

Studi di Intelligence

Analisi sugli effetti della pandemia



Roberta Calderazzo
Christian Costantino
Giovanni Gambino
Carmelo Idà
Andreina Morrone
Antonio Sapio
Alessandra Speranza

Studi di Intelligence

Analisi sugli effetti della pandemia

Autori

Roberta Calderazzo, Christian Costantino, Giovanni Gambino, Carmelo Idà, Andreina Morrone,
Antonio Sapio, Alessandra Speranza

Coordinamento editoriale: Carmelo Idà

Grafici: Giovanni Gambino

Illustrazioni

Gaspare Gambino (prima di copertina)

Maya Costantino (quarta di copertina)

Luglio 2020

Società italiana di Intelligence – Socint, 2020
c/o Università della Calabria, Cubo 18-b, 7° piano
via Pietro Bucci
87036 Arcavacata di Rende (CS) – Italia
<https://www.socint.org>
ISBN 979-12-80111-04-3

SOMMARIO

SOMMARIO	2
PREFAZIONE	4
INTRODUZIONE	8
Una crisi economica e sanitaria globale senza precedenti – di Roberta Calderazzo.....	10
Introduzione	10
Covid-19. L’erede della Sars: la diffusione del virus.....	11
Analisi della crisi sanitaria a livello globale	11
Il Piano pandemico nazionale e l’emergenza Covid-19 in Italia	15
Gli effetti della pandemia nell’area Mena e nel Golfo Persico.....	20
Shock petrolifero e shock pandemico.....	22
Evoluzione dell’andamento del mercato petrolifero negli ultimi venti anni.....	23
Lo scoppio della pandemia e lo stop dei consumi	25
Effetti politici del crollo dei prezzi	27
Più spazio per le rinnovabili nel dopo Coronavirus?.....	29
Conclusioni.....	36
FONTI	38
Epidemiologia e sicurezza in ambito penitenziario, il caso italiano: il possibile impiego della A.I. nella progettazione di sistemi integrati di safety e security carceraria – di F. G. Christian Costantino.....	39
Introduzione	39
Sanità Penitenziaria e Piano Unico	40
C.C.C. ovvero Carcere, Covid, Caos.....	47
Sistemi integrati di safety e security: il potenziale dell’Artificial Intelligence per una pragmatica progettualità della governance penitenziaria del futuro	55
BIBLIOGRAFIA	68
Effetti di una pandemia sul crimine organizzato – di Giovanni Gambino.....	76
Introduzione e perimetro di indagine.....	76
“Lockdown” e crimine organizzato	77
Potere economico mafioso	79
Infiltrazione mafiosa nel tessuto economico.....	82
Il rischio di infiltrazione nelle macro aree economiche	86
Provvedimenti economici e rapporti con le mafie	91
BIBLIOGRAFIA	95
SITOGRAFIA.....	95
Scenari di guerra economica pandemica – di Carmelo Idà.....	96
Il crollo dell’economia mondiale. La crisi e le previsioni per il 2020.....	96
Aziende a rischio. Italia sotto assedio: gli attacchi al sistema Paese e il golden power.....	99

Il contagio pandemico e le contromisure europee. La risposta economico-finanziaria	101
Recovery fund e Mes. I miliardi contesi	104
Le incognite sul futuro dell'economia europea e di quella globale	115
APPENDICE (21 luglio 2020).....	117
BIBLIOGRAFIA	119
SITOGRAFIA	120
Sport & pandemia: breve analisi delle ricadute economiche e sociali del coronavirus nel calcio italiano – di Andreina Morrone	122
Introduzione	122
I mancati ricavi da gara per le società di calcio	124
Partite non disputate: la querelle dei diritti tv e i tagli agli stipendi	128
Calcio e pandemia.....	133
Conclusioni: quale calcio per il post-covid?	134
BIBLIOGRAFIA	137
Documenti consultati:	137
SITOGRAFIA	137
Gli effetti della pandemia sui social network: il virus della disinformazione – di Antonio Sapio..	139
Introduzione	139
L'overload informativo e le “fake news”	140
I principali casi di disinformazione avvenuti nella quarantena.....	143
Il ruolo dei singoli Social Network.....	147
La pandemia come occasione per risolvere il problema della disinformazione	150
BIBLIOGRAFIA	158
SITOGRAFIA	158
Privacy, controlli e comunicazioni di dati personali al tempo del Coronavirus – di Alessandra Speranza.....	160
Il connubio tra la tutela dei dati personali e il contrasto alla diffusione del virus	160
La tutela dei dati personali in condizioni di emergenza: prosecuzione dell'attività imprenditoriale e controlli sui lavoratori.....	163
Gli impatti sul sistema privacy aziendale: come superare le incertezze	171
Conclusioni.....	178
BIBLIOGRAFIA	180
SITOGRAFIA	181
Profilo biografico degli autori	182

PREFAZIONE

di Tito Lucrezio Rizzo*

La pandemia del *Coronavirus* ha costituito lo spartiacque tra un mondo illusoriamente proteso ad un costante progresso, correlato al delirio di onnipotenza dell'Uomo, e la realtà della fragilità dell'Uomo stesso, rimettendone in discussione certezze, aspirazioni e progetti: un virus invisibile ha fatto tanti danni quanto una guerra mondiale. E non solo, poiché ha riattualizzato la domanda circa il futuro dell'Europa, intesa nel suo spirito originario di sintesi di valori morali, e non certo meramente economico-finanziari.

Il primato dell'etica si è palesato in una più intensa consapevolezza del ruolo centrale del personale sanitario, nel momento stesso in cui la crisi del Covid-19 ha dimostrato che non sono inevitabilmente le persone meglio remunerate, a costituire la spina dorsale necessaria alla conservazione, alla salvaguardia ed alla rinascita dell'intera umanità. È la religione del Dovere e della Solidarietà universale, il momento unificante delle grandi Fedi, innanzi alla sfida della malattia e della morte.

Il dilagare del Coronavirus ha dunque generato una serie di dibattiti a carattere epidemiologico, giuridico, economico e – *last but not least* – etico. Quest'ultimo va ricondotto ad una più ampia riflessione sul carattere stesso della sofferenza. Prendiamo le mosse dall'Ebraismo, con la domanda sul significato della sofferenza fisica e morale, della malattia e della morte nell'Ebraismo, partendo dall'Antico Testamento ("*Tanakh*" per gli ebrei). In relazione all'esegesi veterotestamentaria del Libro per eccellenza, l'Ebraismo ha costantemente avuto una concezione unitaria dell'Uomo, soggetto inscindibile nella sua dimensione spirituale e corporea, avente come centro il cuore, considerato idealmente come sede sia del sentimento che del volere. Alla luce di tale quadro di riferimento, ogni sofferenza del corpo è considerata strettamente interrelata con la dimensione etico-psichica, in una visione olistica che ci aiuta a comprendere perché grandi medici di fede ebraica siano al contempo profondi conoscitori delle sacre Scritture.

Nell'Islam *Âbû Hamid alGhazâlî* (1058-1111), grande maestro ed eminente filosofo islamico affermò che: «*La malattia è una delle forme di esperienza tramite le quali gli uomini giungono alla consapevolezza di Dio*». Per la cultura islamica – laicamente ragionando- la sofferenza è la spia necessaria di una malattia o di uno squilibrio, utile al medico per la conseguente cura, come all'individuo per renderlo consapevole della propria fragilità umana, temprandolo in tal modo nello spirito ed elevandolo nella concezione dell'esistenza, vieppiù sotto il profilo etico.

Nel cattolicesimo venuta meno da tempo la tesi della malattia come “castigo divino” del peccato, si è venuta ad affermare massimamente con papa **Francesco** la concezione della malattia come condizione di cui prendersi cura non solo dal punto di vista clinico, ma nell’ottica di una guarigione umana integrale, che abbraccia” *anche le dimensioni relazionale, intellettuale, affettiva, spirituale; e attende perciò, oltre alle terapie, sostegno, sollecitudine, attenzione ... insomma, amore[.]Pertanto tutti gli operatori sanitari che agiscono per lenire la sofferenza, fanno “sentire la presenza di Cristo, che offre consolazione e si fa carico della persona malata curandone le ferite.”* (Messaggio dell’11.02.2020 per la Giornata mondiale del malato).

Dal punto di vista giuridico, nel mezzo dell’emergenza Coronavirus, la situazione normativa ha raggiunto un livello di degrado che non ha precedenti nella storia della Repubblica. Innanzi tutto il susseguirsi “a pioggia” di Decreti del presidente del Consiglio dei ministri (Dpcm), non solo mal formulati, ma anche prolissi e contraddittori, con la conseguenza nefasta di creare confusione interpretativa tra le Forze dell’Ordine chiamate operativamente ad applicarle, e tra quei cittadini che sono stati considerati magari in regola secondo una pattuglia, e multati poco dopo da un’altra di diverso avviso.

Detti Dpcm sono meri atti amministrativi, ovvero di formazione secondaria, in quanto tali inadeguati a colmare vuoti legislativi, per i quali c’è il mezzo emergenziale costituzionalmente previsto del Decreto legge, come del Decreto legislativo, nei quali è coinvolto comunque il Parlamento, viceversa bypassato illegittimamente dai Dpcm stessi. Per non parlare delle varie ordinanze regionali, comunali, sovente in contrasto tra di loro e con le misure adottate a livello generale dal Governo, ad esempio in tema di mobilità o di riapertura di alcune attività. Nel diritto romano la proliferazione normativa era così sinteticamente deprecata: *Plurimae leges, maxima iniuria* (tantissime leggi, massima ingiustizia); così come era esaltata la chiarezza del testo: *In claris non fit interpretatio* (ciò che è chiaro, non ha bisogno di interpretazione).

Il 29 aprile 2020 è intervenuta la presidente della Corte costituzionale, Marta Cartabia (convalescente dal Coronavirus), che nel corso di un’ampia relazione consuntiva sull’attività della Corte ha affermato che la nostra Costituzione “non contempla un diritto speciale per i tempi eccezionali, e ciò per una scelta consapevole, ma offre la bussola anche per navigare per l’alto mare aperto”.

Per converso, ha ricordato che la stessa Carta “*non è insensibile al variare delle contingenze, all’eventualità che dirompano situazioni di emergenza, di crisi, o di straordinaria necessità e urgenza, come recita l’articolo 77 della Costituzione in materia di Decreti-legge*”. Specialmente innanzi ad una “*contingenza inedita e imprevedibile contrassegnata dall’emergenza, dall’urgenza di assicurare una tutela prioritaria alla vita, alla integrità fisica e alla salute delle persone anche con il necessario temporaneo sacrificio di altri diritti*”.

Tutto ciò premesso in estrema sintesi, circa i profili religiosi e giuridici che si sono delineati a margine dell'epidemia di cui si discorre, siamo rimasti profondamente colpiti dalla profondità di analisi di un *team* di studiosi che ne hanno affrontato con maestria, serietà di indagine e nitore espositivo, altrettanto importanti aspetti ignoti o poco noti al pubblico non solo dell'Accademia, ma anche dei "non addetti ai lavori".

Il saggio di **Roberta Calderazzo**, che analizza approfonditamente la relazione – poco nota al vasto pubblico - fra la crisi sanitaria in atto ed il crollo dei prezzi, come dei consumi, rilevando peraltro che a fronte della tragedia in termini di vite umane e di posti di lavoro, si aprono nuove prospettive organizzative degli stili di vita di ciascuno, tra cui un ricorso ed un impegno più intenso per l'utilizzazione delle energie rinnovabili e per la lotta agli sprechi.

L'ampio saggio di **Christian Costantino** sul rapporto tra epidemiologia e sicurezza nell'ambito penitenziario, analizza una realtà peculiare che, in ottemperanza al dettato costituzionale, dovrebbe essere orientata prevalentemente a finalità di recupero sociale, prima ancora che afflittive, del reo.

Ricordiamo che per **Voltaire** "La civiltà di un Paese è data dalle condizioni delle sue carceri", il qual requisito costituisce in Italia un obiettivo perseguito, ma non ancora compiutamente raggiunto e viepiù messo in crisi da un'epidemia dagli effetti dirompenti, per la "contiguità" dei reclusi negli angusti spazi delle celle.

Le misure approntate dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria datano dal 20 febbraio 2020, ma ciò nonostante si sono verificati episodi di rivolta nelle carceri, verosimilmente eterodiretti da un 'articolata regia malavitosa.

La malattia ha colpito non solo i reclusi, ma anche numerosi agenti della polizia penitenziaria, con tassi di morbilità ben superiori a quelli registrati nel mondo esterno, dove potevano essere adottate idonee misure di distanziamento, con l'eccezione delle Case di Riposo per gli anziani, dove sono stati conteggiati livelli di contagio e di letalità assai superiori rispetto a quelli carcerari.

Un approfondimento è riservato al rapporto fra Intelligenza Artificiale e gestione delle prigioni, potendo l'IA fornire un utile supporto predittivo- probabilistico di possibili situazioni critiche all'interno delle carceri (es. sistemi di sorveglianza dinamica).

A quello del **Costantino**

Nel brillante poliedro costituito del libro in esame, ha un coinvolgente interesse il saggio di **Giovanni Gambino**, che affronta il tema della pandemia sulla criminalità organizzata, a fronte di una realtà commerciale, industriale ed artigianale duramente colpite dalle restrizioni adottate a livello governativo per circoscrivere la diffusione della malattia. Non solo la forzata chiusura di tantissime attività, ma anche la correlata mancanza di liquidità, sono diventate altrettante opportunità di

infiltrazioni mafiose nel tessuto sociale, con l'interessata erogazione di capitale "sporco" di origine criminale.

Segue il saggio di **Carmelo Idà** sugli scenari di una guerra economica pandemica, che ha sconvolto pregressi equilibri competitivi o sinergici a livello mondiale, cagionando un incolpevole indebitamento ai danni degli Stati messi a terra dal virus. L'Italia in specie è divenuta una sorta di "terreno di caccia" per gli investitori stranieri interessati a rilevare imprese già fiorenti ed apprezzate in ambito internazionale ed interno, a prezzi di saldo, con la conseguenza di una sopravvivenza meramente formale del "made in Italy", che rappresenta una garanzia della qualità del prodotto ovunque nel mondo.

Innanzitutto a questo rischio di fagocitazione delle imprese nostrane, il Governo è corso ai ripari con provvedimenti a tutela della filiera produttiva e di aree strategicamente essenziali per il sistema – Paese (dall'agro-alimentare alle tecnologie, alle fonti energetiche, al settore fondamentale della difesa ...).

Il coronavirus ha creato delle incognite non solo da noi ma anche per l'intera economia europea ed oltre, sconvolgendo certezze, programmi, schemi predittivi, aspettative basate su fattori che sono stati sconvolti dallo tsunami epidemico.

Il saggio di **Andreina Morrone** è "di nicchia", ma non per questo meno importante, in quanto affronta il tema delle ricadute economico- sociali del coronavirus nel calcio italiano, la quale realtà – come è noto- oggi coinvolge non solo il pubblico maschile, ma anche sempre più diffusamente anche quello femminile.

Il virus in esame ha finito con il contagiare anche il settore dell'Informazione; ne scrive **Antonio Sapio**, soffermandosi sul noto fenomeno delle c.d. *fake news*, che sono esponenzialmente aumentate in occasione della pandemia, con effetti amplificativi e distortivi al contempo, nei riguardi della politica, della sanità, dei mercati finanziari..., avvalendosi di vari social.

Last but not least il saggio di **Alessandra Speranza**, che analizza le ricadute del virus sulla tutela dei dati personali, oggetto di forti restrizioni nel necessario bilanciamento fra la riservatezza delle informazioni riguardanti il privato cittadino e la tutela sanitaria della collettività. È la *salus suprema rei publicae* di romanistica memoria, che diviene preminente innanzi alla *privacy*, necessariamente recessiva a fronte della prioritaria esigenza di sconfiggere la pandemia.

Tito Lucrezio RIZZO

* *Avvocato, professore, già Consigliere titolare dell'Organo Centrale di Sicurezza della Presidenza della Repubblica*

INTRODUZIONE

di Mario Caligiuri*

Il Covid-19 potrebbe cambiare tutto se il potere non avrà la capacità di riorganizzarsi. E anche gli studi di intelligence, sempre collocati ai bordi del caos, sono inevitabilmente coinvolti in questo possibile cambio di paradigma. Le ricerche condotte da alcuni dei più brillanti laureati del Master in intelligence dell'Università della Calabria, il primo a essere attivato in Italia grazie a Francesco Cossiga, si inseriscono nel solco del costante approfondimento scientifico che stiamo svolgendo negli ultimi vent'anni per conferire dignità accademica a questa disciplina anche in Italia.

La presente pubblicazione viene ospitata nel portale editoriale della Società Italiana di Intelligence che ha sviluppato numerosi studi sull'impatto del Covid-19 in vari ambiti: dalla pandemia informativa al disagio sociale, dalla sicurezza portuale all'emergenza energetica.

I contributi proposti sono affrontati in modo originale, analizzando temi rilevanti.

Seguendo la collocazione in ordine alfabetico, il primo saggio è di Roberta Calderazzo dal titolo *Una crisi economica e sanitaria globale senza precedenti* che analizza le implicazioni della pandemia in due ambiti delicatissimi: quello sanitario (trattando il piano pandemico nazionale e l'emergenza Covid-19 in Italia) e quello energetico, fra evoluzione nell'andamento del mercato petrolifero e blocco dei consumi, effetti politici del crollo dei prezzi ed un eventuale maggior utilizzo delle energie rinnovabili nel post-emergenza. La seconda ricerca è di F.G. Christian Costantino, *Epidemiologia e sicurezza in ambito penitenziario. Il caso italiano: il possibile impiego della AI nella progettazione di sistemi integrati di safety e security carceraria*, che analizza appunto i sistemi integrati di safety e security, considerando l'importante potenziale dell'intelligenza artificiale da applicare alla governance penitenziaria del futuro. In *Effetti di una pandemia sul crimine organizzato*, Giovanni Gambino si è occupato di contenimento sociale in riferimento alla criminalità, fra ulteriore infiltrazione mafiosa nei gangli economici evidenti e meno evidenti. A seguire, Carmelo Idà, nel contributo *Scenari di guerra economica pandemica*, ha prodotto una dettagliata analisi del crollo dell'economia mondiale, senza tralasciare la crisi italiana, che registra attacchi frontali al sistema Paese. Infine, sono stati analizzati temi decisivi quali Golden power, Recovery Fund e Mes. *Sport & Pandemia. Le ricadute economiche e sociali del Coronavirus nel calcio italiano* è il titolo del saggio di Andreina Morrone che affronta le notevoli conseguenze del blocco sociale nello sport e in particolare nel calcio italiano, rimarcando i mancati ricavi per le squadre e i possibili scenari per il mondo del pallone post-Covid. Antonio Sapio ha analizzato *Gli effetti della pandemia sui social*

network: il virus della disinformazione. Un'interessante trattazione dell'eccesso informativo a cui abbiamo assistito negli ultimi mesi, riportando fake news e celebri casi di disinformazione avvenuti nella quarantena, evidenziando come si sia materializzata un'autentica società della disinformazione. Infine Alessandra Speranza, nel lavoro dal titolo *Privacy, controlli e comunicazioni di dati personali al tempo del Coronavirus*, si è occupata della tutela dei dati personali in condizioni di emergenza, fra prosecuzione dell'attività imprenditoriale e controlli sui lavoratori, analizzando anche gli impatti sulla privacy aziendale per superare le incertezze che la pandemia ha generato. In definitiva gli studi presentati in questa pubblicazione costituiscono un contributo utile dal punto di vista scientifico e culturale alla comprensione di fenomeni decisivi, analizzati attraverso la chiave di volta dell'intelligence che è il campo di battaglia dove si vince o si perde la guerra del futuro.

