

Capitolo I

La nozione di *legal preparedness* per le emergenze sanitarie nel diritto internazionale contemporaneo

Emanuele Sommario*

Abstract

Il capitolo analizza la nozione di *legal preparedness* per le emergenze sanitarie nel diritto internazionale contemporaneo, sostenendo che essa debba essere intesa non soltanto come concetto tecnico o di policy, ma come principio giuridico emergente fondato sull'interazione tra diritto globale della salute, diritti umani, diritto internazionale dei disastri e obblighi di due diligence. Dopo aver ricostruito le origini della nozione nella dottrina statunitense di diritto della sanità pubblica, il contributo esamina la sua progressiva affermazione nella governance internazionale della salute, anche alla luce del Regolamento sanitario internazionale, delle sue recenti modifiche e del nuovo Accordo OMS sulle pandemie. L'analisi mostra come gli obblighi positivi derivanti dai diritti alla vita e alla salute, unitamente agli obblighi di riduzione del rischio di disastri, contribuiscano a delineare un dovere di predisporre adeguati quadri normativi e istituzionali per affrontare minacce sanitarie prevedibili. Il capitolo conclude individuando gli elementi essenziali di uno Stato giuridicamente preparato e sottolineando il ruolo della *legal preparedness* quale ponte tra efficacia dell'azione pubblica, cooperazione internazionale e stato di diritto.

1. Introduzione

Le emergenze di sanità pubblica non sono soltanto fenomeni medici o epidemiologici. Esse costituiscono anche crisi giuridiche e istituzionali che impongono agli Stati di attivare poteri emergenziali, coordinare le autorità pubbliche, regolare l'azione di soggetti privati e bilanciare diritti e interessi

* Professore associato di diritto internazionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

concorrenti in condizioni di incertezza e urgenza¹. La dimensione giuridica delle emergenze diviene particolarmente evidente quando i governi devono assumere decisioni concernenti misure di quarantena, restrizioni alla libertà di movimento, procedure di approvvigionamento d'urgenza, l'accesso all'assistenza sanitaria, le misure di trattamento dei dati o l'utilizzo di meccanismi di assistenza internazionale². La pandemia da COVID-19 ha evidenziato con particolare chiarezza che le debolezze nella preparazione giuridica (*legal preparedness*)³ possono tradursi rapidamente in fallimenti operativi che incidono non solo sulla sanità pubblica, ma anche sugli assetti democratici, sulla fiducia della popolazione nelle istituzioni e sull'economia mondiale⁴. In molti Stati, la risposta all'emergenza è stata caratterizzata da competenze opache e frammentate, da un quadro normativo in rapido mutamento, da un nutrito contenzioso relativo alla proporzionalità delle misure adottate, e da tensioni tra autorità esecutiva e organi parlamentari⁵. Tali sviluppi hanno mostrato che la *legal preparedness* non può essere ridotta alla mera presenza di legislazione emergenziale o di norme di sanità pubblica, ma riguarda, in senso più ampio, la prontezza istituzionale del sistema giuridico a consentire un'azione efficace, coordinata e rispettosa dei diritti individuali prima, durante e dopo l'emergenza.

La *legal preparedness* possiede, in effetti, un'importante dimensione preventiva. Quadri giuridici adeguati possono ridurre la confusione istituzionale, chiarire le catene di comando, facilitare la mobilitazione delle

¹ L.O. GOSTIN, L. F. WILEY, *Public Health Law: Power, Duty, Restraint*, 3^a ed., University of California Press, 2016, pp. 391-433; Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), *Managing Epidemics: Key Facts About Major Deadly Diseases*, 2018. Con riferimento all'emergenza causata dal COVID-19, si veda A. AYALA, A. BRUSH, S. CHAI, *et al.*, *Advancing Legal Preparedness through the Global Health Security Agenda*, in *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 2022, p. 201.

² OMS, *Addressing Human Rights as Key to the COVID-19 Response*, Policy Brief, 21 aprile 2020; Ufficio dell'Alto commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite (NU), *Emergency Measures and COVID-19: Guidance*, 27 aprile 2020.

³ Nel prosieguo del capitolo, i termini "preparazione giuridica" e "*legal preparedness*" verranno utilizzati in maniera intercambiabile.

⁴ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), *The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis Across Levels of Government*, 2020. Il rapporto evidenzia come la pandemia abbia prodotto uno shock sociale ed economico senza precedenti, diverso dalla crisi finanziaria del 2008, avendo colpito contemporaneamente domanda, offerta, catene globali del valore, turismo, mobilità, istruzione e occupazione. L'OCSE evidenzia anche il carattere non lineare della crisi: i governi hanno dovuto alternare aperture e restrizioni, spesso in risposta a ondate successive di contagio, *ibidem*, p. 71.

⁵ *Ibidem*, pp. 72-73.

risorse e migliorare la rapidità e la legittimità delle risposte emergenziali. Al tempo stesso, la necessità di assumere decisioni in situazioni d'emergenza aumenta il rischio di arbitrarietà nelle decisioni, di discriminazione e, in ultimo, di abuso di potere. Le emergenze di sanità pubblica comportano spesso restrizioni alla libertà di movimento, di riunione, alla riservatezza e all'attività economica, richiedendo pertanto particolare attenzione ai requisiti di legalità, necessità e proporzionalità delle limitazioni imposte⁶.

La natura transfrontaliera della minaccia rappresentata da alcune malattie infettive dimostra inoltre che la preparazione giuridica assume rilevanza anche nella dimensione internazionale. Carenze nella sorveglianza, nella notifica o nel coordinamento all'interno di un ordinamento possono produrre conseguenze negative per gli Stati vicini e per la comunità internazionale nel suo complesso⁷. Riprendendo le parole di Gostin e Meier "[i]n this interconnected world, no country acting alone can stem health hazards that go beyond national borders"⁸. L'emersione del concetto di *legal preparedness* riflette una più ampia trasformazione della governance internazionale, nella quale la preparazione giuridica diviene sempre più un'aspettativa normativa e non soltanto una questione di prudenza amministrativa⁹.

Secondo chi scrive, la *legal preparedness* per le emergenze sanitarie va intesa non soltanto come concetto tecnico o di policy, ma come un approccio giuridico fondato sull'interazione tra diritto globale della salute, diritto internazionale dei diritti umani, diritto internazionale dei disastri e più ampi principi di *due diligence* e cooperazione internazionale¹⁰. Il presente capitolo

⁶ FICR, *Guidance on Law and Public Health Emergency Preparedness and Response*, 2022, pp. 25-26. Per una prospettiva più generale concernente il rispetto dei diritti umani in situazioni emergenziali, si vedano Comitato per i diritti umani delle NU, *General Comment No. 29 on States of Emergency*, 24 luglio 2001, e i *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, riprodotti in UN Doc. E/CN.4/1984/4, Annex, 28 settembre 1984. Per una trattazione recente del tema, ci permettiamo di rimandare a E. SOMMARIO, *Stati d'emergenza e trattati a tutela dei diritti umani*, Giappichelli, 2018, mentre per un'analisi legata a emergenze sanitarie si rimanda al capitolo V di R. De Falco nel presente volume.

⁷ C. YIALLOURIDES, *The Legal Duty of States to Cooperate in the Fight Against Pandemic Disease under the International Health Regulations*, in *International Community Law Review*, 2023, p. 226.

