



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

L'emergenza COVID-19 in Brasile e l'atteggiamento negazionista di Bolsonaro

*Laura Alessandra Nocera**

Abstract

As the international crisis due to the COVID-19 emergence, the President of Brasil denies risks of a pandemic flu and opens to negationists' propaganda on the effects of the virus. His policy substantially differs from the extraordinary measures commonly adopted, at an international level, in order to contain the epidemic, and it may lead to a general context of inner crisis in the political and legal asset of the Federation. In fact, Brasil is characterized by a peculiar scenario, where Federal Government, Parliament and President don't always agree and national institutions are often in contrast with the States. Indeed, conflicts between Government and Courts are ongoing for a normative plan to contain the epidemic.

Keywords: Brasil – Bolsonaro – COVID-19 – Courts – federalism.

SOMMARIO: 1. “Bolsonarismo” e pandemia; 2. I provvedimenti per il contenimento della pandemia; 3. Conflitti istituzionali: 3.1 ...tra esecutivo e Corti; 3.2 ...tra centro e periferia; 4. Conclusioni.

1. “Bolsonarismo” e pandemia

Il Brasile è il primo paese latino-americano ad essere stato colpito dal COVID-19¹ ed è tuttora quello con il numero più elevato di contagi e di morti².

Tuttavia, nel clima internazionale volto al contenimento dell'epidemia da COVID-19, in ottemperanza alle prescrizioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), il Presidente della Repubblica Federale brasiliana, Jair Bolsonaro,

* Post-Doc Fellow in Storia e Istituzioni delle Americhe presso il Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici, Università degli Studi di Milano. Contributo referato internamente a cura della Direzione.

¹ Il primo caso si è registrato a São Paulo il 26 febbraio 2020.

² Alla data di consegna del contributo (31.05.2020), il numero di decessi in Brasile è di 26.764, mentre i casi di contagio confermati superano i 439.000.

si è distinto per un atteggiamento di palese scetticismo e contestazione del rischio pandemico in Brasile, in contrasto con le misure contenitive messe in atto da tutti gli altri paesi.

Nel suo primo discorso a reti unificate in merito all'emergenza sanitaria del 12 marzo 2020, Bolsonaro ha condannato l'isterismo collettivo e generalizzato per una malattia, da lui stesso definita una *gripezinha*, non più letale di una normale influenza e che avrebbe attaccato unicamente sistemi immunitari già compromessi (persone anziane o immunodepresse o già sofferenti di ulteriori patologie)³. Il caso dell'Italia, dove a marzo si contava il maggior numero di contagi e di decessi, è stato descritto dallo stesso Bolsonaro come tipico di una società con troppi anziani e, pertanto, più vulnerabile⁴.

Nel discorso televisivo alla nazione del 31 marzo, Bolsonaro, inoltre, ha dichiarato di non condividere le misure contenitive approvate dal Congresso (così, per esempio, la *Lei de Quarantina* che, come sarà delineato in seguito, ha disposto misure di isolamento generale) o dagli enti locali e ha lanciato un'aperta provocazione, affermando che forse i brasiliani non sarebbero morti di COVID-19, ma certamente sarebbero morti di fame e di povertà⁵. A queste dichiarazioni, hanno fatto da corollario video diffusi su *YouTube* che ritraevano il Presidente mentre stringeva mani e abbracciava persone e *post* provocatori sui profili *social* del Presidente che evidenziavano la sua buona salute, il suo fisico da atleta e l'assenza di pericoli per la salute pubblica⁶. I *tweet* sono stati a volte rimossi, qualche ora dopo, dallo stesso *staff* presidenziale⁷.

Di fronte a simili manifestazioni di *machismo*, alcuni imprenditori brasiliani si sono sentiti incoraggiati a lanciare una campagna sulla ripresa delle attività lavorative e commerciali e della normale vita sociale. Con lo *slogan* «O Brasil não pode parar», sono stati diffusi video sui *social*, notizie rassicuranti sulla limitata contagiosità della malattia e sono stati organizzati veri e propri *flashmob* contro la campagna dello *#stayathome*⁸.

³ Si rinvia alla visione del video della dichiarazione presidenziale pubblicato il 12 marzo 2020 da *TV BrasilGov* su *YouTube* (link di riferimento: <https://www.youtube.com/watch?v=bS2qiXHtMnI>) e del video della conferenza stampa dell'esecutivo, pubblicato il 18 marzo 2020 sempre da *TV BrasilGov* su *YouTube* (link di riferimento: <https://www.youtube.com/watch?v=B71KwqAeYsA>).

⁴ L.A. Nocera, *Covid-19 in Brasil: Bolsonaro denies the risk of a pandemic flu. Conflicts between Government and Courts are ongoing for a normative plan in order to contain the epidemic*, in *Osservatorio NAD*, 20.04.2020 (<http://nad.unimi.it/covid-19-in-brasil-bolsonaro-denies-the-risk-of-a-pandemic-flu-conflicts-between-government-and-courts-are-ongoing-for-a-normative-plan-in-order-to-contain-the-epidemia/>).

⁵ Si rinvia alla visione del video sul *Pronunciamento do Presidente*, pubblicato il 31 marzo 2020 dal canale ufficiale del governo, *Planalto*, sulla piattaforma *YouTube* (link di riferimento: https://www.youtube.com/watch?v=16RR2rG_AKA).

⁶ Tuttora, diversi video come quelli citati sono visibili nel canale *YouTube* di Jair Bolsonaro (link di riferimento: <https://www.youtube.com/channel/UC8hGUtEgVvnp6IaHSAg1OQ>).

