

THE LAST SHIP

Pandemia e (sovra)strutture costituzionali tra fantasia e realtà*

di

Luca Buscema*

Sommario: 1. *The last ship*: presagi distopici dell'emergenza pandemica. 2. La ricerca della cura tra verità scientifica e selezione "naturale" della specie. 3. Emergenze sanitarie e unità ed indivisibilità dello Stato (federale o regionale) al cospetto della crisi. 4. La preservazione della *salus rei publicae* tra elementi simbolici e solidarietà.

1. *The last ship*: presagi distopici dell'emergenza pandemica

In seguito al compimento di una missione, condotta senza poter mantenere, per diversi mesi, il contatto radio con la Madrepatria, un'unità della Marina Militare americana, la USS Nathan James - cacciatorpediniere lanciamissili classe Arleigh Burke - è chiamata a fronteggiare una sfida inattesa: in seno ad uno scenario (quasi) apocalittico, l'improvviso diffondersi di un virus letale ha sterminato i quattro quinti della popolazione mondiale, con ciò mettendo a dura prova, tra l'altro, la tenuta dei sistemi di governo democratico a fronte dell'insorgere di derive autoritarie ed anarchiche.

* Versione ampliata della relazione che sarà riprodotta negli atti del Convegno organizzato dall'Associazione di Diritto Pubblico comparato ed europeo su "La rappresentazione delle tradizioni giuridiche nella *pop culture*. Narrazione e percezione del giuridico tra immagini statiche e immagini dinamiche", che si è svolto presso l'Università di Foggia nei giorni 23 e 24 giugno 2022.

* Ricercatore t.d. di tipo B in Istituzioni di diritto pubblico (SSD Ius 09) - Università degli Studi di Messina. Abilitato a professore di seconda fascia - settore concorsuale 12/C1 - SSD Ius 08.

In assenza di ordini precisi, interrotta la catena di comando e pur se privo di alcuna certezza in merito alla stessa sopravvivenza della Nazione, l'equipaggio intraprende un nuovo viaggio in acque sempre più "perigliose".

L'obiettivo principale diviene la ricerca di una cura, in particolare, grazie alla presenza, a bordo, di una scienziata, animata dal desiderio di "servire l'umanità" a qualunque costo, che, suo malgrado, sarà costretta a misurarsi anche con il "tradimento" di un collega asservito al soldo dello storico "antagonista", in quel contesto rappresentato da una unità navale battente bandiera sovietica.

Seguiranno, poi, nuovi e diversi "confronti ed ingaggi" con altri "avversari" desiderosi di cogliere l'occasione per instaurare un "nuovo ordine mondiale", sotto l'egida e l'influenza di dittature già radicate nella parte orientale del globo, ovvero animati da istinti di vendetta, sovente sorretti da convincimenti rivelatisi, in seguito, non rispondenti a verità.

I presunti nemici diverranno, quindi, i nuovi alleati onde contrastare il vero pericolo annidatosi nella prepotenza e tracotanza di regimi autoritari il cui unico obiettivo si traduce nello sfruttare il senso di smarrimento insorto in seguito alla diffusione del virus per annichilire, definitivamente, ogni sacca di resistenza posta a difesa della dignità umana.

Nel perenne dilemma tra il "mito" dell'eroe, rappresentato dalla figura dell'"uomo solo al comando" (della USS Nathan James), e l'imperativo categorico morale "*no man left behind*"¹, verrà intrapresa, quindi, una lunga battaglia, "contro tutti i nemici"².

Le alterne fortune dell'equipaggio si snoderanno attraverso la ricerca di una cura, lo stress cui viene sottoposto il principio democratico di governo al cospetto dell'emergenza, il confronto con "gli immuni", i deliri di onnipotenza di chi vorrebbe poter dare vita ad una nuova umanità di eletti e privilegiati, gli unici a

¹ Per una disamina del significato etico riferibile al motto, maturato in seno al sistema militare statunitense, v. L. WONG, *Leave No Man Behind: Recovering America's Fallen Warriors*, in *Armed Forces & Society*, 2005, Volume: 31 issue: 4, 599 ss.

² Circa la valenza simbolica di siffatta espressione verbale con riferimento ai temi del conflitto asimmetrico ed in ordine alla vasta eterogeneità delle forme di attentato all'ordine costituito americano, v. R. A. CLARKE, *Against All Enemies: Inside America's War on Terrorism*. New York, 2004.

poter beneficiare della inoculazione del vaccino, la diffidenza della popolazione maturata circa la somministrazione del farmaco, la mutazione del virus, capace non solo di attentare alla salute umana, ma, aggredendo le coltivazioni e gli allevamenti, di divenire causa di una carestia globale.

Molteplici dimostrano di essere, in questa direzione, pur tenendo in debita considerazione le ovvie iperboli dovute ad “esigenze di scena”, le analogie con quella triste realtà con la quale, ormai da più di un biennio, l’intera popolazione mondiale è stata chiamata a confrontarsi in conseguenza della emergenza pandemica, dovuta alla propagazione del virus Sars-Cov2, improvvisamente inveratasi a distanza di alcuni anni dalla “messa in onda” della fiction che, col senno di poi, sembra quasi assumere una valenza distopica.