⁸ L.O. GOSTIN, B.M. MEIER, *Introducing Global Health Law*, in *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, 2019, p. 788.

⁹ B. M. MEIER, N. A. INYANG, K. GINSBACH, *et al.*, *Legal Preparedness as a Foundation of Global Health Security*, in *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 2025, pp. 313 ss.

¹⁰ La presente analisi non ha ovviamente pretese di esautività e non guarderà dunque ad altre aree del diritto internazionale che potrebbero avere un ruolo, seppur marginale, nel definire

intende sostenere questa tesi, ed è strutturato come segue. La sezione 2 ricostruisce l'origine della nozione di *legal preparedness*, rinvenendone le origini nella dottrina statunitense di diritto della sanità pubblica, e ne segue la progressiva emersione nel dibattito internazionale, anche alla luce dell'esperienza legata all'epidemia del virus Ebola, del Regolamento Sanitario Internazionale (RSI)¹¹, delle modifiche apportate al RSI nel 2024¹² e del recente Accordo sulle pandemie¹³. La sezione 3 analizza il passaggio dalla dimensione nazionale alla governance internazionale della salute, mostrando come la preparazione giuridica sia divenuta uno strumento di collegamento tra capacità tecniche, cooperazione internazionale, legalità dell'azione emergenziale e stato di diritto. Le sezioni 4 e 5 sviluppano le due principali basi giuridiche complementari: da un lato, il diritto internazionale dei diritti umani, con particolare riferimento agli obblighi positivi derivanti dai diritti alla vita e alla salute; dall'altro, il diritto internazionale dei disastri, che offre un quadro particolarmente rilevante in materia di riduzione del rischio, assistenza internazionale e ruolo primario dello Stato colpito. La sezione 6 mette in luce i limiti del solo diritto globale della salute nel definire tutti gli aspetti della risposta alle emergenze di salute pubblica, e sostiene la necessità di una convergenza normativa tra sanità pubblica, diritti umani e diritto dei disastri. La sezione 7 individua gli elementi minimi di uno Stato preparato dal punto di vista giuridico, in conformità con i propri obblighi internazionali. Le conclusioni chiariranno perché la *legal preparedness* debba essere considerata una condizione strutturale affinché la gestione delle emergenze sanitarie risulti efficace, a fronte di eventi destinati a divenire sempre più frequenti¹⁴.

2. *Legal preparedness*: origini della nozione

Il concetto di *legal preparedness* è emerso principalmente nella discussione dottrinale sul diritto della sanità pubblica consumatasi negli Stati Uniti

obblighi di *legal preparedness* per emergenze di sanità pubblica. Per una disamina della funzione che potrebbe essere svolta dal diritto internazionale dell'ambiente, si veda I.R. PAVONE, *Global Pandemics and International Law. An Analysis in the Age of Covid-19*, Routledge, 2023, pp. 125 -145.

¹¹ Regolamento Sanitario Internazionale (RSI), 2509 UNTS 79, 23 maggio 2005 (RSI 2005).

¹² Assemblea Mondiale della Sanità (AMS), *Amendments to the International Health Regulations (2005)*, WHA77.17, 1 giugno 2024 (RSI 2024).

¹³ OMS, *WHO Pandemic Agreement*, adottato dalla 78ª AMS, 20 maggio 2025.

¹⁴ Non si farà invece riferimento alla dimensione regionale della *legal preparedness*, soprattutto in nell'ambito dell'Unione Europea, per la quale si rimanda ai capitoli VIII di G. Di Federico e XI di F.Casolari e F.Ferri nel presente volume.

d'America, soprattutto all'indomani degli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 e degli attacchi a base di antrace che seguirono poco dopo. Tali eventi misero in luce la possibilità che minacce biologiche su larga scala potessero sopraffare le ordinarie strutture di sanità pubblica e dimostrarono la necessità di poteri emergenziali chiari, coordinamento istituzionale e pianificazione giuridica di contingenza¹⁵. Uno dei primi riferimenti alla modernizzazione dei quadri giuridici di sanità pubblica è tuttavia ancor più risalente, e va individuato nell'influente rapporto dell'*Institute of Medicine* intitolato *The Future of Public Health*¹⁶. Il rapporto sottolineava l'importanza di attribuire in maniera chiara compiti e responsabilità tra autorità pubbliche, e di modernizzare quadri giuridici obsoleti, non più idonei a riflettere le realtà della governance contemporanea della sanità pubblica¹⁷.

Una formulazione moderna della *legal preparedness* è stata successivamente sviluppata da Anthony Moulton e da altri studiosi, che hanno definito la *public health legal preparedness* come un aspetto particolare della preparazione di un sistema di sanità pubblico, definendola (forse in modo un po' tautologico) come “[the] attainment by a public health system (of a community, a state, the nation, the world community) of legal benchmarks essential to the preparedness of the public health system”¹⁸. Gli autori descrivono il ruolo del diritto nelle emergenze attraverso una nuova concettualizzazione, che non lo vede come mero limite all'azione emergenziale, ma anche come strumento capace di stimolare in maniera proattiva la gestione efficace delle emergenze di salute pubblica¹⁹.

La letteratura ha in seguito individuato quattro dimensioni fondamentali della preparazione giuridica: 1) le leggi e gli altri atti normativi relativi alla gestione del rischio sanitario, che attribuiscono poteri specifici alle autorità competenti; 2) le competenze necessarie perché gli operatori diano corretta applicazione al quadro giuridico; 3) l'accessibilità delle informazioni relative alla dimensione giuridica della gestione del rischio sanitario; e 4) il coordinamento tra autorità, settori e giurisdizioni incaricati di gestire gravi

¹⁵ L.O. GOSTIN, *Public Health Law and Ethics: A Reader*, 2ª ed., University of California Press, 2010, pp. 437-450.

¹⁶ Institute of Medicine, *The Future of Public Health*, National Academies Press, 1988.

¹⁷ *Ibidem*, p. 140 ss.

¹⁸ A. MOULTON, R.N. GOTTFRIED, R.A. GOODMAN, *et al.*, *What Is Public Health Legal Preparedness?*, in *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 2003, p. 674.

¹⁹ *Ibidem*. Per una panoramica più ampia, si veda anche G. BENJAMIN, A. MOULTON, *Public Health Legal Preparedness: A Framework for Action*, in *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 2008, p. 13 ss.

rischi alla salute pubblica²⁰. Questo paradigma è divenuto particolarmente influente perché ha impedito di ridurre la *legal preparedness* alla sola produzione di atti normativi, istituendo invece un collegamento fra preparazione giuridica, la capacità istituzionale, la competenza professionale e il coordinamento operativo²¹. Va peraltro notato che la *legal preparedness* in materia sanitaria dovrebbe andare oltre il momento emergenziale, e comprendere anche minacce ad impatto più limitato. Tuttavia, nel dibattito dottrinale “*public health legal preparedness became synonymous with public health emergency legal preparedness*”²², e il termine ha quindi assunto un significato semanticamente più ristretto.

L'epidemia di Ebola del 2014-2015 ha ulteriormente rafforzato la rilevanza pratica della preparazione giuridica a livello sia nazionale che internazionale. La crisi ha dimostrato che istituzioni deboli, attribuzioni di potere generiche e mandati giuridici incerti possono compromettere in modo significativo gli sforzi di risposta all'emergenza²³. È importante notare come l'esperienza di Ebola abbia dimostrato che la *legal preparedness* non riguarda soltanto sistemi giuridici altamente sviluppati, ma è altrettanto essenziale in contesti caratterizzati da risorse limitate, strutture di governance deboli e istituzioni pubbliche fragili²⁴.

