

# Gli Stati Uniti e la risposta al Covid-19, tra Federazione e Stati, nell'anno delle elezioni presidenziali

di Francesco Clementi

**Abstract: The United States and the response to Covid-19, between Federation and States, in the year of the presidential elections.** – This paper aims to analyze the impact of the Covid-19 health emergency on the legal system of the United States, trying to highlight the double conflict that has emerged in the management of the Covid virus: on the one hand, that between President Trump and his Administration in the awareness of the urgency of the emergency and, on the other hand, that of President Trump towards the Governors of the States, the first to take charge with all the necessary awareness of the serious risks and effects, including economic, of the spread of the virus, in an extended manner, throughout the national territory.

1875

---

**Keywords:** Covid-19; President; emergency powers; election; legislation; States.

## 1. Premessa

Nel corso dei secoli, molti focolai di malattie infettive si sono diffusi negli Stati Uniti<sup>1</sup>, eppure l'emergenza causata da un ceppo di Coronavirus non identificato in

---

<sup>1</sup> In particolare, tra il 1633-1634, vi fu il vaiolo portato dai coloni europei, che iniziò nel nord-est ed estendendosi ad ovest, devastando la popolazione dei nativi americani; nuovamente si ripresentò, nel 1721 a Boston, per poi essere definitivamente debellato nel 1770 quando Edward Jenner sviluppò un vaccino. Nel 1793 vi fu l'epidemia della Febbre gialla dei Caraibi che scoppiò a Philadelphia dopo che vi si erano rifugiati coloro che, appunto, erano in fuga dalle isole caraibiche che, entrando nel Paese, portarono con sé pure il virus, rispetto al quale oggi, tuttavia, è stato sviluppato dal 1953 un vaccino. Successivamente, tra il 1832-1866, vi furono tre ondate di colera che, iniziato in India, si diffuse rapidamente in tutto il mondo attraverso le rotte commerciali, mietendo tra il 5 e il 10 per cento della popolazione totale delle grandi città statunitensi. Dal 1858 in poi ad ondate, si verificò anche la scarlattina che colpisce più comunemente i bambini di età compresa tra i 5 ei 15 anni, e gli adulti a loro contatto. Nel 1906-1907, poi, a New York, scoppiò una delle più grandi epidemie di febbre tifoide, spesso chiamata "Typhoid Mary" a causa della prima malata Mary Mallon, che diffuse il virus a molti newyorkesi durante il suo periodo come cuoca in una tenuta e in un'unità ospedaliera (il vaccino, sviluppato nel 1911, insieme con un trattamento antibiotico divenne disponibile nel 1948). Più famosa di certo fu, a partire dal 1918, l'influenza H1N1 – detta anche influenza spagnola – che è un ceppo di influenza che ancora oggi circola nel mondo ogni anno, sebbene, dopo la prima guerra mondiale, i casi di influenza siano lentamente diminuiti. Successivamente, vi fu tra il 1921-1925, un'epidemia di difterite, poi sconfitta da un vaccino, mentre in precedenza, a partire dal 1916 fino 1955, vi fu un forte picco della poliomielite: una malattia virale che colpisce il sistema nervoso, causando la paralisi, e che si diffonde attraverso il contatto diretto con le persone che hanno l'infezione; accaddero due grandi epidemie di

precedenza, denominato Covid-19, ha sconvolto la vita degli Stati Uniti in modo assai intenso e profondo, forse addirittura più di quanto non fosse mai successo prima. E ciò sta avvenendo, non soltanto per l'alto numero dei decessi causati dal virus, ma soprattutto per la grave aggressione al benessere economico del Paese e per gli effetti che, a cascata, ciò sta comportando sulla vita politico-istituzionale, innanzitutto in ragione della campagna elettorale per l'elezione presidenziale del 3 novembre 2020.

Peraltro, nonostante l'epidemia di Coronavirus abbia portato forti cambiamenti nella vita quotidiana di molti americani, permangono ancora comportamenti assai asimmetrici ed aree di significativo disaccordo nella gestione della risposta all'emergenza, tanto tra i due maggiori partiti politici - i repubblicani e i democratici - quanto, se non soprattutto, tra il Presidente Trump e molti dei Governatori degli Stati, i quali non di rado hanno adottato e stanno adottando, tra Stato e Stato e poi rispetto a quanto indicato dal Presidente, strategie di contenimento molto diverse.

Il quadro operativo in tema, dunque, è stato ed è molto frastagliato e diversificato, a maggior ragione polarizzato pure da una campagna elettorale a tutti i livelli decisamente intensa e senza esclusione di colpi, tenuto conto dell'importante ciclo elettorale in corso, che peraltro coinvolge, come noto, non soltanto l'elezione del quarantaseiesimo presidente degli Stati Uniti, ma anche il completo rinnovo della Camera dei Rappresentanti (cioè 435 seggi), un terzo dei componenti del Senato (cioè 35 dei 100 seggi), oltre all'elezione di 11 governatori degli Stati (Delaware, Indiana, Missouri, Montana, New Hampshire, North Carolina, North Dakota, Utah, Vermont, Washington, West Virginia)<sup>2</sup> e di 2 di

---

poliomielite nel 1916 e nel 1952, finché nel 1955 non fu approvato il vaccino del dottor Jonas Salk, poi adottato rapidamente in tutto il mondo. Un'importante epidemia di influenza si è verificata di nuovo nel 1957, il virus H2N2, che ha avuto origine negli uccelli, è stato segnalato per la prima volta a Singapore nel febbraio 1957, poi a Hong Kong nell'aprile 1957 per arrivare poi nell'estate di quell'anno negli Stati Uniti, sebbene, tale pandemia venne considerata mite perché fu "presa in anticipo".

Più di recente, tra il 1981 e il 1991, vi è stato un secondo focolaio di morbillo, una malattia molto contagiosa che si diffonde nell'aria, che ha avuto un crollo da quando vi è la possibilità di fare un secondo vaccino. E poi, dopo lo scandalo dell'acqua contaminata dal criptosporidio, un parassita che causa l'infezione da criptosporidiosi a Milwaukee nel 1993, nella primavera del 2009 si è diffuso rapidamente negli Stati Uniti (e nel mondo) l'influenza H1N1, la c.d. influenza suina. Per un quadro generale si v. H. Markel, *When Germs Travel: Six Major Epidemics That Have Invaded America Since 1900 and the Fears They Have Unleashed*, New York, 2004. Per quanto qui ci concerne, cioè relativamente alle reazioni politico-istituzionali, si v. D. Blumenthal-J.A. Morone, *The Heart of Power. Health and Politics in the Oval Office*, Berkeley, 2009.

<sup>2</sup> In particolare, mentre nove Stati (Delaware, Indiana, Missouri, Montana, New Hampshire, North Carolina, North Dakota, Utah e Vermont) eleggono i loro governatori durante gli anni delle elezioni presidenziali, gli altri trentaquattro Stati - la maggioranza - li eleggono durante il secondo anno del mandato presidenziale, il cosiddetto mid-term. Altri Stati - Kentucky, Mississippi e Louisiana - eleggono i loro governatori nel terzo anno del mandato presidenziale, mentre Virginia e New Jersey li eleggono nell'anno immediatamente successivo alle elezioni presidenziali. Inoltre, quarantotto Stati eleggono i loro governatori per un mandato di quattro anni, mentre solo due, New Hampshire e Vermont, hanno un mandato governatoriale di due anni. Ad eccezione dello Stato della Virginia, che non consente la rielezione di un governatore, i limiti di due mandati - consecutivi o meno - sono una prassi molto comune tra gli Stati. Sul

quelli territoriali (American Samoa e Porto Rico), così come di ulteriori e numerose cariche a livello statale e locale<sup>3</sup>.

In questo senso, obiettivo del presente contributo è quello di evidenziare l'evoluzione politico-normativa della prima risposta degli Stati Uniti all'emergenza Coronavirus, sottolineando, in quest'ambito, pure gli aspetti legati alle interrelazioni politiche ed ordinamentali che si sono potute misurare fino ad ora, sia nei rapporti istituzionali che in quelli politici<sup>4</sup>.

## **2. La tempistica della reazione alle dichiarazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità**

Era il 20 gennaio 2020 quando, negli Stati Uniti d'America, si è registrato il primo caso conclamato di Covid-19 in un uomo di trentacinque anni che era tornato dalla città di Wuhan in Cina cinque giorni prima: a prima vista era apparso un caso isolato, eppure l'escalation della diffusione sarà tale da portare, nel giro di tre mesi, a metà aprile, gli Stati Uniti ad essere un Paese con il più alto numero di contagiati e il primo per numero di decessi nel mondo.

Le ragioni che hanno portato a questa rapida diffusione del contagio attengono prevalentemente: alla tempistica della reazione politico-istituzionale rispetto alle dichiarazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità; e alla struttura della catena delle responsabilità e delle competenze nel sistema sanitario federale e statale così come definite nell'ordinamento statunitense.

La reazione al primo caso accertato di contagio è la costituzione, il 29 gennaio, presso la Casa Bianca, complice l'esperienza già maturata nella precedente Presidenza Obama<sup>5</sup>, di una unità operativa di contrasto al Coronavirus; nonostante già da almeno una decina di giorni vi fossero state pressanti richieste al Presidente Trump, di vari soggetti ed enti dell'amministrazione federale, di

---

punto, ci si permetta di rinviare a F. Clementi, *President Trump and the American Governors: Two Years of a Conflictual Dialogue*, in G. F. Ferrari (eds.), *The American Presidency under Trump*, Gravenhage, 2020, 85 ss.

<sup>3</sup> Sull'impatto significativo che il Covid-19 ha già avuto e probabilmente continuerà ad avere sulle elezioni, si v. almeno, R. Briffault, *Covid-19 and the Law: Elections*, in K. Pistor (a cura di), *Law in the Time of COVID-19*, New York, 2020.

<sup>4</sup> Sul concetto di emergenza negli Stati Uniti, e i poteri ad esso connessi, assai simili a quelli di guerra, sinteticamente si v. almeno: A. Vedaschi, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007, spec. 327 ss.