⁷ Si rinvia alla consultazione degli ultimi numeri di *Folha de São Paulo*, di *O Globo*, di *O Tempo*, di *Nexo Jornal* e di *Saraiva*.

⁸ Il video della campagna governativa per la ripartenza economica del Brasile è visibile su *YouTube* al link <https://www.youtube.com/channel/UC8hGUtEgVvnp6IaHSAg1OQ>.

L'atteggiamento di Bolsonaro durante l'emergenza sanitaria è perfettamente aderente al cosiddetto "bolsonarismo", ovvero una forma particolare di "populismo"⁹, costituita da una miscellanea di nostalgia per il passato regime autoritario¹⁰ e di insensibilità nei confronti delle minoranze e dell'ambiente, atteggiamento che il Presidente ha costruito già in campagna elettorale, in aperta discontinuità con la tradizione democratica precedente¹¹.

Nell'approccio all'emergenza COVID-19, il comportamento di Bolsonaro si pone in contrasto con il Congresso, che ha approvato un piano normativo di contenimento della pandemia, con le Corti, che hanno tentato di porre rimedio ai problemi provocati dai decreti presidenziali, censurandone le parti palesemente contrarie alla carta costituzionale, e, infine, con i poteri locali, per la ripartizione e la suddivisione delle competenze tra Federazione e Stati federati nell'intervento d'urgenza per contenere la pandemia¹². In questo modo, si è generato inevitabilmente un sentimento di sfiducia nelle istituzioni da parte dei cittadini¹³.

Il 3 maggio 2020, Bolsonaro si è unito ad una manifestazione di piazza contro il Congresso e la Corte Suprema, protestando per la loro ingerenza nella sua amministrazione ed esprimendosi in favore di una riapertura totale degli esercizi commerciali e delle attività economiche. Tale comportamento ha sollevato un'ondata di critiche da parte di diverse forze politiche e ha generato un malcontento diffuso nella stessa opinione pubblica con un crollo dell'indice di gradimento¹⁴.

⁹ Sulle caratteristiche del "populismo", con particolare riferimento alla situazione latino-americana, cfr.: L. Zanatta (a cura di), *Il populismo: una moda o un concetto?*, il Mulino, Bologna, 2004.

¹⁰ A tal proposito, è necessario ricordare che, prima ancora di essere eletto Presidente, Bolsonaro ha mostrato spesso il suo apprezzamento per il regime dittatoriale del 1964-1984, di cui ha difeso anche i metodi più violenti e l'utilizzo della tortura. Tra le altre testimonianze, si veda la sua intervista rilasciata a Cláudia Carneiro per *Istoé Gente* il 14 febbraio 2000 (https://web.archive.org/web/20000526120540/https://www.terra.com.br/istoegente/28/reportagens/entrev_jair.htm).

¹¹ Sul termine "bolsonarismo" e la sua applicazione, cfr.: M.G. Losano, *La libertà d'insegnamento in Brasile e l'elezione del Presidente Bolsonaro*, Mimesis, Milano, 2019, p. 39; L.A. Nocera, *The Bolsonaro Presidency Between Populist Electoral Propaganda and Authoritarian Degeneration*, in *Poliarchie*, Vol.2 No.2, 2019, pp. 287-291. Cfr. anche: M.C. Monteiro, M. De Sousa, F. Pereira da Silva, *Bolsonaro*, Fundação Getulio Vargas (FGV), www.fgv.br.

¹² T. Da Rosa de Bustamante, E. Peluso Neder Meyer, "Bolsonarism" and Covid-19: Truth Strikes Back, in *Int'l J. Const. Law Blog*, 24th March 2020 (<http://www.iconnectblog.com/2020/03/bolsonarism-and-covid-19-truth-strikes-back/>).

¹³ P. Magri, *Brasile, Bolsonaro contro (quasi) tutti, Speciale Coronavirus n.33*, in *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 14.04.2020 (<https://www.ispionline.it/it/publicazione/speciale-coronavirus-n33-brasile-bolsonaro-contro-quasi-tutti-25761>).

¹⁴ Secondo un'inchiesta di *Datafolha* del 27 aprile, l'indice di gradimento e di fiducia nelle azioni del Presidente è sceso dal 35% al 27%, mentre l'indice di disapprovazione e di critica negativa nei suoi confronti è salito al 49%.

2. I provvedimenti per il contenimento dell'epidemia

Il 6 febbraio 2020 il Congresso brasiliano ha approvato la cosiddetta *Lei de Quarantina* (n.13.979/2020)¹⁵. Il provvedimento, adottato sulla base del principio di precauzione (*in dubio pro salute*), dispone lo stato generale di isolamento e l'osservanza di uno stretto periodo di quarantena per coloro che provengono da un paese estero (pena il pagamento di una sanzione di 300 *reais*)¹⁶. La *Lei* definisce l'isolamento come una forma di «separazione fisica e domiciliare» ordinata dalle autorità federali e statali esclusivamente nei confronti di persone infette e/o malate, in modo che esse non siano poste in diretto contatto con persone non contagiate o mai interessate dall'epidemia (art.2, par.I, legge 13.979/2020). La *Lei* è stata riformata e integrata dalla *Medida Provisória* n.926/2020, cioè da un atto avente forza di legge, adottato direttamente dall'esecutivo per particolari ragioni di rilevanza e urgenza, con effetto immediato e validità di 60 giorni (con possibilità di proroga), ed approvato dal Congresso solo successivamente l'adozione, tramite la sua trasformazione in *Resolução* (art.62, Costituzione)¹⁷. In base a tale modifica, le misure di isolamento sociale e di quarantena possono essere imposte solo dal Ministro della Salute o da un suo delegato (art.3, par. VII, legge 13.979/2020), mentre solo il Presidente della Repubblica può decidere sul funzionamento delle attività essenziali (art.3, par. VIII, legge 13.979/2020)¹⁸.