Il linguaggio della *legal preparedness* è successivamente migrato sul piano internazionale, in particolare nei dibattiti sulla sicurezza sanitaria globale e sulla governance del rischio di disastri. In tempi recenti, catalizzatori di tale

²⁰ Sulla questione delle competenze degli operatori di salute pubblica nell'accedere e nell'utilizzare in maniera efficace la normativa in materia di gestione di emergenze sanitarie pubbliche si rimanda a J.G. HODGE, K.M. GEBBIE, C. HOKE, *et al.*, *Assessing Competencies for Public Health Emergency Legal Preparedness*, in *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 2008, p. 28 ss.

²¹ J.A. BERNSTEIN, *Beyond Public Health Emergency Legal Preparedness: Rethinking Best Practices*, in *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 2013, p. 13 ss.

²² *Ibidem*.

²³ OMS, *Report of the Ebola Interim Assessment Panel*, 2015. Si veda anche OMS, *Implementation of the International Health Regulations (2005) - Report of the Review Committee on the Role of the International Health Regulations (2005) in the Ebola Outbreak and Response*, Doc. A69/21, in cui si sottolinea come la risposta insufficiente all'epidemia fosse anche dovuta alla mancata implementazione a livello nazionale del RSI, par. 4.

²⁴ O. COHEN, P. FEDER-BUBIS, Y. BAR-DAYAN, *et al.*, *Promoting Public Health Legal Preparedness for Emergencies: Review of Current Trends and Their Relevance in Light of the Ebola Crisis*, in *Global Health Action*, 2015, article 28871. Gli autori sottolineano come la crisi abbia messo in luce le carenze nelle capacità di risposta legale e organizzativa, specialmente nei paesi più colpiti, con impatti sulla tutela dei diritti umani, sulla protezione dei lavoratori sanitari e sulla gestione delle misure restrittive come quarantene e isolamento. La risposta globale è stata insufficiente, con criticità nella leadership dell'OMS e nella cooperazione internazionale, evidenziando la necessità di rafforzare i quadri normativi nazionali.

processo sono state l'OMS e la Federazione Internazionale delle Società di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (FICR), che hanno contribuito in modo significativo a rendere operativo il concetto, attraverso documenti di *policy*, strumenti di valutazione e studi comparativi sulle lezioni apprese dalla pandemia di COVID-19²⁵. Lo stesso RSI dà per assunta la necessità di quadri giuridici nazionali adeguati, soprattutto nelle disposizioni relative a sorveglianza, notifica, capacità di risposta e cooperazione internazionale²⁶. Del processo attraverso il quale la *legal preparedness* ha assunto importanza sul piano internazionale si dà conto nella prossima sezione.

3. Dal diritto interno della sanità pubblica alla governance internazionale della salute

Il quadro elaborato dalla dottrina statunitense in materia di gestione del rischio nella sanità pubblica ha progressivamente influenzato il dibattito internazionale. La *legal preparedness* si è gradualmente trasformata da una nozione appartenente al diritto interno a una categoria della governance internazionale della salute, riflettendo la circostanza che le epidemie di malattie infettive richiedono non solo una reazione a livello nazionale, ma anche sforzi di coordinamento, sorveglianza, notifica, cooperazione e assistenza che travalicano i confini dei singoli Stati²⁷. Tale processo è avvenuto sia con l'adozione di strumenti vincolanti in sede OMS, sia attraverso l'adozione di documenti di soft law.

Rispetto ai primi, assume un ruolo centrale il RSI, che richiede agli Stati parti di sviluppare e mantenere capacità fondamentali di sorveglianza e risposta e di cooperare con l'OMS e con altri Stati²⁸. Sebbene il RSI non

²⁵ FICR, *Guidance on Law and Public Health Emergency Preparedness and Response*, cit.; OMS, *COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan*, 2021.

²⁶ RSI (2005), art. 5, art. 13 e art. 44. Quest'ultima disposizione richiede espressamente che gli Stati parte collaborino fra di loro anche nella "*formulation of proposed laws and other legal and administrative provisions for the implementation of these Regulations*".

²⁷ D.P. FIDLER, *SARS, Governance and the Globalization of Disease*, Palgrave Macmillan, 2004; G.L. BURCI, J. QUIRIN, *COVID-19, WHO, and the Limits of International Health Law*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2021, p. 1 ss.

²⁸ RSI (2005), artt. 5, 6, 13 e 44, e Annex 1. Sui limiti del RSI nel far fronte alla pandemia da COVID-19 v. G. BARTOLINI, *The Failure of 'Core Capacities' under the WHO International Health Regulations*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2021, p. 233 ss. Per una valutazione critica dell'azione dell'intera OMS nel fronteggiare la pandemia da COVID-19 v. anche P. ACCONCI, *The Responses of International Organizations to the Health Emergency due to the Covid-19. A First Impression*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020, p. 415 ss.

formuli in maniera espressa un obbligo di preparazione giuridica, la loro attuazione presuppone il conferimento di autorità giuridica interna ad organi competenti e capacità amministrativa, in particolare rispetto alla sorveglianza, alla notifica, alla risposta e all'attuazione dell'articolo 44 sulla collaborazione e l'assistenza internazionali²⁹.

L'esperienza del COVID-19 ha esposto il divario tra conformità formale al RSI e preparazione reale³⁰. Le modifiche al RSI del 2024³¹ e l'Accordo OMS sulle pandemie³² rispondono ad alcune di queste debolezze rafforzando il linguaggio della preparazione, della cooperazione e introducendo il tema dell'equa distribuzione di responsabilità fra gli Stati nella gestione dell'emergenza³³. Tuttavia, entrambi gli strumenti dipendono dall'attuazione giuridica interna. La loro efficacia dipenderà quindi dalla capacità degli Stati di rivedere e adattare i propri quadri giuridici in materia di sorveglianza, pianificazione della preparazione, accesso alle contromisure, governance della ricerca, assistenza internazionale e garanzie dello Stato di diritto.

Passando agli strumenti non vincolanti, questi si caratterizzano per un maggior livello d'attenzione alle tematiche inerenti alla preparazione giuridica. La *Guidance on Law and Public Health Emergency Preparedness and Response* della FICR offre una delle trasposizioni operative più chiare della nozione. Il documento considera la *legal preparedness* sia come processo di revisione e riforma, sia come il portato immediato di un sistema giuridico funzionante. Il paradigma adottato dalla FICR è particolarmente interessante perché non propone un testo legislativo che funga da modello unico, ma richiede piuttosto agli Stati di valutare la coerenza dell'architettura giuridica che

²⁹ RSI (2005), art. 44, par. 1. Per una disamina attenta delle modalità secondo cui le disposizioni del RSI richiedono agli Stati di aggiornare i propri ordinamenti per fare meglio fronte a emergenze sanitarie, si veda S. NEGRI, S. BONFIGLI, E. CESTA, G. DI FEDERICO, *Strengthening Legal Preparedness and Response within the Global Health Emergency Framework: The Role of the GHSA Legal Preparedness Action Package*, in *Journal of Global Health Law*, 2024, p. 91.