<sup>5</sup> Peraltro, nell'agosto del 2019 a Chicago vi fu una importante simulazione di un focolaio virale di un virus di una nuova influenza, arrivata dalla Cina, poi trasformatosi in pandemia, che aveva smascherato molte e diverse carenze nell'organizzazione statunitense, incapace di applicare il *Defense Production Act*, con pochi fondi federali di finanziamento rispetto ad una potenziale pandemia, fiaccata da una debole e asimmetrica catena di approvvigionamento medico e da una capacità produttiva di kit bio-medicali non in grado di soddisfare la domanda; al punto tale che, proprio di fronte alla simulazione "Crimson contagion 2019" - un'esercitazione appunto quasi profetica nel delineare cosa sarebbe successo negli States con l'arrivo del nuovo Coronavirus - la stessa Lori Lighfoot, sindaca di Chicago, aveva dichiarato allora, di fronte ad un'evenienza del genere, che: «È chiaro per me che il governo federale non ci aiuterà. A Chicago non arriva la cavalleria a salvarci». Cfr. P. Messina, *Il Covid-19 mostra le lacune di un sistema americano disunito*, in Limesonline.com, 23 aprile 2020.

intervenire in modo deciso per affrontare il pericolo<sup>6</sup>. Ad esempio, già dal 25 gennaio 2020, Rick Bright, allora ancora Direttore della Ricerca Biomedica Avanzata del Dipartimento della salute e dei servizi umani degli Stati Uniti d'America (HHS) e dell'Autorità per lo sviluppo del vaccino contro il Covid-19 - poi licenziato in aprile per aver criticato il Presidente Trump che insisteva per l'uso della cloroquina come cura, in assenza di alcun fondamento scientifico -, avvertiva l'amministrazione dell'urgente necessità di procurarsi maschere chirurgiche per proteggersi da «un imminente rischio».

Così, mentre il 30 gennaio, il Comitato di emergenza convocato dal Direttore generale dell'OMS dichiarava l'epidemia Covid-19 un'emergenza sanitaria pubblica di interesse internazionale (PHEIC), il 31 gennaio il Segretario del Dipartimento della Salute e dei Servizi Umani degli Stati Uniti (HHS), Alex Azar, in nome e per conto del Presidente, dichiarava l'epidemia un'emergenza sanitaria pubblica ai sensi del Public Health Service Act (PHSA, sezione 319), annunciando le prime restrizioni ai viaggiatori che arrivavano dalla Cina<sup>7</sup>.

Soltanto da inizio febbraio, dunque, la questione pandemia diviene di interesse nazionale per l'Amministrazione: così, mentre il 2 febbraio il Presidente Trump limita l'ingresso negli Stati Uniti per chi proviene dalla Cina, in particolare per «immigrati o non immigrati, e per tutti gli stranieri che erano fisicamente presenti all'interno della Repubblica Popolare della Cina» (una scelta peraltro in linea con l'applicazione di restrizioni di viaggio alla Cina già effettuate da altri 45 Paesi), il 4 febbraio, il senatore Richard Burr, presidente del Comitato Intelligence del Senato riceve un briefing da parte dei Servizi segreti sul Coronavirus e sullo

---

<sup>6</sup> Infatti, tenuto conto del quadro in evoluzione, già dal 18 gennaio 2020, Alex Azar - Segretario della salute e dei servizi umani nell'amministrazione Trump - provò ad evidenziare il rischio di un'epidemia al Presidente Trump, il quale però respinse le preoccupazioni intorno al Coronavirus come eccessivamente allarmiste; a questo fece seguito anche un ulteriore intervento, da parte di Rick Bright, allora ancora Direttore della Ricerca Biomedica Avanzata del Dipartimento della salute e dei servizi umani degli Stati Uniti d'America (HHS) e l'Autorità per lo sviluppo del vaccino contro il Covid-19, poi licenziato nell'aprile per aver criticato il Presidente Trump che insisteva per l'uso della cloroquina come cura, posto l'assenza di alcun fondamento scientifico, il quale ebbe ad esortare l'amministrazione a sviluppare un gruppo di risposta coordinato del governo contro il Covid. Eppure il Presidente Trump il 22 gennaio annunciava, di fronte al fatto che la Cina chiudeva in lockdown intera città di Wuhan, che ha milioni di abitanti, che gli Stati Uniti avevano "totalmente sotto controllo" la pandemia e che si fidava della gestione cinese di essa, al punto tale da ringraziare con un tweet del 24 gennaio il presidente cinese Xi per «la sua trasparenza e lo sforzo nell'affrontare il Coronavirus». Sulla questione di due farmaci, l'idrossicloroquina e un farmaco correlato, la cloroquina, pesantemente promossi dal presidente Trump, dopo che una manciata di piccoli studi poco controllati avevano mostrato che potevano funzionare nel trattamento della malattia, la Food and Drug Administration ne ha revocato l'autorizzazione d'emergenza ritenendo che sia "improbabile che siano efficaci" non dimostrando che producano benefici superiori ai loro rischi; eppure, il fatto che invece, nel momento più intenso della pandemia, l'amministrazione Trump avesse fatto forti pressioni sull'agenzia FDA affinché rilasciasse molte autorizzazioni d'emergenza proprio su questi farmaci come potenziali trattamenti aveva creato - correttamente - non poche polemiche politiche.

<sup>7</sup> Cfr. Proclamation 9984 del 31 gennaio 2020, *Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Persons Who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel Coronavirus and Other Appropriate Measures To Address This Risk*, 85 F.R. 6709, disponibile al link: [www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-02-05/pdf/2020-02424.pdf](http://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-02-05/pdf/2020-02424.pdf)

stato di emergenza sanitaria globale, compresi i suoi effetti e le sue ricadute economiche, contribuendo a far prendere meglio atto all'Amministrazione Trump e al Paese intero della gravità della situazione.

Così, il 9 febbraio, dopo l'invio di 18 tonnellate di forniture mediche alla Cina - tra le quali maschere, camici, garze, respiratori e altri materiali - da parte del Dipartimento di Stato su indicazione del Segretario di Stato Mike Pompeo, Peter Navarro, consigliere economico del Presidente Trump, presenta alla task force per il Coronavirus un promemoria molto allarmante, che esorta il governo ad interrompere immediatamente l'esportazione di maschere N95 all'estero, e ad aumentare la produzione di un farmaco terapeutico (Remdesivir), concentrandosi sullo sviluppo di un programma per accelerare la realizzazione di un vaccino<sup>8</sup>.

Qualche giorno dopo il senatore Burr riceve un altro briefing dai funzionari dell'intelligence sulla serietà della minaccia del Coronavirus e sul potenziale impatto che un'epidemia avrebbe negli Stati Uniti anche dal punto di vista economico; l'effetto di ciò, tuttavia, è *inter alia* che il senatore Burr, consapevole dell'informazione riservata ricevuta, ne approfitta per vendere alcune delle sue molte importanti partecipazioni azionarie ricavandoci un rilevante plusvalore, così come faranno del pari altri tre importanti senatori (Dianne Feinstein, James M. Inhofe, Kelly Loeffler): una scelta che in seguito è stata pesantemente contestata loro innanzitutto da parte dell'FBI, creando ad oggi non pochi problemi politici (e forse in futuro non solo quelli).

In ogni modo, il 14 febbraio il Dipartimento della salute e dei servizi umani degli Stati Uniti d'America (HHS) produce un promemoria dal titolo " U.S. Government Response to the 2019 Novel Coronavirus" nel quale vengono delineate le possibili risposte alla diffusione del Coronavirus, comprese alcune misure, come la significativa limitazione dei raduni pubblici e la cancellazione di quasi tutti gli eventi sportivi, e degli eventi, spettacoli ed incontri pubblici e privati; nonché la chiusura delle scuole.

Eppure, non soltanto il presidente Trump annulla l'incontro con gli alti dirigenti del settore sanitario e della sicurezza nazionale, che intendono presentare il promemoria e le loro raccomandazioni, ma continua ad essere apparentemente concentrato su altro, girando il Paese per la campagna elettorale, e ad rassicurare l'opinione pubblica rispetto all'espandersi della pandemia; al punto tale che, qualche giorno dopo, il 19 febbraio 2020, in un incontro con alcuni Governatori, il

---

<sup>8</sup> Il testo, inviato al Capo di Stato Maggiore del Presidente Trump, Mick Mulvaney e al consigliere per la sicurezza nazionale di Trump, Robert O'Brien, prevedeva che di fronte ad una «significativa probabilità di una grave pandemia di Coronavirus negli Stati Uniti che può estendersi fino al 2021» si dovesse operare «immediatamente» lungo tre livelli di intervento: (a) interrompere l'esportazione di maschere N95 e aumentare la produzione di maschere negli Stati Uniti; (b) assicurare tutte le dosi esistenti di Remdesivir e tutti i materiali sfusi per fare di più ed entrare in un contratto con Gilead per l'acquisto di tutte le dosi aggiuntive man mano che vengono prodotte; (c) finanziare immediatamente un "Progetto Manhattan" (si tratta del massiccio programma di finanziamenti che allora vi fu per realizzare la bomba nucleare dei primi anni quaranta) per lo sviluppo di un vaccino. Cfr. M. Haberman, *Trade Adviser Warned White House in January of Risks of a Pandemic*, in "The New York Times", 6 aprile 2020. Il testo completo del Memorandum è disponibile a questo link in pdf ([edition.cnn.com/2020/04/07/politics/peter-navarro-memo-donald-trump/index.html](https://edition.cnn.com/2020/04/07/politics/peter-navarro-memo-donald-trump/index.html)).

Presidente afferma che andrà tutto bene e che il virus, di fronte al caldo di aprile, sarà fortemente indebolito.<sup>9</sup>

E ancora, mentre Robert Kadlec, Assistente Segretario alla Salute e ai Servizi Umani, il 24 febbraio presenta al Presidente Trump un piano intitolato "Four Steps to Mitigation", dove sottolinea che l'amministrazione deve iniziare a preparare l'opinione pubblica ad affrontare misure straordinarie e restrittive per contenere la pandemia, proprio lo stesso giorno il Presidente si affanna a sostenere tramite Twitter che il virus è sotto controllo.<sup>10</sup> In ogni modo, già dal giorno dopo, lo U.S. Army's National Center for Medical Intelligence, in un briefing di intelligence con i Capi di Stato Maggiore, sottolinea che vi è necessità di alzare il livello di allarme in quanto il Covid-19 diventerà una pandemia, sottolineando che la diffusione negli Stati Uniti è inevitabile e che gli americani dovrebbero prepararsi a un grave sconvolgimento della vita quotidiana; a questo incontro riservato, poi reso pubblico, faranno seguito le dichiarazioni pubbliche della dot.ssa Nancy Messonnier, direttrice del Centro nazionale per le vaccinazioni e le Malattie respiratorie del Centers for Disease Control and Prevention (CDC), che afferma che l'epidemia è inevitabile e che può portare a gravi sconvolgimenti nella vita di tutti i giorni.