In linea con le disposizioni contenute nella *Lei de Quarantina*, il Ministero della Salute, presieduto dal Ministro Luis Mandetta, ha adottato l'*Ordem de Seguração* n.366/2020 che ha previsto misure di prevenzione generale per limitare la diffusione del contagio, oltre alla chiusura di alcuni servizi e attività commerciali aperte al pubblico¹⁹.

I provvedimenti adottati dal Ministro della Salute hanno provocato una reazione da parte del Presidente, che ha raggiunto l'apice il 16 aprile, quando, al termine di un vertice di governo al *Planalto*, Mandetta ha rassegnato le dimissioni. Il nuovo Ministro della Salute, Nelson Teich, oncologo e consulente dell'Hospital Israelita Albert Einstein, proprietario di diverse strutture ospedaliere

¹⁵ *Lei de Quarantina* n.13.979 del 6.02.2020 (http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm).

¹⁶ V. Archegas, *Pushing the Boundaries of Legal Normality Brazil's Response to COVID-19 as a "Legislative Model" Approach*, in *Verfassungsblog*, 10th April 2020 (<https://verfassungsblog.de/pushing-the-boundaries-of-legal-normality/>)

¹⁷ Per il testo della Costituzione della Repubblica Federale del Brasile, si rinvia alla consultazione del documento in lingua originale su *federalismi.it* (link di riferimento: <https://federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=12908&dpath=document&dfile=09052009142145.pdf&content=Cost%2E%2BCostituzione%2Bdel%2BBrasile%2B%28lingua%2Boriginale%29%2B%2D%2B%2D%2B%2D%2B%2D%2B%2D%2B>).

¹⁸ *Medida Provisória* n.926 del 20.03.2020 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm).

¹⁹ *Ministério de Saúde, Ordem de Seguração* n.366/2020 (<https://www.saude.gov.br/>).

a Rio, nonché artefice del piano sanitario nazionale, ha proposto un isolamento “verticale” solo per anziani e soggetti a rischio²⁰.

Un ulteriore contrasto si è verificato tra il Presidente e il Ministro della Giustizia, Sérgio Moro²¹, che era stato uno dei più importanti sostenitori della campagna elettorale di Bolsonaro e uno degli artefici del suo successo elettorale²². Tuttavia, Moro non ha condiviso l’assenza di misure di protezione nei confronti degli indigeni nella Foresta Amazzonica e la mancanza di un’adeguata politica sanitaria che includesse le popolose *favelas* urbane²³. Dopo l’improvviso licenziamento di Maurício Valeixo, direttore generale della polizia federale, Moro ha rassegnato le dimissioni il 24 aprile 2020, lamentando un’intromissione presidenziale nelle nomine di polizia e di magistratura che, compromettendo l’equilibrio democratico tra le istituzioni nazionali, delineerebbero un chiaro abuso di potere da parte di Bolsonaro²⁴.

Nonostante l’evidente conflittualità con i componenti del governo, Bolsonaro ha proseguito nell’intento di far ripartire l’economia brasiliana, paralizzata dall’epidemia, e ha fatto pressioni perché fosse approvato un piano di ripartenza economica. Per queste ragioni, il Presidente ha adottato la *Medida Provisória* n.959/2020, che ha aumentato i *serviços essenciais* che possono essere riaperti: tra questi, tutti i servizi commerciali, alimentari, meccanici e di trasporto e, in linea

²⁰ Il 15 maggio 2020, anche Nelson Teich ha rassegnato le proprie dimissioni da Ministro della Salute per insanabile contrasto con la politica presidenziale. Alla data di consegna del contributo (31.05.2020), il Ministro della Salute *ad interim* è Eduardo Pazuello.

²¹ Sérgio Moro, come procuratore, ha indagato sul coinvolgimento di diverse figure politiche (tra i quali, gli ex Presidenti della Repubblica Lula e Dilma Rousseff) nella nota *Operação Lava Jato*. Sul caso *Lava Jato*, cfr.: V. Netto, *Lava Jato. O Juiz Sérgio Moro e os bastidores de Operação que abaco o Brasil*, Primeria Pessoa, Rio de Janeiro, 2016. Oggi, dopo l’emersione di alcune conversazioni private di Moro, si discute apertamente sulla tendenziosità del caso *Lava Jato*, costruito appositamente come uno dei più imponenti processi politici, che ha destabilizzato le istituzioni brasiliane e favorito l’ascesa di Bolsonaro. Un notevole contributo a questa recente interpretazione del caso è derivato dall’inchiesta giornalistica condotta dal Premio Pulitzer Glenn Greenwald per *The Intercept Brasil*. Sull’argomento, si rinvia a: S. Corrado, *Il Watergate brasiliano che svela i segreti della Lava Jato*, in *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 26.06.2019 (<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/il-watergate-brasiliano-che-svela-i-segreti-della-lava-jato-23366>).

²² C. Paixão, *Un Golpe Desconstituente?*, in *JOTA*, 12th May 2016 (https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/democracia-e-constituicao-um-golpe-desconstituente-12052016).