³⁰ Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response, *COVID-19: Make It the Last Pandemic*, 2021, pp. 28-39; OMS, *Report of the Review Committee on the Functioning of the International Health Regulations (2005) during the COVID-19 Response*, A74/9 Add.1, 21 aprile 2021.

³¹ Per un commento critico sulle modifiche al RSI, v. S. SWITZER, M. ECCLESTON-TURNER, *The Emperor's New Clothes: The Amendments to the World Health Organization's International Health Regulations*, in *Journal of Global Health Law*, 2025, p. 26 ss.

³² R. LABONTÉ, M. WIKTOROWICZ, C. PACKER, *A Pandemic Treaty, Revised International Health Regulations, or Both?*, in *Globalization and Health*, 2021, article 128.

³³ Si veda, a tal proposito, il capitolo IV di G. Bosi in questo volume.

disciplina la sanità pubblica³⁴, la gestione dei disastri³⁵, la protezione civile, l'entrata in vigore di poteri emergenziali³⁶, ed altri aspetti funzionali alla gestione del rischio sanitario, incluso il rispetto dei diritti umani³⁷.

La FICR sottolinea inoltre che il diritto applicabile alle emergenze di sanità pubblica non può essere separato dal diritto generale dei disastri e delle emergenze. Le emergenze sanitarie possono infatti richiedere dichiarazioni di emergenza, approvvigionamenti rapidi, ingresso semplificato di beni di soccorso, protezione dei gruppi vulnerabili, coordinamento dell'assistenza internazionale e pianificazione della ripresa, al pari di altri disastri naturali o antropici³⁸. Il ciclo di gestione dei disastri (che comprende le fasi di prevenzione, preparazione, risposta e ripresa) offre quindi un importante quadro analitico, poiché molte scelte giuridiche cruciali devono essere compiute precedentemente o successivamente al periodo in cui l'emergenza si materializza³⁹.

Concentrando l'attenzione su strumenti e meccanismi rivolti alla sicurezza sanitaria internazionale, assume rilevanza centrale la *Global Health Security Agenda*⁴⁰ (GHSA) che ha ulteriormente rafforzato il ruolo della *legal preparedness* nel dibattito globale⁴¹. Il suo *Legal Preparedness Action Package* definisce la preparazione giuridica come, nel contesto di un'emergenza di sanità pubblica,

³⁴ FICR, *Guidance on Law and Public Health Emergency Preparedness and Response*, cit., p. 13.

³⁵ *Ibidem.*, p. 18.

³⁶ *Ibidem.*, pp. 25-29.

³⁷ *Ibidem.*, p. 25 e pp. 35-36. Sulla necessità di rispettare i diritti umani nella pianificazione e nella realizzazione di misure di contrasto a eventi pandemici v. anche FICR, *Law and Public Health Emergency Preparedness and Response: Lessons from the COVID-19 Pandemic*, 2021, pp. 117-121. Sia consentito anche rimandare a E. SOMMARIO, *Ordinary and Extraordinary Limitations on Human Rights Introduced to Tackle CBRN Threats*, in A. DE GUTTRY, M. FRULLI, F. CASOLARI, *et al.*, (a cura di), *International Law and Chemical, Biological, Radio-Nuclear (CBRN) Events - Towards an All-Hazards Approach*, Brill, 2022, p. 501 ss.

³⁸ FICR, *Guidance on Law and Public Health Emergency Preparedness and Response*, cit., pp. 23-32.

³⁹ Anche la Commissione del diritto internazionale (CDI) delle NU, autrice di un corposo studio sulla protezione degli individui in situazione di disastro, ha riconosciuto l'importanza del paradigma del ciclo del disastro, v. CDI, *Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters with commentaries*, in *Report of the International Law Commission: Sixty-Eighth Session (2 May-10 June and 4 July-12 August 2016)*, UN Doc. A/71/10, p. 18.

⁴⁰ La GHSA è una partnership internazionale nata nel 2014 che riunisce oltre 70 Paesi, organizzazioni internazionali (tra cui l'OMS) e componenti della società civile, con l'obiettivo di contribuire allo sviluppo di strategie efficaci per proteggere la comunità internazionale dai rischi posti dalle malattie infettive, v. <https://globalhealthsecurityagenda.org/>.

⁴¹ Per una trattazione maggiormente esaustiva dell'argomento, si rimanda al capitolo VII di S. Negri del presente volume.

come “the capability to map, develop, refine, and use legal instruments that enable the implementation of capacities across sectors to prevent, prepare for, respond to, and recover from health emergencies”⁴². Il documento sviluppa la definizione già elaborata nella dottrina statunitense, adattando i precedenti modelli di diritto della sanità pubblica alla logica intersettoriale e internazionale dei RSI⁴³.

I meccanismi giuridici che regolamentano gli stati di eccezione costituiscono un'altra componente centrale della *legal preparedness*. Le dichiarazioni di emergenza possono attivare poteri e risorse necessari a far fronte a rischi inediti, ma possono anche compromettere lo Stato di diritto se sono vaghe, indefinite o scarsamente controllate⁴⁴. Per sostenere, anziché distorcere, la governance della sanità pubblica, esse dovrebbero, fra le altre cose, identificare le autorità competenti, definire i criteri di dichiarazione, enumerare le misure consentite, richiedere la consultazione di esperti, imporre limiti temporali e assicurare il controllo giudiziario e parlamentare sul regime emergenziale⁴⁵.

L'importanza della preservazione dello stato di diritto per prevenire eventi pandemici è stata anche al centro della riflessione dell'*International Development Law Organization* (IDLO). Un rapporto stilato successivamente alla pandemia da COVID-19 rileva come la *rule of law* fornisca indicazioni e strumenti per rafforzare la preparazione giuridica come capacità fondamentale per far fronte a emergenze sanitarie pubbliche⁴⁶. Essa deve garantire trasparenza, responsabilità, non arbitrarietà e sensibilità ai diritti. In questo senso, il passaggio dal diritto interno della sanità pubblica alla governance internazionale della salute trasforma la *legal preparedness* in un ponte tra capacità

⁴² GHSA, *Legal Preparedness Action Package, Defining Legal Preparedness in the Context of Public Health Emergencies*, maggio 2023, https://globalhealthsecurityagenda.org/wp-content/uploads/2024/08/Final_May2023_Legal-Preparedness-Definition.pdf.

⁴³ B. M. MEIER, N. A. INYANG, K. GINSBACH, *et al.*, *Legal Preparedness as a Foundation of Global Health Security*, cit., pp. 315-317.

⁴⁴ FICR, *Guidance on Law and Public Health Emergency Preparedness and Response*, cit., pp. 25-28; si veda anche il rapporto della Commissione di Venezia, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency*, 19 giugno 2020, in particolare le raccomandazioni circa il controllo sull'utilizzo dei poteri emergenziali, pp. 18-19.

⁴⁵ La giurisprudenza della CtEDU conferma che misure sanitarie incisive, quali vaccinazioni obbligatorie o isolamento sanitario, possono essere compatibili con la Convenzione solo se fondate su una base legale chiara, giustificate da un rischio sanitario serio, accompagnate da garanzie procedurali e non più invasive di quanto necessario, v. E. SOMMARIO, *Ordinary and Extraordinary Limitations on Human Rights*, cit., pp. 504-510.