** Presidente della Società Italiana di Intelligence e direttore del Master di II livello in Intelligence dell'Università della Calabria.*

Una crisi economica e sanitaria globale senza precedenti

Roberta Calderazzo

Introduzione

La pandemia da nuovo coronavirus Sars-Cov-2 ha generato la più grande crisi globale da generazioni, provocando un'onda d'urto che ha investito i sistemi sanitari, le economie e le società a livello mondiale.

Uno degli effetti principali della pandemia è stato sicuramente la restrizione delle libertà individuali a tutela della salute pubblica, un diritto universale riconosciuto a livello globale e al centro di numerose Convenzioni ONU sui diritti dell'uomo. Numerosi stati si sono trovati ad affrontare difficoltà nell'assicurare l'accessibilità e la disponibilità di coperture sanitarie in risposta alla diffusione del contagio da Covid-19, mettendo in evidenza una carenza di risorse essenziali per le cure mediche, quali test diagnostici, ventilatori polmonari, ossigeno e dispositivi di protezione individuale per operatori sanitari e altro personale in prima linea.

Le conseguenze dell'emergenza sanitaria non possono che essere analizzate a livello di governance globale, rendendo necessario pensare a come riscrivere il mondo dopo la pandemia e come riprogettarlo per realizzare un sistema che sia in grado di reggere agli urti di shock come questi, che potrebbero ciclicamente ripresentarsi in futuro.

Subito dopo l'immediato impatto del Covid-19 sulla salute a livello globale, la crisi attuale ha messo in evidenza quanto il settore energetico sia stato duramente colpito dalla emergenza registrando un declino nella domanda di energia nei paesi colpiti dal lockdown di circa il 25%, secondo le stime dell'International energy agency (IEA). Il crollo del consumo di petrolio conseguente alla drastica riduzione del trasporto aereo, ferroviario e su strada ha evidenziato quanto la sicurezza energetica rimanga un punto fermo delle società moderne e quanto la transizione a un sistema energetico, basato su fonti rinnovabili, sia un obiettivo cardine da perseguire per garantire la ripresa economica.

Quale futuro dunque per l'industria dell'energia? Dopo la pandemia, sarà davvero la fine del petrolio? Quali cambiamenti, invece, dovremo attenderci per un sistema sanitario pubblico più efficiente e in grado di tutelare la salute dei cittadini?

Il lavoro tenta di dare una risposta a questi interrogativi esplorando in maniera più dettagliata l'impatto della pandemia sul mercato globale di energia e sull'organizzazione del sistema di salute

pubblica a livello globale cercando di mettere in evidenza quali azioni promuovere, in entrambi i settori, per prevenire e contrastare minacce future.

Covid-19. L'erede della Sars: la diffusione del virus

La malattia da Coronavirus 2019 (Covid-19) è definita come una patologia causata da un nuovo coronavirus la Sars-CoV2, identificato per la prima volta nella città cinese di Wuhan, nella provincia dell'Hubei nella Cina centrale, il 31 gennaio 2019. Il virus causa di sindrome respiratoria acuta grave, è stato associato a un focolaio di casi di polmonite scoppiato sul finire del 2019 a Wuhan e si è poi diffuso in tutto il mondo. Come riferito dall'Organizzazione mondiale della sanità (Oms), il 9 gennaio 2020, le autorità sanitarie cinesi hanno scoperto un nuovo ceppo di coronavirus mai, prima d'ora, identificato nell'uomo e provvisoriamente denominato 2019-nCoV e classificato solamente in seguito in via ufficiale con il nome di Sars-CoV-2. L'11 febbraio 2020 l'Oms ha annunciato il nome della malattia respiratoria acuta, causata dal nuovo coronavirus, chiamata appunto (Covid-19). L'Istituto superiore di sanità (Iss), ovvero il principale centro di ricerca, controllo e consulenza in materia di sanità pubblica in Italia il 30 gennaio 2020 ha riferito dei primi due casi di Covid-19 nel paese e il 21 febbraio ha dato conferma del primo caso autoctono. Il 30 gennaio 2020, l'Oms ha definito l'epidemia di Covid-19 come un'emergenza sanitaria globale, per poi dichiarare lo stato di pandemia globale l'11 marzo 2020, la prima volta dopo la classificazione dell'influenza H1N1 come pandemia nel 2009. Ad oggi, mentre si scrive (20 luglio 2020) secondo i dati dell'Oms, i casi di coronavirus nel mondo hanno raggiunto circa 14 mln di casi accertati con oltre 603.691 morti. Il triste primato per numero di contagi con oltre 3 mln di casi positivi e circa 139.000 morti va agli Stati Uniti, seguiti dal Brasile con 2.074.860 casi e 78.772 morti, dall'India con 1.118.043 casi e 27.497 morti, dalla Russia con 777.486 casi e 12.427 morti e dal Regno Unito con 294.796 casi e 45.300. In Italia si sono registrati 244.434 casi di contagio da coronavirus e 35.045 vittime totali dallo scoppio della epidemia.

Analisi della crisi sanitaria a livello globale

Nella lotta all'epidemia la risposta europea e quella americana hanno messo in evidenza non solo quanto le azioni Ue e Usa siano state del tutto opposte tra loro ma ha chiaramente fatto emergere una preoccupante inconsistenza delle relazioni transatlantiche, sintomo di un affievolimento già in atto da tempo con la Presidenza Trump. Gli Stati Uniti con oltre due milioni di contagi hanno fatto precipitare il magnate americano nei sondaggi elettorali per la corsa alla riconferma della presidenza, un calo

sospinto anche dalle proteste del movimento antirazzista “Black Lives Matter”¹. Unione Europea e Stati Uniti rappresentano senza dubbio i principali focolai di contagio a livello globale e la pandemia da Covid-19 ha contribuito ad acuire la distanza tra Europa e Stati Uniti su diversi fronti. Primo fra tutti la posizione nei confronti di Pechino. Lo scoppio della pandemia ha portato definitivamente ad un inasprimento delle tensioni tra America e Cina. Se il Presidente Trump ha colto, infatti, l’occasione per riaffermare l’ostilità al governo di Pechino, l’establishment europeo è ovviamente meno propenso a scontrarsi con il governo cinese: un esempio è rappresentato dall’ invio di contingente medico e di aiuti sanitari cinesi in Europa e in Italia, espressione di un tentativo di consolidare in maniera più forte l’influenza del *soft power* cinese. Nell’analisi della crisi sanitaria oltre agli effetti sulle relazioni internazionali a livello globale, degni di nota sono la scarsa coesione globale nell’affrontare l’epidemia e le critiche mosse all’Oms² accusata di poca autorevolezza e di poca attendibilità circa i dati sui contagi. Nelle prime settimane dallo scoppio dell’epidemia sono mancate direttive e protocolli rigorosi su come procedere riguardo a profilassi a cui conformarsi. Un ulteriore problema ha riguardato, oltre la differente capacità diagnostica tra paesi facente parte dell’Oms, anche la verifica dei positivi al coronavirus tra la popolazione dal momento che è stato difficile se non impossibile praticare diagnosi mediante tamponi a tappeto. Molta confusione riguardo al calcolo dei decessi da Coronavirus, nelle prime settimane si è acceso un dibattito circa il fatto se i morti fossero morti “per Coronavirus” o “con Coronavirus” ovvero se la causa di morte fosse attribuibile direttamente all’infezione causata dal Covid-19 o se non si trattasse di morti per patologie differenti aggravate dal virus. Questa situazione ha fatto sorgere un problema di gestione e interpretazione dei dati da parte dell’Oms dovuta ad una mancanza di uniformità nelle diagnosi e dovuta alla reticenza di alcuni paesi nel diffondere le informazioni sul virus, compresa la Cina che è stata accusata di aver celato all’inizio dello scoppio della pandemia i dati reali. Le minacce di fuoriuscita da parte di Trump dall’Oms, di fronte alla mancanza dell’autorità di salute pubblica a livello globale di un ammonimento nei confronti della Cina per la sua condotta poco trasparente, possono essere lette anche come un gioco elettorale, teso a screditare l’antagonista cinese sulla scena internazionale. Nonostante le iniziali diffidenze e le accuse mosse dal Presidente americano a Pechino di aver fabbricato il virus in laboratorio, sembrerebbe essere accettata dalla comunità scientifica internazionale la tesi della diffusione del virus e del salto di specie a partire dal *wet market* di Wuhan. Ad ogni modo non si può

¹ *Black Lives Matter* è un movimento socio-politico antirazzista internazionale, nato dall’attivismo della comunità afroamericana contro ogni forma di razzismo. Di recente a giugno 2020 il movimento ha organizzato diverse manifestazioni per protestare contro la morte di George Floyd avvenuta per presunto omicidio da parte di quattro agenti di polizia il 25 maggio 2020 a Minneapolis.

² “L’Oms al tempo del coronavirus, tra critiche e progetti di riforme” di Pino Pisicchio, 3 maggio 2020 pubblicato su [affarinternazionali.it](https://www.affarinternazionali.it) <https://www.affarinternazionali.it/2020/05/loms-al-tempo-del-coronavirus-tra-critiche-e-progetti-di-riforma/>

non far riferimento agli atteggiamenti altalenanti di Trump che ha dimostrato diffidenza nei confronti di alcuni esponenti della comunità scientifica vicini alla Casa Bianca. Questo comportamento può essere interpretato sempre alla luce di una strategia elettorale volto ad ottenere consensi, anche se ad oggi l'esponentiale aumento di casi negli Stati Uniti sta facendo scendere considerevolmente Trump nei sondaggi. Sul fronte europeo si rileva uno scarso coordinamento anche tra gli Stati membri dell'Ue. La Commissione europea ha messo in atto azioni un po' tardive nel fornire Dpi (dispositivi di protezione individuale), guanti, mascherine e misure di coordinamento scientifico per comprendere l'emergenza sanitaria e affrontarla al meglio. Ancora una volta la solidarietà europea ha stentato a venire in soccorso dei paesi più deboli economicamente e più colpiti come Italia e Spagna mettendo in risalto tutti i limiti del sistema europeo. Ci sono state accuse e ostilità tra i paesi membri, come la Germania che ha espresso duri moniti contro l'Italia, colpevole di aver diagnosticato con ritardo i casi positivi e solamente dopo le prime morti accertate. Si è persa almeno nelle prime fasi della epidemia, l'occasione di vedere un serio coordinamento tra gli stati membri Ue. Il meccanismo di sostegno attivato tra gli stati membri è stato avviato su base volontaria per cui i vari stati colpiti potevano godere degli aiuti provenienti dagli altri paesi solo in base a un meccanismo di volontarietà. Dal punto di vista della cooperazione transfrontaliera in ambito sanitario, bisogna tenere conto che la sanità è una materia su cui hanno competenza gli Stati membri e che le istituzioni comunitarie hanno solamente la possibilità di adottare misure di coordinamento. Gli Stati membri hanno messo in atto misure di emergenza differenti sia per modalità che per tempistiche, procedendo a chiusure scaglionate delle attività economiche. Gli strumenti messi in atto dalla Ue nelle prime settimane sono stati il "Meccanismo di protezione civile dell'Unione europea"³ e lo "Strumento per il sostegno d'emergenza"⁴. I finanziamenti previsti da queste misure sono stati sbloccati soltanto dopo alcune

³ <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/civil-protection/> L'assistenza per la protezione civile consiste in aiuti governativi forniti in preparazione o immediatamente dopo un disastro in Europa e nel mondo. Si presenta sotto forma di assistenza in natura, dispiegamento di squadre appositamente attrezzate o esperti che valutano e coordinano il sostegno sul campo. Una risposta ben coordinata a livello europeo consente di evitare la duplicazione degli sforzi di soccorso e assicura che l'assistenza soddisfi i reali bisogni della regione colpita. Quando una catastrofe non può essere affrontata da un solo paese, gli Stati partecipanti intervengono e forniscono assistenza tramite il meccanismo della protezione civile dell'Unione europea (EUCPM). Il meccanismo è stato istituito nel 2001 per promuovere la cooperazione tra le autorità nazionali di protezione civile in tutta Europa. Consente una risposta più rapida ed efficace alle emergenze coordinando e sostenendo finanziariamente l'invio di squadre e risorse per la protezione civile al paese e alla popolazione colpiti.

⁴ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/emergency-support-instrument_it Lo strumento per il sostegno di emergenza intende aiutare gli Stati membri ad affrontare la pandemia di coronavirus. Prevede un ampio ventaglio di strumenti dell'UE per rispondere alle esigenze che possono essere affrontate meglio in modo strategico e coordinato a livello europeo. Essendo il braccio finanziario della tabella di marcia comune europea per la revoca delle misure di contenimento legate al coronavirus, lo strumento contribuisce ad attenuare le conseguenze immediate della pandemia e ad anticipare le esigenze legate all'uscita e alla ripresa dall'emergenza. Lo strumento per il sostegno di emergenza si basa sul principio della solidarietà e mette in comune gli sforzi e le risorse per rispondere rapidamente alle esigenze strategiche condivise. Gli Stati membri dell'UE possono ora rivolgersi alla Commissione

settimane dall'inizio della emergenza e ad esempio sono stati utilizzati per consentire il trasporto del materiale sanitario via aerea: attrezzature mediche, Dpi, ventilatori polmonari, guanti e mascherine donati dalla Cina all'Italia. L'Ue ha inoltre messo in atto un sistema di risposta ai disastri naturali il cosiddetto "RescEU"⁵ estendendo la sua efficacia al Coronavirus. Un fattore cruciale della politica europea di contrasto al coronavirus è stata la restrizione dell'accesso al territorio europeo per motivi ritenuti non essenziali lasciando la possibilità ai cittadini comunitari e del Regno Unito il rientro nell'area europea. Nella lotta contro il Covid-19 il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie⁶ (Ecdc) ha un ruolo fondamentale non solo per la raccolta dei dati sulla pandemia ma anche come strumento di valutazione dei rischi per i cittadini comunitari e di valutazione dei sistemi sanitari. La crisi sanitaria potrebbe e dovrebbe fornire a Bruxelles un'occasione per rafforzare la governance europea. Nel caso degli Stati Uniti il governo federale ha lasciato ai singoli stati la decisione sull'adozione di misure più o meno rigide sul distanziamento sociale e sulle altre misure di contenimento del contagio forse in nome di quel liberalismo americano dai contorni troppo spinti. Trump in compagnia di parecchi altri leader internazionali e nostrani all'inizio della pandemia hanno asserito ripetutamente che il Coronavirus fosse poco più che un'influenza stagionale, questo per proteggere interessi economici e finanziari a discapito però della salute di milioni di cittadini. Oltre alle incursioni trumpiane confuse e bizzarre e i toni troppo politicizzati, nella lotta al Covid-19 il Cdc (Centers for Disease Control and Prevention) che è il Centro per il controllo delle epidemie ha dimostrato poca autorevolezza nel gestire la crisi sanitaria, ciò anche a causa dei fondi che erano stati ridotti dall'amministrazione Trump. Inoltre se Barack Obama aveva realizzato una task force all'interno del Consiglio di sicurezza nazionale per contrastare le conseguenze dell'epidemia di Ebola del 2014, proprio a fine 2019 Trump aveva provveduto a farla smantellare. La salute pubblica è di competenza degli stati federati e ciò ha portato ad una diversità di misure nell'affrontare l'emergenza e ad uno scontro tra Trump e i governatori rispetto alle decisioni di limitare i diritti civili, gli

europea per chiedere finanziamenti attraverso lo strumento per il sostegno di emergenza per trasportare beni essenziali, équipe mediche e pazienti colpiti dal coronavirus. Questa opportunità di finanziamento supplementare si aggiunge al sostegno già disponibile tramite il meccanismo di protezione civile dell'UE e alle forniture di attrezzature di protezione tramite RescEU.

⁵ https://ec.europa.eu/italy/news/20190321_UE_in_vigore_mecanismo_protezione_civile_europeo_it A dicembre 2019 per migliorare la protezione dei cittadini, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione hanno raggiunto un accordo per rafforzare il meccanismo di protezione civile dell'Unione. Nello specifico, il meccanismo potenziato istituisce una nuova riserva europea di capacità (la cosiddetta "riserva RescEU"), che comprende aerei ed elicotteri per interventi antincendio, e migliora la prevenzione delle catastrofi e le misure di preparazione. RescEU potrà entrare in azione anche per far fronte ad emergenze mediche, chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari.

⁶ <https://www.ecdc.europa.eu/en> Il ruolo principale dell'European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) in qualità di agenzia dell'Unione europea è quello di rafforzare le difese dell'Europa contro le malattie trasmissibili. Nei suoi primi dieci anni, dal 2005 al 2015 l'ECDC ha collaborato con tutti i paesi UE /SEE in risposta alle minacce alla salute pubblica e alle malattie emergenti.

spostamenti e le attività economiche. Il Congresso americano ha comunque dovuto stanziare 2000 miliardi di dollari per arginare la crisi economica generatasi sul sistema sanitario privato. Uno dei problemi principali dell'emergenza coronavirus negli Usa è appunto rappresentato dalla mancanza di un sistema sanitario pubblico universale che garantisca ai cittadini privi delle coperture assicurative delle cure adeguate, così come pesa l'assenza di diritti per i lavoratori come il congedo per malattia facendo sì che il lavoratore pur se ammalato decida comunque di andare a lavorare impedendo la interruzione del contagio. Un elemento comune tra Europa e Stati Uniti è stata la difficoltà nell'approvvigionamento di dispositivi medicali e di adeguati test diagnostici in un numero sufficiente con conseguenti ritardi nelle diagnosi. Sicuramente la pandemia da Covid-19 ha esposto tutte le società a livello globale a forti rischi mettendo in luce e scoperchiando come con un vaso di pandora tutte le debolezze e le difficoltà insite negli stati dall'America, all'Europa, al Medio Oriente e all'Asia. Se l'Europa, seppur con ritardo, ha poi fatto appello ai valori di solidarietà tra stati membri, richiamati dalla Presidente della Commissione europea Ursula Van Der Layen, al fine di una maggiore cooperazione a livello internazionale e con il resto del mondo, gli Stati Uniti hanno continuato a mantenere una postura unilaterale. In precedenza durante l'epidemia di Ebola del 2014 e ancora prima durante la influenza suina H1N1 del 2009 il coordinamento a livello transatlantico era stato maggiore tra Ue e Usa con un ruolo maggiore e più autorevole dell'Oms. In questa occasione l'approccio a livello internazionale c'è stato ma è stato guidato soprattutto da associazioni, enti di ricerca, comunità scientifica piuttosto che da voci corali o autorevoli come Oms o membri dei vari G7, G20. Sembra sia mancata una decisione politica comune convinta, ognuno è andato per sé, ha proceduto singolarmente, ci si è chiusi in se stessi forse per paura. Europa e Stati Uniti non si sono coordinati. Trump ha affrontato a livello federale l'emergenza in maniera idiosincratica contribuendo a indebolire l'immagine dell'establishment di Washington nel panorama internazionale attraverso i ripetuti attacchi contro l'Oms dal quale ne ha minacciato l'uscita e attraverso la retorica anti-Cina. La leadership americana appare fortemente indebolita anche alla luce dei sondaggi per le prossime elezioni presidenziali.