²³ Sulle dichiarazioni di Sérgio Moro a proposito dell’emergenza da COVID-19, si rinvia all’intervista rilasciata per *Brasil News* in data 1.04.2020 e visibile sul canale del notiziario sulla piattaforma *YouTube* (link di riferimento: <https://www.youtube.com/watch?v=W4s9MDn6rZw>).

²⁴ Le dimissioni di Sérgio Moro, inoltre, si inseriscono all’interno dell’indagine avviata dal Supremo Tribunale Federale brasiliano sul Presidente Jair Bolsonaro per aver interferito politicamente con la magistratura. L’*Ação Civil* è stata presentata in data 24 aprile 2020 dal procuratore generale Augusto Aras, mentre l’istruttoria, condotta dal giudice del Supremo Tribunale Federale Celso de Mello, è iniziata il 27 aprile. L’ex Ministro e giudice Sérgio Moro è stato chiamato a deporre, come persona informata sui fatti, in data 5 maggio 2020. Dopo le sue dimissioni, è stato nominato Ministro della Giustizia Jorge Oliveira.

generale, tutti i servizi volti alla produzione e all'offerta di lavoro, ivi compresi gli studi dei professionisti²⁵.

In contemporanea, è stato lanciato un piano di ripresa economica, denominato *Plan Pró-Brasil*, per il quale è stato stanziato dal governo a partire da ottobre 2020 un fondo di 30.000 milioni di *reais* (pari a quasi 5.000 milioni di dollari), con lo scopo di incentivare gli investimenti nel settore privato e per inaugurare un programma di costruzione di opere pubbliche (con particolare attenzione per il settore minerario e per quello delle telecomunicazioni). Tuttavia, nulla è stato previsto per garantire famiglie e piccole imprese colpite dai danni economici causati dall'epidemia, né sono state predisposte misure socio-assistenziali o ammortizzatori sociali. Pertanto, un piano simile non sostiene socialmente ed economicamente la popolazione brasiliana, contrariamente a quanto previsto dai programmi sociali degli ultimi decenni che avevano favorito la crescita economica del paese e il benessere della popolazione²⁶. Inoltre, il piano incentiva una ripresa lavorativa ed economica in tempi brevi, in contrasto con qualsiasi avvertimento medico-scientifico²⁷.

Anche i governi degli Stati federati e dei municipi hanno disposto misure di contenimento e di prevenzione dell'epidemia, quali il distanziamento sociale, la chiusura di alcune attività, l'ingresso limitato nei locali²⁸. In particolare, i municipi più popolosi hanno introdotto misure piuttosto rigorose, che sono diventate ancora più severe dopo l'allentamento da parte del governo nazionale. Per esempio, il municipio di São Paulo, una delle città più colpite dall'epidemia (con il 27% dei contagiati), non solo ha predisposto, attraverso ordinanze municipali, misure severe per il contenimento dell'epidemia e il distanziamento sociale (obbligando ristoranti e negozi ad organizzarsi per non creare assembramenti al loro interno, sospendendo e cancellando concerti ed eventi ludici o culturali, ivi comprese le partite di calcio), ma ha anche annunciato che tali misure saranno, in ogni caso, prorogate oltre il termine previsto per il ritorno alla normalità e, soprattutto, al di là di qualsiasi eventuale provvedimento dell'esecutivo.

²⁵ *Medida Provisoria* n.959 del 29.04.2020 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv959.htm).

²⁶ Cfr.: L. Pegoraro, *Presentazione: La Costituzione brasiliana, dai principi ai programmi sociali*, in G. Cordisco (a cura di), *Un paese per tutti. Come il Brasile ha ridotto la povertà e promosso l'inclusione sociale: un'analisi del programma BolsaFamilia*, filodiritto, Bologna, 2016.

²⁷ Sul rapporto tra scienza e diritto, cfr.: S. Jasanoff, *Reframing Rights: Bioconstitutionalism in the genetic age*, The MIT Press, Cambridge, 2011; S. Jasanoff, *Can Science Make Sense of Life?*, Polity Press, London, 2019.

²⁸ L.A. Nocera, *Covid-19: Latin America in alert to face the sanitary emergence*, in *Osservatorio NAD*, 20.03.2020 (<http://nad.unimi.it/covid-19-latin-america-in-alert-to-face-the-mecidal-emergence/>), e anche in *Osservatorio Covid19, DPCE online*, 26.03.2020 (<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/announcement/view/168>).

3. Conflitti istituzionali

3.1 ...tra esecutivo e Corti

Il 28 marzo 2020, la Corte Federale di Rio de Janeiro si è pronunciata con *Despacho/Decisão* N° 510002647769.V15 su ricorso del Pubblico Ministero (*Ação Civil Pública*: N°. 5019484-43.2020.4.02.5101/RJ) avverso la *Medida Provisória* n.926/2020 dell'esecutivo. La stessa, infatti, oltre a legittimare unicamente il Ministro della Salute per l'adozione di provvedimenti di prevenzione generale, regolamentava quali misure restrittive della circolazione potessero essere disposte dai governi federati e locali per il contenimento dell'epidemia. Inoltre, forte del potere attribuito dalla *Medida* al Presidente della Repubblica circa l'individuazione dei servizi considerati essenziali per l'economia nazionale, il governo si era speso per sostenere la ripartenza economica brasiliana, in contrasto con lo stato di quarantena²⁹.