Le vicissitudini vissute dall’equipaggio della USS Nathan James sembrano quasi predire, descrivere e rappresentare scenari che, almeno in parte, hanno coinvolto, a distanza di poco tempo, molti popoli e Nazioni, prefigurando situazioni, sviluppi, assetti politico-sociali e mutamenti nella vita dei singoli Stati (e nello scacchiere internazionale) intrinsecamente pericolosi per la tenuta dei modelli democratici di governo e per la stessa sopravvivenza di intere comunità³.

In questo senso, alcuni passaggi chiave dello sviluppo della trama, immaginaria e immaginifica, meritano attenzione e riflessione, sia in considerazione delle questioni problematiche e (sovente) irrisolte legate ai temi descritti, sia perché, ancorché, alla fine, nella fiction, come da consolidata tradizione cinematografica, trionferà il bene, verrà pur sempre confermato il convincimento secondo il quale,

³ Cfr., *ex multis*: S. ENGLER, P. BRUNNER, R. LOVIAT, T. ABOU-CHADI, L. LEEMANN, A. GLASER, D. KÜBLER, *Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies*, in *West European Politics*, 2021, Volume 44, Issue 5-6, 1077 ss.; S. WALBY, *The COVID pandemic and social theory: Social democracy and public health in the crisis*, in *European Journal of Social Theory*, 2021, Volume: 24, Issue: 1, 22 ss.; D. W. MCIVOR, J. HOOKER, A. ATKINS, A. ATHANASIOU, G. SHULMAN, *Mourning work: Death and democracy during a pandemic*, in *Contemporary Political Theory*, 2021, volume 20, 1655 ss.; A. PEDRAZZANI, M. MARAFFI, *La concezione della democrazia al tempo della pandemia*, in N. MAGGINI, A. PEDRAZZANI (a cura di), *Come siamo cambiati?: Opinioni, orientamenti politici, preferenze di voto alla prova della pandemia*, Milano, 2021, 35 ss.; F. PALLANTE, *Pandemia, sicurezza, democrazia*, in *Questione giustizia*, 2021, 1 ss.; B. PENDÁS, *Pandemia e democrazia*, in *Nuova antologia*, 2020, 3, 39 ss.

anche nel corso di una (drammatica) situazione di crisi, debba essere sempre ritenuta “maledetta la nazione che ha bisogno di eroi”⁴.

2. La ricerca della cura tra verità scientifica e selezione “naturale” della specie

Al cospetto della immane tragedia umanitaria dovuta al propagarsi di un virus letale, capace di sterminare buona parte della popolazione mondiale, la USS Nathan James dovrà misurarsi con il tentativo di ricercare una cura avvalendosi delle competenze scientifiche di alcuni operatori che profonderanno il massimo impegno, in alcune occasioni sino al compimento dell’estremo sacrificio, per poter efficacemente contrastare l’emergenza sanitaria così improvvisamente inverteasi.

Alfine, si giungerà alla predisposizione di un vaccino, utile anche ad eliminare i sintomi in caso di contagio già avvenuto e a debellare la malattia; ciononostante, l’equipaggio sarà obbligato a fronteggiare un duplice, correlato pericolo.

Da un lato, neutralizzare i tentativi di deriva autoritaria e settaria dell’ordinamento intrapresi da parte degli “immuni”, categoria composta da individui che, per ragioni naturali, risulta essere refrattaria al virus e, per questa ragione, anche ricorrendo alla mistificazione della realtà, alla delegittimazione ed al plagio delle menti, ritiene di poter affermare il proprio predominio; dall’altro lato, superare la diffidenza della popolazione, non più adusa a prestare fede alla (e nella) pubblica autorità perché disillusa da precedenti informazioni carenti e contraddittorie, nonché condizionata dalla condivisione di suggestioni, si scoprirà, inattendibili e prive di alcun riscontro scientifico.

Temi, in verità, non solo frutto di fantasia cinematografica, bensì strettamente attuali e con i quali ci si misura tutt’ora con riguardo all’emergenza sanitaria legata alla diffusione del virus Sars-Cov2.

Invero, è ormai noto ed incontrovertito che, al cospetto di molteplici, potenziali fattori di crisi, il decisore politico sia sovente chiamato ad instaurare un dialogo con la comunità scientifica⁵.

⁴ In tema di “*heroism in disasters*” v., *ex plurimis*: A. EYRE, *The Making of a Hero: An Exploration of Heroism in Disasters and Implications for the Emergency Services*, in P. MURPHY, K. GREENHALGH (eds), *Fire and Rescue Services*, Springer, Cham, 2018 113 ss.

Un serio ed approfondito dibattito, condotto alla luce di meditate riflessioni, implica, ovviamente, la possibilità di procedere ad un confronto dialettico tra diverse posizioni mediante l'instaurazione di un ideale contraddittorio basato non certo su estremismi ideologici (tanto più pericolosi quanto più mossi e sorretti da intendimenti che nulla hanno a che vedere con il dialogo costruttivo), bensì su di un raffronto sincero e non preconcetto⁶.