1880

Nel frattempo, già da fine gennaio, gli Stati Uniti avevano iniziato – seppur lentamente ed in modo non molto pubblicizzato – propri test diagnostici del Covid, rifiutando quello effettuato dall'OMS; così, in scia con le indicazioni e le procedure definite dalla Food and Drug Administration (FDA), a partire da gennaio fino a metà marzo, ogni laboratorio del Paese ha eseguito dei test riconosciuti a livello internazionale, tuttavia con il vincolo imposto di non rilasciare i risultati ai pazienti fino a quando il CDC non avesse sviluppato e distribuito kit di test propri. In un sistema sanitario molto ramificato e complesso, ciò ha bloccato la diffusione di test non governativi fino alla fine di febbraio, quando la FDA – che nel frattempo aveva prodotto delle linee guida restrittive sull'ammissibilità dei test – ha consentito anche alle società private di sviluppare ed eseguire test, aprendo così i cittadini americani ad un libero ed autonomo controllo delle loro condizioni di salute<sup>11</sup>.

Da una parte questa doppia ed opposta strategia – l'Amministrazione che lavora per ridurre l'impatto del virus, crescentemente consapevole della situazione di grave diffusione nel Paese, e il Presidente che, invece, quasi nega la stessa presenza e diffusione del virus, ostentando palesemente ottimismo e serenità –, e dall'altra, l'incapacità di predisporre test per tutti, trova il suo punto di rottura tra

---

<sup>9</sup> Questo era il messaggio: «I think it's going to work out fine. I think when we get into April, in the warmer weather, that has a very negative effect on that and that type of a virus. So let's see what happens, but I think it's going to work out fine.» Cfr. *What Trump did about coronavirus in February*, in "The Washington Post", 20 aprile 2020.

<sup>10</sup> Questo era il tweet del Presidente Trump del 24 febbraio «The Coronavirus is very much under control in the USA. We are in contact with everyone and all relevant countries. CDC & World Health have been working hard and very smart. Stock Market starting to look very good to me!».

<sup>11</sup> Cfr. *Memorandum for the Secretary of Health and Human Services [and] the Secretary of Labor*, 11 marzo 2020, 85 F.R. 15049, disponibile al link: [www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-03-16/pdf/2020-05580.pdf](http://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-03-16/pdf/2020-05580.pdf)

la fine di febbraio e gli inizi di marzo, quando l'aumento del numero dei casi di Covid-19, convince definitivamente il Presidente a prendere atto della necessità di agire rapidamente per controllare la diffusione del virus<sup>12</sup>.

Le settimane perse per il contenimento portano a questo punto la Presidenza ad accelerare molto nelle misure da adottare e nei messaggi da inviare all'opinione pubblica: si invitano i cittadini ad effettuare i test il via libera del CDC, e lo stesso Presidente Trump, il 6 marzo, dopo una visita proprio al Centers for Disease Control and Prevention (CDC) di Atlanta, sottolinea che «chiunque voglia un test può ottenere un test»<sup>13</sup>.

Finalmente, come detto, il 13 marzo il presidente Trump riconosce pubblicamente il Coronavirus un'emergenza nazionale<sup>14</sup>, promettendo un nuovo sito web per collegare gli americani ai siti di test - poi non realizzato - e facendo definitivamente concentrare l'Amministrazione sui problemi principali legati alla riduzione dei danni della pandemia: dall'acquisto all'ingrosso di maschere N95, ventilatori e altre apparecchiature mediche alla definizione di linee guida per il distanziamento sociale.

Conseguentemente, il Vice Presidente Pence annuncia a breve la distribuzione di oltre 4 milioni di test, e il Presidente Trump annuncia nuove restrizioni di viaggio da e per 26 paesi europei, pur non facendo applicare queste restrizioni al Regno Unito<sup>15</sup>; ed è paradossale ciò perché si trattava già allora di uno dei Paesi con il più alto numero di casi segnalati<sup>16</sup>. Tuttavia, a partire dal 19 marzo 2020, il Dipartimento di Stato consiglia ai cittadini statunitensi di evitare pure tutti i viaggi internazionali, mentre l'Ente federale per la gestione delle emergenze (FEMA) invita il Corpo degli Ingegneri dell'Esercito degli Stati Uniti (USACE) a pianificare la costruzione di nuove strutture e a convertirli in hotel e altri edifici per uso come ospedali e unità di cure intensive.

---

<sup>12</sup> Per un primo commento, cfr. E. Mostacci, *Covid vs. Trump, presente il primo violino, si attende il direttore d'orchestra*, in "Federalismi.it – Osservatorio emergenza Covid-19"; nonché M. Di Masi, *Stati Uniti d'America e CoViD-19: alcune fasi della gestione di una pandemia annunciata*, in "BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto", n. 1, 2020.

<sup>13</sup> Cfr. *Remarks by President Trump After Tour of the Centers for Disease Control and Prevention*, 6 marzo 2020 disponibile al link: [www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-tour-centers-disease-control-prevention-atlanta-ga/](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-tour-centers-disease-control-prevention-atlanta-ga/)

<sup>14</sup> Cfr. Proclamation 9994 del 13 marzo 2020, *Proclamation on Declaring a National Emergency Concerning the Novel Coronavirus Disease (COVID-19) Outbreak*, 85 F.R. 15337, disponibile al link: [www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-declaring-national-emergency-concerning-novel-coronavirus-disease-covid-19-outbreak/](http://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-declaring-national-emergency-concerning-novel-coronavirus-disease-covid-19-outbreak/)

<sup>15</sup> Cfr. Proclamation 9993 del 11 marzo 2020, *Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Certain Additional Persons Who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel Coronavirus*, 85 F.R. 15045, disponibile al link: [www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-03-16/pdf/2020-05578.pdf](http://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-03-16/pdf/2020-05578.pdf)

<sup>16</sup> D'altronde, proprio in quei giorni, lo stesso Primo ministro Boris Johnson – che poi ha rischiato di morire proprio a causa del Coronavirus – ancora sottolineava che non fossero necessarie forme di distanziamento sociale. Fatto si è che qualche giorno dopo lo stesso Presidente Trump estendeva la sospensione all'ingresso negli Stati Uniti anche a chi nei 14 precedenti l'arrivo negli Stati Uniti, era stato nel Regno Unito o nella Repubblica d'Irlanda. Cfr. Proclamation 9996 del 14 marzo 2020, *Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Certain Additional Persons Who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel Coronavirus*, 85 F.R. 15341, disponibile al link: [www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-03-18/pdf/2020-05797.pdf](http://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-03-18/pdf/2020-05797.pdf)

Eppure, ancora una volta, il Presidente Trump non sostiene le richieste di allontanamento sociale e di chiusura delle scuole, evitando nei fatti di autorizzare il *lockdown* del Paese.

In ogni modo, il 18 marzo il Presidente firma un *Executive Order* che consente l'uso del *Defense Production Act* (Public Law n. 81-774)<sup>17</sup>, una legge federale promulgata nel 1950 in risposta all'inizio della guerra di Corea, che consente un ampio sforzo di riallineamento industriale ed economico in difesa dei bisogni della Federazione<sup>18</sup>; in questo senso, vengono definitivi i ventilatori e i dispositivi di protezione come "essenziali per la difesa nazionale", e poi firma un altro *Executive Order* che classifica "le risorse sanitarie e mediche necessarie per rispondere alla diffusione del Covid-19" federalizzate, onde vietarne l'accaparramento e l'alterazione del prezzo<sup>19</sup>.

La scelta di utilizzare – dopo molte pressioni – una legge dell'epoca della Guerra Fredda per colmare le lacune nelle forniture mediche necessarie per combattere l'epidemia di Coronavirus ha portato il Presidente ad essere molto criticato, soprattutto da parte dei Governatori – in particolare il governatore di New York, Andrew Cuomo, lo Stato più colpito finora dal Coronavirus –, i quali più volte hanno lamentato il fatto che il Presidente Trump non abbia utilizzato tutta la sua autorità e i suoi poteri per ottenere dalle imprese l'attrezzatura necessaria, a partire dai ventilatori supplementari, dei quali loro invece avevano forte bisogno<sup>20</sup>.

D'altronde, negli Stati Uniti non vi è un modello federale di tutela della salute e la ritrosia pubblica di Trump di adottare appieno una strategia contenitiva ha pesato certamente nell'affrontare l'emergenza sanitaria anzitutto a livello statale, prima che federale, nonostante la sua amministrazione fin da subito abbia permesso l'assegnazione di 105 milioni di dollari di finanziamenti in più al Fondo di riserva per la risposta rapida alle malattie infettive, e abbia presentato al Congresso una richiesta di 1,25 miliardi di dollari in stanziamenti supplementari d'emergenza, chiedendo l'autorizzazione a riassegnare altri 1,25 miliardi di dollari.

La strategia di approccio è mutata quando il Presidente Trump ha nominato come coordinatore della risposta Covid-19 degli Stati Uniti il vicepresidente Mike

---

<sup>17</sup> Cfr. Executive Order 13911 del 27 marzo 2020, *Delegating Additional Authority Under the Defense Production Act With Respect to Health and Medical Resources To Respond to the Spread of COVID-19*, 85 F.R. 18403, disponibile al link: [www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-04-01/pdf/2020-06969.pdf](http://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-04-01/pdf/2020-06969.pdf)

<sup>18</sup> Cfr. Executive Order 13909 del 18 marzo 2020, *Executive Order on Prioritizing and Allocating Health and Medical Resources to Respond to the Spread of Covid-19*, 85 F.R. 16227, disponibile al link: [www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-03-23/pdf/2020-06161.pdf](http://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-03-23/pdf/2020-06161.pdf)

<sup>19</sup> Cfr. Executive Order 13912 del 27 marzo 2020, *National Emergency Authority To Order the Selected Reserve and Certain Members of the Individual Ready Reserve of the Armed Forces to Active Duty*, 85 F.R.18407, disponibile al link: [www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-04-01/pdf/2020-06985.pdf](http://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-04-01/pdf/2020-06985.pdf)

<sup>20</sup> Si consideri che il primo atto presidenziale in risposta alle richieste dei Governatori, tramite i Segretari alla Difesa e alla Sicurezza interna è il Memorandum del 22 marzo 2020, Cfr. *Memorandum on Providing Federal Support for Governors' Use of the National Guard to Respond to COVID-19 on Providing Federal Support for Governors' Use of the National Guard to Respond to COVID-19*, disponibile al link: [www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-providing-federal-support-governors-use-national-guard-respond-covid-19/](http://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-providing-federal-support-governors-use-national-guard-respond-covid-19/)



Pence che, dopo aver seguito la definizione delle restrizioni di viaggio delineate dal CDC e dal Dipartimento di Stato per diversi Paesi tra cui Cina, Corea del Sud, Italia e Iran, ha fatto emanare delle linee guida per il pubblico in generale, i fornitori di assistenza sanitaria, i dipartimenti sanitari, le donne incinte e i bambini, i viaggiatori e altri.