Il giudice federale, in particolare, ha sospeso la “campagna pubblicitaria” sostenuta dall'esecutivo in favore della ripartenza economica, ordinando al governo di stabilire entro 24 ore quali sono le attività che non possono essere interrotte e/o sospese, perché essenziali. Inoltre, lo stesso giudice federale ha ordinato al governo di fornire per quali validi motivi avesse deciso di prendere le distanze dai criteri scientifici che tutti i paesi hanno considerato per il contenimento della pandemia. In assenza di tali valide motivazioni, la campagna di ripresa delle attività economiche sarebbe pericolosa, in quanto incoraggerebbe le persone a tornare ad una vita normale senza osservare regole di condotta condivise dalla comunità scientifica e applicate per tutelare il diritto alla salute, di cui all'art.196 della Costituzione brasiliana del 1988.

Scaduto il termine, la Corte, avendo verificato che non erano state addotte valide giustificazioni, ha imposto ai rappresentanti legali dei *social network* e delle piattaforme digitali su cui era stata diffusa la campagna di ripartenza economica di rimuovere i relativi contenuti, pena il pagamento di una multa di 100.000 *reais*. Secondo la Corte, la divulgazione di siffatto materiale senza un presupposto scientifico equivarrebbe alla diffusione di vere e proprie *fake news*, che possono influire negativamente sulla reale comprensione del pericolo

²⁹ *Poder Judiciário, Justiça Federal, Seção Judiciária do Rio de Janeiro, Plantão – JFRJ, Ação Civil Pública* N°. 5019484-43.2020.4.02.5101/RJ, *Despacho/Decisão* N° 510002647769.V15 de 28.03.2020
(https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/3/96148FB70E4CCF_decisaobolsonaro.pdf;
https://eproc.jfrj.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=principal&sigla_orgao_sistema=TRF2&sigla_sistema=Eproc&msg=Sua%20sessão%20foi%20encerrada.%20Por%20favor,%20inicie%20uma%20nova%20sessão). Cfr.: L.A. Nocera, *Covid-19 in Brasil*, cit.

sanitario da parte dei cittadini brasiliani e sul loro comportamento virtuoso per prevenire qualsiasi contagio³⁰.

Va, tuttavia, fatto presente che, nonostante la *Medida*, tutti i componenti dell'esecutivo hanno preso le distanze dalla campagna di Bolsonaro per le riaperture e dal suo aperto atteggiamento di sfida alla cautela antivirus³¹. Infatti, considerando l'elevato seguito che il Presidente sembra ancora godere, i suoi comportamenti di sfida e di contrasto alle esigenze contenitive del contagio potrebbero avere serie conseguenze sulla salute pubblica. Per evitare tale rischio, il Consiglio Nazionale Forense ha presentato il 31 marzo 2020 un ricorso al Supremo Tribunale Federale brasiliano, che dovrà pronunciarsi in merito³².

3.2 ...tra centro e periferia

Il Brasile, come si evince dall'art.1 della Costituzione, è uno «Stato federale simmetrico»³³, che si costituisce su tre livelli, ovvero Unione federale, Stati e Distretti Federali e, infine, Comuni³⁴. Rientra nelle competenze comuni dell'Unione, degli Stati, dei Distretti Federali e dei Comuni la cura della salute e l'assistenza pubblica (art.23.II, Costituzione). Tutti i livelli sui quali è costituita la Federazione hanno una competenza legislativa concorrente in materia di previdenza sociale e di protezione e difesa della salute (art.24.XII, Costituzione). Il Comune, come livello territoriale e amministrativo più vicino al cittadino, ha il potere di legiferare su argomenti di interesse locale (art.30.I, Costituzione), può – limitatamente alla propria competenza territoriale – approvare leggi supplementari a quelle federali e/o statali (art.30.II, Costituzione) e, infine, deve fornire – con la cooperazione tecnica e finanziaria dell'Unione, del Distretto Federale e/o dello Stato membro – servizi di assistenza sanitaria alla popolazione (art.30.VIII, Costituzione).

A causa della veloce propagazione del contagio, Stati e Comuni hanno spesso adottato misure di contenimento e di isolamento sociale, sulla base della

³⁰ J.V. Cardoso, *The collision between Bolsonaro and the sovereignty of science: The Courts step in*, in *Int'l J. Const. Law Blog*, 9th April 2020 (<http://www.iconnectblog.com/2020/04/the-collision-between-bolsonaro-and-the-sovereignty-of-science-the-courts-step-in/>).

³¹ Con l'eccezione del Ministro per la Famiglia Damara Alves e di quello per l'Ambiente Ricardo Salles, rispettivamente rappresentanti delle chiese evangeliche estremiste e dell'industria dell'agrobusiness che hanno sostenuto l'elezione di Bolsonaro. Risulta controversa la posizione del Ministro dell'Economia Paulo Guedes, che sembra non esprimersi sull'argomento.

³² Alla data di consegna del contributo (31.05.2020), il Supremo Tribunale Federale non ha ancora deciso sul ricorso di incostituzionalità sollevato dal Consiglio Nazionale Forense.

³³ Cfr.: L. Pegoraro, *La Costituzione brasiliana del 1988 nella chiave di lettura dell'art.1*, Clueb, Bologna, 2006.