Al cospetto di (sempre possibili) diversificate opinioni, va colta ogni occasione di reciproco arricchimento grazie alla quale poter "ragionare insieme" sulle metodologie ed in merito agli strumenti ritenuti maggiormente efficaci per fronteggiare la crisi, all'esito di:

- a) un apprezzamento, sorretto dai caratteri dell'indipendenza e dell'autorevolezza degli studi ed approfondimenti condotti, della reale consistenza del pericolo;
- b) una valutazione del rischio, soppesando potenziali costi e benefici per la salute, individuale e collettiva, correlata all'applicazione, o meno, di misure di contenimento della crisi;
- c) una gestione del rischio che coniughi precauzione, proporzionalità, flessibilità ed efficacia degli strumenti di governo della situazione di emergenza⁷.

Peraltro, proprio mediante la "condivisione dei saperi", non rimessa, in via esclusiva, a beneficio dei "tecnici", ma indirizzata, specie nel corso dell'emergenza, in favore della collettività, si consente di rendere pienamente cosciente la comunità in merito al complesso delle informazioni rilevanti onde poter formare, ciascuno, il proprio convincimento e, per tale via, contribuire, con metodo democratico, alla maturazione di una "consapevolezza comune"⁸.

⁵ Cfr. L. DEL CORONA, *Le decisioni pubbliche ai tempi del Coronavirus: la tutela dei diritti tra fondatezza scientifica, trasparenza e principio di precauzione*, in *BioLaw Journal, Special Issue* n. 1/2020, 71 ss.

⁶ Cfr. A. IANNUZZI, *Leggi "science driven" e CoViD-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *BioLaw Journal, Special Issue* n. 1/2020, 119 ss.

⁷ Cfr. N. VETTORI, *L'evoluzione della disciplina in materia di vaccinazioni nel quadro dei principi costituzionali*, in *Riv. it. Med. Leg.*, 2018, 243 ss.

⁸ In tema di acclarata crisi dello "statuto della scienza" al cospetto della pandemia e di conseguente crisi del sapere v. R. D'AGOSTINO, *Emergenza, pandemia, crisi del sapere e funzioni pubbliche necessitate: i diritti fondamentali scientificamente condizionati al tempo del covid-19*, in *Persona e Amministrazione*, 2/2020, 403 ss. In tema di rapporto tra libertà della scienza e integrità

Ciò, specie al cospetto dell'affioramento di dinamiche e dialettiche polarizzanti che rinvencono, proprio entro le coordinate dell'incertezza derivante dalla crisi, terreno fertile per affermarsi in cui alla sempre più evidente vaghezza delle notizie, che si rincorrono a velocità crescente, si accompagna l'imprevedibilità delle reazioni della comunità politica, avvinta da un profondo senso di smarrimento e priva(ta), in questo modo, della possibilità di comprendere appieno intensità del pericolo e adeguatezza delle misure contenitive adottate⁹.

In un siffatto contesto, cova la minaccia di pulsioni e derive estremistiche pronte a cogliere l'occasione per dare sfogo ai propri istinti eversivi, non necessariamente, almeno in prima battuta, ricorrendo alla violenza fisica, bensì sfruttando la propria capacità di mimetizzarsi onde non consentire una immediata identificazione del rischio per la tenuta delle libere Istituzioni¹⁰.

Al contempo, però, ricorrendo alla mistificazione della realtà, all'interno di un contesto sociale non pienamente aduso a procedere ad un vaglio critico delle informazioni (passivamente) ricevute, viene gradualmente insinuato il seme del dubbio, tipico delle teorie cospirazioniste e/o complottiste, allo scopo di delegittimare le iniziative attivate per contrastare efficacemente e rimuovere definitivamente il pericolo inveratosi¹¹.

della ricerca applicata all'individuazione di strumenti di contenimento e risoluzione della crisi pandemica v. L. BUSATTA, *l'integrità della ricerca nel tessuto costituzionale: prime notazioni a partire dal contesto pandemico*, in *Rivista AIC*, 2020, 4, 404 ss.

⁹ In tema di disinformazione ed in ordine agli effetti deteriori derivanti dalla propagazione di fake-news nel corso dell'emergenza pandemica v., *ex multis*: R. FERRARI ZUMBINI, *Cosa significa fake-news? (Un concetto non chiaro e il rischio di far peggio)*, in *Federalismi, Osservatorio Emergenza Covid-19*, 10 aprile 2020, 1 ss.; A. ZAFFANELLA, *Doppio taglio: il diritto d'informazione ai tempi dell'emergenza "CoViD-19"*, in *BioLaw Journal, special issue 1*, 2020, 667 ss.; C. MAGNANI, *Emergenza sanitaria e libertà d'informazione: cenni sul contrasto alla disinformazione nei giorni del coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2020, 1 ss.

¹⁰ Cfr., *ex multis*: G. DAVIES, E. WU, R. FRANK, *A Witch's Brew of Grievances: The Potential Effects of COVID-19 on Radicalization to Violent Extremism*, in *Studies in Conflict & Terrorism*, 2021, 1 ss.; A. W. KRUGLANSKIA, R. GUNARATNA, M. ELLENBERG, A. SPECKHARDT, *Terrorism in time of the pandemic: exploiting mayhem*, in *Global Security: Health, Science and Policy*, 2020, Volume 5, Issue 1, 121 ss.; A. BASIT, *COVID-19: a challenge or opportunity for terrorist groups?*, in *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 2020, Volume 15, Issue 3, 263 ss.

¹¹ Cfr., *ex multis*, B. LUCINI, *Extremisms, viral violence and pandemic: Fusion Extreme Right and future perspectives*, in Id (a cura di), *Sicurezza, terrorismo e società, Special Issue Covid-19 pandemic*, 2/2020, 69 ss.