⁴⁶ IDLO, *Preventing Pandemics through the Rule of Law: Strengthening Countries' Legal Preparedness for Public Health Emergencies*, Issue Brief, 2023, p. 4.

tecniche sanitarie, poteri emergenziali, garanzie dei diritti umani e cooperazione transfrontaliera⁴⁷.

Gli obblighi specifici legati alla preparazione giuridica, sia a livello nazionale che internazionale, non vanno ovviamente letti come obblighi di risultato, ma piuttosto come obblighi di condotta, ovvero di *due diligence*⁴⁸. Il dovere di preparazione va formulato in termini funzionali, come obbligo di adottare le misure giuridiche e amministrative necessarie per prevenire, prepararsi e rispondere a minacce prevedibili alla vita e alla salute⁴⁹. L'approccio basato sulla *due diligence* risulta particolarmente utile. Come osserva Yiallourides, uno Stato non può garantire che ogni focolaio sia prevenuto, ma può essere tenuto a istituire sistemi che consentano individuazione, valutazione, notifica, risposta e cooperazione⁵⁰. Ciò evita uno standard irrealistico di responsabilità oggettiva, pur richiedendo misure giuridiche e istituzionali ragionevoli, tempestive e appropriate alla luce dei rischi noti, delle capacità disponibili e della gravità del danno potenziale. Tuttavia, altre branche del diritto internazionale appaiono centrali nel definire i contorni esatti della nozione di preparazione giuridica.

4. La *legal preparedness* come conseguenza degli obblighi derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani

Il diritto internazionale dei diritti umani offre una base complementare importante per la *legal preparedness*. Come noto, i trattati sui diritti umani

⁴⁷ *Ibidem*, p. 25.

⁴⁸ Sulla nozione di “due diligence” va richiamato il parere consultivo del Tribunale internazionale per il diritto del mare (TIDM), secondo il quale il significato del termine e gli obblighi ad esso connesso “*may also change in relation to the risks involved in the activity*”, e lo standard di comportamento richiesto “*has to be more severe for the riskier activities*”, TIDM, *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area*, *Advisory Opinion*, 1 febbraio 2011, par. 117. Secondo tale condivisibile impostazione, i rischi elevati connessi alla possibilità di diffusione di malattie altamente infettive e potenzialmente letali dovrebbero dare origine a misure caratterizzate da un elevato livello di efficacia. Per trattazioni più generali relative alla *due diligence*, si rimanda a S. BESSON, *Due Diligence in International Law*, Hague Academy Special Editions, 2023; A. OLLINO, *Due Diligence Obligations in International Law*, Cambridge University Press, 2022; R. PISILLO MAZZESCHI, *Due diligence e responsabilità internazionale degli Stati*, Giuffrè, 1989.

⁴⁹ J.G. HODGE, *Legal Triage during Public Health Emergencies and Disasters*, in *Administrative Law Review*, 2006, pp. 628-629.

⁵⁰ C. YIALLOURIDES, *The Legal Duty of States to Cooperate in the Fight Against Pandemic Disease*, cit., p. 230 ss.

impongono sia obblighi negativi, che richiedono agli Stati di astenersi da interferenze ingiustificate, sia obblighi positivi, che richiedono loro di adottare misure appropriate per proteggere gli individui da gravi rischi per la vita, la salute, la dignità e la sicurezza⁵¹. Ciò è cruciale nelle emergenze, dove il problema non è soltanto l'azione statale eccessiva, ma anche l'omissione, il ritardo e la debolezza strutturale della compagine istituzionale deputata a prevenire e a rispondere alle emergenze⁵².

Il diritto alla vita è particolarmente rilevante. Nell'interpretare l'Articolo 2 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (CEDU)⁵³, la Corte europea dei diritti dell'uomo (CtEDU) ha affermato che gli Stati devono istituire quadri legislativi e amministrativi concepiti per fornire una protezione effettiva contro le minacce alla vita⁵⁴. In *Öneryıldız c. Turchia*, la Corte ha applicato tale principio a un rischio tecnologico, confermando che rischi sistemici prevedibili possono far sorgere doveri di regolazione, supervisione e informazione⁵⁵. La stessa logica si applica ai rischi derivanti da fattori naturali. In *Budayeva e altri c. Russia*, la Corte ha ritenuto che, in tali contesti, il pieno rispetto del diritto alla vita richieda misure pratiche, sistemi di allerta e procedure idonee a mitigare rischi da disastro prevedibili⁵⁶. Anche il Comitato per i diritti umani delle NU (CDU) ha sottolineato che l'obbligo positivo di

⁵¹ S. VENIER, *Human Rights and Disasters: The Role of Positive Obligations in Enhancing Protection*, Edward Elgar, 2023.

⁵² W.A. SCHABAS, *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford University Press, 2015, p. 131 ss. L'autore ci ricorda come gli obblighi positivi "also apply in the sphere of public health and safety", *ibidem*. L'autore richiama una decisione della CtEDU secondo la quale "acts and omissions of the authorities in the field of health care policy may in certain circumstances engage their responsibility under the positive limb of Article 2", v. *Powell c. Regno Unito*, Ricorso n. 45305/99, Decisione sull'ammissibilità, 4 maggio 2000, p. 18. Il principio è altresì ribadito dal CDU, *General Comment No. 36, Article 6: Right to Life*, UN Doc. CCPR/C/GC/36 (2018), parr. 7 e 26.

⁵³ Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ETS 005, 4 novembre 1950.

⁵⁴ *Öneryıldız c. Turchia*, Ricorso n. 48939/99, Grande Camera, Sentenza del 30 novembre 2004, par. 89.

⁵⁵ *Ibidem*, par. 90. Si veda anche CtEDU, *L.C.B. c. Regno Unito*, Ricorso n. 23413/94, Sentenza del 9 giugno 1998, par. 36; e *Brincat et al. c. Malta*, Ricorso n. 60908/11, Sentenza del 24 luglio 2014, par. 101.

⁵⁶ CtEDU, *Budayeva et al. c. Russia*, Ricorsi n. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02, Sentenza del 20 marzo 2008, parr. 128-137. V. anche M. HESSELMAN, *Access to Disaster Risk Information, Early Warning and Education: Implementing the Sendai Framework through Human Rights Law*, in K. SAMUEL, M. ARONSSON-STORRIER, K. NAKJAVANI BOOKMILLER (a cura di), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, Cambridge University Press, 2019, pp. 188-216.

proteggere la vita può includere il dovere di dotarsi di strumenti giuridici che predispongano piani di contingenza e di gestione delle calamità, sistemi di allerta precoce e che impongano di indagare sulle morti connesse a rischi naturali o antropici⁵⁷.

Un'analisi dei contenuti procedurali previsti dal diritto umano alla salute conduce nella stessa direzione⁵⁸. L'articolo 12 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali⁵⁹ fa espresso riferimento alla prevenzione, al trattamento e al controllo delle malattie epidemiche, endemiche e di altro tipo, e il *General Comment no. 14*, predisposto dal Comitato per i diritti ESC (CDESC), indica fra gli obblighi minimi essenziali imposti dalla disposizione quello di

*adopt and implement a national public health strategy and plan of action, on the basis of epidemiological evidence, addressing the health concerns of the whole population; the strategy and plan of action shall be devised, and periodically reviewed, on the basis of a participatory and transparent process; they shall include methods, such as right to health indicators and benchmarks, by which progress can be closely monitored; the process by which the strategy and plan of action are devised, as well as their content, shall give particular attention to all vulnerable or marginalized groups*⁶⁰.