³⁴ C. Paixão, P. Blair, *Between Past and Future: The 30 Years of the Brazilian Constitution*, in *Int'l J. Const. Law Blog*, 10th October 2018 (<http://www.iconnectblog.com/2018/10/between-past-and-future-the-30-years-of-the-brazilian-constitution/>). Cfr. anche: A. Trento, *Il Brasile nell'ultimo ventennio*, in V. Ganattasio, R. Nocera (a cura di), *Democrazie inquiete. Viaggio nelle trasformazioni dell'America latina*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2017.

ripartizione delle competenze a livello territoriale e del decentramento dei poteri³⁵.

Per dirimere i conflitti di competenza tra centro e periferia, è intervenuto il Supremo Tribunale Federale³⁶. Questo si è pronunciato l'8 aprile 2020 in risposta ad un ricorso del Consiglio federale dell'Ordine degli Avvocati relativamente all'atteggiamento omissivo da parte dell'esecutivo federale nel contesto di preservazione della salute pubblica e di contenimento dell'epidemia. In particolare, il ricorrente lamentava la carenza di provvedimenti presidenziali e/o del Ministero della Salute in riferimento alla regolazione delle misure di contenimento relative alla circolazione o alla fruizione dei servizi essenziali, ai sensi di quanto stabilito dalla *Lei* n.13.979/2020 (cosiddetta *Lei de Quarantina*) e dalla *Medida Provisória* n.926/2020. A causa dell'inottemperanza dell'esecutivo, Stati e Comuni si sono dovuti necessariamente sostituire al livello federale, ai sensi degli artt. 23 e 24 della Costituzione, per l'adozione di provvedimenti che prevedessero nel dettaglio misure di contenimento. Sul punto, il STF ha stabilito che «non spetta al ramo esecutivo federale respingere unilateralmente le decisioni dei governi statali, distrettuali e municipali che, nell'esercizio dei loro poteri costituzionali, hanno adottato o adotteranno, nell'ambito dei rispettivi territori, importanti misure restrittive come l'imposizione di allontanamenti/isolamento sociale, quarantena, sospensione delle attività di insegnamento, restrizioni del commercio, attività culturali e circolazione delle persone, tra gli altri meccanismi noti per essere efficaci nel ridurre il numero di persone infette e decessi, come dimostrato dalla raccomandazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e da numerosi studi tecnico-scientifici»³⁷.

Successivamente, il STF ha confermato quanto stabilito nella decisione dell'8 aprile 2020 in altre pronunce in merito ai conflitti di competenza. Ad esempio, il STF brasiliano si è pronunciato il 15 aprile 2020 su un ricorso diretto di incostituzionalità presentato dal *Partido Democrático Trabalhista – PDT* avverso la *Medida Provisória* n.926/2020 e la *Lei* n.13.979/2020. Il ricorso sosteneva una parziale incostituzionalità della *Lei* e della *Medida*, nella parte in cui tali atti prevedono che le misure di isolamento e di quarantena, come misure provvisorie di carattere eccezionale, siano di esclusiva competenza dell'esecutivo nazionale e che sia compito del Presidente della Repubblica stabilire quali siano i servizi essenziali (art.3, *cabeça*, *incisos* I, II e VI, e *parágrafos* 8°, 9°, 10° e 11°, legge 13.979/2020). Secondo i ricorrenti, esisterebbe un contrasto tra gli atti impugnati e gli artt. 23.II, 198.I e 200.II della Costituzione federale relativamente alla

³⁵ V. Mazzuoli, H. Frazão, *Federalismo e Pandemia. Cosa si può imparare dal Brasile*, in *lacostituzione.info*, 29 aprile 2020 (<https://www.lacostituzione.info/index.php/2020/04/29/federalismo-e-pandemia-cosa-si-puo-imparare-dal-brasile/>).

³⁶ Da ora in avanti, abbreviato con il corrispondente acronimo STF.

³⁷ *Supremo Tribunal Federal, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672, Distrito Federal*, 2020.04.08 (<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>). Cfr.: V. Mazzuoli, H. Frazão, *Federalismo e Pandemia*, cit.

distribuzione delle competenze tra Federazione, Stati, Distretti e Comuni. Il STF brasiliano, con un'ordinanza in via cautelare, ha stabilito che la legislazione sull'emergenza sanitaria non può mai prescindere dall'obbligo degli enti decentrati di proteggere la sanità pubblica³⁸. Si tratta di una decisione paradigmatica che ha attribuito agli enti territoriali il compito di intervenire per disporre misure di contenimento e di isolamento sociale, graduate a seconda della gravità e della diffusione del contagio sul territorio. Inoltre, il STF ha censurato la tendenza accentratrice dell'esecutivo nazionale, con particolare riferimento all'atteggiamento presidenziale.

Il STF è intervenuto nuovamente con l'ordinanza cautelare n.3385 del 22 aprile 2020 su un conflitto di competenze, sollevato ai sensi dell'art.102.I litt. "f" della Costituzione³⁹, dallo Stato di Maranhão contro l'Unione federale e contro l'impresa *Intermed Equipamento Médico Hospitalar Ltda.*, proposta inizialmente all'interno del *Juízo da 5ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Maranhão*. Oggetto del contendere era l'utilizzo diretto, per motivi di emergenza sanitaria, da parte delle strutture medico-ospedaliere dello Stato di Maranhão di 68 ventilatori polmonari, frutto di accordo commerciale intercorso tra l'Unione federale e l'impresa citata, contro l'opposizione dell'Unione stessa. Sul punto, lo Stato di Maranhão chiedeva la concessione, *inaudita altera parte*, degli strumenti medici. Pertanto, l'esecutivo statale chiedeva al STF di confermare la propria competenza ad intervenire in questo caso come «tutela provisória», attribuita al livello statale ai sensi delle disposizioni costituzionali.