Ne è uscita fuori, quindi, una doppia strategia di contenimento, in quanto l'Amministrazione Trump ha imposto due tipi di restrizioni di movimento per impedire l'ingresso o la diffusione di Covid-19 negli Stati Uniti: (a) una restrizione all'immigrazione, con la sospensione dell'ingresso di cittadini stranieri che sono stati nella Cina continentale o nella Repubblica Islamica dell'Iran nei 14 giorni precedenti<sup>21</sup>; e (b) l'imposizione di requisiti di quarantena alle persone che entrano negli Stati Uniti se sono state nella Cina continentale nei 14 giorni precedenti (mentre le persone che entrano negli Stati Uniti - che sono state in Iran nei 14 giorni precedenti - sono soggette a monitoraggio sanitario).

Peraltro, di fronte a potenziali conflitti, basati innanzitutto sulla interpretazione discrezionale della Sezione 212(f) dell'Immigration and Nationality Act (INA), si ebbe a pronunciare la stessa Corte Suprema che ha rilevato, appunto, un'ampia discrezionalità presidenziale nell'applicazione della Sezione 212(f)<sup>22</sup>; pur tuttavia questo non ha modificato l'indirizzo politico presidenziale che ha scelto la restrizione di viaggio, applicata in risposta alla Covid-19, come il primo mezzo per controllare la diffusione di una malattia trasmissibile.

Inoltre, le due Proclamazioni - che sono in vigore fino a quando il Presidente non le revochi. - rimettono al centro del sistema decisionale statunitense proprio l'autorità federale che può disporre la quarantena, cioè la HHS/CDC, la quale, prima della minaccia rappresentata dal Covid-19, non era più stata utilizzata dall'inizio degli anni sessanta per limitare la circolazione delle persone. Si è trattato, dunque, di una scelta molto forte che ha travalicato, con non poche

---

<sup>21</sup> Il 31 gennaio 2020 il Presidente Trump ha emesso un Proclama che sospende l'ingresso di qualsiasi cittadino straniero che sia stato nella Cina continentale nei 14 giorni precedenti, fatte salve alcune eccezioni. Denominato "China Proclamation", questo atto impone al Dipartimento di Stato degli Stati Uniti e al Dipartimento per la Sicurezza interna (DHS) di stabilire procedure per l'attuazione e l'applicazione delle restrizioni all'ingresso, che secondo i termini della Proclamazione sono entrate in vigore il 2 febbraio 2020. Cfr. The White House, *Proclamation on Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Persons Who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel Coronavirus*, 31 gennaio 2020, disponibile al link: [www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-02-05/pdf/2020-02424.pdf](http://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-02-05/pdf/2020-02424.pdf)

Al tempo stesso, il 29 febbraio 2020 il Presidente Trump ha emesso un altro Proclama - Proclamation 9992 - con restrizioni ed eccezioni simili per i cittadini stranieri che si sono recati in Iran nei 14 giorni precedenti. Cfr. The White House, *Proclamation on Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Persons Who Pose a Risk of Transmitting 2019 Novel Coronavirus*, 29 febbraio 2020, 85 F.R. 12855, disponibile al link: [www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-03-04/pdf/2020-04595.pdf](http://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-03-04/pdf/2020-04595.pdf)

Entrambi i proclami escludono i legittimi residenti permanenti, i parenti più stretti di cittadini statunitensi e alcuni altri gruppi come alcuni membri dell'equipaggio di aerei e navi.

<sup>22</sup> Si pensi che la Corte ebbe ad affermare che l'atto "trasuda deferenza nei confronti del Presidente in ogni clausola" e gli concede per lo più una discrezionalità illimitata per decidere "quando sospendere l'ingresso", "chi sospendere l'ingresso", "per quanto tempo" e "a quali condizioni". Cfr. *Trump v. Hawaii*, 138 S. Ct. 2392, 2408 (2018), *passim*.

polemiche, pure quanto generalmente esercitato in base alla legge statale, come l'isolamento per i pazienti umani malati o la quarantena per le persone sane esposte<sup>23</sup>.

In ogni modo, in via generale, si può dire che gli Stati Uniti hanno di certo una forte esperienza con le malattie infettive pandemiche – basti pensare in particolare alla pandemia influenzale del 2009 -, sebbene in questo caso tale *know-how* sia stato messo a frutto molto in ritardo, non da ultimo per le difficoltà a far collaborare, in un quadro di resistenza federale, le agenzie federali, i dipartimenti sanitari statali e i partner privati, nazionali ed internazionali.

D'altronde, come accennato, molte autorità sanitarie pubbliche si basano sulla legge statale, come l'autorità di imporre l'isolamento e la quarantena e la segnalazione delle malattie; e nonostante il fatto che lo stesso segretario dell'HHS e, per delega, il CDC, abbiano un'ampia autorità per favorire il controllo delle malattie trasmissibili attraverso la cooperazione internazionale ed inter-istituzionale, la cooperazione tra Stati federali e le attività di risposta alle emergenze sanitarie pubbliche, nonché l'autorità esplicita di trattenere, esaminare e rilasciare le persone che arrivano negli Stati Uniti e che viaggiano da uno Stato all'altro e che sono sospettate di avere una malattia trasmissibile, questi poteri sono stati attivati solo parzialmente, almeno per tutto il primo mese di diffusione della epidemia.

Ciò ha fatto sì che molte autorità statali di controllo delle malattie abbiano perso molto tempo prima di intraprendere tutte quelle azioni utili a contrastare l'epidemia, contribuendo così – seppur involontariamente – ad alimentare un clima di forte scontro politico e sociale tra i Governatori degli Stati e la stessa Amministrazione Trump: rea, in qualche modo, di aver frenato tutte le possibili iniziative per affrontare da subito, a tutti i livelli ordinamentali possibili – federale, statale e locale - gli effetti il Coronavirus.

### **3. L'emergenza sanitaria nel quadro costituzionale statunitense. E la (prima) risposta legislativa del Congresso. Cenni**

Di certo, di fronte ad un'emergenza sanitaria di questo tipo, la qualità della risposta pubblica ha decisamente molto a che vedere con la struttura costituzionale del sistema sanitario pubblico del Paese<sup>24</sup>.

In particolare, la catena di comando di fronte ad un'emergenza sanitaria pubblica, in parte, è federale, dipendendo dall'art. 319 della Public Health Service Act (una legge federale del 1944, inclusa nel Titolo 42 del Codice degli Stati Uniti

---

<sup>23</sup> In tal senso è assai chiarificatore il documento allora predisposto dagli Uffici del Congresso riguardo alla disciplina delle fonti normative da adottare di fronte al potenziale estendersi dei casi di Ebola negli Stati Uniti. Cfr. *CRS Report R43809, Preventing the Introduction and Spread of Ebola in the United States: Frequently Asked Questions*.

<sup>24</sup> E' prezioso per avere un quadro generale il recente: I. Glenn Cohen, Allison K. Hoffman, and William M. Sage (A cura di), *The Oxford Handbook of U.S. Health Law*, Oxford, 2017. Per una prospettiva comparata rispetto agli Stati Uniti, più di recente, si v. G. Cerrina Feroni (a cura di), *Sistemi sanitari e immigrazione: percorsi di analisi comparata*, Quaderni Cesifin n° 72, Torino, 2020 con, in particolare, un saggio di Alessandro Petretto ("Modelli economici di organizzazione sanitaria e finanziamento") che, *inter alia*, tocca pure l'esperienza statunitense.

dal titolo “The Public Health and Welfare”) che affida al governo federale, cioè al Servizio sanitario pubblico degli Stati Uniti, la responsabilità di prevenire l'introduzione, la trasmissione e la diffusione di malattie trasmissibili negli Stati Uniti da paesi stranieri; ma, in parte, dipende pure dagli Stati che, a maggior ragione nei confronti di malattie trasmissibili in ambito nazionale, non possono non collaborare con gli enti federali, pur avendo molte autorità sanitarie statali l'autorità di imporre l'isolamento per i pazienti malati e la quarantena per i sani esposti<sup>25</sup>.

Si è quindi di fronte ad un'infrastruttura complessa, non esistendo, nei fatti, un unico modello federale di tutela della salute<sup>26</sup>, posto che il sistema statunitense è un patchwork complesso in cui convivono molteplici sotto-sistemi<sup>27</sup>. In generale, si tratta di un sistema basato sulla c.d. “assicurazione volontaria”, cioè sul fatto che i cittadini sono liberi di scegliere se assicurarsi o meno, a prescindere da qualsiasi welfare federale<sup>28</sup>.

In questo senso, più che di un sistema propriamente privato, quando si ragiona del sistema sanitario statunitense più correttamente si deve parlare di un sistema individualistico, cioè basato sulla volontà e la capacità dei singoli di auto-proteggersi, che è appunto quel principio che lo distingue così nettamente dagli altri sistemi sanitari; e che fa sì che, inevitabilmente, via sia una parte della popolazione che possa rimanere senza copertura sanitaria o perché non vuole assicurarsi o perché, appunto, più probabilmente, non ne ha la possibilità.

---

<sup>25</sup> Per un quadro generale, si v. almeno il classico: P. Starr, *The Social Transformation of American Medicine*, New York, 1982. Ma si v. anche: T. Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge (MA), 2009; nonché, per un quadro sintetico ma sempre efficace a cogliere gli elementi chiave di quella prospettiva: G. Amato, *Democrazia e redistribuzione: un sondaggio nel welfare statunitense*, Bologna, 1983.

<sup>26</sup> Per un quadro, cfr. E. Mostacci, *La quadratura del cerchio: il sistema sanitario statunitense alla ricerca di inclusione*, in “Diritto pubblico comparato ed europeo”, n. 4, 2010; C. Bassu, *La riforma sanitaria negli Stati Uniti d'America: un modello federale di tutela della salute?*, in “Federalismi”, n. 22, 2011. G. Romeo e M. Bassini, *Il Welfare statunitense: lo spettro del big government e le tentazioni solidaristiche*, in “Diritto pubblico comparato ed europeo”, n. 4, 2013. Sulle ragioni di quella riforma, si v. anche: A. Leibowitz e M. Peterson, *Perspectives on the U.S. Health Care System*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 8, 2, 2009, 9-41; e E. Connors e L.O. Gostin, *Health Care Reform: A Historic Moment in US Social Policy*, in «Journal of the American Medical Association», 303, 24, 2010, 2521-2522.