Il Piano pandemico nazionale e l'emergenza Covid-19 in Italia

Il virus così come ha circolato indisturbato per settimane da Cina ad oltreoceano, non ha purtroppo risparmiato l'Italia, dove la pandemia ha colto tutti di sorpresa sottovalutando il pericolo reale di contagio, come a credere che quanto stava accadendo a Pechino, non si sarebbe mai verificato nel Bel Paese. A partire dai politici, da alcuni epidemiologi e virologi le informazioni sono state confuse e contrastanti. C'è chi, anche ricoprendo ruoli importanti negli ospedali lombardi, ha all'inizio della

epidemia sottovalutato la gravità della situazione. Ci sono stati direttori sanitari, microbiologi e virologi che si sono alternati nelle principali trasmissioni televisive d'informazione, affermando che si stava scambiando per pandemia ciò che in realtà era poco più di un'influenza. Reali ed effettive competenze epidemiologiche non sono state attivate sin da subito. Eppure l'Italia disponeva di un Piano Pandemico⁷ nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale sin dal 2008, quando l'Oms a seguito della influenza aviaria A/H5N1 nel 2005 aveva invitato tutti gli stati a dotarsi di un piano per contrastare e prevenire future epidemie. Il Piano contenente le linee guida essenziali dell'Oms rappresenta, inoltre, il riferimento nazionale per la stesura dei piani pandemici regionali. Le epidemie generate da virus presenti negli animali che effettuano poi il passaggio di specie, trasmettendo il virus all'uomo, sono purtroppo diventate sempre più frequenti negli ultimi anni come l'Ebola nel 2014, l'influenza suina A/H1N1 nel 2009, altre epidemie generate sempre da coronavirus rispettivamente nei pipistrelli e nei cammelli come la Sars nel 2002 e la e la Mers nel 2012 per giungere al Covid-19 nel 2020. Disponendo dunque di un Piano pandemico e allertata comunque per tempo, l'Italia non si sarebbe dovuta trovare impreparata nella risposta alla pandemia. Gli obiettivi per prevenire e controllare il dilagarsi del contagio sono stati disattesi. Al punto 6 del Piano sono elencati i vari obiettivi al fine di “rafforzare la preparazione alla pandemia a livello nazionale e a livello locale, in modo da:

1. Identificare, confermare e descrivere rapidamente casi di influenza causati da nuovi sottotipi virali, in modo da riconoscere tempestivamente l'inizio della pandemia
2. Minimizzare il rischio di trasmissione e limitare la morbosità e la mortalità dovute alla pandemia
3. Ridurre l'impatto della pandemia sui servizi sanitari e sociali ed assicurare il mantenimento dei servizi essenziali
4. Assicurare una adeguata formazione del personale coinvolto nella risposta alla pandemia
5. Garantire informazioni aggiornate e tempestive per i decisori, gli operatori sanitari, i media ed il pubblico
6. Monitorare l'efficienza degli interventi intrapresi”

Purtroppo il Piano pandemico all'inizio dell'epidemia è stato del tutto disatteso e quando è scoppiata la pandemia il sistema sanitario nazionale è andato sotto stress, con il sovraccarico del sistema ospedaliero e delle terapie intensive. Sarebbe dunque necessario ora comprendere cosa è andato storto

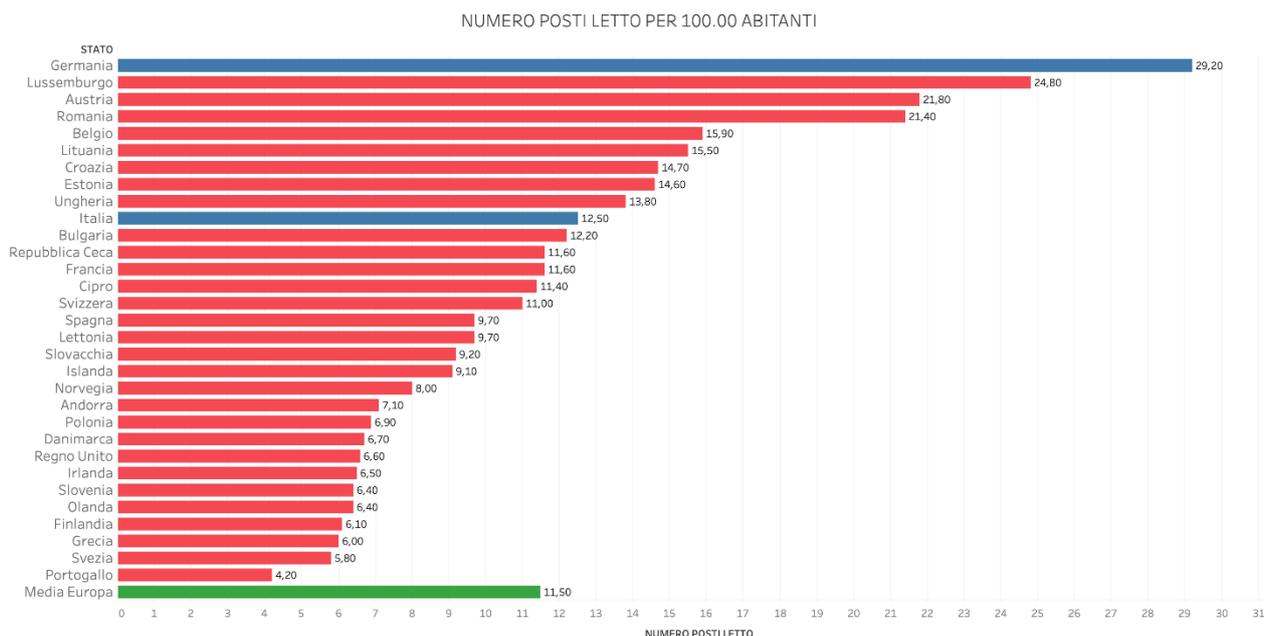
⁷ Piano nazionale di preparazione e risposta ad una pandemia influenzale a cura del Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie (CCM) 2008 http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_501_allegato.pdf

e capire come utilizzare le risorse disponibili per migliorare e rendere più efficiente il SSN. Analizzando le fasi del piano necessarie ad individuare le misure di sanità pubbliche da intraprendere, si passa da una prima fase in cui, pur non essendoci seri rischi immediati ma si hanno comunque notizie di *cluster* epidemici all'estero, risulta necessario valutare l'opportunità di restrizioni degli spostamenti da e per altre nazioni. All'inizio sono stati bloccati solamente gli ingressi nel nostro Paese di cittadini provenienti dalla Cina solamente attraverso voli diretti, consentendo comunque la possibilità di ingresso nel nostro territorio attraverso altri scali. Sin dall'inizio di gennaio 2020 e fino alla fine di febbraio, quando sono scoppiati i primi casi sul suolo nazionale legati a cittadini provenienti dalla Cina e poi quando si è registrato lo scoppio dei focolai autonomi nel Paese, pur potendo dunque mettere in atto le varie fasi del piano di emergenza non sono state messe in atto quelle azioni necessarie che avrebbero forse permesso al virus di non dilagare. Seppur con ritardo, il governo cinese a inizio gennaio, ha comunicato di trovarsi di fronte al diffondersi di una gravissima epidemia, pertanto le misure che poi abbiamo visto essere attivate solamente in un momento successivo avrebbero dovuto essere messe in atto sin da subito in un'ottica di prevenzione. Il Piano prevede infatti sin dalle prime fasi "la preparazione di appropriate misure di controllo della trasmissione dell'influenza pandemica in ambito ospedaliero:

- Approvvigionamento dei Dpi per il personale sanitario;
- Controllo del funzionamento dei sistemi di sanificazione e disinfezione;
- Individuazione di appropriati percorsi per i malati o sospetti tali;
- Censimento delle disponibilità di posti letto in isolamento e di stanze in pressione negativa
- Censimento delle disponibilità di dispositivi meccanici per l'assistenza ai pazienti"

I medici sarebbero dovuti essere riforniti di dpi, mascherine e guanti in maniera sufficiente e invece si sono visti dottori, infermieri, operatori socio-sanitari mantenere le stesse mascherine per giorni non avendone a sufficienza. Un dato, inoltre, che fa emergere con tutta evidenza le carenze e inefficienze del SSN riguarda il sottodimensionamento dei numeri di posti letto per terapia intensiva, dovuto a politiche sanitarie restrittive che negli anni hanno ridotto le risorse finanziarie per le aziende ospedaliere pubbliche, laddove la spesa per sanità è stata vista dalle varie amministrazioni nazionali e regionali soltanto come una spesa passiva, dunque soltanto come un costo e non come un settore produttivo. L'epidemia da Covid-19 dimostra invece quanto, ad oggi, i costi da affrontare si siano decuplicati: ciò per non aver realizzato un sistema resiliente con risorse in grado di essere messe in campo nel momento necessario. I costi oggi sono di gran lunga superiori ai benefici ottenuti mediante

politiche di contenimento delle spese per la salute pubblica. La media dei posti letto in Europa⁸ per terapia intensiva è di 11,5 su 100.000 abitanti, l'Italia si posiziona poco sopra la media con 12,5 su 100.000 abitanti, mentre la Germania è al primo posto con una media del numero di posti letto più che doppia rispetto all'Italia, 29,2 su 100.000. Ciò dimostrerebbe anche perché in Germania le misure di lockdown non sono state così severe come in Italia e perché il sistema sanitario è riuscito a reggere i contraccolpi di questa emergenza.



Il Decreto Rilancio⁹ pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 19 maggio 2020, n. 34 recante “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19” prevede all’articolo 2 misure per “Riordino della rete ospedaliera in emergenza Covid-19” in particolare è prevista da parte delle regioni e delle province autonome la programmazione di una “riqualificazione di 4.225 posti letto di area semi-intensiva, con relativa dotazione impiantistica idonea a supportare le apparecchiature di ausilio alla ventilazione, mediante adeguamento e ristrutturazione di unità di area medica, prevedendo che tali postazioni siano fruibili sia in regime ordinario, sia in regime di trattamento infettivologico ad alta intensità di cure”. Queste misure sono ben auspicabili così come una riorganizzazione completa del sistema di sanità pubblica che consenta un potenziamento dei livelli assistenziali e di cure primarie contrariamente ai

⁸ A. Rhodes, P. Ferdinande, H. Flaatten, B. Guidet, P. G. Metnitz, R. P. Moreno “The variability of critical care bed numbers in Europe” in *Intensive Care Medicine* 38(10):1647-53 Luglio 2012 pubblicato su PubMed.gov <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/22777516/>

⁹ Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34 pubblicato su Gazzetta Ufficiale https://www.gazzettaufficiale.it/static/20200519_128_SO_021.pdf

vari piani di rientro che si sono avvicinati nella sanità in varie regioni come Abruzzo, Calabria, Lazio, Molise, Puglia e Sicilia, dove la spending review sanitaria ha portato a un blocco del *turn-over* nelle assunzioni del personale sanitario senza sicuramente alcun vantaggio per la salute dei cittadini. L'epidemia ha dimostrato che mantenere un sistema di promozione e prevenzione della salute pubblica richiede un sistema in cui non solo ha importanza la questione della saturazione dei posti letto ospedalieri ma è la debolezza e la cattiva gestione del Ssn che hanno impedito di mettere in atto interventi più appropriati a contrastare l'emergenza. La mancanza di dpi, di ventilatori, di personale ha pesato molto all'inizio della pandemia, ma ciò che ha pesato ancor di più è stata la scarsa consapevolezza del propagarsi dell'infezione proprio all'interno degli ospedali tra gli operatori sanitari e nelle residenze sanitarie assistite. Gli ospedali insieme alle case di cura per anziani si sono trasformati nei maggiori focolai del virus. Ciò ha dimostrato l'impreparazione del nostro sistema sanitario nazionale dove si è forse persa la capacità di affrontare situazioni ad alto rischio infettivo. Il ridimensionamento dei reparti di Malattie Infettive negli anni passati e la sottovalutazione del rischio, perché si pensava che quanto stava accadendo fuori non sarebbe mai potuto accadere in Italia, ha contribuito ad acuire la situazione emergenziale. Una lezione che si può trarre, inoltre, dall'emergenza è che c'è una necessità di ripensare al ruolo dei medici che operano sul territorio. Bisogna ripensare all'ospedale e al suo rapporto con il territorio. Un potenziamento della rete territoriale dei medici di base, messi nelle condizioni di lavorare in maniera integrata con gli ospedali, consentirebbe di scaricare anche il peso che grava sulle strutture ospedaliere, rafforzando non solo le competenze dei medici di base ma dotandoli anche di maggiori risorse necessarie al fine di attivare un sistema di sorveglianza che sia in grado di diramare allerte in caso di malati sospetti. In Lombardia, la regione dove si è registrato il maggior numero di casi positivi e di decessi, i medici territoriali si sono trovati del tutto impreparati ad affrontare l'epidemia, non avendo a disposizione dispositivi e test diagnostici per un trattamento domiciliare. Lo schema dovrebbe dunque essere quello che vede un servizio territoriale con la possibilità di fornire cure primarie, che attivi la ricerca di casi sospetti, potendo possibilmente effettuare i test diagnostici. In paesi come Corea del sud e Singapore si è optato per un sistema di monitoraggio a tappeto, con test diagnostici, tracciamento dei casi e misure di isolamento nei confronti di tutti: sintomatici e non. Una sorta di sistema che possiamo definire delle tre T (*testare, tracciare e trattare*). È forse un sistema di questo tipo che consentirebbe di garantire dei livelli assistenziali in grado di attenuare la diffusione dei contagi, ma soprattutto di ridurre il sovraccarico sul sistema ospedaliero, anticipando la presa in carico terapeutica e assistenziale. Tale procedura potrebbe contribuire a un contenimento del Covid-19 senza necessariamente dover attuare drastiche misure di lockdown individuando da subito i casi, procedere con il loro isolamento ed attivare la sorveglianza della rete dei contatti.

La pandemia da Coronavirus che ha causato circa 34.000 vittime solo in Italia, senza contare che se non ci fossero state le misure di quarantena e di distanziamento sociale il numero sarebbe stato probabilmente il doppio, dovrebbe tuttavia averci lasciato degli insegnamenti. Innanzitutto per non trovarci impreparati di fronte alla prossima pandemia risulta necessario aggiornare il Piano pandemico che in Italia non veniva aggiornato da dicembre 2016; occorre una riorganizzazione del sistema sanitario nazionale improntato alla flessibilità organizzativa della rete ospedaliera pubblica; serve rafforzare l'integrazione tra sistema di medicina territoriale e gli ospedali; occorre sviluppare sistemi di prevenzione e tracciamento delle malattie infettive e investire di più nel settore sanitario, considerando le spese per la salute non come un costo o un vuoto a perdere ma come il bene primario per una società, ricca, prospera ed efficiente. Gli sforzi compiuti dai manager, dai medici, da tutto il personale sanitario e tecnico non devono essere vani ma dovranno servire per sensibilizzare la politica e i leader a livello globale che è necessario investire sulla sanità attraverso risorse umane e tecnologiche. Se si proseguirà in questa direzione, forse saremo più preparati ad affrontare le epidemie del domani.

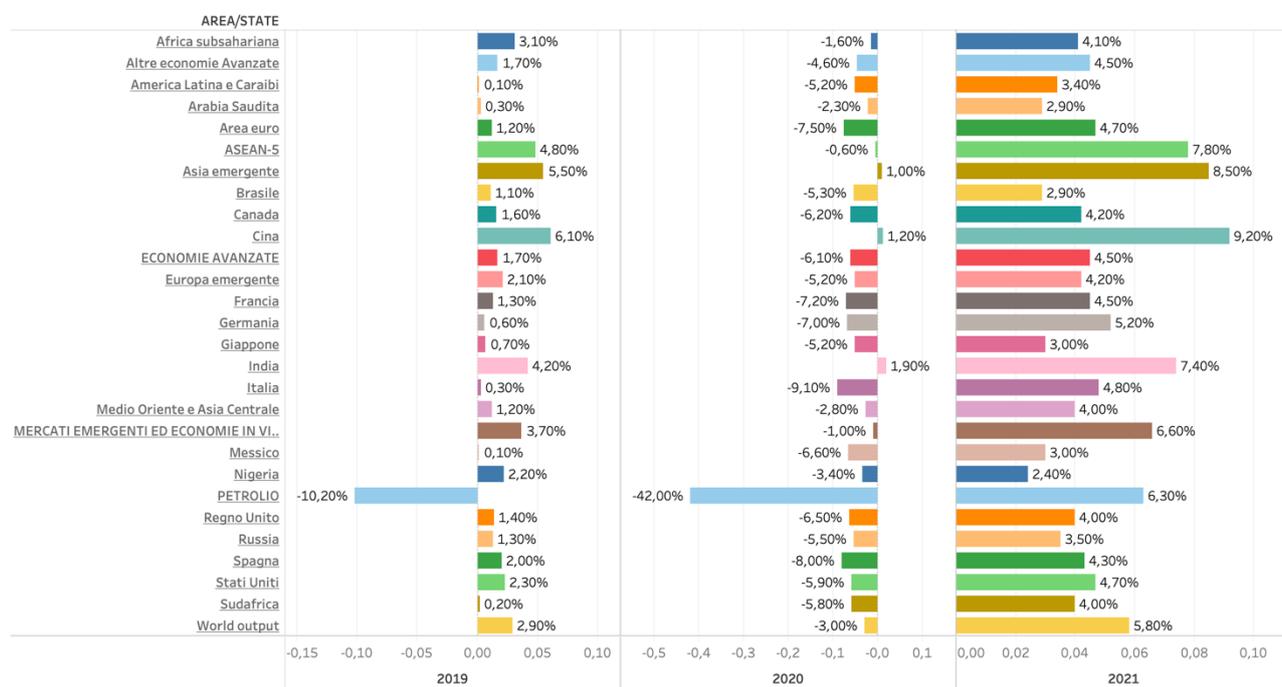
Gli effetti della pandemia nell'area Mena e nel Golfo Persico

L'area mediterranea non è stata esente dalle conseguenze del Covid-19. I paesi più colpiti dal virus in cui si contano i maggiori casi sono l'Iran con 273.788 contagi e 14.188, l'Arabia Saudita con 250.920 positivi e 2.486 morti e la Turchia con 219.641 contagi e 5.491 morti. In Nord Africa è l'Egitto a contare il maggior numero di positivi con circa 87.775 casi e 4.302 morti seguito da Algeria e Marocco che registrano numeri rispettivamente superiori ai 20.000 e 10.000 contagi¹⁰. L'area mediterranea non è stata esente dalle conseguenze del Covid-19. Nei paesi che sono teatri di guerra risulta difficile considerare i dati come attendibili non solo per problemi di calcolo resi difficili dalla completa instabilità politica e dalla scarsità di fonti ufficiali ma anche perché c'è una forte carenza di tamponi e altri strumenti diagnostici. In questi paesi sembrano attestarsi i numeri intorno alle centinaia di casi. In Iran, colpito già duramente dagli effetti delle sanzioni statunitensi, il crollo del prezzo del petrolio ha favorito l'aumento di criticità come la riduzione di liquidità per le casse dello stato che contavano su una rendita petrolifera con i prezzi superiori ai 50 dollari al barile. La previsione è quella di una chiusura in deficit del bilancio dello stato. Stesso discorso vale per l'Iraq, il cui budget è costituito per oltre il 90% dai ricavi provenienti dalle esportazioni del greggio, pertanto anche in questo caso alla crisi sanitaria si prospetta

¹⁰ ISPI, *Osservatorio di Politica Internazionale Mediterraneo* Allargato Focus n.13 Maggio 2020 <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/PI0013ISPIMed.pdf>

l'aggiunta della crisi economica con effetti negativi dal punto di vista della stabilità sociale. L'accoppiata coronavirus e crisi economica è presente anche in Turchia¹¹, che è dopo l'Iran il paese maggiormente colpito dell'area del Mediterraneo allargato. Le misure restrittive per gestire l'emergenza sanitaria potrebbero aver contribuito a celare e soffocare il dissenso in un paese che già da tempo con il regime di Erdogan ha compresso gli spazi della libertà di espressione e delle libertà democratiche. Se sul piano politico la chiusura delle attività economiche, ricreative e di culto ha scatenato malcontento parallelamente a quanto accaduto in Occidente e se a livello sanitario la fragilità dei sistemi si è dimostrata inefficiente dimostrando totale impreparazione, dal punto di vista politico ed economico gli effetti sono stati ancora più negativi rispetto agli altri livelli. Il lockdown ha avuto un impatto negativo soprattutto sui paesi dell'area Mena e sui regimi del Golfo la cui economia è fortemente dipendente dal greggio. Il crollo del prezzo del petrolio¹² nei maggiori paesi produttori della zona ha messo in crisi e abbassato le stime di crescita del Pil fatte dal FMI mettendo in evidenza non solo una decrescita e quindi un rallentamento di tutti i paesi dell'area ma persino una diffusa recessione e vari valori negativi.