Facendo leva, quindi, sul senso di scoramento, si persegue l'obiettivo di divenire portatori, agli occhi della collettività ormai turbata e demoralizzata, della verità non detta, (mal)celata in ragione della difesa di egoistici interessi ascrivibili ad una élite desiderosa esclusivamente di mantenere il potere a scapito della comunità inerme.

Al cospetto di consimili evenienze, onde arginare siffatte derive antidemocratiche (tali perché volte surrettiziamente a pregiudicare le fondamenta dello Stato di diritto e la più intima consistenza dei valori del pluralismo, del confronto dialettico e del principio democratico di governo), va contrapposta la promozione di una "cultura costituzionale" quale "quarto elemento costitutivo dello Stato"¹² mediante la quale consolidare un *idem sentire* cosciente e consapevole dell'irrinunciabile saldezza dei valori di libertà da erigere a barriera invalicabile, anche nel corso di uno stato di crisi, contro ogni autoritarismo¹³.

3. Emergenze sanitarie e unità ed indivisibilità dello Stato (federale o regionale) al cospetto della crisi

Al cospetto della pandemia improvvidamente inveratasi, di impatto così grave da aver condotto alla morte i quattro quinti dell'intera umanità, la USS Nathan James è chiamata a doversi misurare non solo con l'emergenza sanitaria e con i pericoli derivanti dall'aggressione perpetrata da forze militari straniere ostili, ma deve anche perseguire l'obiettivo di salvaguardare la tenuta dell'assetto politico/costituzionale democratico a fronte di tentativi di deriva, al contempo, autoritaria ed anarchica che mirano a sostituire il Governo federale con un diverso modello istituzionale in cui verrebbe meno l'unità, ideale, simbolica e territoriale, del Paese mediante il conferimento di "pieni poteri" a novelli "Stati minori confederati".

¹² Cfr. *Dalla Staatsrechtslehre alla società aperta del diritto costituzionale comparato ed europeo*. Peter Häberle in un'intervista di Robert Christian van Ooyen, in *Nomos*, 2014, 10 ss.

¹³ In tema di rapporto tra emergenza pandemica e rigurgiti di autoritarismo, v., *ex multis*: M. FILSINGER, M. FREITAG, *Pandemic threat and authoritarian attitudes in Europe: An empirical analysis of the exposure to COVID-19*, in *European Union Politics*, 2022; S. THOMPSON, E. C. IP, *COVID-19 emergency measures and the impending authoritarian pandemic*, in *Journal of Law and the Biosciences*, 2020, 1 ss.

Ciò, preso atto del convincimento secondo il quale l'emergenza sanitaria abbia messo in luce le ataviche criticità di una "democrazia non più vitale" che necessita di essere rapidamente rimpiazzata da novelli "poteri forti" che, pur comportando la soccombenza di libertà e diritti inviolabili dell'individuo, sia capace di rispondere efficacemente alle esigenze emergenti di singole collettività ormai non più avvinte da un comune *idem sentire*, bensì bisognose di una guida sicura, capace di compiere, in loro vece, le migliori scelte per un radioso futuro¹⁴.

Prevarrà, anche in questo caso, dopo lunghe battaglie e conflitti (anche ideali e di coscienza, che albergano nell'animo di alcuni protagonisti), il senso di unità assistendo al trionfo del Governo federale, in quel contesto, "democraticamente nominato".

Ovviamente, al di là delle peculiarità proprie della fiction, le vicende così brevemente descritte richiamano alla mente, nella realtà, il tema della previsione di modelli di disciplina dello stato di emergenza (per vero, non solo sanitaria) che possano assicurare la difesa delle libere istituzioni e della incolumità della popolazione senza dover, di necessità, richiedere la mortificazione dei principi democratici di governo e delle libertà fondamentali della persona, viepiù mantenendo salda ed inalterata l'unità (non solo geografica o territoriale) dello Stato¹⁵.

Per vero, nel fronteggiare episodi critici di vaste (incontrollate e, *prima facie*, incontrollabili) proporzioni, le *best practices* sviluppate a livello territoriale, è noto, possono sì offrire il proprio contributo alla risoluzione della situazione emergenziale, ma, di per sé, non possono prescindere da un coordinamento unitario, sperimentando nuove forme di dialogo e sostegno interistituzionale che

¹⁴ Per contro, in tema di coordinate etiche che possano rilevare, nel corso della gestione di un'emergenza, riduzione del danno, libertà, giustizia distributiva, trasparenza, onestà ed inclusione, v. G. CORBELLINI, *Etica e gestione delle emergenze*, in *Rivista italiana di public management*, 2020, Vol. 3. n. 2, 209 ss.

¹⁵ Cfr., *ex multis*: F. F. PAGANO, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza CoViD-19*, in *BioLaw Journal, Special Issue* n. 1/2020, 209 ss.

necessitano, però, di una strutturata cabina di regia per non essere abbandonate ad estemporanei tentativi dagli esiti (oltremodo) incerti¹⁶.