Il STF ha basato la propria decisione sugli artt. 23, 24 e 30 della Costituzione, relativi alla distribuzione delle competenze tra centro e periferia, e ha riconosciuto allo Stato di Maranhão un'autonomia economica per fornire servizi medici essenziali nel contenimento dell'epidemia. Nel caso in questione, è stata concessa la possibilità di acquistare respiratori artificiali direttamente dalla Cina, senza che l'esecutivo nazionale potesse confiscarli per ragioni di emergenza sanitaria⁴⁰.

Nonostante la decisione del STF, l'esatta allocazione delle competenze, in questo momento di crisi sanitaria brasiliana, rimane, però, confusa. Alcuni governatori degli Stati federati hanno emanato ordinanze emergenziali per imporre uno stato di quarantena con la previsione di sanzioni. Tuttavia, facendo leva sul fatto che il livello federale ha favorito la ripartenza economica, minimizzando i rischi del contagio e a scapito di qualsiasi misura contenitiva,

³⁸ *Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341, Distrito Federal*, 2020.04.15 (<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6341.pdf>).

³⁹ Secondo la disposizione costituzionale richiamata, è competenza del Supremo Tribunale Federale «processare e giudicare, originariamente: [...] le cause e i conflitti tra l'Unione e gli Stati, l'Unione e il Distretto Federale, o tra gli uni e gli altri, ivi compresi i rispettivi enti dell'amministrazione indiretta».

⁴⁰ *Supremo Tribunal Federal, Tutela Provisória na Ação Cível Originária n.3385 Maranhão*, 2020.04.22 (<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3385TP.pdf>).

alcuni prefetti hanno consentito la riapertura di esercizi commerciali e di ristoranti. La situazione rimane, dunque, aperta⁴¹.

4. Conclusioni

Per affrontare l'emergenza causata dall'epidemia di COVID-19, ogni paese è stato costretto ad adottare una serie di provvedimenti. Spesso, però, tali interventi hanno generato conflitti istituzionali e di competenza tra i diversi organi nazionali, anche considerando che la materia sanitaria è spesso demandata agli enti territoriali.

L'adozione di misure di emergenza non è sempre avvenuta, come l'esperienza comparata dimostra⁴², seguendo le disposizioni costituzionali sugli Stati emergenziali, le quali, pur preferendo l'intervento degli esecutivi per ovvie ragioni di tempestività, contengono, tuttavia, anche misure di limitazione temporale dell'azione degli esecutivi attraverso l'intervento *ex post* dei parlamenti, che devono sempre essere tenuti informati durante tutta la fase "di emergenza". Come è emerso, in molti paesi ciò non è avvenuto, con pericolose fughe in avanti degli esecutivi.

Inoltre, gran parte delle misure di emergenza limitano pesantemente le libertà e i diritti fondamentali tutelati dalle carte costituzionali, pur invocando una protezione di diritti costituzionali di pari e/o superiore valenza. Per tutelare il diritto alla salute dei cittadini, per esempio, sono state disposte misure contenitive e di isolamento sociale che limitano le libertà personali, ma anche la libertà di circolazione, di associazione, di riunione, di domicilio. La misura più adottata per contenere il contagio consiste, di fatto, in un obbligo di permanenza domiciliare, con spostamenti ridotti al minimo e, talvolta, senza la possibilità di incontrare persino familiari e amici. Tutto ciò ha causato una "frammentazione" del diritto costituzionale tradizionale, che in dottrina è stata definita come una *constitutional dismemberment*⁴³. Si tratterebbe, quindi, di una forma particolare di *constitutional abusivism*, consistente in una trasformazione fondamentale di uno o più principi

⁴¹ Per un dettagliato panorama sulla situazione critica del Brasile di fronte all'emergenza COVID-19, si rinvia alla video scheda a cura di Pier Luigi Petrillo per l'osservatorio *Comparative Covid Law* al link <http://www.dpce.it/brasil-comparative-covid-law-video-scheda-di-pier-luigi-petrillo.html>.

⁴² Si rinvia alla consultazione dell'*Osservatorio Covid19* di *DPCE online* (<http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/OsservatorioCovid19>) e di *Comparative Covid Law* (<https://www.comparativecovidlaw.it/>).

⁴³ C. Paixão, J. Zaiden Benvindo, "Constitutional Dismemberment" and Strategic Deconstitutionalization in Times of Crisis: Beyond Emergency Powers, in *Int'l J. Const. Law Blog*, 26th April 2020 (<http://www.iconnectblog.com/2020/04/constitutional-dismemberment-and-strategic-deconstitutionalization-in-times-of-crisis-beyond-emergency-powers/>). Sul medesimo argomento, cfr. anche: R. Albert, *Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2019.

costituzionali in nome della tutela di altri principi costituzionali, che, nell'imminenza dei fatti, sarebbe considerata di importanza maggiore⁴⁴.

Questa situazione, in diversi paesi, rischia di tradursi in un graduale accentramento dei poteri nelle mani dell'esecutivo, con una preoccupante propensione all'autoritarismo⁴⁵.

Il Brasile, tuttavia, sembrerebbe trovarsi in controtendenza rispetto a queste attitudini. Proprio in una realtà politica dominata dalla presenza ingombrante di un capo di Stato con inclinazioni autoritarie, non si è verificata una destrutturazione costituzionale, né è emersa la creazione di un esecutivo forte che ha esautorato il potere legislativo. Infatti, la decisione di non ricorrere alla decretazione di emergenza a livello nazionale ha legittimato gli enti territoriali e gli esecutivi federati ad adottare le disposizioni necessarie per il contenimento, sostituendosi all'inerzia dell'esecutivo nazionale⁴⁶.