PROIEZIONI IN TERMINI DI PIL E VALORE PETROLIO



Fonte: Fmi

¹¹ V.TALBOT "La Turchia di Erdogan tra coronavirus e crisi economica" pubblicato su ispionline.it <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/turchia-tutti-i-guai-di-erdogan-tra-crisi-economica-e-covid-19-25886>

¹² E.DACREMA "Medio Oriente: tutte le conseguenze del crollo del petrolio" pubblicato su ispionline.it <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/medio-oriente-tutte-le-conseguenze-del-crollo-del-petrolio-26256>

Il binomio Covid-19 e crollo dei prezzi del petrolio si è fatto sentire con tutta la sua virulenza sull'economia dell'Arabia Saudita¹³. La pandemia è giunta quando la crisi petrolifera era già in atto in quanto a marzo i sauditi avevano messo in atto la cosiddetta “guerra dei prezzi”¹⁴ con la Russia. Infatti in un primo momento Riyadh aveva preso la decisione di aumentare la produzione di barili di petrolio contribuendo così a far crollare ancora più velocemente il prezzo del petrolio, già colpito duramente dal calo della domanda da parte dell'economia asiatica già in lockdown da fine gennaio. Lo scoppio della pandemia a livello globale ha generato una diminuzione della domanda globale di petrolio e dopo alcuni scontri all'interno dell'Opec+ si è raggiunto un accordo per la riduzione della produzione di greggio a livello globale. Questa combinazione petrolio-virus potrebbe accelerare i piani di revisione previsti da “Vision 2030” il piano di trasformazione della economia saudita guidato da Mohammed bin Salman al-Saud, il principe ereditario figlio di King Salman, che punta ad un'economia *post-oil*¹⁵. Nel caso degli Emirati Arabi Uniti pesa anche il minore flusso di turisti, da tempo infatti gli Emirati hanno puntato a una progressiva diversificazione della propria economia affrancandola dal petrolio. A Dubai l'industria del turismo conta 16.7 milioni di turisti nel 2019, di cui un milione circa proviene dalla Cina. L'impatto del Covid-19 negli Emirati sarà particolarmente pesante visto il probabile rinvio dell'Expo 2020 in programma a Dubai per ottobre 2020 e dell'Abu Dhabi Grand Prix che si sarebbe dovuto originariamente tenere a fine novembre. In Arabia Saudita per la prima volta è stato cancellato il pellegrinaggio alla Mecca per luglio 2020, un evento storico senza precedenti, nonché il G20 che era in programma per novembre 2020. Inoltre, gli effetti del coronavirus pesano anche sul settore privato, laddove la Cina rappresenta un importante mercato per le esportazioni di Arabia Saudita e di Emirati Arabi Uniti.

Shock petrolifero e shock pandemico

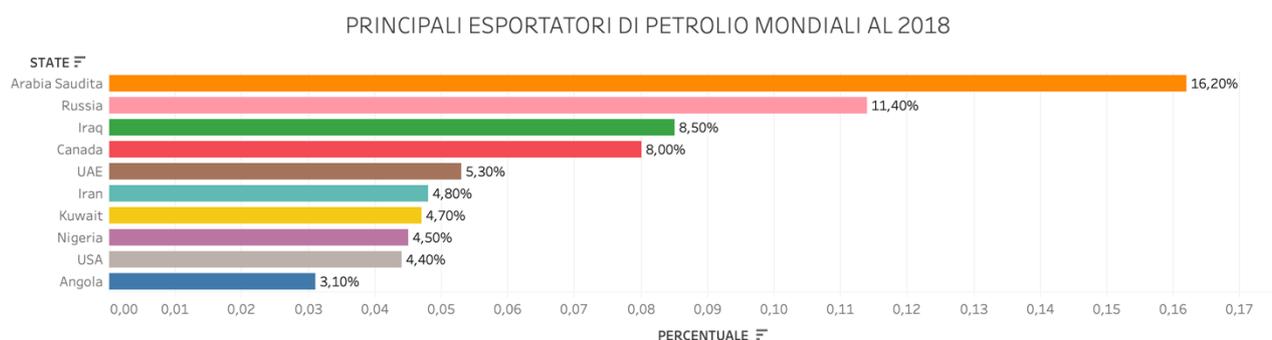
Grande incertezza avvolge il mercato dell'energia a causa degli effetti prodotti dallo scoppio della pandemia globale che ha determinato un calo delle attività economiche e una conseguente diminuzione della domanda globale di energia. Ciò ha innescato una vera e propria “guerra dei prezzi” che ha avuto come protagonisti sul terreno di scontro due tra i maggiori esportatori al mondo di petrolio: l'Arabia Saudita e la Russia. Fin dall'inizio del 2020 il valore del prezzo del petrolio ha

¹³ E.ARDEMAGNI “Le riforme in Arabia Saudita, tra pandemia e crisi del petrolio” pubblicato su [ispionline.it](https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/le-riforme-arabia-saudita-tra-pandemia-e-crisi-del-petrolio-26248) <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/le-riforme-arabia-saudita-tra-pandemia-e-crisi-del-petrolio-26248>

¹⁴ A.FAVAZZA e C.MAHJoubi “The impact of the Oil Crisis on the MENA Region” Istituto Affari Internazionali, Maggio 2020

¹⁵ G. GALLI e M.CALIGIURI “Il potere che sta conquistando il mondo. Le multinazionali dei Paesi senza democrazia” giugno 2020, Rubbettino (Soveria Mannelli)

subito un crollo mai verificatosi a partire dagli anni novanta. Il prezzo del Brent si è attestato più volte sotto il livello dei 20 dollari al barile mentre il Western Texas Intermediate (Wti) ha persino raggiunto valori negativi con -34 dollari al barile. Oggi entrambi gli indici sono risaliti sopra i 30 dollari al barile ma il rallentamento dei prezzi giunge dopo un forte periodo di cambiamenti che hanno attraversato il mercato energetico negli ultimi venti anni. Già prima della crisi coronavirus, il mercato dell'energia è stato influenzato da un lato da una sempre maggiore diversificazione delle fonti energetiche alternative al petrolio (fonti meno inquinanti come gas naturale e rinnovabili) e dall'altro da alcuni cambiamenti nello scacchiere geopolitico internazionale¹⁶ che hanno profondamente trasformato la geopolitica dell'energia. Nell'ultimo decennio, ad esempio, soprattutto con la Presidenza Trump si è acuita la rivalità tra Cina e Stati Uniti sia dal punto di vista politico che sotto il profilo economico. Lo scontro diretto tra il dragone cinese e l'America di Trump ha portato all'inasprimento di misure doganali scatenando una vera e propria "guerra dei dazi" con effetti importanti anche sul prezzo degli idrocarburi. Oggi l'impatto del coronavirus sulle economie di Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Russia, Qatar, Libia e degli altri paesi la cui economia è largamente dipendente dalle esportazioni di greggio, appare essere elevato con una riduzione nei guadagni sulle esportazioni e sugli introiti fiscali.



Fonte: World oil Review 2019 -Volume 1

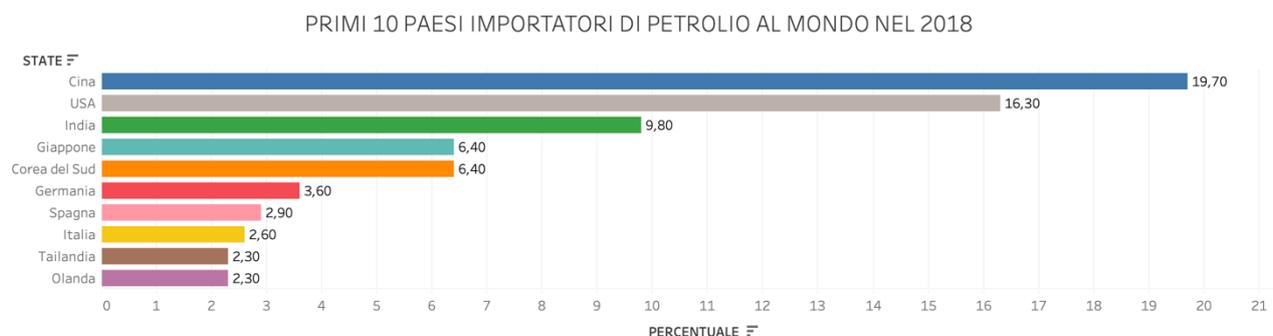
Evoluzione dell'andamento del mercato petrolifero negli ultimi venti anni

A partire dagli anni 2000 fino al 2015 il mercato del petrolio si è caratterizzato per un costante aumento prezzi con una conseguente influenza pressoché totale dal lato dell'offerta ovvero da parte di un ristretto numero di paesi produttori ed esportatori uniti sotto il cappello dell'Opec¹⁷. All'interno dell'organizzazione l'Arabia Saudita ha giocato un ruolo determinante nell'andamento del mercato

¹⁶ Osservatorio di Politica Internazionale, Mediterraneo allargato Focus n.13 Maggio 2020 a cura dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale

¹⁷ Ibidem

dei prezzi. L'influenza del cartello però è andata lentamente scemando visto l'emergere di altri produttori al di fuori dell'organizzazione come i paesi esportatori centro-asiatici, Brasile e Canada con i prezzi del petrolio fissi intorno ai 100 dollari al barile fino al 2014 che ha consentito di investire nell'esplorazione e nello sfruttamento di nuovi giacimenti. Un altro elemento fondamentale che ha aumentato l'offerta di greggio contribuendo ad abbassare i prezzi è stato lo sviluppo della tecnologia del fracking che negli Stati Uniti ha portato ad una rivoluzione nel panorama degli idrocarburi. Lo sviluppo di questa tecnica di estrazione dalle rocce di scisto bituminose nel panorama americano (la cosiddetta *shale revolution*) ha portato negli anni a profondi mutamenti nello scenario energetico internazionale trasformando gli Stati Uniti da principale paese consumatore con un ruolo fondamentale nella domanda di petrolio ad uno tra i maggiori paesi produttori ed esportatori al mondo di idrocarburi divenendo uno tra i principali competitor dei membri Opec. In un contesto caratterizzato dunque da una crescita dal lato dell'offerta e da una nuova improvvisa abbondanza di fonti fossili nonché dal crollo dei prezzi degli idrocarburi a partire dalla seconda metà del 2014, si è assistito a una riduzione del ruolo dei paesi Opec, con una conseguente redistribuzione di potenza tra i paesi esportatori. Di fronte poi alla crisi finanziaria del 2008 che ha colpito i consumi europei, Cina e paesi emergenti dell'Asia hanno aumentato la propria domanda di energia assumendo la posizione di principali clienti dei produttori tradizionali, quali stati Opec e Russia orientando fortemente la domanda di greggio.



Fonte: World Oil Review 2019 -Volume I

I prezzi petroliferi sono diventati dipendenti dall'oscillamento delle economie cinese ed asiatica. Per reagire a un ridimensionamento del ruolo dei paesi Opec, nel 2015 l'Arabia Saudita guidata da re Salman e da suo figlio Mohammed bin Salman hanno preso la decisione di aumentare le capacità produttive per ridurre i prezzi e contrastare la concorrenza dello *shale* americano e degli altri produttori come Brasile e Canada e metterli fuori dal mercato. Questa strategia si è rivelata fallimentare perché l'industria americana dello *shale* ha dimostrato capacità di resilienza e la

conseguente contrazione dei prezzi con punte sotto la soglia dei 30 dollari al barile ha messo in crisi Arabia Saudita stessa e Russia che hanno avuto il bisogno di far rialzare i prezzi per far quadrare i bilanci. Questi episodi hanno fatto emergere la perdita di potere del cartello che nel 2017 ha deciso un allargamento includendo molti altri paesi produttori, tra i quali la Russia, dando vita ad un accordo che prevedeva tagli alla produzione per far risalire i prezzi. Il nuovo corso ha preso il nome di Opec+ e fino ai primi mesi del 2020, prima dello scoppio del coronavirus, gli accordi sono stati mantenuti con i prezzi costanti intorno ai 60-70 dollari al barile.

Lo scoppio della pandemia e lo stop dei consumi

Nei primi giorni di marzo 2020 gli effetti della pandemia a livello economico hanno iniziato a diffondersi rapidamente con gravi ricadute sui prezzi petroliferi e la tranquillità che aveva accompagnato i rapporti tra leadership russa e saudita ha presto lasciato spazio a disaccordi riguardo le richieste da parte di Riyadh per ulteriori tagli alla produzione. Mosca, preoccupata per gli spazi lasciati vuoti sul mercato dovuti ai tagli e occupati dai produttori americani, ha minacciato di porre fine ad Opec+ per poi accettare l'accordo di nuovi tagli alla produzione per i mesi di maggio e giugno in modo tale da porre fine alla guerra dei prezzi¹⁸. A inizio aprile la discesa dei prezzi si è attestata intorno ai 20-25 dollari al barile e la drammatica riduzione concordata dai membri Opec+ non è comunque apparsa sufficiente a fronteggiare il drastico calo della domanda causato dalla pandemia. Secondo i dati dell'International Energy Agency¹⁹ il settore energetico è stato duramente colpito dalla emergenza registrando un declino nella domanda di energia nei paesi colpiti dal lockdown di circa il 25%. Il crollo del consumo di petrolio conseguente alla drastica riduzione del trasporto aereo, ferroviario e su strada ha innescato nuovi scenari e nuove prospettive delicate sia dal punto di vista geopolitico che geoeconomico. I due indici utilizzati come benchmark per il valore del prezzo del petrolio sono il Brent e il Wti. Quest'ultimo ha registrato un'accelerazione al ribasso, subendo un pesante tonfo in negativo. Il Brent nonostante sia stato colpito dalla crisi da coronavirus ha risentito di meno degli effetti negativi del lockdown. La differenza sta nel fatto che mentre per il Wti si tratta del petrolio che scorre via pipeline e dunque si tratta di petrolio che deve necessariamente essere stoccato, il Brent fa riferimento al petrolio trasportato via mare che può dunque rimanere nelle petroliere in attesa di essere poi scaricato. Per il Wti invece una volta acquistato il prodotto, l'acquirente ha l'obbligo di immagazzinare il greggio. Ciò ha reso più conveniente per i venditori

¹⁸ Ibidem

¹⁹ <https://www.iea.org/topics/covid-19>

di contratti petroliferi vendere in negativo piuttosto che avere il problema di trovare un'alternativa per stoccare il prodotto. Ciò nonostante anche il mercato del Brent ha subito le ripercussioni dello shock pandemico, in quanto l'improvvisa sovrapproduzione ha anche innescato un aumento dei costi di noleggio delle petroliere nonché una gara per la costruzione di nuove navi da trasporto per imbarcare la parte eccedente di petrolio. Se da qui ai prossimi mesi questa discrepanza tra produzione e domanda non dovesse progressivamente attenuarsi si correrebbe il rischio di una paralisi del settore con gravi conseguenze per i paesi esportatori e ripercussioni finanziarie per le società petrolifere. Prezzi bassi o addirittura negativi potrebbero determinare contraccolpi significativi per gli equilibri politici dei paesi esportatori e una forte instabilità economica. Sebbene i prezzi abbiano lentamente ricominciato a salire dopo la parziale ripresa delle attività produttive e la fine del lockdown in Europa e negli Stati Uniti, è inevitabile che i consumi potranno ritornare ai livelli precedenti alla crisi da coronavirus solamente in modo molto graduale. Probabilmente, nonostante vi sarà una parziale ripresa della circolazione a livello globale, molte misure restrittive saranno applicate almeno fino al 2021 con ricadute sull'andamento della domanda di greggio. Sarà difficile smaltire la produzione accumulata in questi mesi di chiusura insieme alla produzione corrente. Potrebbe anche verificarsi una perdita di interesse e fiducia da parte degli investitori in questo settore energetico sia rispetto al petrolio greggio che rispetto allo *shale*. Questa potrebbe essere l'occasione per realizzare una svolta green²⁰. Durante questi mesi di lockdown infatti il tema della riduzione delle emissioni di gas serra e di riduzione di CO₂ è tornato alla ribalta facendo pensare in maniera ancora più decisa quanto sia opportuno diversificare le fonti energetiche prediligendo altre fonti come le rinnovabili rispetto ai combustibili fossili. In questo momento una scelta del genere potrebbe generare esternalità positive tanto per l'ambiente quanto per le compagnie energetiche che potrebbero trarre nuovi profitti nel diversificare il proprio portafogli puntando su un mercato innovativo ed eco-sostenibile come quello delle rinnovabili. Il forte sentimento che è cresciuto nella società civile a livello internazionale e i vari movimenti di opinione sempre più attenti e sensibili ai temi del cambiamento climatico potrebbero orientare gli investitori a puntare sulle fonti di energia rinnovabili. L'incremento esponenziale del ricorso allo *smart working* ha ridotto gli spostamenti per motivi di lavoro, facendo emergere le positività del lavoro da casa quasi facendo pensare al protrarsi di tale modalità anche dopo la pandemia. Una siffatta ipotesi fa pensare che difficilmente la domanda possa ritornare ai livelli pre-crisi.

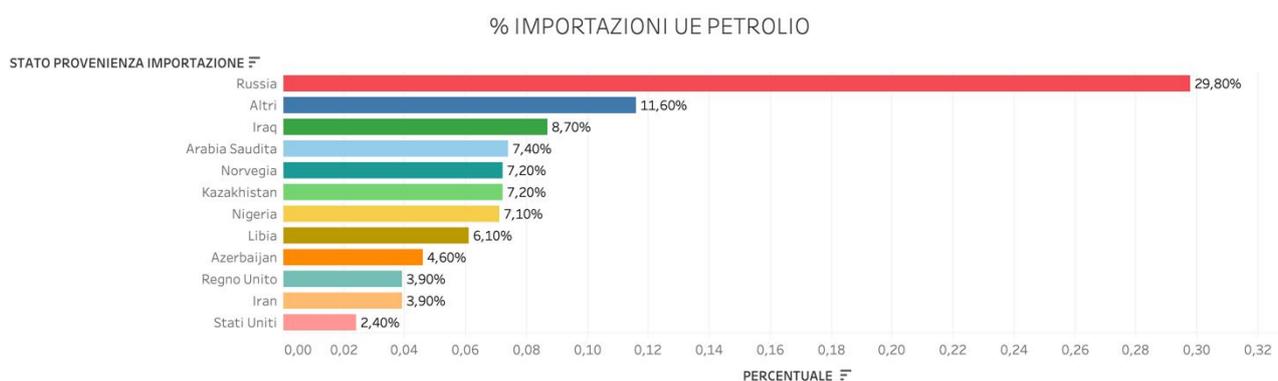
²⁰ L.FRANZA, M.BIANCHI e L. BERGAMASCHI "Geopolitics and Italian Foreign Policy in the Age of Renewable Energy" pubblicato su Istituto Affari Internazionali

Effetti politici del crollo dei prezzi

I paesi la cui economia dipende quasi interamente dall'esportazione di greggio, i cosiddetti *rentiers state* sembrano poter essere i più colpiti dalle conseguenze di una contrazione dei prezzi per un lungo periodo. Questi paesi non hanno un'economia diversificata e i contraccolpi potrebbero essere duri in quei teatri in cui i governi già si trovavano ad affrontare situazioni di instabilità pre-Covid-19. Diversi produttori come Algeria, Oman, Venezuela, Nigeria, Bahrein o Turkmenistan stanno ancora accusando i colpi del crollo dei prezzi petroliferi avvenuto nel 2015 con gravi conseguenze finanziarie e un indebitamento con l'estero.