<sup>27</sup> Non a caso, d'altronde, è proprio in relazione al tipo di impiego lavorativo che chi vuole può stipulare un'assicurazione, tenuto conto che l'assicurazione sanitaria può rientrare o meno pure tra quei benefit che vengono garantiti dall'impiego stesso e precisamente dal datore di lavoro: per cui, negli Stati Uniti chi ha una buona posizione lavorativa ha, in genere, pure una buona assistenza sanitaria, parte dell'accordo lavorativo. D'altronde, sono poche le polizze assicurative che consentono di scegliere liberamente lo specialista o la struttura sanitaria da cui farsi curare, posto che la maggior parte delle assicurazioni americane ha una propria rete di fornitori convenzionati: gli assicurati hanno facoltà di scelta all'interno di tale network, ma pagano una tariffa aggiuntiva se si rivolgono a fornitori esterni al network. Cfr., V.R. Fuchs, *The Health Economy*, Cambridge (MA), 1986; e più di recente: S. Giaimo, *Markets and Medicine. The Politics of Health Care in Britain, Germany and the United States*, Ann Arbor (MI), 2002.

<sup>28</sup> Cfr. V. Navarro, *Why some countries have national health insurance, others have national health services, and the United States has neither*, in «International Journal of Health Services», 19, 3, 1989, 383-404; L.R. Jacobs e T. Skocpol, *Health care reform and American politics: what everyone needs to know*, New York, 2010.

In ogni modo, l'intervento pubblico non è poi così marginale, posto che operano alcuni schemi pubblici contro i rischi di malattia, anche se vi è una forte competitività tra le stesse imprese assicuratrici, secondo lo spirito di quel modello di federalismo: un fatto che rende il tutto assai dinamico, ma anche decisamente asimmetrico in termini sociali. Si spiega così, d'altronde, il fatto che la presidenza Obama, con la sua riforma approvata nel 2010 e poi per lo più smantellata dall'Amministrazione Trump, avesse come intento proprio quello di ridurre progressivamente il numero dei non assicurati, introducendo alcune sostanziali novità nel mercato delle polizze sanitarie.<sup>29</sup>

Dal punto di vista legislativo, naturalmente, il Congresso ha fatto sentire la sua voce tramite una serie di provvedimenti molto importanti.

In primo luogo, il *Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act 2020* (H.R. 6074, Public Law n. 116-123), approvato il 6 marzo, ha fornito 8,3 miliardi di dollari in finanziamenti di emergenza per le agenzie federali per lo sviluppo di un vaccino, forniture mediche, sovvenzioni per le agenzie di sanità pubblica, prestiti alle piccole imprese e assistenza ai sistemi sanitari di altri Paesi (in particolare, l'81% dei fondi è stato stanziato a livello nazionale, mentre il restante 19% è stato stanziato a livello internazionale), permettendo pure di derogare temporaneamente alle restrizioni e ai requisiti del programma *Medicare* per quanto riguarda i servizi di teleassistenza sanitaria.

Qualche giorno dopo, a seguito della possibilità di test liberi da parte dei cittadini anche in strutture private, è stato approvato il *Families First Coronavirus Response Act* (H.R. 6201, Public Law n. 116-127), che ha promosso la garanzia di test gratuiti per il Coronavirus, ferie pagate, assicurazione contro la disoccupazione potenziata, iniziative per la sicurezza alimentare ampliate e aumento dei finanziamenti federali per Medicaid in favore delle famiglie, mentre, invece, il *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act* o *CARES ACT* (H.R. 748, Public Law n. 116-136), approvato il 27 marzo 2020, ha predisposto un piano di intervento di soccorso economico contro il Coronavirus pari a 2.000 miliardi di dollari, inviando 1.200 dollari ad ogni americano che guadagna 75.000 dollari all'anno o meno, ai quali aggiunge 600 dollari a settimana per i sussidi di disoccupazione per quattro mesi, e 100 miliardi di dollari a ospedali e fornitori di servizi sanitari, oltre a 500 miliardi di dollari di prestiti o investimenti a imprese, Stati e comuni, e 32 miliardi di dollari in sovvenzioni all'industria aerea.

La crisi economica ingenerata dal combinato disporsi del blocco industriale e sociale in ragione dei molti lockdown che emergevano nei singoli Stati, insieme con l'assenza di scambi interni ed internazionali, ha dunque portato a provvedimenti eccezionali che hanno visto ulteriormente, proprio per produrre una forte stimolo alla ripresa del tessuto economico-produttivo del Paese, l'aggiunta del *Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act* (H.R. 266, Public Law n. 116-139), approvato il 24 aprile 2020; un provvedimento mirante a ricostituire il Paycheck Protection Program (PPP) per le piccole imprese, cioè strumenti a copertura dei crediti, e a favorire misure di salute

---

<sup>29</sup> Cfr. F. Toth, *Yes, we did? Luci ed ombre della riforma sanitaria di Obama*, in "Rivista italiana di scienza politica", 61(1), 2011, 105-130

pubblica come i test antivirus e i finanziamenti ospedalieri per circa 484 miliardi di dollari.

Fatto si è che la risposta legislativa alla pandemia per mitigare gli effetti del Coronavirus ha avuto un impatto molto importante, in primis in termini economici - 3 mila miliardi di dollari, con un deficit annuale di 5 mila miliardi di dollari o più, il più grande dalla seconda guerra mondiale - nella speranza appunto di prevenire, preparare e rispondere alla pandemia; una questione assai sentita concretamente anche dai parlamentari sulla loro pelle, non da ultimo perché, ad oggi, può essere interessante segnalare che ben cinquantaquattro componenti del Congresso sono o sono stati messi in quarantena o perché positivi al Covid-19 o perché entrati in contatto con qualcuno ammalato<sup>30</sup>.

1887

#### 4. Il Presidente contro i Governatori nella gestione dell'emergenza Covid

Di fronte al fatto che più di 2.086.900 persone negli Stati Uniti sono state infettate dal Coronavirus e almeno 115.400 sono morte<sup>31</sup>, è evidente che il conflitto maggiore nella gestione dell'emergenza Covid, come in parte già accennato, è stato quello tra il Governo federale e gli Stati<sup>32</sup>, tenuto conto che vi sono stati soltanto tre Memorandum presidenziali di diretto supporto ai Governatori<sup>33</sup>.

Infatti, nonostante la possibilità che i Governatori statali e i loro i dipartimenti sanitari avevano – fin da subito - di intraprendere azioni a livello locale per controllare la diffusione del Coronavirus, questo è avvenuto, almeno in un primo tempo, in misura ridotta; solo lo Stato di Washington ha dichiarato lo

---

<sup>30</sup> Si tratta in particolare dei parlamentari: Dep. Matt Gaetz (FL-1), Dep. Julia Brownley (CA-26), Sen. Ted Cruz (TX), Dep. Louie Gohmert (TX-1), Dep. Doug Collins (GA-9), Dep. Paul Gosar (AZ-4), Dep. Mark Meadows (NC-11), Dep. Donald Beyer (VA-8), Sen. Maria Cantwell (WA), Sen. Sherrod Brown (OH), Sen. Joe Manchin (WV), Sen. Lindsey Graham (SC), Sen. Marco Rubio (FL), Sen. Rick Scott (FL), Dep. David Schweikert (AZ-6), Sen. Ron Johnson (WI), Dep. John Yarmuth (KY-3), Dep. Adam Schiff (CA-28), Dep. Gwen Moore (WI-4), Dep. Ben Luján (NM-3), Sen. Tom Carper (DE), Sen. Cory Gardner (CO), Dep. Jason Crow (CO-6), Dep. Matt Cartwright (PA-8), Dep. Mario Diaz-Balart (FL-25), Dep. Ben McAdams (UT-4), Dep. Drew Ferguson (GA-3), Dep. Steve Scalise (LA-1), Dep. Ann Wagner (MO-2), Dep. Stephanie Murphy (FL-7), Dep. Kathleen Rice (NY-4), Dep. Kendra Horn (OK-5), Dep. Frederica Wilson (FL-24), Dep. Joe Cunningham (SC-1), Dep. Tom Cole (OK-4), Dep. Anthony Brindisi (NY-22), Dep. David Price (NC-4), Dep. Sharice Davids (KS-3), Dep. Vicente Gonzalez (TX-15), Dep. Andy Kim (NJ-3), Sen. Rand Paul (KY), Sen. Mike Lee (UT), Sen. Mitt Romney (UT), Dep. Josh Gottheimer (NJ-5), Dep. Katie Porter (CA-45), Dep. Seth Moulton (MA-6), Sen. John Thune (SD), Dep. Lizzie Fletcher (TX-7), Dep. Ayanna Pressley (MA-7), Dep. Mike Kelly (PA-16), Dep. Nydia Velázquez (NY-7), Dep. Mikie Sherrill (NJ-11), Dep. Neal Dunn (FL-2), Sen. Lamar Alexander (TN).

<sup>31</sup> Cfr. *Coronavirus in the U.S.: Latest Map and Case Count*, in “The New York Times”, pagina continuamente aggiornata, disponibile al link: [www.nytimes.com/interactive/2020/us/coronavirus-us-cases.html](http://www.nytimes.com/interactive/2020/us/coronavirus-us-cases.html)

<sup>32</sup> Si consideri che, a stare ai dati forniti dalla Amministrazione Trump, degli oltre 270 briefing condotti dal gennaio 2020, l'Amministrazione Trump ha avuto soltanto 20 briefing ufficiali con i governatori.

<sup>33</sup> Cfr. Presidential Memorandum del 28 marzo 2020, *Providing Federal Support for Governors' Use of the National Guard to Respond to COVID-19*, 85 F.R. 18409; Presidential Memorandum del 30 marzo 2020, *Providing Federal Support for Governors' Use of the National Guard to Respond to COVID-19*, 85 F.R. 18411; infine, il Presidential Memorandum del 7 aprile 2020, *Providing Federal Support for Governors' Use of the National Guard to Respond to COVID-19*, 85 F.R. 20383.

stato di emergenza il 29 febbraio, mentre lo Stato dell'Oregon ha chiuso le scuole temporaneamente a causa di presunti casi positivi di Covid<sup>34</sup>.