Il rapporto tra obblighi minimi essenziali e *legal preparedness* appare qui particolarmente significativo. Se tali obblighi devono continuare a essere protetti in condizioni di emergenza, gli Stati devono avere previamente istituito quadri giuridici appropriati, formato i funzionari e predisposto i meccanismi di coordinamento necessari ad assicurare cure mediche urgenti, funzioni essenziali di sanità pubblica e accesso non discriminatorio ai servizi di base. La preparazione, anche giuridica, diviene quindi una delle condizioni per un reale adempimento degli obblighi internazionali dello Stato⁶¹.

⁵⁷ CDU, *General Comment No. 36*, cit. nota 68, par. 26. Ci sia consentito rimandare a E. SOMMARIO, *Diritti e obblighi internazionali degli Stati in materia di risposta ai disastri*, Editoriale Scientifica, 2025, pp. 76-83.

⁵⁸ Si veda CDESC, *General Comment No. 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health*, UN Doc. E/C.12/2000/4, 11 agosto 2000, parr. 16 and 44.

⁵⁹ Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, 993 UNTS 3, 16 dicembre 1966, art. 12, par. 2, lett. c).

⁶⁰ CDESC, *General Comment No. 14*, cit., par. 44, lett. f). Sulla nozione di "obblighi minimi essenziali", v. CDESC, *General Comment No. 3, The Nature of States Parties' Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14 dicembre 1990, par. 10; K.G. YOUNG, *The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content*, in *Yale Journal of International Law*, 2008, p. 113 ss.

⁶¹ Va rimarcato che il CDESC ha attribuito un ruolo centrale alla preparazione come misura essenziale per far fronte a eventi pandemici, v. CDESC, *Statement on the Coronavirus Disease*

Il diritto internazionale dei diritti umani richiede inoltre garanzie contro una governance emergenziale arbitraria. Le emergenze di sanità pubblica possono giustificare restrizioni alla libertà, alla circolazione, alla riunione, alla riservatezza, all'istruzione, al lavoro e all'attività economica, ma tali limitazioni devono rispettare i principi di legalità, necessità, proporzionalità, non discriminazione e responsabilità⁶². La distinzione tra limitazioni ordinarie ai diritti umani e deroghe formali è direttamente rilevante: la *legal preparedness* deve predeterminare se le misure emergenziali possano essere adottate sulla base delle clausole ordinarie di limitazione o se sia necessaria una procedura di deroga, ossia una formale sospensione di alcuni aspetti del trattato⁶³.

In conclusione, quando un'emergenza di sanità pubblica ragionevolmente prevedibile minaccia diritti individuali protetti e l'assenza di un quadro giuridico e amministrativo adeguato contribuisce a cagionare danni prevenibili (specialmente a scapito di gruppi vulnerabili), gli obblighi in materia di diritti umani diventano rilevanti⁶⁴. In tal modo, il diritto dei diritti umani sostiene la *legal preparedness* attraverso doveri di protezione, poteri emergenziali conformi alla legge e attenzione alla non discriminazione e alla vulnerabilità⁶⁵.

5. La *legal preparedness* nel diritto internazionale dei disastri

Anche il diritto internazionale dei disastri fornisce una base giuridica complementare all'esistenza di un obbligo di preparare i sistemi giuridici nazionali e internazionali al rischio di emergenze di sanità pubblica⁶⁶. Va evidenziato, in via preliminare, che eventi pandemici particolarmente significativi rientrano nella definizione di "disastro" maggiormente invalsa. Il

(COVID-19) *Pandemic and Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/C.12/2020/1, 17 aprile 2020, parr. 10-25.

⁶² *Ibidem*, par. 11.

⁶³ A. GREENE, *Emergency Powers in a Time of Pandemic*, Bristol University Press, 2020, pp. 53-87. Per una trattazione più particolareggiata dell'argomento, si rimanda al capitolo X di F. Montanaro e K. Suyunova del presente volume.

⁶⁴ Sulla nozione di vulnerabilità in relazione ad eventi calamitosi, si veda T. O'DONNELL, *Vulnerability and the International Law Commission's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2019, pp. 573 ss.

⁶⁵ Commissione di Venezia, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law*, cit., p. 25.

⁶⁶ Sul quadro normativo internazionale inerente alla prevenzione, mitigazione, risposta e ripresa da situazioni di disastro, si vedano A. DE GUTTRY, M. GESTRI, G. VENTURINI (a cura di), *International Disaster Response Law*, T.M.C. Asser Press, 2012; K. SAMUEL, M. ARONSSON-STORRIER, K. NAKJAVANI BOOKMILLER (a cura di), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, cit.

Progetto di articoli sulla protezione delle persone in situazione di disastro della CDI definisce infatti il termine disastro in termini sufficientemente ampi da includere i rischi biologici, purché essi causino diffuse sofferenze umane o perturbino seriamente il funzionamento della società⁶⁷.

Il diritto dei disastri affronta inoltre tutte le fasi del c.d. “ciclo del disastro”, inclusa quella di prevenzione, ed è quindi altamente rilevante per le emergenze di sanità pubblica più significative⁶⁸. L’Articolo 9 del progetto della CDI è particolarmente rilevante, perché prevede che “[e]ach State shall reduce the risk of disasters by taking appropriate measures, including through legislation and regulations, to prevent, mitigate, and prepare for disasters”⁶⁹ (enfasi aggiunta). Il commentario aggiunge che gli Stati privi di un quadro di riduzione del rischio di disastri hanno l’obbligo di predisporre uno. Si tratta di una delle formulazioni più chiare, nel diritto internazionale, di un obbligo strettamente connesso alla *legal preparedness*⁷⁰. Se mantenuta in un futuro strumento vincolante, la disposizione offrirebbe una chiara espressione del dovere di ridurre il rischio di disastri attraverso leggi e regolamenti, applicabile anche alle emergenze sanitarie che raggiungano la soglia del disastro⁷¹.

Il diritto dei disastri contribuisce a plasmare la nozione di preparazione giuridica anche per la sua attenzione alla coerenza tra norme specificamente sanitarie e strumenti generali di gestione dei disastri. Come menzionato, la FICR sostiene da tempo che il diritto delle emergenze di sanità pubblica debba essere integrato con il diritto dei disastri, della protezione civile, dei poteri emergenziali, delle dogane, della migrazione, e dei diritti umani, proprio

⁶⁷ Secondo l’art. 3, par. a) del Progetto, il termine disastro indica “*a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, mass displacement, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society*”, CDI, *Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, cit., p. 14. V. anche C. YIALLOURIDES, *The Legal Duty of States to Cooperate in the Fight Against Pandemic Disease*, cit., p. 225; e il capitolo VI di R. Luporini nel presente volume.

⁶⁸ Si veda, ad esempio, il commentario al Preambolo del Progetto di articoli, CDI, *Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, cit., p. 20, par. 3 e p. 21, par. 5.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 42.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 48, par. 12-14.