Una ulteriore contrazione per questi paesi comporta ulteriori rischi di stabilità socioeconomica e politica. Nonostante Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Russia abbiano delle economie più solide dal punto di vista finanziario e potrebbero in un primo momento riuscire ad attutire il colpo causato dal crollo dei prezzi, a lungo andare ciò potrebbe non bastare e causare instabilità per i regimi al potere. Prezzi del petrolio bassi potrebbero costringere gli stati a un maggiore indebitamento, con un aumento della concorrenza della vendita del debito sovrano e un aumento dell'avversione al rischio di mercato che minaccia di aumentare i costi di indebitamento per il settore privato in un momento in cui è probabile che aumentino le esigenze di finanziamento. Un'ulteriore conseguenza potrebbe essere rappresentata dal dover ricorrere a misure fiscali di austerità generando instabilità per i regimi al potere. Il petrolio viene utilizzato da questi regimi come un'arma di *soft power* soprattutto per affermare il proprio ruolo a livello internazionale e per affermare a livello geopolitico la propria influenza soprattutto con i regimi alleati. È la strategia da sempre messa in atto dalle monarchie dei paesi del Golfo per influenzare gli equilibri politici in Medio Oriente sostenendo con i proventi del petrolio le economie dei diversi attori locali. Emirati Arabi Uniti ed Arabia Saudita da tempo sostengono finanziariamente Egitto e Giordania i cui sistemi economici sono strutturalmente fragili. Una perdita di potere da parte di Arabia Saudita o Emirati Arabi messi alla prova da questo crollo dei prezzi del petrolio potrebbe avere ripercussioni negative anche sull'equilibrio di questi altri paesi dell'area mediorientale e del Nord Africa. Senza contare che la maggior parte dei lavoratori del settore petrolifero proviene da nazioni come Libano, Giordania ed Egitto le cui rimesse di valuta straniera nei paesi d'origine generano una percentuale importante del Pil. Una diminuzione dell'attività nel settore petrolifero può comportare meno lavoro e dunque disoccupazione con conseguenze politiche ed economiche sulla stabilità dei paesi di origine dei lavoratori. La riduzione delle rendite petrolifere

per intere economie dell'area Mena²¹ può avere profonde ripercussioni sulla regione mediorientale e determinare cambiamenti anche per paesi che sono legati all'Italia sia per quanto riguarda la sicurezza energetica, essendo tra i principali fornitori di gas e petrolio, che per quanto riguarda gli equilibri politici. Paesi mediterranei come Libano, Algeria, Libia, Tunisia, Egitto sono fondamentali per il nostro approvvigionamento energetico.

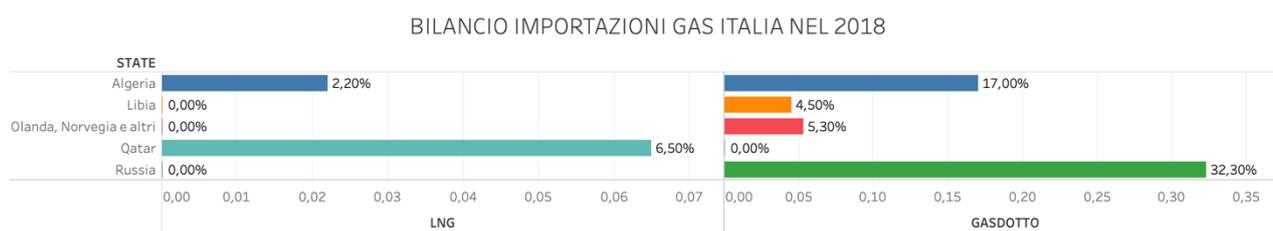


Fonte: Eurostat

Per questo motivo la loro stabilità politica ed economica è fondamentale al fine di evitare qualsiasi tipo di rischio di interruzione dei flussi energetici diretti nel nostro paese attraverso le *pipelines* dovuti ad attacchi a oleodotti e gasdotti, sia onde evitare squilibri socioeconomici con conseguente flusso di immigrati verso il nostro paese. Negli ultimi decenni, Arabia Saudita, Emirati e Qatar hanno agito giocando un ruolo di primo piano nella vita di questi paesi mediterranei mettendo proprie risorse a disposizione per il loro sostegno economico. Una ridotta influenza e una conseguente riduzione della loro proiezione e della loro politica esterna metterebbe in crisi i regimi interni ai vari paesi. La stessa Russia è molto influente nell'area MENA ed una riduzione graduale del valore del greggio potrebbe compromettere anche la sua influenza in Medio Oriente. L'avanzata del virus nell'area ha acuito problemi strutturali quali crisi finanziaria ed emergenza occupazionale. Ciò si è ad esempio verificato in un paese come l'Algeria, il cui calo dei prezzi del greggio ha impattato fortemente sulla società e sulle dinamiche politiche algerine considerando che il 60% delle entrate nazionali sono legate ai proventi del petrolio. In Egitto, le misure di prevenzione per contrastare il diffondersi della pandemia potrebbero ad esempio lasciare lo spazio a tendenze repressive e a fenomeni di

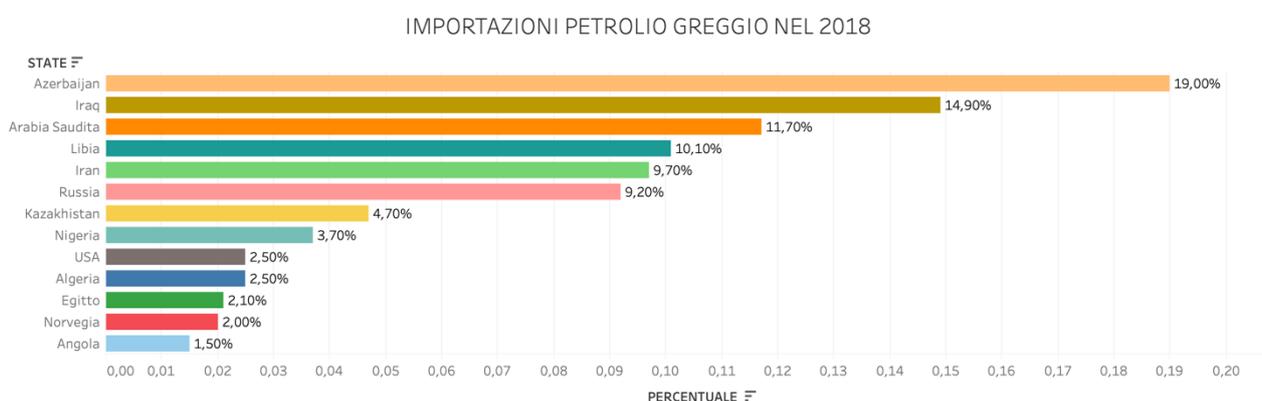
²¹ V. TABLOT, "Pandemia e petrolio: area MENA sotto shock" pubblicato su [ispionline.it](https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/pandemia-e-petrolio-area-mena-sotto-shock-26489) <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/pandemia-e-petrolio-area-mena-sotto-shock-26489>

disinformazione in una regione in cui il dissenso viene spesso contenuto perché caratterizzato dalla presenza di un regime illiberale. Oltre che, in paesi come Egitto, Yemen e Algeria la diffusione del Covid-19 potrebbe portare a un collasso dei sistemi sanitari. Forse in tutto questo una notizia positiva c'è, ed è il fatto che in Italia nel paniere energetico il greggio sta iniziando ad avere un peso percentuale minore rispetto ad altre economie occidentali. È aumentata la quota del gas naturale e in maniera minore anche la quota delle rinnovabili per la produzione di energia elettrica.



Fonte: World Gas and Renewables Review 2019 - Volume III

Negli anni a venire ci si augura che le compagnie nazionali con il sostegno di incentivi statali aumentino i propri investimenti in nuove fonti energetiche per sostituire il petrolio, fonte più inquinante e più esposta alle vulnerabilità degli andamenti del mercato.



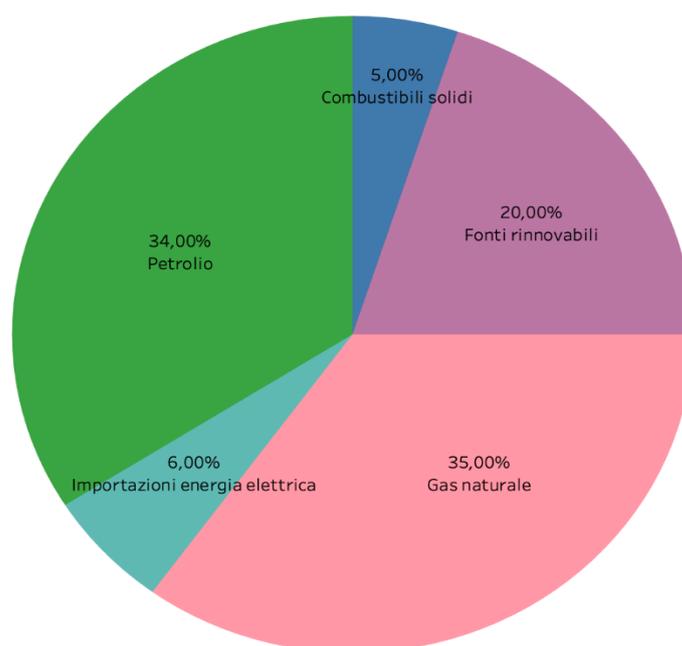
Fonte: Relazione annuale 2019 Unione Petrolifera

Più spazio per le rinnovabili nel dopo Coronavirus?

Le rinnovabili rappresentano un pilastro della cosiddetta transizione energetica e molto probabilmente porteranno con sé un cambiamento dal punto di vista della sicurezza energetica modificando anche le

relazioni politiche legate al mondo dell'energia²². Ci saranno nuovi rischi ed opportunità e le fonti fossili molto probabilmente verranno colpite dalla transizione energetica. Il concetto di sicurezza energetica legato oggi per la maggior parte alla disponibilità di fonti fossili e al concetto di sicurezza dell'approvvigionamento ovvero sicurezza dell'accesso alle fonti energetiche nonché ai rischi riguardanti i paesi fornitori e i cosiddetti paesi di transito, potrebbero domani trasformarsi in sicurezza della rete elettrica dal punto di vista della sicurezza digitale ed è per questo che concetti come *smart grid* e *cybersecurity* saranno sempre più importanti.

DOMANDA DI ENERGIA PER FONTE IN ITALIA NEL 2018



Fonte: Relazione annuale 2019 Unione Petrolifera

L'Italia oggi ha una posizione di guida nelle rinnovabili, che potrebbe consolidare in futuro e trasformare in una leva geopolitica. Lo sviluppo delle fonti rinnovabili è legato al raggiungimento della consapevolezza che bisogna perseguire obiettivi di sviluppo sostenibili compatibili con la lotta al cambiamento climatico. L'emergenza coronavirus e la riduzione della mobilità ha messo in evidenza quanto il trasporto su strada e il traffico aereo che utilizzano fonti tradizionali siano inquinanti ma soprattutto quanto il mercato del petrolio abbia subito gli effetti devastanti provocati dalla crisi sanitaria.

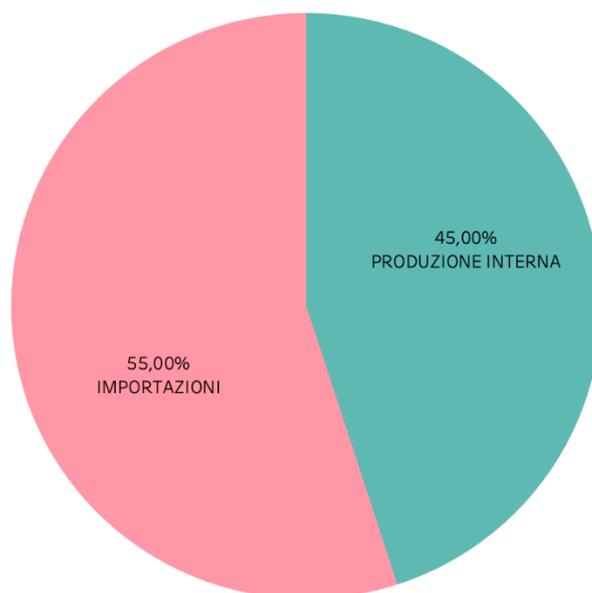
²² L.FRANZA "La geopolitica dell'energia rinnovabile: quali opportunità per l'Italia?" pubblicato su [affarinternazionali.it](https://www.affarinternazionali.it) <https://www.affarinternazionali.it/2020/06/la-geopolitica-dellenergia-rinnovabile-quali-opportunita-per-litalia/>

Un mercato quello del petrolio fortemente vulnerabile, suscettibile di generare violente instabilità politiche e socioeconomiche. Da un lato, il passaggio graduale alle fonti rinnovabili potrebbe ridurre ad esempio i conflitti relativi al controllo dei flussi energetici dal momento che il loro sviluppo contribuirebbe ad una decentralizzazione e regionalizzazione della produzione, del commercio e del consumo di energia. Dall'altro lato, il calo della domanda di fonti fossili a causa della transizione energetica potrebbe minacciare la stabilità politica, sociale ed economica dei paesi produttori di fonti fossili, in particolare dell'area MENA. Una cattiva gestione del processo di diversificazione avrebbe conseguenze negative per tutta l'area. La crisi del Covid-19 ha posto una significativa sfida alla transizione energetica se si guardano agli effetti a breve termine infatti i risultati sono positivi in termini di riduzione delle emissioni di CO₂ e di calo dell'inquinamento. La pandemia può costituire un'occasione per ricordare l'importanza della crescita sostenibile e delle opportunità di un'economia green. L'Europa in concomitanza con l'avvento della pandemia a fine 2019 ha presentato un piano di investimenti e di azioni con l'obiettivo di una proposta per una legge europea sul clima al fine di garantire un'Unione europea a impatto zero entro il 2050. L'*European green deal* ha lo scopo di promuovere un uso efficiente delle risorse, garantire una transizione giusta e inclusiva, decarbonizzare il sistema energetico, garantire una maggiore efficienza energetica, sostenere l'innovazione, sostenere forme di trasporto privato meno inquinanti e investire in tecnologie rispettose dell'ambiente. Il green deal europeo interviene dunque sul settore energetico promuovendo lo sviluppo dell'energia pulita favorendo opportunità per fonti di energia alternative più pulite. Uno degli obiettivi principali è che nel 2050 non vengano più generate emissioni nette di gas a effetto serra. L'Europa parte da una posizione di leadership basata su una percentuale relativamente alta delle rinnovabili nel mix energetico.



Tuttavia il peso delle importazioni di gas e petrolio nel bilancio complessivo Ue è abbastanza elevato (circa il 20%). Il livello medio di dipendenza dalle importazioni di energia dei paesi Ue è di circa il 55% di cui circa il 30-40 per cento proviene dalla Russia.

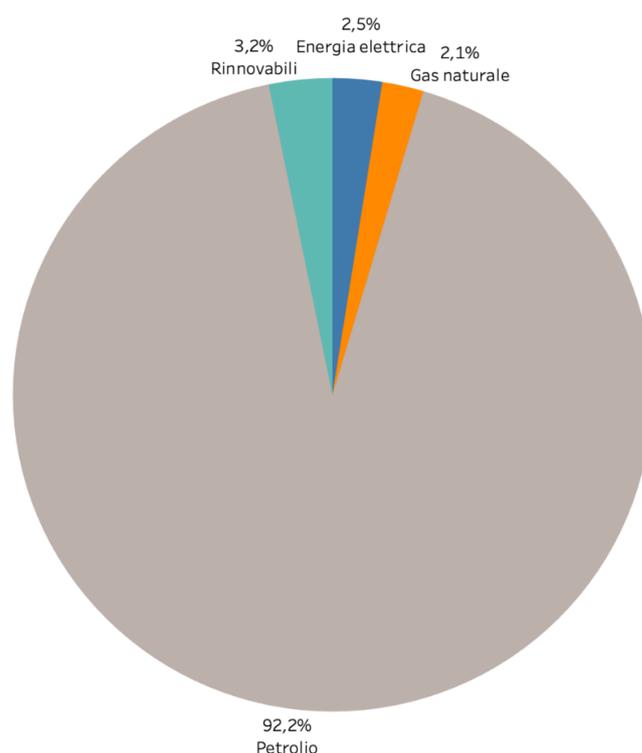
TASSO INDIPENDENZA UE IMPORTAZIONI ENERGIA



Fonte: Eurostat

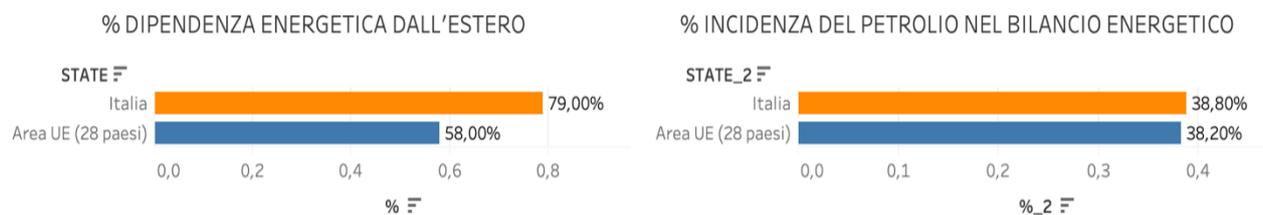
Un'attenzione maggiore verso le rinnovabili ridurrebbe la percentuale di dipendenza dalle importazioni e migliorerebbe la bilancia commerciale. Dal punto di vista geo-economico, investire nelle rinnovabili significherebbe fare di queste una chiave strategica di politica industriale per aumentare la produttività e la competitività delle imprese europee e per ridurre l'esposizione al rischio di improvvise crisi energetiche dovute alla vulnerabilità del mercato dell'oil&gas. Circa il 35% della produzione di elettricità in Italia è generata dalle fonti rinnovabili, un dato superiore alla media europea. L'Italia occupa il settimo posto al mondo per investimenti nelle rinnovabili con circa 82 milioni di dollari investiti tra il 2000-2019. Nel contesto europeo, l'Italia è seconda per capacità, produzione e numero di impianti fotovoltaici. Nel 2018 il settore delle rinnovabili ha prodotto circa 120.000 posti di lavoro. Il settore dell'elettricità prodotta da fonti rinnovabili ha da sola prodotto il doppio del numero di occupati del settore dei combustibili fossili. Per favorire una più elevata penetrazione delle fonti rinnovabili e raggiungere l'obiettivo della decarbonizzazione sono necessari maggiori investimenti nelle infrastrutture elettriche come una rete elettrica nazionale, interconnessioni, soluzioni digitali. La mobilità elettrica si presta a diventare uno dei principali pilastri della decarbonizzazione dei sistemi di trasporto, soprattutto in Italia che, rispetto agli altri stati membri, è in ritardo in questo settore e nell'affrontare l'impatto negativo del suo sistema di trasporto.

PESO PERCENTUALE FONTI ENERGETICHE NEL SETTORE TRASPORTI IN ITALIA NEL 2018



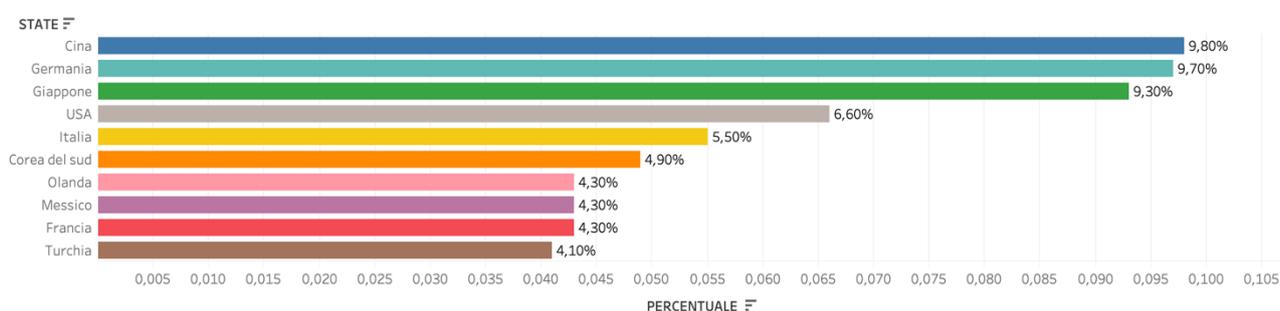
Fonte: Relazione annuale 2019 Unione Petrolifera

L'Italia a inizio 2020 ha attraverso il Ministero dello Sviluppo Economico presentato il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (Pniec) che recepisce le linee contenute nel Green deal europeo. Il Pniec stabilisce gli obiettivi nazionali per il 2030 che hanno ad oggetto l'efficienza energetica, le fonti rinnovabili e la riduzione delle emissioni di CO₂. Affronta inoltre le questioni riguardanti la sicurezza energetica, le interconnessioni, il mercato unico dell'energia e della competitività, lo sviluppo e la mobilità sostenibile, illustrando le misure da attuare per raggiungere il risultato. Come già accennato, una più ampia adozione delle fonti rinnovabili sta pian piano contribuendo al processo di decarbonizzazione e ridisegnando il settore energetico italiano e il suo interesse nazionale riducendo la dipendenza dalle fonti fossili e la vulnerabilità legata ai paesi fornitori e ai paesi di transito, nonché i rischi legati alla volatilità dei prezzi. Se come abbiamo detto l'Europa importa circa il 55% del suo fabbisogno energetico dall'estero, in Italia questa percentuale arriva quasi all'80%.



