence of Watermark Ethnic Federalism*, Forum of Federations – Occasional Paper Series Number 36, 2019 (consultabile sul sito *internet constitutionnet.org*), il quale nel mettere a fuoco come il tema delle autonomie territoriali (sentito in particolare da componenti dell'etnia bianca per il Gauteng e dell'etnia Zulu in riferimento al Kwa-Zulu Natal) abbia perso molto della valenza assunta nel periodo costituente osserva che "The nonterritorial black/white divide, manifested by the continued inequality in wealth between the two racial groups, is still the dominant cleavage, which has led to the increasing questioning of the non-territorial comprise between the ANC and the NP over the protection of property rights".

<sup>129</sup> L. Naidoo, *How we can reform Parliament to be open, responsive and transparent*, in *City Press*, 31 ottobre 2019 (consultabile sul sito *internet city-press.news24.com*), il quale tra l'altro evidenzia, da un lato, che da più parti si sia richiesta una modifica della legislazione elettorale (lo stesso Presidente Nelson Mandela, nel marzo 1999, in occasione del suo "*final speech*" in Parlamento ha chiesto che il "*closed party list system*" fosse rivisto) e, dall'altro lato, come non si debba cadere nella illusoria tentazione di ritenere la modifica della formula elettorale la panacea per il rinvigorismento delle funzioni di controllo del Parlamento poiché occorre anche un cambiamento nella cultura politica per cui tutti i membri del Parlamento "accept their constitutional responsibility to hold the executive and organs of state to account" e, più in generale, che "any electoral change" sia "accompanied by a cultural shift in how Parliament operates".

<sup>130</sup> Cfr. *Economic Freedom Fighters and Others v Speaker of the National Assembly and Another* (CCT76/17), 29 del dicembre 2017.

<sup>131</sup> Cfr., in particolare, N. Fritz, *States of Emergency*, cit., (61-)11 ss., ad opinione del quale le previsioni in tal senso della *Sec. 37 CRSA* "mark an obvious departure from the emergency

l'orientamento dell'esecutivo di sostanziale "fuga dall'emergenza costituzionale" abbia trovato sponda, tra l'altro, in un pronunciamento della Corte costituzionale sudafricana, del 30 marzo 2020, che ha rigettato (per sostanziale manifesta infondatezza) un ricorso diretto di costituzionalità proposto con riguardo alla validità della Dichiarazione dello stato di disastro nazionale<sup>132</sup>. Pur non potendosi far riferimento agli istituti di garanzia delineati alla *Sec. 37 CRSA* per lo stato di emergenza, fruttuoso presidio può comunque rivelarsi la valorizzazione dell'articolato principio della *Rule of Law*.

In concreto, i profili applicativi dello stato di eccezione nell'ordinamento della *Rainbow Nation* hanno originato dubbi di legittimità sia nel metodo (con riguardo, tra l'altro, all'operare del NCC) che nel merito (con alcune misure, peraltro di non primario rilievo, che agli occhi di commentatori sembrano accusare difficoltà a superare appieno il *test* di proporzionalità<sup>133</sup>). Dubbi che al momento sono rimasti confinati alle riflessioni di osservatori e commentatori.

La cifra della vicenda delle misure di contrasto alla pandemia da Covid-19, in Africa subsahariana come altrove, sta nei *trade offs* tra sicurezza e libertà (resi ancor più complessi dalla circostanza che a sud del Sahara è più difficile avere uno specchio statistico affidabile di quel che accade in concreto). Anche a queste latitudini di fronte alla minaccia pandemica da Covid-19 nel temperamento tra diversi beni e valori costituzionali di primario rilievo a dominare è un principio di precauzione coincidente con l'affermazione piena della fondamentale importanza del diritto alla salute. Tecnica del bilanciamento, che per come è stata declinata specie nel quadro della realtà sudafricana, finisce per sollevare qualche perplessità<sup>134</sup>.

La legalità costituzionale nella crisi è messa alla prova in Sudafrica (ma situazioni non troppo dissimili si riscontrano in altri Paesi dell'Africa subsahariana come Zimbabwe e Kenya, per citarne alcuni). In tutti i casi si staglia forte la necessità di sintonizzare il più possibile la prassi con i precetti costituzionali poiché la deroga, la sospensione o anche la "semplice" limitazione dei diritti, attenua la prescrittività della Costituzione (e ciò tanto più se la compressione dei diritti, pur ispirata all'esigenza di fronteggiare la crisi, è realizzata bypassando le norme costituzionali emergenziali). Notevoli possono essere, in quest'ottica, le

---

provisions under the apartheid legal order... which sought time and again to oust judicial review, making protection by the courts, 'for all practical purposes, non-existent'".

<sup>132</sup> La Corte con proprio *Order* ha stabilito che "the application should be dismissed as it bears no reasonable prospects of success" (disponibile all'indirizzo *internet* [www.saflii.org/images/HBR-Foundation-Court-ruling.pdf](http://www.saflii.org/images/HBR-Foundation-Court-ruling.pdf)).