⁷¹ Come noto, il Progetto di articoli della CDI è stato recentemente identificato dall’Assemblea Generale delle NU (AGNU) come testo di riferimento per l’elaborazione di un trattato generalista in materia di gestione del rischio di disastro, la cui adozione dovrebbe aver luogo entro il 2027, v. AGNU, *Protection of Persons in the Event of Disasters*, UN Doc. A/RES/79/128, 12 dicembre 2024. Per un’analisi del processo di negoziazione, v. E. SOMMARIO, *Diritti e obblighi degli Stati in materia di risposta ai disastri*, cit., pp. 206-208.

in virtù del fatto che le grandi emergenze sanitarie possono richiedere le stesse misure, e dunque gli stessi accorgimenti giuridici, utilizzati in altri disastri.

Un ulteriore contributo distintivo del diritto dei disastri al tema della preparazione giuridica concerne l'assistenza internazionale. Come altre calamità, anche le emergenze di sanità pubblica possono richiedere l'intervento di squadre mediche straniere, così come di forniture, vaccini, diagnostica, laboratori e supporto logistico provenienti dall'estero⁷². Lo sforzo teso ad eliminare degli ostacoli giuridici alla risposta ai disastri (formalità doganali, requisiti di visto e permesso di lavoro, abilitazioni professionali, controlli sulle importazioni, responsabilità e status degli attori di assistenza) è direttamente applicabile alle emergenze sanitarie. La *legal preparedness* deve quindi includere tali aspetti, assicurando il rapido ingresso, dispiegamento e regolamento dell'assistenza⁷³. L'esperienza del COVID-19 ha confermato l'importanza di tali regole, mettendo in luce la centralità della cooperazione internazionale nel fornire attrezzature, vaccini, diagnostica e nel movimentare le catene di approvvigionamento. Gli ostacoli giuridici alla cooperazione possono compromettere sia l'efficacia del sistema di sanità pubblica sia, come diretta conseguenza, la protezione della vita e della salute dei cittadini⁷⁴. Il diritto internazionale dei disastri si integra quindi con il diritto globale della salute offrendo un quadro esplicativo più ampio, e rafforza l'argomento secondo cui gli Stati dovrebbero istituire assetti giuridici e istituzionali prima che le emergenze si verifichino, anziché limitarsi a reagire una volta che il danno si è già materializzato⁷⁵.

6. I limiti del diritto globale della salute e la necessità di convergenza normativa

⁷² FICR, *Law and Public Health Emergency Preparedness and Response*, cit., p. 146.

⁷³ FICR, *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, 2007, Guidelines 16-24. In relazione al dispiegamento di gruppi di intervento medico-sanitari, si veda anche OMS, *Classification and Minimum Standards for Emergency Medical Teams*, 2021. Sul tema, si rimanda a G. ADINOLFI, *Customs Obstacles to Relief Consignments under International Disaster Response Law*, in DE GUTTRY *et al.* (a cura di), *International Disaster Response Law*, cit., p. 533 ss.

⁷⁴ V. Y. SUN, T. LIU, T. YE, *et al.*, *Coordination and Cooperation are Essential: A Call for a Global Network to Enhance Integrated Human Health Risk Resilience Based on China's COVID-19 Pandemic Coping Practice*, in *International Journal of Disaster Risk Science*, 2021, p. 593 ss.

⁷⁵ G. BARTOLINI, *A Universal Treaty for Disasters? Remarks on the International Law Commission's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, in *International Review of the Red Cross*, 2017, pp. 1120-1121.

L'analisi precedente suggerisce che il diritto globale della salute è necessario ma non sufficiente. Il RSI e l'Accordo OMS sulle pandemie sono strumenti centrali nella governance pandemica, ma non possono esaurire i requisiti giuridici della governance dell'emergenza, che includono anche aspetti quali la protezione dei diritti individuali e collettivi, la riduzione del rischio di disastri, la regolamentazione dei poteri emergenziali, dell'assistenza internazionale, e un attento coordinamento intersettoriale⁷⁶. Un approccio per compartimenti stagni rischia di essere controproducente, perché le autorità di sanità pubblica potrebbero concentrarsi sull'efficacia epidemiologica delle misure adottate, trascurando legalità e garanzie, mentre gli specialisti dei diritti umani potrebbero focalizzare l'attenzione sulle restrizioni alle libertà individuali, sottovalutando gli obblighi dello Stato di proteggere interessi collettivi. Un approccio olistico alla *legal preparedness* richiede invece l'integrazione di tali prospettive⁷⁷.

Il ruolo primario dello Stato colpito fornisce il quadro strutturale per questa integrazione. Il lavoro della CDI ci ricorda che tale ruolo non è soltanto un principio di coordinamento, ma esprime anche una realtà giuridica sostanziale: lo Stato colpito resta il principale titolare degli obblighi concernenti la gestione della crisi, e il soggetto responsabile di istituire e mantenere il quadro giuridico entro cui si svolge la governance dell'emergenza⁷⁸. Al tempo stesso, la sovranità non è illimitata. Il dovere di non rifiutare arbitrariamente il consenso all'assistenza esterna riflette la tensione tra controllo statale e interessi della popolazione colpita⁷⁹. La *legal preparedness* affronta tale tensione in via prospettica, determinando in anticipo chi possa richiedere assistenza, come le offerte siano valutate, quali condizioni possano essere imposte e come gli attori di assistenza siano regolati⁸⁰. In

⁷⁶ J. BUENO DE MESQUITA, A. KAPILASHRAMI, B.M. MEIER, *Strengthening Human Rights in Global Health Law: Lessons from the COVID-19 Response*, in *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 2021, p. 328 ss.

⁷⁷ G.L. BURCI, *The COVID-19 Pandemic and the Development of Global Health Law: Managing Crises or Achieving Structural Changes?*, in *Journal of Global Health Law*, 2024, p. 8 ss.

⁷⁸ CDI, *Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters*, art. 10 (Role of the affected State).

⁷⁹ S. SIVAKUMARAN, *Arbitrary Withholding of Consent to Humanitarian Assistance in Situations of Disaster*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2015, p. 509.

⁸⁰ Si pongono esattamente in quest'ottica strumenti quali le già citate *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance* della FICR, o le *EU Host Nation Support Guidelines*, v. *Commission Recommendation of 29.11.2024 on EU Host*

termini pratici, gli Stati dovrebbero condurre mappature delle fonti normative rilevanti, valutare le norme applicabili sotto il profilo della chiarezza e della coerenza, formare funzionari e giudici, istituire meccanismi di coordinamento intersettoriale, facilitare l'assistenza internazionale, proteggere i gruppi vulnerabili e riesaminare le misure emergenziali dopo le crisi⁸¹. Si tratta di passaggi che non sono semplice espressione di buona amministrazione, ma si ricollegano alle aspettative internazionali in materia di *due diligence*, cooperazione, protezione della vita e della salute e riduzione del rischio di disastri, richiedendo quindi uno sforzo di integrazione fra regimi giuridici complementari.