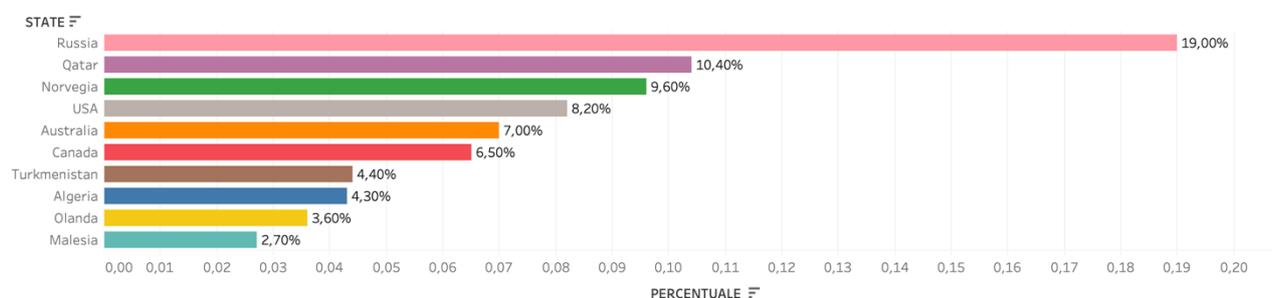
Le importazioni di oil&gas provengono principalmente dai paesi dell'area MENA e dalle regioni euroasiatiche come Russia, Ucraina, Balcani, Afghanistan etc.

I PRIMI 10 PAESI IMPORTATORI DI GAS AL MONDO NEL 2018



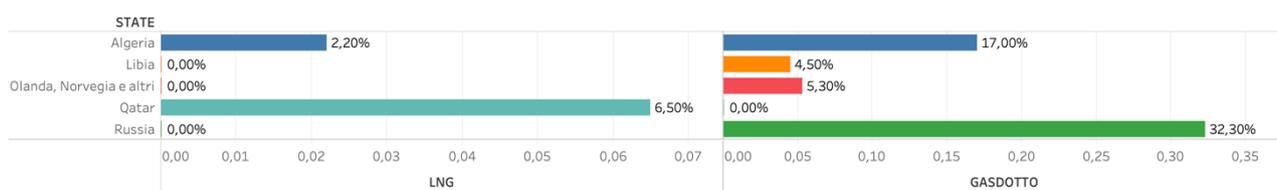
Fonte: World Gas and Renewables Review 2019 - Volume II

I PRIMI 10 PAESI ESPORTATORI DI GAS AL MONDO NEL 2018



Fonte: World Gas and Renewables Review 2019 - Volume II

BILANCIO IMPORTAZIONI GAS ITALIA NEL 2018



Fonte: World Gas and Renewables Review 2019 - Volume II

Con un focus puntato sulla diversificazione in linea con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi del 2016 che impegna i governi a mantenere l'aumento medio della temperatura mondiale ben al di sotto di 2° rispetto ai livelli preindustriali, a limitare l'aumento a 1,5° per ridurre i rischi e gli impatti dei cambiamenti climatici, e a ridurre le emissioni globali entro il 2050, le compagnie energetiche dovranno puntare a un cambiamento e mettere in atto strategie per governare la transizione. La crisi prodotta dal coronavirus sul mercato delle fonti fossili nei principali paesi produttori dell'area Mena ha significative ricadute sulla sicurezza dell'Italia. Per tale motivo ciò dovrebbe indurre a ripensare ad un modello energetico in cui le tecnologie green guidino la transizione. L'Italia con il sostegno dell'Unione europea dovrebbe favorire l'affermazione di un sistema di sviluppo economico con al centro le fonti rinnovabili per far crescere una nuova catena del valore e creare maggiore occupazione in particolare per i giovani. Oggi in Italia le fonti rinnovabili contano per circa il 18% nel consumo totale di energia e il Piano nazionale energia e clima punta a raggiungere il 30% entro il 2030. Una più ampia adozione delle fonti alternative di energia comporterebbe significativi cambiamenti per la geopolitica italiana con una minore dipendenza dalle vulnerabilità dell'area mediorientale e dalla Russia. Le tecnologie come il fotovoltaico che sfrutta l'energia solare e l'energia eolica prodotta dal vento hanno visto una riduzione dei loro costi. Secondo i dati dell'Irena (International Renewable Energy Agency) l'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili, nei prossimi cinque anni la media dei costi dovrebbe scendere del 59% nel settore del fotovoltaico e del 35% nel settore eolico. Un mix tra politiche industriali che puntano al rispetto dell'ambiente e più bassi costi di finanziamento dovrebbero aiutare a ridurre i costi per l'installazione di fonti di energia rinnovabile. Le misure di rilancio dell'economia post-Covid, secondo quanto riportato nel *Global Renewables outlook*²³ il primo rapporto pubblicato a giugno 2020 dall'Irena sullo stato delle rinnovabili a livello globale, potrebbero determinare un cambiamento duraturo nel mix energetico globale. Secondo quanto sottolinea il rapporto collegare la ripresa a breve termine a strategie di medio e lungo termine è fondamentale per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile e l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici. Le transizioni energetiche nazionali e regionali potranno aiutare a costruire economie e società resilienti. Gli investimenti nella transizione energetica possono, inoltre, contribuire a far aumentare il Pil e a creare posti di lavoro nei prossimi anni. Gli investimenti *green* saranno fondamentali per mobilitare capitali necessari alla transizione nella sua fase iniziale. Secondo il rapporto, rispetto ai piani attuali, una transizione energetica accelerata potrebbe aggiungere 5,5 milioni di posti di lavoro in più entro il 2023 e aumentare il livello di occupazione in tutte le regioni del mondo, anche dove ora si contano la maggior parte dei lavori nel settore dei combustibili fossili.

²³ <https://www.irena.org/publications/2020/Jun/Post-COVID-Recovery>

Le energie rinnovabili, in definitiva, sebbene colpite insieme al resto degli altri settori economici, sembrano comunque essere più resistenti di altre componenti del settore energetico. Per poter raggiungere questi obiettivi appare necessario innalzare gli obiettivi nazionali e rafforzare gli impegni climatici, garantire finanziamenti strategici, investire in infrastrutture connesse alla transizione, allontanare gli investimenti dai combustibili fossili e promuovere azioni per il clima mediante l'intervento pubblico. Investire nel settore dell'energia, salvaguardando i progetti di energie rinnovabili esistenti, investire nei trasporti, mediante la creazione di infrastrutture rinnovabili ed efficienti, incentivare l'uso di veicoli elettrici e di biocarburanti. Investire in occupazione, proteggendo i posti di lavoro esistenti, sostenendo l'espansione della forza lavoro in quei settori connessi alla transizione. Sviluppare l'istruzione e la formazione nelle industrie per ridurre al minimo le carenze di competenze. Diversificare le catene di approvvigionamento, garantendo un approvvigionamento energetico affidabile. Tutte queste azioni, sopra citate, insieme a consistenti investimenti nel sistema energetico nell'era post pandemia di Covid-19 possono aprire la strada a economie più eque, inclusive e resilienti.

Conclusioni

Mentre il 2020 da un lato passerà alla storia come un anno funesto caratterizzato dalla tragica perdita di mezzo milione di vite in tutto il mondo e dalla incertezza economica, dall'altro potrebbe darsi l'occasione di essere ricordato come un anno cruciale foriero di cambiamenti e un vero e proprio *turning point* per le sfide del nostro tempo. Come abbiamo visto, questa sfida è stata affrontata diversamente da Stati Uniti ed Europa dal punto di vista strettamente sanitario. Nonostante le competenze limitate dell'Ue dal punto di vista della sanità pubblica, dopo un iniziale momento di reticenza e smarrimento, l'Europa ha cercato di avviare misure di coordinamento e di sostegno economico tra gli stati in un'ottica non solo di emergenza ma di lungo periodo. Gli Stati Uniti hanno invece dimostrato una scarsa capacità di gestione da parte del governo federale della emergenza sanitaria. Gli atteggiamenti altalenanti, minacciosi e poco rassicuranti del Presidente Donald Trump hanno contribuito ad affievolire la sua immagine pubblica anche alla luce delle prossime elezioni presidenziali. Questa crisi sanitaria ha messo in evidenza quanto siano necessari maggiori investimenti pubblici nell'ambito della salute pubblica e quanto sia necessario più che mai anche riformare il sistema dell'Oms. Senza utilizzare i toni feroci di accusa del Presidente americano contro il governo cinese, da un lato non si potrà non individuare una responsabilità maggiore a carico della Cina per non aver allertato per tempo l'organizzazione al fine di preservare l'incolumità collettiva, dall'altro non si può che condannare gli atteggiamenti ostili della potenza americana sia contro la

Cina che contro l'Oms, atteggiamenti contrari allo spirito universalista dell'organizzazione stessa. Si rende necessario partire dalle inefficienze di questa esperienza e dal ritardo dell'Oms rispetto ai suoi compiti di informazione: ritardo nella dichiarazione dello stato di pandemia globale e mancanza di direttive per la definizione di protocolli univoci per la raccolta di dati e profilassi omogenee. Dal punto di vista energetico, analisi che si è voluto affrontare in maniera più approfondita per comprendere quanto e come il mondo cambierà nell'era post-Covid, i risultati della decarbonizzazione e degli investimenti in rinnovabili, mostrano quanto la trasformazione del sistema energetico globale in linea con l'Accordo di Parigi sul clima, stia apportando notevoli benefici socioeconomici. Pochi mesi dopo lo scoppio della pandemia, la resilienza delle energie rinnovabili rispetto alla convenzionale industria energetica dei combustibili fossili è diventata ancora più evidente. L'Italia è tra i paesi membri dell'Unione Europea con il tasso di dipendenza dalle importazioni di gas e petrolio dall'estero tra i più elevati, pertanto non può che beneficiare dal punto di vista sia geopolitico che geoeconomico, del passaggio ad un'economia basata sulle rinnovabili. I paesi produttori di carburanti fossili affronteranno enormi sfide per la gestione delle perdite derivanti dal calo delle esportazioni generando instabilità e decrescite all'interno dei propri territori. Puntare quindi sullo sviluppo delle energie rinnovabili, ridurrebbe il rischio per l'Italia di garanzie di accesso agli approvvigionamenti derivanti dai paesi dell'area Mena e delle regioni post-sovietiche (Russia, Algeria, Libia, Egitto, Arabia Saudita, Qatar, Iran, Iraq e Azerbaijan), principali paesi fornitori esposti al rischio di agitazioni e di forti instabilità politiche e socio-economiche. Pensando a un sistema economico post-oil, guidato dalle rinnovabili, sicuramente sarà necessario ripensare ai rapporti con questi paesi e trovare nuove vie per intraprendere relazioni costruttive anche nell'ambito stesso della diversificazione energetica all'interno dei paesi dell'area Mena, che sembrano avere un vasto potenziale dal punto di vista dello sviluppo di nuove tecnologie solari e dell'industria dell'energia eolica. In definitiva, la speranza è che dal mondo post-Covid venga fuori una società più prospera, più equa e più resiliente in grado di affrontare in maniera condivisa le sfide di domani.

FONTI

European Commission – www.ec.europa.eu

EIA - U.S. Energy Information Administration – www.eia.gov

Eni - www.eni.com

IEA – www.iea.org

IRENA – www.irena.org

ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale - www.ispionline.it

Istituto Affari Internazionali – www.iai.it

ISS – www.iss.it

Medscape – www.medscape.com

Lancet – www.thelancet.com

WHO – www.who.int

Epidemiologia e sicurezza in ambito penitenziario, il caso italiano: il possibile impiego della A.I. nella progettazione di sistemi integrati di safety e security carceraria

F. G. Christian Costantino

Introduzione

Alla luce degli ultimi eventi che hanno caratterizzato il mondo delle carceri italiane - proteste, rivolte, ferimenti e decessi, ingenti danni ad infrastrutture, evasioni di massa – nelle attuali contingenze emergenziali cagionate dalla pandemia da Covid-19, appaiono dovute delle riflessioni. Riflessioni che esulino da valutazioni squisitamente politiche ma che tengano conto, per mezzo dell'impiego di un approccio orientato verso l'Analisi e gli Studi di intelligence, in una prospettiva che possa confluire in modelli di *governance* efficaci e consoni per l'Amministrazione penitenziaria del prossimo futuro. Obiettivo del presente breve saggio non è certo tentare di sciogliere gli annosi nodi alla base delle problematiche penitenziarie, oramai così antiche e circostanziate quanto potrebbe essere la *questione meridionale*, la risoluzione delle quali nonostante le indubbie difficoltà sembrerebbero a portata di mano qualora ci fosse una ferma volontà di agire da parte del Decisore politico, tanto quello di ieri che di domani. Del resto, tanto la brevità quanto la portata e lo spirito che anima il presente singolo saggio sono orientati a fornire un rapido spaccato della situazione carceraria e dell'imprevedibile tsunami covid-19 che, invisibile e silenzioso, ha investito il sistema Giustizia italiano scatenando delle conseguenze dirimpenti.

Posto che un'analisi più approfondita e ampia potrà essere oggetto di altre trattazioni, tale saggio potrebbe fornire al lettore una chiave interpretativa, *hic et nunc*, utile a fare chiarezza su dinamiche di lunga data che sortiscono i loro effetti deleteri nel presente.

Ci si ripropone in particolare di prendere in esame - in rapporto alla popolazione detenuta ed a tutti gli operatori penitenziari - non solo il concetto di *epidemiologia e sicurezza sanitaria* in ambito penitenziario ma anche quello di *Security e Safety*, opportunamente filtrati da riferimenti derivanti da settori e prospettive scientifiche quali il *Risk Analysis and Risk Management, Security Management Doctrine*. Sulla base di tali speculazioni sarà affrontato il tema della *Cyber Security penitenziaria* nell'ampio alveo della *Sicurezza Nazionale*, vagliando materie e tesi quali l'assenza di specialisti, la formazione ed aggiornamento del personale, l'Ingegneria sociale ed errore umano, e finanche le

potenziali “falle” di sistema. Il tutto non senza ovviamente prescindere dalle attualissime istanze che promanano dal rapporto sinergico tra il Comparto Intelligence della Repubblica italiana rappresentato dal D.I.S. (*Dipartimento per le Informazioni per la Sicurezza*) e tutte le Forze dell’Ordine e Corpi d’Armata nell’ambito delle quali rientra il comparto sicurezza della Polizia penitenziaria e dunque il D.A.P. tutto. A questa prolifica tavola rotonda per l’appunto, anche per il settore delle “patrie galere”, ci si aspetta che possano sedere o quantomeno fornire un apporto anche altri attori provenienti dal mondo accademico e centri di ricerca pubblici e privati, ed in questa sede ed ambiti si proverà ad avanzare ipotesi e proposte.

In questa cornice, circoscrivendo il lavoro alla più stringente attualità e al carcere, all’emergenza da Coronavirus, alle rivolte, alle evasioni compiute e alla “quiete ritrovata”, alle potenziali ingerenze esterne - si tenterà di incastonare le aspettative presunte da parte di detenuti ristretti in *Alta Sicurezza* e *41 Bis*, così come la perenne diatriba alla base del *Regime speciale* ed in tema di *ostatività*.

Sanità Penitenziaria e Piano Unico

“Dopo l’11 settembre 2001” ... “tutto è cambiato dopo questa data” ..., “specie sotto il profilo della percezione della sicurezza”. Qualunque manuale o saggio che sia incentrato sul tema del terrorismo ed eversione, su sicurezza e intelligence si aprirà con frasi di tal guisa, citando imprescindibilmente l’evento dell’11 settembre come frattura e spartiacque con il passato. Tale paragone è utile per sottolineare che il manifestarsi ed il tragico diffondersi del coronavirus SarsCoV2, con l’OMS che l’11 marzo ne dichiara la *pandemia* globale, resterà da oggi in avanti un evento punto di rottura che modificherà la nostra percezione rispetto al concetto di sicurezza¹. Oggi il nemico è invisibile e sfuggente come ed ancor di più di quanto potevano esserlo le cellule di gruppi eversivi. Un fenomeno, la pandemia che nella sua tragicità è di portata storica ed epocale, che a torto o ragione verrà paragonato ad un evento bellico che ha coinvolto tutte le Nazioni del pianeta che di punto in bianco, tutt’oggi, combattono con armi spuntate. La consapevolezza di convivere col virus è angosciante. Lo sarà fintanto che non verrà sviluppato e sperimentato un vaccino efficace ma fino ad allora la popolazione sarà sempre a rischio, ivi compresa la popolazione detenuta di cui ci occuperemo nel presente scritto.

¹ Capolino Gabriele, “Non torneremo più alla normalità. Ecco come sarà la vita dopo la pandemia. Il distanziamento sociale, sostiene un’analisi del MIT Technology Review, durerà ben più di qualche settimana. Lo dimostra una simulazione dell’Imperial College di Londra. In un certo senso, accompagnerà la vita e il lavoro di tutti per sempre. Con un’esplosione dei servizi di una nuova Shut-in Economy”, Milano Finanza, 18/03/2020
<https://www.milanofinanza.it/news/non-torneremo-piu-alla-normalita-ecco-come-sara-la-vita-dopo-la-pandemia-202003181729195935>

Benché all'insegna della brevità, si ritiene doveroso inserire in una corretta ed obbiettiva cornice analitica tutti gli eventi salienti che hanno riguardato da una parte la gestione tutt'ora in corso della pandemia ad opera del Dipartimento Amministrazione penitenziaria, e dall'altra i conseguenti ed ingiustificati atti che sono confluiti nelle sommosse che hanno devastato molti degli Istituti penitenziari italiani. Con altrettanta obbiettività verranno segnalate le pecche e le falle del "pianeta carcere" e conseguentemente il punto di vista e lo stato d'animo degli "inquilini" di tali strutture, ossia i detenuti. Solo chi vive quotidianamente il "paradosso" della gestione penitenziaria andando avanti grazie al sostegno dei colleghi, può simbolicamente sintetizzare ed esprimere ciò che di buono pervade il fare della Polizia e di tutti gli operatori penitenziari all'interno delle carceri, il rispetto per il detenuto, la professionalità che è preludio alla sicurezza. Tutto ciò non è retorica, è consapevolezza di far parte di un sistema imperfetto e conseguentemente di dover cercare di portare avanti un importante incarico e per far ciò è necessario, ogni giorno, ritrovare slancio grazie alla motivazione che nasce da ideali di Giustizia. È il coraggio misconosciuto connaturato in azioni quotidiane ad opera di persone che fanno il loro dovere sempre e comunque, indossando la divisa della Polizia penitenziaria o gli abiti civili degli operatori.