<sup>133</sup> In proposito cfr. P. De Vos, *Why the Management of the Lockdown Threatens Respect for the Rule of Law*, in *Constitutionally Speaking*, 6 maggio 2020 (consultabile sul sito *internet* [constitutionallyspeaking.co.za/](http://constitutionallyspeaking.co.za/)), con particolare riguardo anche alla problematica del divieto di vendita di "hot cooked food".

<sup>134</sup> Un problema di grosso momento M. van Staden, *Civil Liberty During a State of Disaster or Emergency in South Africa. The Case of the Coronavirus Pandemic*, cit., 27, lo pone in relazione alla più ampia questione della proporzionalità tra la risposta data dall'ordinamento sudafricano con attivazione dello stato di eccezione (*recte*: stato di disastro nazionale) riguardo al *coronavirus outbreak* e quella che allora si dovrebbe dare per "other prevalent diseases in South Africa" con tasso di mortalità maggiore che aprirebbe "to a permanent state of emergency until all these other, worse conditions, are also solved".

ripercussioni sul *frame of government across Africa* legate alla legittimazione obiettiva – sotto l'usbergo della crisi – della preminenza incontrastata di esecutivi impermeabili alla responsabilità politica (istituzionale e diffusa): non del tutto ingiustificato è in siffatto orizzonte il timore che lo stato di eccezione possa favorire, specie in ordinamenti afflitti da tensioni etnico-religiose o da gravi difficoltà di vario genere, forme di abuso e dischiudere le porte all'arbitrio innescando (o rafforzando) derive autoritarie.

Da altro punto di vista, una volta evitata auspicabilmente la catastrofe umanitaria, la crisi può essere un'occasione per intervenire sulle debolezze strutturali del Continente, spingendo gli Stati africani a maggiori investimenti nei sistemi sanitari e nei sistemi di protezione sociale<sup>135</sup>.

Nessuno Stato africano è in grado di affrontare da solo la sfida. Una nuova architettura e un nuovo slancio della solidarietà per l'Africa e intra-africana appaiono imprescindibili. Fa eco al riguardo l'auspicio espresso dal Presidente sudafricano Ramaphosa nel suo primo intervento sulla pandemia: "[this] emergency demands co-operation, collaboration and common action. More than that, it requires solidarity, understanding and compassion"<sup>136</sup>.

Importante può essere il ruolo delle organizzazioni operanti a livello sia continentale (Unione Africana)<sup>137</sup> che subcontinentale (le otto *Regional Economic Communities*), ma in ogni caso una particolare e mirata solidarietà internazionale<sup>138</sup> (che non lasci il ruolo di attore protagonista quasi esclusivo alla Cina) dovrebbe investire l'Africa. Perché l'Occidente non può non nutrire un senso di "cattiva coscienza" nei confronti del passato anche prossimo dell'Africa, e perché è nell'interesse di tutti nell'epoca in cui le crisi tendono a combinarsi, a sovrapporsi,

---

<sup>135</sup> Come ha di recente prospettato, in autorevole sede, il *Minister of Finance, Economy and Planning* della Guinea Equatoriale: C.A. Mba Abogo, *3 ways COVID-19 could actually spark a better future for Africa*, in *World Economic Forum*, 11 maggio 2020 (consultabile sul sito internet [www.weforum.org](http://www.weforum.org)).

<sup>136</sup> V. *Statement by President Cyril Ramaphosa on measures to combat COVID-19 epidemic*, 15 marzo 2020, cit.

<sup>137</sup> Si pensi, tra l'altro, ai possibili sviluppi del processo continentale di integrazione economica all'insegna dell'*African Continental Free Trade Area* (CFTA), quando saranno superate le diffidenze di alcuni Stati alla ratifica dei relativi strumenti normativi nell'ambito dell'Unione Africana.

<sup>138</sup> Una prima, concreta misura potrebbe consistere nella riduzione del debito per i Paesi africani impegnati nella lotta al *virus*, secondo quanto raccomanda il Direttore generale dell'OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus: "*For those countries, debt relief is essential to enable them to take care of their people and avoid economic collapse*" (v. *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, 3 aprile 2020 (consultabile sul sito internet [www.who.int](http://www.who.int)). Si tratta, come afferma lo stesso Direttore generale dell'OMS, di un terreno di cooperazione tra OMS, FMI e Banca mondiale (quest'ultima, coerentemente, a sostegno di strategie che includano misure di assistenza – a breve termine – e misure per la ripresa – a medio termine – volte a rafforzare i sistemi sanitari, fornendo sostegno al reddito ai lavoratori e sostegno alla liquidità per le imprese sostenibili, suggerisce di assicurare ai Paesi africani assistenza finanziaria da parte dei loro *partner* di sviluppo, tra cui l'assistenza multilaterale relativa al Covid-19 e il congelamento del servizio sul debito con i creditori bilaterali ufficiali: AA.VV., *Assessing the Economic Impact of Covid-19 and Policy Responses in Sub-Saharan Africa, Africa's Pulse*, cit., 65 s.).

a dar vita a *cluster* di emergenze, dislocarsi con rapidità da un'area a l'altra riorganizzando i fattori delle mappe geopolitiche.

*Romano Orrù*  
Dip.to di Scienze politiche  
Università degli Studi di teramo  
rorru@unite.it