7. Elementi di uno Stato preparato dal punto di vista giuridico secondo il diritto internazionale

In base all'analisi condotta nei paragrafi precedenti, possiamo ora provare a tracciare un quadro degli elementi necessari perché uno Stato possa considerarsi sufficientemente preparato, dal punto di vista giuridico, per far fronte a un'emergenza sanitaria⁸². In prima istanza, lo Stato dovrebbe disporre di una chiara base giuridica per l'azione di sanità pubblica. La legislazione dovrebbe definire le emergenze di sanità pubblica, identificare le autorità competenti, stabilire procedure di dichiarazione e cessazione dell'emergenza e specificare le misure che possono essere adottate⁸³. Tali misure possono includere sorveglianza, notifica, test, isolamento, quarantena, vaccinazione, trattamento, elaborazione dei dati, approvvigionamento d'urgenza e cooperazione con gli altri Stati, con l'OMS e con altri organismi internazionali. La chiarezza e l'eshaustività del quadro normativo sono solo un lato dell'equazione. Il rispetto dello stato di diritto e dei diritti fondamentali degli individui richiede che le misure emergenziali debbano essere previste dalla legge, perseguire uno scopo legittimo, essere necessarie e proporzionate, ed essere fondate su evidenze scientifiche. L'elemento della proporzionalità

Nation Support Guidelines. Si tratta di documenti non vincolanti sviluppati per facilitare la fornitura di assistenza ai paesi colpiti da calamità naturali o antropiche.

⁸¹ GHSA Legal Preparedness Action Package, *Defining Legal Preparedness in the Context of Public Health Emergencies*, cit., pp. 3-4; IDLO, *Preventing Pandemics through the Rule of Law*, cit., pp. 25-27.

⁸² Su quali debbano essere i requisiti minimi di *legal preparedness* per emergenze in ambito sanitario, si veda anche A. AYALA, A. BRUSH, S. CHAI, *et al.*, *Advancing Legal Preparedness through the Global Health Security Agenda*, cit., p. 203.

⁸³ FICR, *Guidance on Law and Public Health Emergency Preparedness and Response*, cit., pp. 13-14.

richiede inoltre che siano limitate nel tempo, soggette a revisione e applicate senza discriminazione⁸⁴. Uno Stato giuridicamente pronto dovrebbe inoltre disporre di meccanismi di coordinamento istituzionale. Il quadro giuridico dovrebbe chiarire il rapporto tra autorità sanitarie, organismi di protezione civile, governi locali, autorità di frontiera, forze dell'ordine, ospedali, laboratori, agenzie doganali e organizzazioni internazionali⁸⁵. Il coordinamento fra gli attori deve determinare in maniera chiara chi possa agire, in base a quale autorità e con quale responsabilità⁸⁶. La *legal preparedness* richiede inoltre sistemi di informazione giuridica e di formazione del personale coinvolto. Funzionari pubblici, giudici, professionisti sanitari e responsabili della gestione delle emergenze devono essere in grado di individuare e applicare le norme giuridiche pertinenti, anche in situazioni di urgenza. Questa dimensione collega la preparazione giuridica alle competenze e alla formazione su materie giuridiche, due elementi già presenti nella letteratura fondativa sull'argomento⁸⁷.

Nel contempo, le leggi e i regolamenti nazionali sono essenziali anche nel facilitare l'assistenza internazionale. L'inventario degli ostacoli giuridici che rallentano la risposta rapida ad eventi calamitosi (restrizioni sui visti, formalità doganali, riconoscimento delle qualifiche straniere, regole sulla responsabilità, restrizioni alla libertà di movimento) identifica precisamente gli elementi che dovrebbero essere affrontati prima che si verifichi un'emergenza di sanità pubblica⁸⁸. La preparazione deve infine includere le fasi di revisione e apprendimento. La revisione post-emergenza consente agli Stati di valutare l'utilizzo dei poteri emergenziali, l'efficacia dei meccanismi di coordinamento, il livello di inclusività dell'azione di contrasto all'emergenza e se la cooperazione internazionale sia stata ostacolata da barriere giuridiche⁸⁹.

⁸⁴ *Siracusa Principles*, cit., parr. 51-57.

⁸⁵ GHSA Legal Preparedness Action Package, *Defining Legal Preparedness in the Context of Public Health Emergencies*, cit., p. 2.

⁸⁶ FICR, *Guidance on Law and Public Health Emergency Preparedness and Response*, cit., pp. 23-32 e pp. 45-52.

⁸⁷ A. MOULTON, R.N. GOTTFRIED, R.A. GOODMAN, *et al.*, *What Is Public Health Legal Preparedness?*, cit., pp. 672-683; J.G. HODGE, K.M. GEBBIE, C. HOKE, *et al.*, *Assessing Competencies for Public Health Emergency Legal Preparedness*, cit., pp. 28-30.

⁸⁸ E. SOMMARIO, *Diritti e obblighi internazionali degli Stati in materia di risposta ai disastri*, cit. pp. 141-170; FICR, *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance*, cit. pp. 8-12.

⁸⁹ FICR, *Guidance on Law and Public Health Emergency Preparedness and Response*, cit., pp. 15-17 e 56-59. Questa ricostruzione ci pare sostanzialmente coerente con la concettualizzazione sviluppata nel contesto del GHSA Legal Preparedness Action Package, che articola la *legal*

8. Conclusioni

Dall'analisi fin qui condotta emerge come il diritto globale della salute dovrebbe interagire più strettamente con altre aree rilevanti del diritto internazionale che sostengono obblighi concreti di *legal preparedness* per le emergenze di sanità pubblica, per una molteplicità di motivi. In primo luogo, il solo diritto globale della salute non fornisce ancora un obbligo esaustivo e autonomo di *legal preparedness* per le emergenze sanitarie. Il RSI contiene importanti doveri relativi alle capacità, alla cooperazione e all'attuazione, ma non esauriscono, da soli, tutti i temi rilevanti in materia di governance dell'emergenza. In secondo luogo, il diritto dei diritti umani offre una solida base complementare. Gli obblighi positivi derivanti, fra gli altri, dai diritti alla vita e alla salute sostengono l'idea che gli Stati debbano istituire quadri giuridici e amministrativi efficaci per prevenire e mitigare minacce prevedibili. In terzo luogo, il diritto internazionale dei disastri offre aperture particolarmente promettenti. Il Progetto di articoli della CDI sulla protezione delle persone in caso di disastri, e segnatamente l'Articolo 9, propongono una delle formulazioni più chiare di un dovere di ridurre il rischio di disastri attraverso leggi e regolamenti. Se inserita in un futuro strumento vincolante, tale definizione potrebbe fornire una base solida per obblighi di preparazione giuridica applicabili anche alle grandi emergenze di sanità pubblica⁹⁰. In definitiva, secondo chi scrive, la *legal preparedness* per le emergenze sanitarie dovrebbe consentire alle autorità pubbliche di agire rapidamente ed efficacemente, assicurando tuttavia che tale azione resti lecita, responsabile e conforme ai diritti. La nozione costituisce un ponte tra efficacia della sanità pubblica e stato di diritto, e tra diritto globale della salute, diritti umani e diritto internazionale dei disastri. Tutti questi ambiti del diritto internazionale convergono nella stessa direzione, ossia il tentativo di offrire protezione pronta ed efficace agli individui colpiti da eventi calamitosi, nel rispetto dei loro diritti e delle loro libertà.

preparedness attorno a cinque pilastri: analisi giuridica, quadro giuridico nazionale, capacità, coordinamento e strumenti di attuazione, v. S. NEGRI, S. BONFIGLI, E. CESTA, G. DI FEDERICO, *Strengthening Legal Preparedness and Response*, cit., p. 94.

⁹⁰ A.N. PRONTO, *The ILC's Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters and Disaster Risk Reduction: A Legislative History*, in K. SAMUEL, M. ARONSSON-STORRIER, K. NAKJAVANI BOOKMILLER (a cura di), *The Cambridge Handbook of Disaster Risk Reduction and International Law*, cit., p. 86.