La complessità delle procedure organizzative, logistiche, diagnostiche e terapeutiche che connotano la gestione di crisi sanitarie, difatti, oltrepassano le anguste “frontiere” (non solo) degli enti territoriali “minori” e richiedono un approccio incentrato su modelli di prevenzione comuni innanzitutto a livello nazionale (o federale), ancorché dotati di elasticità sufficiente ad ammetterne l’adattamento ai peculiari bisogni territoriali.

Ciò, peraltro, non pone certo in discussione le attribuzioni costituzionalmente riconosciute in favore delle diverse articolazioni territoriali di cui si compone lo Stato (federale e/o unitario); al contrario, è proprio dalla sinergia tra i diversi livelli di governo che risulta possibile meglio affrontare e contrastare la crisi inverteasi per il tramite di un’azione congiunta, probabilmente ancor più efficace, in realtà, se coordinata mediante l’attuazione di un modello di disciplina (costituzionale) dell’emergenza già in vigore - e da attivare nei casi previsti - piuttosto che rimessa ad una estemporanea concertazione basata sugli ordinari strumenti di dialogo interistituzionale o intergovernativo.

In quest’ottica, maturano gli studi concernenti la categoria dei *Complex intergovernmental problems* (CIPs)¹⁷ in riferimento ai quali, a fronte di una situazione di crisi in atto, all’interno di un sistema intergovernativo, emerge preponderante la necessità di procedere alla pianificazione di interventi funzionali al perseguimento di un duplice obiettivo: a livello territoriale, in prima battuta, in misura diversificata e modulata sulla scorta della peculiare intensità dell’emergenza inverteasi, nella prospettiva della mitigazione delle conseguenze pregiudizievoli, pur al cospetto di una comune regia; a livello nazionale (federale), rafforzando gli

¹⁶ In merito, ad esempio, al ruolo rivestito dalle regioni italiane in tema di contrasto alla pandemia v., *ex multis*: U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, 9 aprile 2020, 537 ss. In merito, sia consentito anche il rinvio a L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *Diritti regionali – Forum La gestione dell’emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed Enti locali*, 24 marzo 2020, 406 ss.

¹⁷ Cfr., *ex multis*: B.G. PETERS, E. GRIN, F.L. ABRUCIO, *American Federal Systems and COVID-19: Responses to a Complex Intergovernmental Problem*, Bingley, 2021.

strumenti di cooperazione, anche rivisitandone i tradizionali contenuti in vista della formazione di politiche pubbliche efficaci e condivise¹⁸.

Un tentativo intrapreso in questa direzione è maturato, in un recente passato, al cospetto dell'emergenza sanitaria insorta nel corso dei primi anni del secondo millennio e si è tradotto nella formulazione del "Model State Emergency Health Powers Act", documento redatto all'indomani dei tragici eventi dell'11 settembre 2001 dal Center for Law and the Public's Health at Georgetown and Johns Hopkins Universities nel più generale quadro del sistema di risposta pubblica all'emergenza divisata in seno al National Emergencies Act del 1976¹⁹ ed al Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act del 1988²⁰, "archetipo di disciplina" posto all'attenzione dei singoli Stati allo scopo di consentire di modellare le proprie legislazioni per meglio e più efficacemente contrastare i pericoli derivanti dal bioterrorismo²¹ o da epidemie e/o pandemie²².

¹⁸ Sul punto, per un approfondimento, v. M. PAQUET, R. SCHERTZER, *COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem*, in *Canadian Journal of Political Science*, 2020, 2 ss. In merito, v. anche E. THOMANN, P. TREIN, M. MAGGETTI, *What's the Problem? Multilevel Governance and Problem-Solving*, in *European Policy Analysis*, 2019, 37 ss.; E. VERSLUIS, M. VAN ASSELT, K. JINHEE, *The Multilevel Regulation of Complex Policy Problems: Uncertainty and the Swine Flu Pandemic*, in *European Policy Analysis*, 2019, 80 ss.

¹⁹ Per una disamina v., *ex plurimis*: G. SLATER, *The National Emergencies Act of 1976- End of Emergency Government?*, 1977, in *Iustitia* Vol. 4, No. 2, Article 4; A. S. KLIEMAN, *Preparing for the Hour of Need: The National Emergencies Act*, in *Presidential Studies Quarterly*, 1979, Vol. 9, No. 1, 47 ss.

²⁰ Cfr. P. MAGARÒ, *La Corte Suprema degli Stati Uniti d'America all'epoca del COVID-19 (uno sguardo d'insieme)*, in *Consulta-online*, n. 1/2020, 21 aprile 2020, 249 s.

²¹ Cfr., *ex multis*: G.J. ANNAS, *Bioterrorism and public health law*, in *JAMA*, 2002, 2685 s. ID., *Bioterrorism, public health and human rights*, in *Health Aff.*, 2002, 94 ss.; R. BAYER, J. COLGROVE, *Bioterrorism, public health and the law*, in *Health Aff.*, 2002, 98 ss.; J. G. HODGE, *Bioterrorism Law and Policy: Critical Choices*, in *Public Health J Law, Med & Ethics*, 2002, 30, 254 ss.; H. HORTON, J.J. MISRAHI, G. W. MATTHEWS, P.L. KOCHER, *Disease Reporting as a Tool for Bioterrorism Preparedness*, in *J Public Health J Law, Med & Ethics*, 2002, 30, 262 ss.; D. E. SHALALA, *Bioterrorism: How Prepared Are We?*, in *Emerging Infectious Diseases*, 1999, 5, 492 s.; J.B. TUCKER, *Historical Trends Related to Bioterrorism: An Empirical Analysis*, in *Emerging Infectious Diseases*, 1999, 5, 498 ss.; J. A. PAVLIN, *Epidemiology of Bioterrorism*, in *Emerging Infectious Diseases*, 1999, 5, 528 ss.