Inoltre, l'atteggiamento *machista* e nazionalista di Bolsonaro⁴⁷ è simile a quello usato in campagna elettorale⁴⁸. Questa arroganza rozza e anti-scientifica⁴⁹

⁴⁴ C. Paixão, J. Zaiden Benvindo, "Constitutional Dismemberment" and Strategic Deconstitutionalization, cit. Per la definizione di *constitutional abusivism*, si rinvia a: D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, in *U.C. Davis Law Review*, Vol.189 No.47, 2013.

⁴⁵ S. Tremain, *COVID-19 and the Naturalization of Vulnerability*, in *Biopolitical Philosophy*, 1st April 2020 (<https://biopoliticalphilosophy.com/2020/04/01/covid-19-and-the-naturalization-of-vulnerability/>). Cfr. anche: T.G. Daly, *Democracy and the Global Emergency – Shared Experiences, Starkly Uneven Impacts*, in *VerfassungsBlog*, 15th May 2020 (<http://www.iconnectblog.com/2020/04/the-collision-between-bolsonaro-and-the-sovereignty-of-science-the-courts-step-in/>)

⁴⁶ F. Ortega, M. Orsini, *Governing COVID in Brazil: Dissecting the Ableist and Reluctant Authoritarian*, in *Somatosphere – Science, Medicine and Anthropology, Series: Dispatches from the Pandemic*, 17th April 2020 (<http://somatosphere.net/2020/governing-covid-in-brazil-dissecting-the-ableist-and-reluctant-authoritarian.html/>); T. da Rosa de Bustamante, E. Peluso Neder Meyer, *Authoritarianism Without Emergency Powers: Brazil Under COVID-19*, in *VerfassungsBlog*, 8th April 2020 (<https://verfassungsblog.de/authoritarianism-without-emergency-powers-brazil-under-covid-19/>).

⁴⁷ Nelle sue dichiarazioni, Bolsonaro si è spinto anche a difendere situazioni di palese violazione dei diritti umani. Ha fatto discutere, per esempio, il caso dei popoli indigeni in Amazzonia, particolarmente colpiti dall'epidemia, privi di assistenza medico-sanitaria e di adeguate misure di contenimento. Il territorio amazzonico, inoltre, si è trasformato in una "fossa comune" destinata al seppellimento di coloro che sono morti a causa del COVID-19, aumentando il rischio di contagio per la popolazione ivi residente. Cfr.: R. Scuderi, *Coronavirus, Salgado a Bolsonaro: "Indigeni dell'Amazzonia a rischio genocidio. Non c'è tempo da perdere*, in *La Repubblica*, 3 maggio 2020 (https://www.repubblica.it/esteri/2020/05/03/news/coronavirus_amazzonia_salgado_a_bolsonaro_i_ndigeni_a_rischio_genocidio_non_c_e_tempo_da_perdere_-255543332/).

⁴⁸ Sulla campagna elettorale di Bolsonaro e sui suoi atteggiamenti *machisti*, nazionalisti e anti-ambientalisti, cfr.: J. Zaiden Benvindo, *Bolsonaro's Attacks on Brazilian Environmental Agencies: When "Money Talks" may be the Last Word*, in *Int'l J. Const. Law Blog*, 28th August 2019 (<http://www.iconnectblog.com/2019/08/bolsonaros-attacks-on-brazilian-environmental-agencies-when-money-talks-may-have-the-last-word/>); J. Zaiden Benvindo, *The "Rationality of Fear" on the Edge of Brazilian Democracy: Another Shield against Authoritarianism?*, in *Int'l J. Const. Law Blog*, 31st December 2019 (<http://www.iconnectblog.com/2019/12/the-rationality-of-fear-on-the-edge-of-brazilian-democracy-another-shield-against-authoritarianism/>).

ha sollecitato anche i tradizionali sostenitori di Bolsonaro a prendere le distanze dal Presidente e ha creato una frammentazione politica all'interno della coalizione governativa, che rischia ora di non ritrovare la medesima composizione a sostegno del Presidente⁵⁰.

Nella costante aspirazione di attuare una trasformazione dello Stato in senso autoritario, l'atteggiamento di Bolsonaro si sta rivelando un *boomerang*: forze politiche, Corti ed enti territoriali si stanno compattando contro lo stesso Presidente, rinforzando la democrazia brasiliana. Pertanto, forse proprio a causa della volontà presidenziale di non adottare misure contenitive adeguate per prevenire l'emergenza nazionale, la popolazione brasiliana sta riscoprendo l'importanza di tutelare i principi fondamentali, a cominciare dal diritto alla salute.

⁴⁹ A. Scoseria Katz, *Lies in the Time of Corona: Attempts to Inoculate Truth from a Pandemic*, in *Int'l J. Const. Law Blog*, 29th April 2020 (<http://www.iconnectblog.com/2020/04/lies-in-the-time-of-corona-attempts-to-inoculate-truth-from-a-pandemic/>).

⁵⁰ J. Zaiden Benvindo, *The Party Fragmentation Paradox in Brazil: A Shield against Authoritarianism?*, in *Int'l J. Const. Law Blog*, 24th October 2019 (<http://www.iconnectblog.com/2019/10/the-party-fragmentation-paradox-in-brazil-a-shield-against-authoritarianism/>).