L'esperienza del Covid è riuscita, come niente altro prima, a mostrare le lacune di un sistema americano crescentemente disunito per aver il virus colpito ogni Stato e territorio in modo diverso e in tempi diversi, rendendo necessaria la presenza della Guardia Nazionale - praticamente per ogni Stato - per sostenere le operazioni come i test, la distribuzione di dispositivi di protezione individuale, il supporto alla catena di fornitura e alimentare, l'aumento del personale nelle case di cura e il supporto alle operazioni di stoccaggio del materiale.

Provando allora a sintetizzare i maggiori punti di conflitto tra il Presidente e i Governatori ne possiamo rintracciare di tre tipi.

In primo luogo, vi è stato il pressante invito al Presidente e al Congresso da parte dei governatori a favorire la concessione di sgravi fiscali urgenti per evitare di dover effettuare tagli ai servizi essenziali. A ciò, naturalmente, si sono aggiunti ulteriori elementi - interessanti, almeno nell'ottica europea - quali il timore che gli operatori sanitari statali, che si affidano maggiormente a Medicaid - come gli ospedali per bambini, gli ospedali per l'accesso critico, gli operatori sanitari rurali, gli operatori di salute comportamentale (cioè quelli dedicati ai disturbi della salute mentale e dell'uso di sostanze), gli operatori di assistenza a lungo termine e altri - non avessero fonti di sostentamento a sufficienza, non da ultimo in ragione delle difficoltà legate al lockdown che ha colpito molte realtà e dunque alle difficoltà legate al lavoro a distanza.

In secondo punto di confronto si è focalizzato, in ragione delle pesanti diminuzioni delle entrate che finanziano i servizi statali nel campo della sanità, dell'istruzione, della sicurezza pubblica, dei trasporti e di altri programmi vitali, in una richiesta di forte sostegno da parte del governo federale per affrontare la risposta a questa pandemia a livello statale, non da ultimo di fronte ai numerosi provvedimenti di chiusura di attività non essenziali, di limitazione dei raduni e delle misure di implementazione di obblighi domiciliari nella logica, appunto, del lockdown. Di conseguenza, le economie statali e locali sono, fin da subito, apparse in gravi difficoltà, contribuendo a portare alla più drammatica contrazione dell'economia statunitense dalla seconda guerra mondiale, con un calo precipitoso delle entrate che finanziano i servizi statali, non da ultimo perché le leggi federali di spesa approvate a marzo (v. *intra* § 3) non prevedevano finanziamenti diretti a compensare le drastiche perdite di entrate statali; e, a differenza del governo federale, va sottolineato che gli Stati non possono contrarre prestiti e debiti per finanziare le operazioni in corso.

---

<sup>34</sup> Soltanto in pochi Stati (Arkansas, Iowa, Nebraska, Nord Dakota e Sud Dakota) i governatori, almeno inizialmente, si sono trattenuti dall'imporre ordini di soggiorno a domicilio, favorendo altre restrizioni, mentre la maggior parte degli Stati via via hanno adottato ordinanze che tenessero a casa i cittadini; provvedimenti che sono durati per settimane, al punto tale da ingenerare proteste e manifestazioni di attivisti conservatori di fronte alle Residenze ufficiali dei Governatori. Per avere un'idea in dettaglio sulle scelte di lockdown di ciascuno Stato, cfr. l'articolo e il sito continuamente aggiornato: S. Mervosh, D. Lu e V. Swales, *See Which States and Cities Have Told Residents to Stay at Home*, in "The New York Times", 20 aprile 2020.

In terzo luogo, vi è stato il conflitto soprattutto tra il Presidente e i Governatori sulla ripresa delle attività economiche e sulla tempistica relativa alla revoca delle misure di sicurezza messe in atto per arginare il contagio.

Infatti, mentre il Presidente rivendicava l'ultima parola, dall'altra parte, gli Stati, governati tanto dai Democratici quanto dai Repubblicani, decidevano di organizzarsi rispettivamente con due task force regionali per guidare l'allentamento delle restrizioni del Coronavirus, mettendo in atto iniziative concertate per gestire insieme tra loro la seconda fase dell'emergenza; al punto tale che tanto ad est – con il governatore di New York, Andrew Cuomo, sempre più popolare a guida dell'intera fascia del vecchio New England – si riunivano i governatori di New Jersey, Connecticut, Pennsylvania, Delaware e Rhode Island per decidere, appunto, politiche congiunte<sup>35</sup>, quanto ad Ovest si venivano ad organizzare, costruendo strategie comuni di intervento, i governatori di California, Oregon e Washington, coordinati dal californiano Gavin Newsom. A questi si sono via via poi aggiunti i Governatori - repubblicani o democratici, poco importa - di altri venti Stati – dal Wisconsin, al Michigan, al Minnesota, all'Oklahoma, alla Florida, al Texas, all'Arizona, al New Mexico – che hanno visto l'onda dei contagi salire in modo impressionante, con un aumento vertiginoso dei decessi. E che si sono resi conto, sostanzialmente, di essere da soli a fronteggiare questa situazione<sup>36</sup>.

D'altronde, mentre il Presidente Trump premeva per tornare il prima possibile alla normalità, temendo che la crisi economica potesse pregiudicare la sua rielezione a novembre, i governatori invece erano preoccupati, per lo più, per la salute pubblica dei loro cittadini.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Andrew Cuomo dichiarava infatti che «The only way this situation gets worse is if the president creates a constitutional crisis. If he says to me, I declare it open, and that is a public health risk or it's reckless with the welfare of the people of my state, I will oppose it. And then we will have a constitutional crisis like you haven't seen in decades where states tell the federal government, we're not going to follow your order. It would be terrible for this country, it would be terrible for this president.» (cfr. J. Bowden, *Cuomo: There will be a 'constitutional crisis' if Trump tries to reopen country and states oppose him*, in "The Hill", 14 aprile 2020, disponibile al link: [thehill.com/homenews/state-watch/492677-cuomo-there-will-be-a-constitutional-crisis-if-trump-tries-to-reopen](https://thehill.com/homenews/state-watch/492677-cuomo-there-will-be-a-constitutional-crisis-if-trump-tries-to-reopen)). A questa dichiarazione il 14 aprile rispondeva con un tweet dal suo account ufficiale il Presidente Trump, sostenendo che «Cuomo's been calling daily, even hourly, begging for everything, most of which should have been the state's responsibility, such as new hospitals, beds, ventilators, etc. I got it all done for him, and everyone else, and now he seems to want Independence! That won't happen!».

<sup>36</sup> Infatti, mentre gli Stati che hanno subito il primo impatto, a marzo e aprile, cioè gli Stati lungo la costa est e la costa ovest appunto, hanno poi iniziato a beneficiare degli effetti del contenimento della malattia - con l'unica eccezione della California - grazie a una quarantena severa, gli Stati del sud invece - come la Florida, l'Arizona, il Texas - allora cedettero alle pressioni politiche e alle sollecitazioni di Donald Trump, preoccupato più per l'economia che non dall'epidemia, e hanno quindi riaperto troppo presto, senza le precauzioni necessarie; così, non attendendo che la curva dei contagi si appiattisse, si sono ritrovati successivamente con focolai virulenti. Basti pensare che il governatore del Texas, Greg Abbott, un repubblicano assai vicino al presidente, ha ammesso in una intervista televisiva molto dura ed intensa di avere «un rimorso: abbiamo riaperto troppo presto». Cfr. A. Guaita, «*Usa, Covid fuori controllo*». *Nel mondo 10 milioni di casi*, in "Il Messaggero", 29 giugno 2020, p. 12.

<sup>37</sup> Per sottolineare alcuni commenti, sinteticamente, si possono prendere quelli di Gretchen Whitmer, democratica governatrice del Michigan per la quale «Le attività non si riaprono via

In questo quadro, il momento maggiore di conflitto si è avuto dalla seconda metà di aprile quando si è aperto lo scontro intorno alla riapertura delle attività economiche<sup>38</sup>, fino ad arrivare poi alla metà di maggio quando, tra istituzioni federali e statali, si è aperto il conflitto relativamente alla riapertura dei luoghi di culto, rispetto ai quali, mentre il Presidente sosteneva che era pronto ad «esautorare i poteri dei governatori» - fatto che, presentato così, sarebbe palesemente incostituzionale – questi ultimi, invece, miravano ad evitare assembramenti, a maggior ragione tenuto conto della leggerezza con la quale era stato trattato, a livello federale, l'uso della mascherina. Naturalmente, anche qui, lo scontro non era sul tema in sé, quanto piuttosto sul consenso che rappresentava la apertura dei luoghi di culto tra i fedeli, in particolare cristiani, e che Trump voleva politicamente attrarre a sé.

Insomma, una spaccatura profonda quella tra il Presidente e i Governatori, che anche con quelli repubblicani difficilmente potrà essere rimarginata, nonostante invece i Governatori abbiano avuto una reazione, nei loro Stati, molto importante ed efficace contro il diffondersi della pandemia, anche rispetto a quella federale: basti pensare che, dall'epidemia globale di Coronavirus, riassuntivamente sono stati introdotti oltre 185 progetti di legge in 42 legislature statali per favorire congedi retribuiti per malattia, proteggere i lavoratori, introdurre stanziamenti e finanziamenti per le imprese; mentre, sono state emessi più di trecento atti esecutivi da parte dei Governatori in tutti gli Stati (compresi i territori di Porto Rico, del Distretto di Columbia, di Guam e delle Isole Vergini), relative a dichiarazioni di stato di emergenza, chiusura delle scuole, divieto di raduni di massa, chiusure e restrizioni al commercio al dettaglio e alle attività commerciali, nonché ordini esecutivi, appunto, di rimanere a casa in lockdown. Inoltre, sono state create oltre venti task force statali dedicate a combattere gli effetti del Coronavirus e sessantanove Assemblee legislative statali – impossibilitate a riunirsi – o si sono temporaneamente riunite a distanza in formato virtuale, oppure hanno annunciato una sospensione anticipata.<sup>39</sup>

Si sono approvati, dunque, moltissimi atti statali (e locali) per contrastare l'epidemia di Coronavirus; provvedimenti, peraltro, diversificati ed asimmetrici, secondo il tipico federalismo statunitense, da uno Stato all'altro; atti che hanno

---

twitter, si riaprono per decreto dello Stato», quello del governatore repubblicano del New Hampshire Chris Sununu per il quale: «Tutti gli ordini esecutivi sono statali, le decisioni spettano agli Stati e ai governatori». Ed infine quello del governatore di New York Andrew Cuomo per il quale: «Non c'è il re Trump, c'è il presidente Trump. Se mi ordinasse di riaprire e mettere in pericolo la salute della gente non lo farei».