²² Cfr. The Centers for Law and the Public's Health: A Collaborative at Johns Hopkins and Georgetown Universities - *The Model State Emergency Health Powers Act (MSEHPA)* in www.publichealthlaw.net/ModelLaws/MSEHPA.php. In merito, v. L. O. GOSTIN, J.W. SAPSIN, S.P. TERET, *The Model State Emergency Health Powers Act: Planning for and Response to Bioterrorism and Naturally Occurring Infectious Diseases*, in *Journal of the American Medical Association*, 2002, 622 ss.

Trattasi, in particolare, di un prototipo ideale di regolamentazione della crisi - da modulare, all'interno di uno Stato federale, sulla base delle peculiari esigenze territoriali²³ - elaborato nella prospettiva della ricerca di un (fragile) equilibrio tra interessi pubblici e libertà fondamentali della persona mediante una puntualizzazione delle garanzie (sostanziali e procedimentali) da rispettare onde non mortificare, pur durante una situazione di emergenza sanitaria, il "nocciolo duro" dei diritti inviolabili dell'individuo²⁴.

Viene conferito il giusto risalto, innanzitutto, ai diversi profili di interesse che implicano la necessità di poter programmare tipologia e consistenza degli interventi in misura proporzionata rispetto all'intensità dell'emergenza da contenere, beneficiando, al contempo, di una chiara rappresentazione dei criteri di bilanciamento da impiegare al fine di commisurare esigenze di sicurezza e integrità psicofisica della popolazione con le libertà fondamentali della persona.

Complessa ed articolata può risultare, però, l'individuazione e la concreta applicazione dei mezzi da impiegare a tale scopo.

Preliminare si dimostra, in questa direzione, definire le attribuzioni e le competenze in merito alla approvazione di una dichiarazione dello stato di emergenza che consenta di attivare le misure di contenimento della crisi in ossequio al principio democratico e nel corretto bilanciamento tra mezzi di prevenzione e contrasto del pericolo invernatosi e limiti alla sospensibilità dei diritti

²³ Per una disamina dei provvedimenti legislativi adottati da parte dei singoli Stati in tema di gestione dell'emergenza sanitaria secondo le indicazioni contenute all'interno del MSEHPA, v. *The model state emergency health powers act (msehpa). State legislative activity; The Model State Emergency Health Powers Act. Legislative Surveillance Table*, entrambi in www.publichealthlaw.net.

²⁴ In merito, v. L. O. GOSTIN, *The Model State Emergency Health Powers Act: Public Health and Civil Liberties in a Time of Terrorism*, in *Health Matrix*, 2003, 13, 15 ss.; J. G. HODGE, JR., L. O. GOSTIN, *The Model State Emergency Health Powers Act - A Brief Commentary*, in <http://www.publichealthlaw.net/MSEHPA/Center%20MSEHPA%20Commentary.pdf>. Per una esemplificazione dei diritti di libertà da coniugare con l'interesse pubblico - consistente nella salvaguardia della salute individuale e collettiva - correlato ad una situazione di emergenza sanitaria all'interno del modello costituzionale statunitense v. W. E. PARMET, M. S. SINHA, *The Law and Limits of Quarantine*, in *The New England Journal of Medicine*, 09 aprile 2020, 2. Sul punto, v. anche G.L. GATTA, *I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena*, in *Consulta-online*, n. 1/2020, 6 aprile 2020, 204 s.

(asseritamente) inviolabili dell'individuo in ossequio alla vigente Carta fondamentale.

La preparazione, pianificazione e programmazione degli interventi da porre in essere in occasione di un'emergenza sanitaria pubblica, peraltro, non può certo prescindere, in una logica di (razionale e precauzionale) prevenzione, dalla affermazione di un "ordinario" sistema di sorveglianza sanitaria, identificando potenziali fattori di rischio e monitorando con la giusta attenzione ogni eventuale focolaio, ancorché in origine (geograficamente e/o numericamente) circoscritto.

Del pari, una corretta gestione delle risorse a disposizione nelle immediatezze dell'evento pregiudizievole, in uno con la pianificazione delle modalità di reperimento degli ulteriori approvvigionamenti indispensabili per contenere e/o contrastare efficacemente l'emergenza, costituiscono strumenti indispensabili per mitigare i rischi di collasso del sistema sanitario qualora insufficiente si dimostri l'impianto organizzativo posto a presidio di una moderna concettualizzazione del c.d. "*Model for Emergency Preparedness and Disaster Health*"²⁵.

Il sistema di prevenzione e contrasto delle crisi sanitarie immaginato si incentra, poi, su di un modello di cooperazione/concertazione capace di valorizzare, anche in riferimento allo "stato di necessità", le esperienze maturate a livello territoriale in tema di gestione delle catastrofi, naturali e sanitarie²⁶.

Ciò, a prescindere dal caratteristico assetto politico/costituzionale proprio di uno specifico Stato, sia esso a base federale o regionale.