Risale al 29 gennaio del corrente anno la prima segnalazione in Italia di soggetti positivi al virus. Venivano infatti riscontrati i primi due casi, due turisti cinesi, che vennero assistiti presso l'Istituto "Lazzaro Spallanzani" di Roma ma ancora nessun italiano era stato sfiorato dalla malattia per quanto era dato sapere. Qualche giorno dopo, il 6 febbraio, un uomo che aveva appena fatto rientro a Roma dalla città cinese di Wuhan, Hubei, risulta essere il primo contagiato italiano, messo in quarantena nel distretto militare della Cecchignola. La prima vittima fu un pensionato di 78 anni originario di Vò (PD) deceduto a poche ore dal ricovero il 21 febbraio. Dopodiché inizia la mattanza circoscritta al Nord del Paese, in particolare la Lombardia, con focolai registrati a macchia di leopardo su tutto il territorio nazionale ed in tempi diversi. La maggior parte delle vittime rientrava in un *range* per cui l'area di maggior rischio di dipartita si stagliava nell'età anagrafica al di sopra dei 65 anni. I soggetti presentavano comorbidità con altre patologie pregresse, spesso croniche, che hanno facilitato tanto il contagio quanto il decesso per arresto cardiorespiratorio. Tra i contagiati anche giovani e bambini. Il 22 febbraio viene emesso il primo intervento ad opera del Presidente del Consiglio dei Ministri inerente direttive sul contenimento del virus. Il 1 di marzo vede la luce un secondo D.P.C.M. e, tra uno "*spritz* ed uno slogan ottimistico", il 4 marzo si impone la chiusura di istituti scolastici di ogni ordine e grado e delle Università. Mentre gli ospedali ed i reparti di terapie intensive lombarde sono al collasso si delinea la consapevolezza che il contagio su larga scala della popolazione non sarà gestibile dal

Sistema sanitario nazionale² a meno che non si adottino drastiche misure di contenimento.

Per quanto riguarda la condizione delle carceri e della linea che il D.A.P. adotterà per fronteggiare il rischio del contagio, si rileva che tra i primi provvedimenti già dal 20 febbraio sarà designata l'Unità di crisi attiva presso la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento. Compiti dell'Unità «assicurare il costante monitoraggio dell'andamento del fenomeno e delle informazioni relative ai casi sospetti o conclamati, nonché per l'adozione tempestiva delle conseguenti iniziative³».

È del 7 marzo la notizia di un agente della Polizia penitenziaria della Casa Circondariale di Vicenza che, risultato positivo al tampone e già in coma farmacologicamente indotto, lotta per la sopravvivenza⁴. Il 12/03/2020 il Dipartimento annuncia che per fare in modo che il virus non giunga dentro le carceri si provvederà all'installazione delle *tensostrutture* per il *pre-triage* in un'area preventivamente predisposta e al di fuori del perimetro di sicurezza. Inoltre verranno adottate buone prassi e distribuito al personale un kit di protezione individuale DPI. Infatti di tale kit saranno dotati quanti tra gli agenti di Polizia penitenziaria possano essere a contatto per motivi di servizio con ristretti a rischio contagio o risultati positivi, così come detenuti “nuovi giunti” dalla libertà. Il suddetto kit, in ottemperanza alle disposizioni diffuse dal Ministero della Sanità, consta di occhiali di protezione, maschera ffp2 (dotata di filtro), guanti e camice, tutti monouso⁵. È stata poi prevista la distribuzione di presidi DPI (mascherine e gel idro-igienizzanti) in favore di tutto il personale, tanto della Polizia quanto dei civili, per tutti gli Istituti ed uffici del Paese. Ad onore del vero tale distribuzione è avvenuta in una prima fase con ritardo o modalità discontinue. Tali inadempienze logistiche inerenti una distribuzione immediata e capillare sono state naturalmente imputate alla universale grave penuria del suddetto materiale. Qualora si avessero avute a disposizione tali presidi, per quanto concerne la popolazione detenuta si sarebbe sicuramente potuto ovviare agli iniziali malumori sfociati in sconcerto, ansia e paura collettiva che infine è dilagata in rabbia che si è tradotta, in taluni Istituti, in atti di violenza deliberata. Il personale ha dovuto provvedere da sé per quanto

² Battistuzzi Giovanni, “Il coronavirus in Italia. La mappa del contagio. Dai due turisti cinesi positivi a Roma a fine gennaio, sino ai focolai in Lombardia e Veneto. Dove si è diffuso il SarsCoV2”, [Scheda “La timeline del contagio”], Il Foglio, 30 Marzo 2020

<https://www.ilfoglio.it/salute/2020/02/24/news/il-coronavirus-in-italia-la-mappa-del-contagio-303522/>

³ “Primi provvedimenti del DAP contro la diffusione del Coronavirus”, Giustizia News on line – Quotidiano del Ministero della Giustizia, 22 Febbraio 2020 <https://www.gnewsonline.it/carceri-i-primi-provvedimenti-del-dap-contro-la-diffusione-del-coronavirus/>

⁴ “Vicenza, poliziotto penitenziario positivo al coronavirus: è in coma farmacologico”, Penitenziaria.it, 07/03/2020 <https://www.penitenziaria.it/carceri/agente-di-polizia-penitenziaria-con-covid-19-migliorano-le-sue-condizioni-forse-sara-staccato-dall-3070.asp>

⁵ Leoni Raul, “Il kit di protezione anticontagio in dotazione al personale penitenziario”, Giustizia News on line – Quotidiano del Ministero della Giustizia, 12 Marzo 2020 <https://www.gnewsonline.it/il-kit-di-protezione-anticontagio-in-dotazione-al-personale-penitenziario/>

concerne il reperimento delle mascherine (e spesso con mezzi di fortuna o con manufatti artigianali) ma, come è ovvio per qualunque servizio essenziale, ha avuto l'onere di continuare a prestare servizio. Nella fase in cui vigevano le zone rosse che delimitavano in determinate aree gli spostamenti in funzione del contenimento iniziava il calvario per i dipendenti e operatori dell'Amministrazione penitenziaria che sono pendolari. Situazione ancora più connotata da confusione e incertezza a proposito dei consulenti parcellisti ovvero gli Esperti ex art 80 O.P. (Psicologi, Criminologi e Mediatori culturali⁶) il cui intervento in questa fase era ritenuto essenziale per gestire l'emotività. Non appena tali presidi sanitari sono stati finalmente acquisiti, l'impiego regolare degli stessi assieme alle buone prassi rigidamente seguite ha probabilmente influito sul circoscrivere il rischio di diffusione massiva del virus. Anche se riguardo alla scampata diffusione di massa del virus c'è chi ha parlato di mero colpo di fortuna, laddove in carcere le precarie condizioni igienico sanitarie e la promiscuità dovuta al sovraffollamento avrebbero cagionato una rapida ed inevitabile ecatombe. È stato predisposto inoltre a cura dell'Area sanitaria di ciascun Istituto un servizio consistente nella misurazione della temperatura (eseguita da un O.S.S.) per ogni soggetto che transiti oltre il *block house*. Si è previsto che tanto i nuovi giunti dalla libertà, che i detenuti tradotti da altri Istituti, che quelli che presentano sintomatologia adducibile a presunto contagio o comprovato contagio a seguito di test debbano essere allocati in aree riservate esclusivamente alla quarantena ed all'isolamento sanitario precauzionale. Nei confronti di tali soggetti, con le dovute cautele, tutti gli operatori devono adoperarsi per alleggerire la situazione di forte stress e di angoscia dovuta all'isolamento sanitario. Laddove tali aree non siano presenti o confacenti a tal fine, è fatto obbligo da parte dell'Autorità dirigente di predisporre determinati spazi finalizzati alla "quarantena" che consta di 14 giorni. Rispetto alla configurazione interna di taluni Istituti, si rappresenta che il suddetto obiettivo - trovare spazi idonei per la quarantena - poteva risultare numericamente difficile da realizzare: vuoi perché ci

⁶ Stante il vincolo di incarico da liberi professionisti, nei confronti degli Esperti art 80 O.P. non vige il vincolo contrattuale obbligatorio di presentarsi sempre e comunque salvo il dovere di avvisare nel caso di assenza prolungata e per ragioni motivate. L'assenza prolungata dà adito a sostituzione momentanea con altro Esperto in elenco.

A questo proposito però si è riscontrato, su chat appositamente fondate sulla piattaforma *WhatsApp* nella fase della pandemia, che non erano pochi tra tutti gli appartenenti alla suddetta categoria a manifestare angosce, dubbi e perplessità sulle modalità di svolgimento di tale incarico. Si era infatti diffusa una sensazione di consapevole incertezza. Nonostante si tenesse sempre a mente l'importanza e la volontà di adempiere al proprio incarico di Esperto ex art 80, di dover sostenere l'utenza a maggior ragione in siffatte eventualità, serpeggiava la percezione di non essere stati adeguatamente tutelati quantomeno sotto il profilo della salute. A fronte di tale comune incertezza era altresì palpabile il timore - in questo clima poco disteso all'interno di ogni P.R.A.P. per cui le informazioni fornite non erano sempre lineari e omogenee - che se ci si fosse assentati anche per poco si sarebbe potuto rischiare di perdere l'incarico. C'era infatti chi era latore di patologie (e maggiormente a rischio contagio da covid 19), chi doveva attraversare più regioni coincidenti con *zone rosse* per andare a lavoro (e ulteriori dubbi sulla necessità di sottoporsi a quarantena), chi perché si è trovato a fronteggiare non solo le conseguenze dell'emergenza pandemica in ordine alle ansie dei detenuti ma anche la vera e propria paura per la possibilità di rivolte.

si trovava di fronte a strutture vecchie e desuete (alcune carceri risultano essere delle antiche fortezze o monasteri), vuoi perché determinati spazi risultano in certi Istituti ammalorati o inagibili anche in seguito ai danni causati dai rivoltosi, vuoi per esigenze sovrapposte e relative alla necessità di inserire soggetti in regime di *sorveglianza particolare* ai sensi dell'art. 14 bis, ter e quater O.P., L. 354/75. Per quanto concerne quest'ultima fattispecie il periodo di inserimento in regime di 14 bis (non superiore a 6 mesi e prorogabile più volte in misura non superiore a 3 mesi) per detenuti di difficile gestione che compromettano l'ordine e la sicurezza dell'Istituto. Le esigenze derivanti dalla sorveglianza particolare cedono il passo ad esigenze specifiche di carattere sanitario ed il periodo di 14 bis può essere scontato non appena si ripristino le condizioni ottimali. In via definitiva laddove sussista carenza di celle idonee è opportuno che quelle che di norma sono destinate alla *sorveglianza particolare* non siano assemblate in modo che in primis siano lasciate all'eventualità dell'isolamento di carattere sanitario.

Nonostante tali accorgimenti il Coronavirus ha lambito tanto detenuti che operatori penitenziari, ma di questo si discuterà più avanti.

I P.R.A.P., in sinergia con le rispettive ASP territorialmente competenti, hanno promosso una campagna di somministrazione di *test* del tipo *tamponi naso-faringeo* e *sierologici* nei confronti di tutti gli operatori penitenziari (e detenuti, dove ritenuto necessario). Anche in questo caso, rispetto all'esordio dell'epidemia e delle tragiche conseguenze scaturenti da essa in ambito penitenziario, la risposta è stata tardiva e discontinua. In ogni caso laddove non è stato effettuato il test sierologico è stato predisposto il prelievo per mezzo del campione estratto con tampone. Il motivo di tale *défaillance* è, anche in questo caso, adducibile alla penuria su tutto il territorio nazionale di reagenti utili a predisporre tale tipo di analisi. In secondo luogo, al di là dei costi esorbitanti utili a portare a conclusione una simile mappatura a seguito di screening di massa, ci sarebbe da obiettare che i tamponi siano stati eseguiti in un'unica soluzione ma non siano stati ripetuti con cadenza quantomeno mensile. A tal proposito la comunità scientifica e gli specialisti virologi raccomandavano l'essenziale necessità della ripetizione con cadenza quantomeno settimanale di siffatti test. Di tale avviso è Luciano Lucania, Presidente della Società Italiana di Medicina e Sanità Penitenziaria (SIMSPE), che in comunicati diffusi a partire dal 26 di marzo c.a., ha ammonito la Dirigenza del D.A.P. e la società civile a proposito dei rischi insiti nel contagio all'interno delle *comunità chiuse*. La SIMSPE, seguendo con i propri operatori il diffondersi tanto di patologie quali la *tubercolosi*⁷ (specie nei casi

⁷ Patologia per la quale si è rilevato un caso nel febbraio 2020 nell'Istituto di Agrigento.

Cfr. "Tubercolosi nel carcere di Agrigento: Venti persone positive al test. Effettuati circa 150 test tra detenuti, agenti della polizia Penitenziaria e docenti: non significa che i 20 positivi siano malati, ma occorreranno ulteriori accertamenti",

di manifestazioni latenti) così come l'*HCV* e l'*HIV*⁸, la gestione delle *psicopatologie*⁹, ed oggi l'emergenza *Coronavirus*, chiede a gran voce un riordino della Sanità penitenziaria per poter rispondere adeguatamente alle esigenze di un'utenza particolare. La SIMSPe invoca dunque il rinnovo del modello di erogazione delle prestazioni in modo da adempiere a adeguate prassi clinico-preventive¹⁰.

Col il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 marzo è stata predisposta una regolamentazione, se pur in via transitoria, degli ambiti penitenziari nella prospettiva di prevenzione del virus. Per ovviare alla diffusione pandemica se da una parte sono state inserite la possibilità di poter effettuare un numero maggiore di telefonate, nuove modalità di colloqui visivi per mezzo di telefoni cellulari *smartphone* o videoconferenza su piattaforma *Skype* – essendo stati bloccati quelli in presenza o visivi - dall'altra vigono limitazione di permessi premiali, di affidamento in prova, libertà vigilata, semilibertà ai sensi dell'art 21 O.P. . Si segnala altresì l'ostacolo relativo alla penuria di braccialetti elettronici in dotazione al Ministero dell'Interno, così come i soggetti senza alcun riferimento abitativo. Fattori, questi, che hanno ulteriormente congestionato e condizionato i pronunciamenti della Magistratura di sorveglianza. Tali misure, adottate dal D.A.P. in una logica predittiva e preventiva, hanno però alimentato il forte disappunto dei detenuti che vedevano che mentre ai loro cari veniva fatto divieto di potersi presentare a colloquio in carcere per scongiurare il rischio di contagio non venivano tempestivamente predisposte le misure preventivate con le Note e Circolari per quanto attiene i D.P.I. che il personale doveva utilizzare. Ulteriori problematiche insorgevano per il versamento di contante sul conto corrente del detenuto da parte di parenti o terzi autorizzati - utile ad acquistare prodotti al "sopravvitto" -, o il ricevere pacchi da casa con alimenti o altri beni consentiti. Problemi tutti risolti ma che nel complesso, così come le iniziali difficoltà per

HuffingtonPost, 29/02/2020 https://www.huffingtonpost.it/entry/tubercolosi-nel-carcere-di-agrigento-venti-persone-positive-al-test_it_5e5a622fc5b601022111480av

⁸ La pericolosa diffusione ad ampio raggio dell'*HIV* nel contesto penitenziario è stata bloccata grazie all'impiego di terapie farmacologiche che inibiscono la carica virale nonostante comportamenti a rischio quali ad esempio la pratica del tatuaggio artigianale, incauto furto di lamette per l'igiene personale, pratiche sessuali di natura omosessuale, uso di sostanze stupefacenti e altri tipi di contatti di natura ematica.

⁹ Al di là della fase Covid-19, sussiste il problema delle psicopatologie o del voler compensare soggetti che mal si adattano alla vita da reclusi e necessitano di appoggio di carattere farmacologico. Presso la C.R. di Spoleto i detenuti che assumo terapia sarebbero il 97%, cifra enorme; a Lucca tocca il 90%, a Vercelli l'86%. La presenza di psichiatri in questi istituti era garantita di media per 7,4 ore settimanali ogni 100 detenuti. L'assenza in molte camere di pernottamento di una cabina doccia funzionante porta tutti gli utenti a rivolgersi ai servizi posti nelle aree comuni.

"Il carcere al tempo del Coronavirus. XVI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione", 22/05/2020 https://www.antigone.it/upload/ANTIGONE_2020_XVIRAPPORTO%202.pdf

¹⁰ "La medicina penitenziaria: «Ridisegnare il sistema dell'assistenza sanitaria in carcere». Il contributo di Luciano Lucania, Presidente della Società italiana di medicina e sanità penitenziaria", Sanità Informazione, 21/05/2020. <https://www.sanitainformazione.it/uncategorized/la-medicina-penitenziaria-ridisegnare-il-sistema-dellassistenza-sanitaria-in-carcere/>

mandare a regime il sistema delle ulteriori telefonate e delle videoconferenze, hanno incrementato l'exasperazione di chi percepiva quale unica prospettiva quella del topo in trappola in rapporto al virus.

I dati del Ministero della Giustizia all'08/04/20 relativi alla diffusione del covid-19 in carcere ammontano a 58 positivi dei quali la maggior parte risulterebbe asintomatico. Tali detenuti vengono inseriti in camera di pernottamento singola in isolamento sanitario. Dei suddetti 58 detenuti, 11 sono stati ricoverati in nosocomi del Sistema sanitario nazionale per via delle loro condizioni. Il Ministero informa inoltre che finora tra i contagiati nell'ambito degli agenti della Polizia Penitenziaria, su un totale di 178, sono ricoverati in ospedale 18 unità, mentre 20 sono sotto osservazione in quarantena in caserma agenti, tutti gli altri sempre in isolamento ma nella propria abitazione¹¹.

È del 23 aprile la notizia proveniente dall'Istituto "Le Vallette di Torino" dove si registrano 68 detenuti infetti e 5 ricoveri¹².

Se l'8 marzo è la faticosa data in cui partono più o meno in simultanea le rivolte carcerarie in diversi Istituti, il Covid fa il suo "primo ingresso" in carcere dopo la metà del mese di marzo. Presso la Casa Circondariale di Modena si registra il primo caso accertato di positività di una persona detenuta¹³.

A fine maggio i ristretti che hanno dato esito positivo al virus hanno raggiunto quota 119. Per quanto concerne gli operatori penitenziari (agenti di Polizia Penitenziaria, amministrativi ed area educativa, sanitari) vi è un riscontro di 162 contagi. Secondo il report redatto dagli osservatori dell'Associazione Antigone e delimitato nel tempo fino agli ultimi giorni di maggio, si rileva che il tasso di trasmissione intramurario è superiore a quello registrato nel Mondo esterno. Rispetto a tale constatazione è opportuno effettuare delle specifiche puntualizzazioni: su tutto il territorio italiano ci sono stati pochi Istituti di pena all'interno dei quali si è assistito al diffondersi dell'epidemia – ad esempio Torino con 68 casi e Verona 29 - mentre nel resto delle carceri la situazione è rimasta stabilmente arroccata al tasso 0%¹⁴.

¹¹ "Coronavirus, DAP: 58 i detenuti positivi, 178 gli agenti contagiati", Giustizia News on line – Quotidiano del Ministero della Giustizia, 08/04/2020.

<https://www.gnewsonline.it/coronavirus-dap-58-i-detenuti-positivi-178-gli-agenti-contagiati/>

¹² Giustetti Ottavia, "Torino. L'epidemia dilaga alle Vallette: 68 detenuti infetti, 5 ricoverati", La Repubblica, 23 aprile 2020, Articolo ripreso nella rassegna stampa di "Ristretti Orizzonti"

http://www.ristretti.org/index.php?option=com_content&view=article&id=89493:torino-lepidemia-dilaga-alle-vallette-68-detenuti-infetti-5-ricoverati&catid=220:le-notizie-di-ristretti&Itemid=1

¹³ Relazione al Parlamento 2020, il *Garante Nazionale dei Diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, dott. Mauro Palma.