<sup>38</sup> Il Presidente, in particolare, con due tweet aveva sostenuto che «For the purpose of creating conflict and confusion, some in the Fake News Media are saying that it is the Governors decision to open up the states, not that of the President of the United States & the Federal Government. Let it be fully understood that this is incorrect...» e che « It is the decision of the President, and for many good reasons. With that being said, the Administration and I are working closely with the Governors, and this will continue. A decision by me, in conjunction with the Governors and input from others, will be made shortly!». I due tweet sono entrambi del 13 aprile e provengono dall'account ufficiale del Pres. Trump.

<sup>39</sup> Tutti questi dati sono stati raccolti compulsando l'ottimo sito internet della National Association of Governors, disponibile al link: [www.nga.org](http://www.nga.org) ; e il sito della National Conference of State Legislatures, disponibile al link: [www.ncsl.org/](http://www.ncsl.org/)



consentito, in concreto, di ridurre e controllare gli effetti di una pandemia che, anche in virtù di questo forte scontro politico, ha contribuito ad alimentare sempre più caos nella nazione americana.

A questa situazione si deve aggiungere che lo stesso sistema giudiziario degli Stati Uniti, in non pochi casi, ha avuto un ruolo centrale per evidenziare le lacune e le mancanze della gestione federale del Covid.

Se infatti, da un lato, sono mancate linee guida federali tali da consentire la standardizzazione di alcune naturali situazioni concrete tipiche del complesso, vasto, multilivello sistema giudiziario statunitense (comprese quelle relative, ad esempio, al modo migliore di procedere nei tribunali nel passare al lavoro a distanza - o nel chiudere gli stessi uffici - mentre la pandemia si diffondeva in tutto il Paese, alle considerazioni in ordine alla sospensione o alla limitazione dei processi che prevedevano la presenza della giuria o alla proroga dei termini processuali e amministrativi)<sup>40</sup>, dall'altro, non soltanto la Corte Suprema federale veniva ad elaborare una nuova organizzazione nell'arco di un mese (decidendo di svolgere le udienze pubbliche con lo strumento della *telephone conference*<sup>41</sup>, consentendo con un *order* pure il deposito digitale degli atti processuali<sup>42</sup>) ma apriva pure a nuove modalità di *hearing*, consentendo ad esempio la chiamata simultanea dei *counsel* e la possibilità di porre le proprie domande al *clerk* di riferimento<sup>43</sup>: un fatto molto interessante, soprattutto tenuto conto delle importanti – e potenzialmente assai divisive - decisioni che sarebbe stata chiamata a prendere di lì a poco (dal caso dei bambini “dreamers” del Programma Daca, all'estensione della protezione dal licenziamento e da ogni discriminazione sul lavoro perché gay o transgender, alle esecuzioni capitali).<sup>44</sup>

Al tempo stesso, anche le Corti federali hanno adottato provvedimenti sia per ridurre la diffusione del contagio da Covid-19<sup>45</sup>, sia, tramite importanti

---

<sup>40</sup> Si v. tuttavia l'impegno del Comitato esecutivo della *Judicial Conference* per consentire che non si interrompesse, in ragione del Covid, il “servizio” giustizia, consentendo quindi ai presidenti delle Corti distrettuali di autorizzare, durante l'emergenza nazionale, il ricorso a video e teleconferenze in alcuni procedimenti penali e solo quello a teleconferenze per i procedimenti civili. Cfr. sul punto, P. Magarò, *La Corte Suprema degli Stati Uniti d'America all'epoca del COVID-19 (uno sguardo d'insieme)*, in *Consulta on line*, n. 1, 2020.

<sup>41</sup> Cfr. [www.supremecourt.gov/publicinfo/press/pressreleases/pr\\_04-13-20](http://www.supremecourt.gov/publicinfo/press/pressreleases/pr_04-13-20)

<sup>42</sup> Cfr. [www.supremecourt.gov/orders/courtorders/041520zr\\_g204.pdf](http://www.supremecourt.gov/orders/courtorders/041520zr_g204.pdf)

<sup>43</sup> Cfr. [www.supremecourt.gov/publicinfo/press/pressreleases/pr\\_04-28-20](http://www.supremecourt.gov/publicinfo/press/pressreleases/pr_04-28-20) Per un primo commento, si v. P. Bonini, *La Corte Suprema degli Stati Uniti tra distanza e “disintermediazione” sociale*, in “Osservatorio sullo Stato digitale”, diretto da Luisa Torchia, nell'ambito dell' "Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione – Irpa, disponibile al link: [www.irpa.eu/la-corte-suprema-degli-stati-uniti-tra-distanza-e-disintermediazione-sociale/](http://www.irpa.eu/la-corte-suprema-degli-stati-uniti-tra-distanza-e-disintermediazione-sociale/) Si v. altresì, A. Howe, *Court sets cases for May telephone arguments, will make live audio available*, in “SCOTUSblog”, 13 aprile 2020, [www.scotusblog.com/2020/04/court-sets-cases-for-may-telephone-arguments-willmake-live-audio-available/](http://www.scotusblog.com/2020/04/court-sets-cases-for-may-telephone-arguments-willmake-live-audio-available/).

<sup>44</sup> Cfr. A. Liptak, *As the Supreme Court Gets Back to Work, Five Big Cases to Watch*, in “The New York Times”, 6 ottobre 2019, disponibile al link: [www.nytimes.com/2019/10/06/us/as-the-supreme-court-gets-back-to-work-five-big-cases-to-watch.html](http://www.nytimes.com/2019/10/06/us/as-the-supreme-court-gets-back-to-work-five-big-cases-to-watch.html)

<sup>45</sup> Basti pensare, ad esempio, al rifiuto da parte della Corte Suprema di concedere ad una chiesa della California di bloccare l'applicazione delle restrizioni statali sulla partecipazione alle funzioni religiose, introdotte dal Governatore Gavin Newsom. Un voto importante perché il voto è stato di 5 a 4, con il Presidente John G. Roberts, un conservatore, che si è unito all'ala liberale, formando la maggioranza. La Corte ha sostenuto, infatti, che «sebbene le linee guida

interventi giurisprudenziali, per proteggere i diritti, ben consapevoli di quanto la quarantena incida sulle libertà individuali (comprese quelle di voto, in ragione dei cambiamenti intervenuti nelle procedure e nei meccanismi a causa del virus)<sup>46</sup>, anche tenuto conto che la legislazione in vigore negli Stati americani è per lo più datata, essendo l'epidemia un flagello del passato tornato nel presente<sup>47</sup>.

Questa strategia, tuttavia, è cambiata a partire dal 13 maggio in ragione della sentenza “Wisconsin Legislature v. Andrea Palm” della Corte suprema del Wisconsin, quando quest'ultima ha dichiarato incostituzionale la richiesta di estensione del lockdown da parte del governatore del Wisconsin Tony Evers (preoccupato per i numeri in crescita dei casi di Covid), ritenendo il prolungamento dell'ordinanza “Safer at Home” oltre la scadenza della dichiarazione di emergenza sanitaria pubblica, tramite la delega di questo potere alla Segretaria al Dipartimento dei servizi sanitari del Wisconsin Andrea Palm, una forma di eccessiva delega, appunto incostituzionale, posto che la separazione dei poteri impone limiti alla delega dei poteri legislativi alle agenzie amministrative, secondo la c.d. non-delegation doctrine<sup>48</sup>. E chiede, al contrario, invece, che la politica si assuma le sue responsabilità. Di qui, l'impegno delle Corti a fronteggiare, con intelligente buon senso, la frenetica attività normativa e di *law enforcement* degli Stati, cercando il più possibile di proteggere tanto la separazione dei poteri, evitando che la scelta del lockdown venisse affidata esclusivamente a soggetti “tecnici” in uno “scaricabarile” di cui talvolta la politica si rende protagonista, quanto la garanzia della tutela dei diritti dei cittadini rispetto alla compressione dei diritti da parte dell'ordinamento, in ragione, appunto, del forzato lockdown<sup>49</sup>.

1892

della California pongano restrizioni ai luoghi di culto, tali restrizioni appaiono coerenti con la clausola di libero esercizio del Primo Emendamento», aggiungendo «Restrizioni simili o più severe si applicano a simili assembramenti laici, tra cui conferenze, concerti, proiezioni di film, sport per gli spettatori e spettacoli teatrali, dove grandi gruppi di persone si riuniscono nelle immediate vicinanze per lunghi periodi di tempo», Non è un caso, d'altronde, come ha scritto la Corte che «l'ordine esonera o tratta in modo più indulgente solo attività dissimili, come la gestione di negozi di alimentari, banche e lavanderie a gettoni, in cui le persone non si riuniscono in grandi gruppi e non restano nelle immediate vicinanze per lunghi periodi di tempo». (disponibile al link: [www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/19a1044\\_pok0.pdf](http://www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/19a1044_pok0.pdf) Un atto importante che avveniva peraltro dopo le sentenze sulle votazioni in Wisconsin ([www.scotusblog.com/wp-content/uploads/2020/04/19A1016.pdf](http://www.scotusblog.com/wp-content/uploads/2020/04/19A1016.pdf)) e quelle sulle prigioni in Texas e Ohio ([www.supremecourt.gov/orders/courtorders/052620zr\\_e2p3.pdf](http://www.supremecourt.gov/orders/courtorders/052620zr_e2p3.pdf)), nelle quali si sottolineavano le condizioni assai difficili a maggior ragione in considerazione del Coronavirus: condizioni che l'amministrazione carceraria non voleva considerare.

<sup>46</sup> Cfr. J. A. Paglialonga *The Covid-19 Cover-Up; How Federal Courts Are Changing Constitutional Law To Uphold Unconstitutional State Actions*, 21 maggio 2020, disponibile al link: [dx.doi.org/10.2139/ssrn.3607298](https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3607298); sugli effetti anche riguardo ai diritti dei deboli si v. anche: S. Sturm, F. Pirani, H. Kim, N. Behr, Z. D. Hardwick, *Linked Fate: Justice and the Criminal Legal System During the COVID-19 Pandemic*, in K. Pistor (a cura di), *Law in the Time of COVID-19*, New York, 2020.