Difatti, pur essendo il "*Model State Emergency Health Powers Act*" concepito con riguardo alla struttura organizzativa, di matrice costituzionale, propria dello Stato federale, in ossequio ai peculiari criteri di riparto della competenza riferibili a quel ben individuato assetto politico/costituzionale, ciononostante è possibile ritrarre da esso utili indicazioni anche in merito alla ipotetica (ri)definizione dei rapporti tra centro e periferie all'interno di uno Stato unitario a base regionale, con particolare

²⁵ Cfr. F. ARCHER, *Model for Emergency Preparedness and Disaster Health*, in *Prehospital and Disaster Medicine*, 2009, 129.

²⁶ Suggerisce una revisione dei rapporti Stato/Regioni per la gestione delle emergenze in tema di sanità pubblica, L. PANZANI, *COVID-19. Un'emergenza destinata a protrarsi. Appunti per il "dopo"*, in *Federalismi*, 10, 15/04/2020, 9 s.

attenzione rivolta nella direzione di assumere in considerazione l'opportunità di "regionalizzare" alcune attribuzioni in materia di gestione della crisi, pur sempre, però, entro limiti (non solo spaziali, legati a confini territoriali), di congruità e commisurazione rispetto all'entità dell'emergenza.

Per vero, in quest'ottica, solo in riferimento a situazioni di crisi del tutto estemporanee e circoscritte ben potrebbe essere rimessa in capo alle regioni una competenza diretta che permetta di provvedere al governo dell'emergenza facendo ricorso (esclusivamente, o quasi) alle proprie risorse (non solo finanziarie, bensì strutturali-organizzative in genere), secondo un modello di regolazione e pianificazione degli interventi conformato alle reali, contingenti necessità.

Ed anche in siffatti frangenti, in realtà, non v'è chi non veda, comunque, la possibilità di profilare processi cooperativi tra enti pubblici territoriali (minori), interregionali ovvero con il potere centrale, in ogni caso sempre garante della tutela dei diritti fondamentali della persona a prescindere dalla residenza²⁷.

Ciò, in verità, in ossequio a procedure concordate e democraticamente approvate, sinonimo della precipua volontà di sottoporre il processo di gestione della crisi a metodi, criteri e procedimenti predeterminati e non rimessi ad una estemporanea e, a priori, indeterminata "deroga" a strumenti di concertazione ordinariamente attivabili non in tempo di crisi.

La leale collaborazione interistituzionale postula, quindi, chiarezza nella definizione dei criteri di riparto delle competenze e trasparenza in merito alla condivisione delle informazioni, onde permettere una pianificazione degli interventi coordinata e, soprattutto, a monte, realmente consapevole²⁸.

²⁷ Cfr. C. CIARDO, *Il Servizio Sanitario nazionale alla prova dell'emergenza covid-19: il rischio di una sanità disuguale*, in *BioLaw Journal Instant Forum – Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, 18 marzo 2020, 1 ss.; S. NERI, *Più Stato e più Regioni. L'evoluzione della governance del Servizio sanitario nazionale e la pandemia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2020, 2, 239 ss.

²⁸ Per una disamina del tema, tra leale collaborazione e coordinamento tecnico, v. Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, 4/2020, 739 ss. In generale, v. F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, 2020, 2, 333 ss.

L'efficacia di qualsivoglia iniziativa per tale via intrapresa, però, non può prescindere dal coinvolgimento della popolazione per il tramite di una corretta veicolazione di indicazioni circa intensità e natura del pericolo da affrontare²⁹.

Difatti, “l'incedere malsicuro, contraddittorio, fuorviante della comunicazione che sottende l'azione dell'autorità pubblica e che orienta i comportamenti delle masse”³⁰, specie nel corso di una situazione di crisi, comporta un'amplificazione del pericolo in corso da sterilizzare mediante piena accessibilità al (ed esaustività del) sistema di comunicazione pubblica in caso di emergenza³¹.

Ciò, in realtà, in una duplice prospettiva: da un lato, per garantire, anche nel corso di una crisi, l'immanenza del legame ideale intercorrente tra il popolo ed il potere sovrano, onde impedire ogni tentativo di deriva autoritaria che comporti il declassamento della qualità di cittadino a quella di suddito³²; dall'altro lato, al fine di attivare il dovere di solidarietà (sociale) imputabile all'intero Stato-Ordinamento solo a fronte, però, della cosciente consapevolezza dell'impegno e del sacrificio richiesto, anche in termini di momentanea limitazione delle libertà fondamentali, nella prospettiva del consolidamento di un condiviso *idem sentire* e della conseguente salvaguardia, di fronte all'emergenza, della *salus rei publicae*³³.

4. La preservazione della *salus rei publicae* tra elementi simbolici e solidarietà

²⁹ Cfr. A. L'ASTORINA, *Il rapporto scienza – società: una questione di comunicazione?*, in M. MALVICINI, *Il governo dell'emergenza. Politica, scienza e diritto al cospetto della pandemia COVID-19*, Napoli, 2020, 17 ss.

³⁰ Cfr. C. ACOCELLA, *L'epidemia come metafora della sospensione e della compressione delle libertà fondamentali. Rileggendo La Peste di Camus*, in *Diritti regionali – Forum La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed Enti locali*, 28 marzo 2020, 469 ss.