<sup>47</sup> Per un quadro completo, aggiornato e sintetico, si v. *Lawsuits about state actions and policies in response to the coronavirus (COVID-19) pandemic*, in Ballotpedia, disponibile al link: [ballotpedia.org/Lawsuits\\_about\\_state\\_actions\\_and\\_policies\\_in\\_response\\_to\\_the\\_coronavirus\\_\(COVID-19\)\\_pandemic,\\_2020](https://ballotpedia.org/Lawsuits_about_state_actions_and_policies_in_response_to_the_coronavirus_(COVID-19)_pandemic,_2020)

<sup>48</sup> Se si vuole, il caso è disponibile a questo link: [wscca.wicourts.gov/caseDetails.do?caseNo=2020AP000765](https://wscca.wicourts.gov/caseDetails.do?caseNo=2020AP000765)

<sup>49</sup> Per un quadro, si v. W. E. Parmet e M. S. Sinha, *Covid-19 — The Law and Limits of Quarantine*, in “The New England Journal Of Medicine”, del 9 aprile 2020.

## **5. Gli effetti principali della pandemia sul sistema politico-istituzionale ed economico del Paese**

Nessuno si aspettava, in ogni modo, che gli Stati Uniti potessero sfuggire indenni alle devastazioni determinati dal Covid-19; tuttavia l'enorme entità delle perdite umane ed economiche non era inevitabile, non da ultimo per la capacità di prevenzione sviluppata nel tempo dall'ordinamento statunitense.

Eppure, invece di intraprendere un'azione precoce e decisiva per contenere la pandemia - magari come in Corea del Sud utilizzando test aggressivi e la ricerca di contatti per isolare le persone a più alto rischio di trasmissione, praticando pure un allontanamento sociale più selettivo di quanto abbiamo fatto altri - gli Stati Uniti hanno dimostrato, generalmente, una superficiale qualità della leadership politica, con una ridotta competenza del governo federale nella gestione dei problemi, non da ultimo perché - come ha sottolineato in modo molto chiaro il politologo Francis Fukuyama - il Presidente Donald Trump si è dimostrato incapace di affrontare la sfida.<sup>50</sup>

Di certo è apparso evidente - e continua ad apparire tale - che il Presidente ha alimentato la divisione piuttosto che promuovere l'unità, politicizzando ogni scelta; sebbene, dalla metà di marzo, cioè da quando è iniziata la progressiva chiusura del Paese, oltre 44 milioni di americani abbiano chiesto il sussidio di disoccupazione statale mentre un alto numero di piccole imprese sia fallito.

L'economia statunitense - il cui andamento positivo pre-Covid che era il "cavallo di battaglia" per una probabile vittoria da parte del Pres. Trump - si è così ridotta del 4,8% nel primo trimestre del 2020, e gli economisti prevedono che la produzione statunitense potrebbe diminuire di un tasso annualizzato del 40% nel secondo trimestre. Naturalmente, anche lì, la pandemia ha colpito alcuni gruppi più di altri, dimostrando che gli anziani sono più vulnerabili, al pari degli operatori sanitari e di coloro che, spesso immigrati, lavorano in settori "essenziali" come il confezionamento della carne o la lavorazione del pollo. Inoltre, anche i neri americani hanno sofferto in modo intenso, non da ultimo tenuto conto del fatto che i licenziamenti sono stati più pesanti nei lavori di servizio scarsamente retribuiti, mentre gli impiegati hanno spesso potuto continuare a lavorare a distanza.

Pur tuttavia, nonostante i numerosi e tempestivi avvertimenti anche della sua intelligence, l'amministrazione Trump era del tutto impreparata all'epidemia di Coronavirus; anzi il presidente fin dall'inizio si è rifiutato di prenderla sul serio, regalando così settimane preziose al contagio, quando invece il governo federale avrebbe potuto - e dovuto - intervenire con vigore per contenere la pandemia.

---

<sup>50</sup> In particolare, in un articolo per The Atlantic Francis Fukuyama ha sostenuto che «È stata la singolare sfortuna del Paese ad avere al timone il leader più incompetente e divisorio della sua storia moderna quando la crisi ha colpito, e il suo modo di governare non è cambiato sotto pressione. Avendo trascorso il suo mandato in guerra con lo Stato che dirige, non è stato in grado di dispiegarlo efficacemente quando la situazione lo richiedeva. Avendo giudicato che le sue fortune politiche sono state meglio servite dallo scontro e dal rancore che dall'unità nazionale, ha usato la crisi per combattere e aumentare le scissioni sociali. La sotto performance americana durante la pandemia ha diverse cause, ma la più significativa è stata quella di un leader nazionale che non è riuscito a guidare». Cfr. F. Fukuyama, *The Thing That Determines a Country's Resistance to the Coronavirus*, in "The Atlantic", 30 marzo 2020.

Inoltre, anche dopo che il presidente Trump ha riconosciuto con riluttanza la gravità della pandemia, non è riuscito a mobilitare le risorse del governo federale per contenere la sua diffusione, e nemmeno a fornire al pubblico informazioni affidabili sulla malattia. Passando la responsabilità ai governatori, si è rifiutato di esercitare i suoi pieni poteri esecutivi per produrre e consegnare maschere e altri dispositivi di protezione, produrre una fornitura sufficiente di test e ventilatori, e incaricare le agenzie sanitarie federali di aiutare gli Stati a creare rigorosi sistemi di rintracciamento dei contatti.

L'exasperazione del conflitto con gli Stati ha portato la situazione politico-istituzionale tra il Presidente ed i Governatori ad un livello mai raggiunto prima, non da ultimo per la trasformazione del conflitto da politico ad istituzionale, con grave danno anche in vista degli ultimi mesi di campagna elettorale, che già sia annunciano molto intensi e polarizzati.

Appare di certo un fatto: il Presidente Trump non ha fatto nulla per smorzare e ridurre l'intensità del conflitto. Anzi, sembra aver scelto proprio questa strategia come quella migliore per affrontare il voto presidenziale del 3 novembre 2020, incuneandosi sempre più dentro le faglie politiche, sociali, culturali, religiose, e, da ultimo, etniche e razziali, per slabbrare sempre più il tessuto connettivo di una società americana già fortemente piegata dal virus e dalla crisi economica.

Si tratta, come è evidente, di una scelta politica incentrata tutta sulla logica della paura come elemento polarizzante dal punto di vista del consenso politico; un indirizzo "classico" per il fronte conservatore che ricorda tuttavia i tempi peggiori di quella tradizione politica, a maggior ragione perché soffia sul vento di un Paese già profondamente diviso, impaurito e lacerato dalle incertezze, in primis economiche, sul futuro.

## 6. Annotazioni conclusive

A conclusione di questa prima analisi sui modi e sulle forme di come gli Stati Uniti hanno risposto alla diffusione del Coronavirus nel loro Paese, si possono evidenziare, sinteticamente, tre punti principali che, allo stato dell'arte, sono emersi.

In primo luogo, l'ordinamento politico-istituzionale nel suo complesso si è mostrato molto più fragile e lento di quanto, invece, ci si sarebbe potuti aspettare, e questo al netto di ogni analisi riguardo alle forti resistenze del Presidente Trump ad accettare di doversi farsi carico di questa emergenza.

Infatti, le soluzioni sono arrivate tardi, per lo più in modo incoerente, ed hanno alimentato in non pochi casi confusione e smarrimento tra i cittadini, non da ultimo in ragione della costruzione del sistema federale americano e dell'assenza di veri luoghi di coordinamento inter-istituzionale, al di là del Senato federale. L'insieme di questi elementi divaricanti hanno impedito, allora, nei fatti quella necessaria coesione di sintesi del Paese – decisiva a maggior ragione in casi di emergenza nazionale – e che, di regola, in qualche modo appartiene al circuito federale, a partire dal Presidente ma che, evidentemente, proprio in questo caso, non era possibile fare, in quanto Trump ha rappresentato più il problema che la

soluzione, ponendo così un ulteriore cuneo ad un Paese, *rectius* un ordinamento, già molto in sé istituzionalmente chiaramente separato.

In secondo luogo, l'esplosione della pandemia durante l'anno elettorale per eccellenza, cioè quello dell'elezione presidenziale, ha ulteriormente alterato la normale dialettica di una potenziale gestione ordinata – semmai tale in sé la si possa definire – dell'emergenza, distorcendo e piegando ogni intervento istituzionale in una scelta di interesse politico da spendersi, immediatamente, sul terreno politico-mediatico della campagna elettorale, alla ricerca di nuovo consenso. Ciò ha reso, evidentemente, ogni provvedimento sostanzialmente debole, in quanto finalizzato, per lo più, ad una logica di breve termine piuttosto che, invece, ad un respiro più ampio.

In terzo luogo, se come ha scritto convincentemente Richard Hass, Presidente del Council on Foreign Relations, che la pandemia accelererà la storia piuttosto che rimodellarla<sup>51</sup>, appare evidente che gli Stati Uniti potrebbero essere entrati davvero in una nuova fase, capace di tornare a rafforzare nuovamente quelle loro caratteristiche fondamentali – sociali, economiche, geopolitiche – che invece, negli ultimi anni, sembravano essere state consumate in parte da una politica, soprattutto domestica, eccessivamente introflessa, in parte da una globalizzazione, accelerata pure da un penetrante e capillare uso dei dati e dei sistemi informatici, oltre che da una presenza sregolata dei social networks nel dibattito pubblico, che ha promesso più di quanto è riuscita a mantenere.

In ogni caso rimane un dato: la fine della pandemia lascerà gli Stati Uniti in modo diverso, non da ultimo perché la gestione del corona virus è stato un fortissimo parametro analitico per l'elettore americano – letto innanzitutto con la lente del suo portafoglio – per valutare e scegliere il prossimo il 3 novembre, in primis, il quarantaseiesimo Presidente degli Stati Uniti d'America.

Per i due candidati – Trump e Biden – si è trattato quindi del famoso “cigno nero” che nessun candidato, vieppiù se a quella carica, vorrebbe mai trovarsi di fronte sulla strada della sua elezione; ma che, come sa ogni buon politico che vuole aspirare a passare come statista, può essere anche lo strumento, o più esattamente l'opportunità, per dimostrare di essere all'altezza della Storia, alla quale si aspira.

Francesco Clementi  
Dip.to di Scienze politiche  
Università degli Studi di Perugia  
francesco.clementi@unipg.it

---

<sup>51</sup> Cfr. R. Hass, *The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. Not Every Crisis Is a Turning Point*, in “Foreign Affairs”, 7 aprile 2020. Si v. anche, in lingua italiana, A. K. Nardini, *L'America ai tempi del Covid-19: elezioni presidenziali e nuove sfide all'unipolarismo isolazionista statunitense*, in A. Campi (a cura di), *Dopo. Come la pandemia può cambiare la politica, l'economia, la comunicazione e le relazioni internazionali*, Soveria-Mannelli, 2020, 255 ss.