³¹ Sul punto, v., *ex multis*: S. ROLANDO, *La comunicazione di crisi e di emergenza*, in *Riv. It. Com. Pubbl.*, 2003, 179 ss.

³² Per un approfondimento, in chiave sociologica, dei processi contemporanei di affermazione dei diritti di cittadinanza in seno ad un ordinamento democratico alla luce del “diritto globale”, v. C. THORNHILL, *The Sociology of Law and the Global Transformation of Democracy*, Cambridge University Press, 2018.

³³ Invero, “la pandemia di Covid-19 e la crisi economico-sociale ad essa connessa interrogano in profondità l'ordinamento costituzionale: da un lato, la pressione del fatto veicolata dal principio *salus rei publicae* nel suo rapporto con il sistema delle fonti e la forma di governo; dall'altro, la limitazione di numerosi diritti nel nome del diritto alla salute e la valutazione della proporzionalità e della ragionevolezza delle misure adottate”. Così e per un approfondimento A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo*, 2021, 1 ss.

Intrise di valori ed ideali simbolici, le vicende dell'equipaggio della USS Nathan James sono riconducibili alle storie di alcuni ben definiti personaggi; spicca, tra tutti, il "Commander" Thomas William Chandler che incarna il "mito" dell'eroe, rappresentato dalla figura dell'"uomo solo al comando", sì forte e risoluto, ma perseguitato e tormentato dai suoi "demoni".

Contro ogni potenziale fattore di disgregazione della comunità, assumono, poi, valenza identitaria il rispetto osservato al cospetto della bandiera nazionale e l'amor di Patria, fattori di coesione ideologica e culturale di una collettività politica, entità di raccordo e sintesi degli ideali e dell'identità nazionale di un popolo nel suo storico divenire, "il cui fondamento o collante è il vissuto convinto di una comune appartenenza"³⁴, proteso verso la protezione dei principi di libertà faticosamente conquistati da chi, per il bene comune, non è arretrato anche di fronte a terribili ed intollerabili sofferenze, fino a giungere, in qualche occasione, ai limiti del martirio.

In questa prospettiva, di più ampio respiro, che prescinde dal condizionamento delle sorti della Nazione alle (alterne) fortune di un sol uomo, la battaglia per la sopravvivenza del genere umano (non solo contro il virus, ma anche contro i suoi stessi furori, che condurranno pure alla lotta fratricida, in preda ai deliri di onnipotenza o a visionari ed immaginifici obiettivi di ricerca di una vita migliore), richiederà molteplici sacrifici personali, ne porrà in discussione l'opportunità e metterà in crisi uomini ed istituzioni.

Sarà la forza della comunità avvinta dal medesimo *idem sentire* e non certo (solo) il carisma del "capo" a permettere di fronteggiare la crisi; del resto, giungerà pure il momento in cui dovrà assistersi ad un ideale "passaggio di testimone" che, però, in verità, lungi dal "minimizzare" la figura del "comandante", ne esalterà il ruolo di mentore, così da suggellare l'idea secondo la quale pur "nell'ora più buia", arriverà sempre "un momento speciale nella vita di tutti, un momento per il quale quella persona è nata"³⁵.

³⁴ Così M. LIVOLSI, *Chi siamo. La difficile identità nazionale degli italiani*, Milano, 2011, 11.

³⁵ Così W. CHURCHILL, *Discorso alla Camera dei Comuni*, 18 giugno 1940.

Così, anche quando non si abbia “nulla da offrire se non sangue, fatica, lacrime e sudore [...] di fronte a [...] molti mesi di lotta e sofferenza”³⁶, il sacrificio cui il popolo è chiamato presuppone la (ri)affermazione, con maggiore forza, dei valori di solidarietà sintetizzabili nel motto “*No one left behind*”.

Sovente, nel corso dell'emergenza, i doveri di solidarietà assumono, per tale via, una connotazione diversa ed ulteriore rispetto alla “mera” osservanza di prescrizioni giuridicamente vincolanti³⁷ e risposano all'interno di un bagaglio assiologico personale che qualifica l'adempimento del proprio dovere con fedeltà ed onore, davvero fulgido esempio di alte virtù civili e morali, fino all'estremo sacrificio³⁸.

Al contempo, però, non può certo essere dimenticato come sventurata sia la terra che ha bisogno di eroi³⁹.

Diviene, quindi, compito ineludibile dello Stato-ordinamento assumere su di sé la responsabilità di perseguire l'obiettivo di superare una situazione di crisi mettendo in campo tutte le risorse a disposizione, non risparmiandosi, ma attivando ogni possibile forma di collaborazione e di cooperazione solidaristica al fine di promuovere, coordinare e organizzare iniziative di soccorso e di aiuto, consapevoli del fatto che “il successo non è mai definitivo, il fallimento non è mai fatale; è il coraggio di continuare che conta”⁴⁰.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Cfr. A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2015, 1 ss.

³⁸ In tema di rapporto tra fedeltà e spirito patriottico, v. *ex multis*: G. SALERNO, *Il dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano*, in AA. VV., *Scritti in onore di Giovanni Ferrara*, III, Padova, 2005, 511 ss.

³⁹ Cfr. B. BRECHT, *Vita di Galileo*, (trad. it. E. Castellani), 1993, 115.

⁴⁰ Cfr. W. CHURCHILL, *Discorso*, *cit.*