<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/a5fa1a499fdaf9e241f537006675c158.pdf>

¹⁴ "Il carcere al tempo del Coronavirus. XVI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione", 22/05/2020

https://www.antigone.it/upload/ANTIGONE_2020_XVIRAPPORTO%202.pdf

Un ulteriore problematica che incide negativamente sul contesto detentivo favorendo o amplificando gli effetti della pandemia nelle *comunità chiuse*, ossia in carcere, consiste nell'alta concentrazione di anziani. La popolazione detenuta italiana protende verso la senilità tant'è che sul finire del 2009 i soggetti che superavano i quaranta anni raggiungevano quota 40%. Alla fine del 2019 erano oltre il 50%. La percentuale di chi ha più di 60 anni è più che raddoppiata, passando dal 4,1 all'8,6%.

Ricapitolando, una voce allarmante relativamente al potenziale decesso in caso di contagio in carcere sono sia una predisposizione sorretta da pregresse patologie cronicizzate e sia l'età anagrafica che si staglia sui 60/65 anni secondo quanto previsto dalle buone prassi diffuse dall'Organizzazione mondiale della Sanità e contenute nel *Piano Pandemico nazionale* predisposto dai singoli Paesi che le recepiscono.

C.C.C. ovvero Carcere, Covid, Caos

Assodato che fosse più che plausibile l'esplosione di una pandemia globale di tipo influenzale come quella scatenatasi nell'anno 2003 a partire dal Sudest asiatico – ci si riferisce al ceppo A/H5N1, comunemente detto “aviaria” per via del salto inter-specie dai volatili all'uomo -, l'O.M.S. ha predisposto delle linee guida affinché fossero redatti i suddetti *Piani Pandemici nazionali* e con rigore scientifico ciclicamente aggiornati. Quello italiano, detto inizialmente “*Piano Italiano Multifase per una Pandemia Influenzale*” datato 2002, viene poi sostituito dall'edizione del 2005.

In riferimento a quanto appena affermato, la succitata Società Italiana di Medicina e Sanità Penitenziaria denuncia l'assenza di un *Piano unico per le carceri*. Inoltre, sempre la S.I.M.S.Pe, in riferimento alla linea guida emanata dall'Ufficio per l'Europa dell'OMS dal titolo “*Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention*” del 15/03/2020, critica il fatto che i presupposti ivi contenuti trovino una poco funzionale applicazione alla reale e problematica realtà penitenziaria italiana. Oltretutto le *tensostrutture* impiantate all'interno delle carceri per fronteggiare eventuali casi a rischio contagio, predisposte dalla Protezione civile italiana, rappresentano più dei presidi funzionali al contenimento in via emergenziale piuttosto che delle strutture mobili da impiegare come ambulatori¹⁵.

È bene dunque fare un inciso a proposito della Sanità penitenziaria prettamente detta. Quest'ultima non esiste più nel senso che le competenze sono passate dal Ministero della Giustizia al Sistema

¹⁵ Carceri, emergenza coronavirus. Manca un piano organico e condiviso. Le prigionie possono essere reali polveriere”, Agenpress, 26/03/2020.

<https://www.agenpet.it/2020/03/26/carceri-emergenza-coronavirus-manca-un-piano-organico-e-condiviso-le-prigionie-possono-essere-reali-polveriere/>

sanitario nazionale¹⁶ per cui in ciascun Istituto penitenziario operano i sanitari (medici, psicologi, psichiatri e paramedici) dell'ASP di competenza per Provincia. Il Direttore dell'Unità di Medicina protetta¹⁷ dell'Ospedale Belcolle di Viterbo, Giulio Starnini¹⁸ - infettivologo, epidemiologo, dirigente sanitario -, in qualità di consulente¹⁹ è l'autore dell'elenco di patologie a rischio e fattori predisponenti quali l'età anagrafica che si attesta sui 70 anni. Ebbene tale elenco, che nell'ottica di prevenzione di potenziali contagi all'interno degli Istituti penitenziari è stato recepito ed inserito nella "contestata" nota del DAP, poi diffusa il 21 marzo 2020 in tutte le carceri e per conoscenza all'Autorità giudiziaria, è stato imputato quale "reo" che avrebbe ingenerato il cortocircuito che ha dato adito alle detenzioni domiciliari anche per quei pochi soggetti, 4, reclusi al Regime speciale del 41 bis e per qualche centinaio dell'Alta sicurezza. La Magistratura di sorveglianza, messa di fronte ad una situazione di stallo dal momento che i Dirigenti del DAP pare non abbiano prontamente risposto alle sollecitazioni dei Giudici di sorveglianza in modo da illustrare dei precisi piani per fronteggiare il peggio, ha proceduto applicando la normativa corrente. Tale passaggio ha generato il panico ma soprattutto lo sdegno e le proteste della pubblica opinione ed ha parimenti diviso gli esperti ed addetti ai lavori. È disceso da tale dibattito uno scontro di natura politico-istituzionale sul quale non è opportuno in questa sede soffermarvisi. Ma l'andamento degli eventi che ha visto in primis scoppiare le rivolte a partire dall'8 marzo, poi la Nota del D.A.P.²⁰ e lo strascico di polemiche riguardo alla detenzione domiciliare di elementi afferenti alle associazioni mafiose, ed infine un "congelamento" della stessa

¹⁶ Con la circolare N° PROT. N. 1190651/2008 si sancisce il "Trasferimento del Servizio Sanitario Penitenziario al Servizio Sanitario Nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro del personale medico ed infermieristico, delle risorse finanziarie, delle attrezzature e dei beni strumentali".

¹⁷ I reparti di medicina protetta trovano fondamento normativo nell' art. 7 della L. 12 agosto 1993 n. 296 (GU n. 188 del 12 agosto 1993. ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187 recante nuove misure in materia di trattamento penitenziario, nonché sull'espulsione dei cittadini stranieri").

<<I reparti di Medicina Protetta sono Unità Operative Ospedaliere, strutturalmente e funzionalmente autonome nell'ambito dell'Ospedale di appartenenza, con proprio personale medico, infermieristico, ausiliario tecnico-sanitario, destinati esclusivamente ad accogliere i detenuti che necessitano di ricovero in luogo esterno di cura. La sicurezza e l'ordine è assicurata 24/h da un nucleo stabile e specializzato di polizia penitenziaria specificatamente proposto, assegnato di norma, all'Istituto penitenziario di pertinenza territoriale. Tali strutture sono in grado di offrire ai detenuti ricoverati tutti i servizi specialistici presenti nel nosocomio, attraverso la collaborazione delle altre U.U.O.O. dell'Ospedale di appartenenza, in condizione di elevata sicurezza>>.

In, Starnini Giulio, I reparti di Medicina Protetta, Ristretti Orizzonti, giugno 2013.

http://www.ristretti.it/commenti/2013/giugno/pdf6/articolo_starnini.pdf

¹⁸ cfr. "Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere", audizione del Direttore dell'Unità operativa complessa Medicina protetta "Azienda sanitaria Viterbo" Ospedale Belcolle, dottor Giulio Starnini, 10/06/2020

https://www.camera.it/leg18/1230?shadow_montecitorio_chiosco=37758

¹⁹ Il dott. Starnini risulta essere "comandato" (comando annuale) dall'ASL quale medico per l'Amministrazione penitenziaria. In sintesi corrisponderebbe ad un medico strutturato nell'ambito dell'Amministrazione penitenziaria e che con altri 9 colleghi circa, dopo la riforma, è transitato al Ministero della Sanità.

²⁰ M_DG.GDAP.21/03/2020.0095907.U , ad oggetto: Segnalazione all'autorità giudiziaria, del 21/03/2020.

Nota cui seguirebbero la ricollocazione in carcere dei detenuti oggetto del “contendere”, ci porta ad effettuare alcune valutazioni.

Per quanto concerne l’incompatibilità col regime carcerario, essa deve essere dedotta sulla base di valutazioni soggettive in merito a determinate patologie ed in merito all’età del soggetto. È sempre lo Stato che, nel caso di patologie non gestibili all’interno delle mura dell’Istituto di appartenenza si rivolge alle strutture del Sistema sanitario nazionale all’esterno. In determinate circostanze si provvede affinché il soggetto sia assistito presso una delle Unità di Medicina protetta ovvero strutture sanitarie in cui vi operano equipe mediche ma presidiate sotto il profilo della sicurezza da personale della Polizia penitenziaria, naturalmente con le proverbiali sbarre alle finestre.

Il Sottocomitato per la Prevenzione della Tortura²¹ (S.P.T.) ammonisce gli Stati rispetto alla gestione penitenziaria nella fase pandemica affermando che *«il divieto di tortura, trattamenti o pene crudeli inumani o degradanti non può essere derogato, neppure in circostanze eccezionali ed emergenze che minacciano la vita della nazione. È assiomatico che lo Stato sia responsabile dell'assistenza sanitaria di coloro che sono sotto la sua custodia e che abbia un dovere di diligenza nei confronti del personale penitenziario e sanitario. Le Regole di Nelson Mandela chiariscono che “... I detenuti dovrebbero godere degli stessi standard sanitari disponibili per la comunità esterna, e dovrebbero accedere ai servizi di cura necessari gratuiti senza discriminazione a causa della loro posizione giuridica^{22”»}.*

Ed ancora il S.T.P., riguardo agli interventi necessari per salvaguardare la salute dei detenuti in ambiente ristretto, sottolinea che è opportuno: *«Effettuare urgente valutazione del rischio per individuare le persone maggiormente a rischio nell’ambito della popolazione detenuta e tenendo conto di tutti i particolari gruppi vulnerabili; Ridurre la popolazione carceraria e altri gruppi ovunque ristretti, ove possibile, attuando modelli di liberazione provvisoria, temporanea o anticipata per quei detenuti nei confronti dei quali è possibile attuare tale misura, tenendo pienamente conto delle misure non detentive così come previsto dalle Regole di Tokyo; ... Porre particolare enfasi sui luoghi di detenzione in cui l’occupazione supera la capienza ufficiale e in cui la capienza ufficiale si basa sui metri quadri per persona, che non consente il distanziamento sociale così come stabilito dalle indicazioni standard fornite all’intera popolazione»*.

²¹ Viene istituito per mezzo del “Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed ogni altro trattamento o punizione crudeli inumani e degradanti”, ONU, adottato il 18 dicembre 2002, (art. 2).

²² cfr. “Misure che le autorità devono adottare in merito a tutti i luoghi di privazione della libertà personale, comprese le carceri, le strutture di detenzione per immigrati, i rifugi chiusi, gli ospedali psichiatrici e altre strutture sanitarie”, in “Parere del Sottocomitato per la prevenzione della tortura agli Stati parte e ai Meccanismi Nazionali di Prevenzione in relazione alla pandemia di coronavirus”, adottato il 25 marzo 2020, Sottocomitato per la prevenzione della tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

Ma per tornare al fattore squisitamente sanitario e clinico, il punto di vista di un medico è sempre orientato tanto alla salvaguardia della salute del singolo che delle collettività, specie delle comunità chiuse. La sua visione, di norma dovrebbe andare al di là delle questioni inerenti la sicurezza.

Il potenziale contagio in carcere, in particolare nelle Regioni col più alto tasso riscontrato, avrebbe sicuramente comportato una diffusione abnorme. Sta di fatto che, rispetto alle corrette potenziali previsioni catastrofiche, salvo sporadici casi tra taluni detenuti e tra gli operatori penitenziari (agenti della Polizia penitenziaria, personale amministrativo e dell'area educativa, e personale sanitario), non si sono registrati numeri che potessero far presagire una diffusione letale così come avvenuto all'interno delle strutture per anziani (CRA) e REMS. Fermo restando che per la tutela della salute il DAP, quando non può ottemperare con i propri mezzi si rivolge alle strutture della Sanità nazionale, senza degli specifici piani di emergenza si sarebbe andato in contro allo stallo del Sistema per come si era presagito potesse accadere in caso di epidemia a vasto raggio su tutto il territorio nazionale. Meno di 200 i casi di agenti di Polizia penitenziaria positivi al Covid e poche unità gli agenti in rianimazione.

Effettuare poi il novero delle vite umane spezzate²³, 13 in tutto tra i detenuti nell'ambito di tutti gli Istituti in rivolta, per l'Italia diviene un ulteriore primato tanto tragico che negativo. Nella Relazione al Parlamento 2020, il *Garante Nazionale dei Diritti delle persone detenute o private della libertà personale*²⁴, a proposito delle vittime afferma: «... tredici persone decedute, sottolineando il fatto che di esse sono stati stentatamente riportati i nomi, quasi archiviando la loro morte come 'effetto collaterale' delle rivolte, *casualities*. Ben undici delle persone decedute erano straniere (cinque a Modena, quattro, da qui provenienti, decedute ad Alessandria, Verona, Parma, Ascoli Piceno, altre tre a Rieti e una a Bologna). Secondo i primi accertamenti, tutte le morti sono riconducibili a ingestione di farmaci e/o metadone²⁵, dopo l'irruzione nelle infermerie, o anche all'intossicazione da

²³ Cicchetti Enrico, "Il panico da coronavirus arriva fino alle carceri: i perché delle rivolte. Le proteste dei detenuti dopo la sospensione dei colloqui con i familiari per l'emergenza Covid-19. Sei morti nel penitenziario di Modena, due agenti sequestrati a Pavia. Evasione a Foggia, fiamme dal San Vittore di Milano", Il Foglio, 9 Marzo 2020

<https://www.ilfoglio.it/cronache/2020/03/09/news/il-panico-da-coronavirus-arriva-fino-alle-carceri-i-perche-delle-rivolte-305321/?underPaywall=true>

²⁴ Relazione al Parlamento 2020, il *Garante Nazionale dei Diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, dott. Mauro Palma.

<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/a5fa1a499daf9e241f537006675c158.pdf>

²⁵ A proposito dell'uso improprio di metadone mescolato a "booster": «La stessa sostanza, quando si cambia il modo di assumerla, può avere effetto "sballante" o meno. Quando si voglia usare quella sostanza per scopi curativi, è necessario che non sia "sballante", e che non induca quindi un attaccamento per l'effetto immediato. È il caso del metadone, prodotto come sciroppo e utilizzato per la terapia della dipendenza da altri oppiacei: è anzi proprio questo il motivo per cui è "terapeutico", e cioè che è lento. Se sono però di potenza limitata o a distribuzione cerebrale lenta, per renderli

fumo per gli incendi come fattore concorrente». Ancora il Garante Nazionale riferisce a proposito dei ferimenti registrati nel corso dei disordini partiti l'8 marzo si contano: 69 casi tra i detenuti, più di 100 tra le schiere della Polizia penitenziaria, cinque tra gli operatori sanitari. Ed inoltre si segnala il caso di 2 agenti tenuti in ostaggio nel corso della rivolta presso il carcere di Melfi e la "chicca" da guinness, ovvero 72 detenuti evasi dall'Istituto di Foggia (intercettati tutti al di fuori di uno solo).

Sebastiano Ardita, già Direttore dello strategico Ufficio Detenuti e Trattamento del D.A.P., è del parere che le *rivolte* rappresentino il punto di caduta del Sistema penitenziario dopo anni in cui si è allentata la corda. Sarebbe a suo avviso inoltre mancata concertazione con la Direzione Nazionale Antimafia. Ci sarebbe stata, a giudizio del Consigliere, un'inversione di tendenza rispetto ai tempi in cui nell'ambito della gestione dell'Amministrazione penitenziaria si procedeva a coniugare un rapporto sinergico tra la Magistratura antimafia e la Magistratura e alti Dirigenti del DAP in funzione della gestione dei circuiti penitenziari dell'Alta Sicurezza (AS1, AS2, AS3²⁶) e delle sezioni in cui vengono gestiti i detenuti in Regime speciale ai sensi dell'art. 41 bis O.P. .

Di fatto è una prassi assodata che un Magistrato di sorveglianza o Dirigente del D.A.P. o un Direttore di Istituto alzi la cornetta per, informalmente, valutare determinate soluzioni onde evitare spiacevoli conseguenze a situazioni che momentaneamente potrebbero apparire senza uscita. I magistrati al D.A.P. un tempo vi trascorrevano tutta la vita mentre oggi a livello di cultura diffusa non vi sono neanche nuovi manuali di Diritto penitenziario e sono scomparsi i Penitenziaristi²⁷.

Dopo l'emanazione della circolare del 2007 che vedeva per l'appunto la distinzione delle sezioni di Alta Sicurezza e per i 41 bis, esse - le sezioni - erano predisposte in modo tale da non lasciare spazi di manovra, tanto fisici quanto simbolici. Agli appartenenti alle associazioni criminali di stampo mafioso di fatto veniva precluso di potersi spostare liberamente all'interno delle sezioni. In base a ciò si poteva e si può parlare di sezioni in *regime custodiale chiuso*, nelle quali le celle restano per l'appunto chiuse salvo che nei momenti della giornata in cui si può accedere alle attività consentite

"interessanti" un modo è utilizzare dei "boosters", cioè delle sostanze in combinazione che ne amplificano l'effetto in maniera immediata. Quello che non sballa da solo può quindi farlo un po' se mischiato con alcol, tranquillanti. Questo espediente però aumenta la pericolosità: nel sangue di chi va in overdose dopo aver preso eroina e averci bevuto sopra, per esempio, i livelli di eroina non sono particolarmente alti: segno che l'overdose è derivata dall'interazione, anche con dosi considerate sicure».

"Così è cambiato il modo di drogarsi. Un medico analizza il terribile caso di Terni", Il Primato nazionale, 13/07/2020 <https://www.ilprimatonazionale.it/scienza-e-tecnologia/modo-drogarsi-medico-analizza-caso-terni-162623/>

²⁶ Nelle sezioni per AS1 accedono quanti sono già stati ristretti nella massima sicurezza e declassificati dal 41 bis, nell'AS3 elementi delle mafie di minore pericolosità sociale, mentre gli AS2 rientrano nell'ambito di soggetti condannati per reati di eversione e terrorismo.

²⁷ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Audizione del Presidente della I Commissione del Csm, Sebastiano Ardita e il seguito dell'audizione del Direttore Generale della Direzione detenuti e trattamento - del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dottor Giulio Romano. Mercoledì 17 giugno 2020. https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=10753

(ora d'aria, studio e frequenza scolastica o di funzioni religiose, socialità in piccoli gruppi che nel caso dei 41 bis non superano le 4 unità, colloqui con operatori o parenti ecc).

Partendo dal presupposto che le strutture e le celle –dette anche “camere di pernottamento” - risultano già piccole ed ancor di più se sovraffollate, per ovviare alla raccomandazioni della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (CEDU), cui con molta difficoltà lo Stato può adeguarsi, si è probabilmente ricorso alla “*sorveglianza dinamica*”²⁸ (anche laddove non fosse strettamente necessario) per cui le celle restano aperte, il personale di vigilanza è ridotto al minimo ricorrendo a sistemi di videosorveglianza e sollecitando la responsabilizzazione dei soggetti ristretti. Purtroppo ciò è avvenuto anche in sezioni appartenenti al circuito dell’Alta Sicurezza. E ciò si sarebbe verificato per la tendenza a demandare ai Provveditorati regionali tali decisioni piuttosto che avocarle alle Sedi centrali. A tal proposito, nell’ambito di questa bagarre politico istituzionale nel bel mezzo di un’emergenza pandemica, c’è chi addirittura provocatoriamente si chiede se oggi il carcere è o meno sotto il controllo dello Stato.

Sempre secondo Sebastiano Ardita si registra una inversione di tendenza, lassismo e degenerazione che ha portato a doversi adattare a situazioni difficilmente superabili quali ad esempio il sovraffollamento – problema che ciclicamente si ripresenta nella realtà italiana - e la detenzione all’interno di celle che garantiscano a stento lo spazio minimo della vivibilità in ottemperanza alle normative sovranazionali. Lo spazio minimo vivibile per le celle corrisponde a 4 metri quadrati, ad esclusione di quello occupato dal letto, bagno e mobilio. Non è un caso, anzi è diventata una pratica di routine nell’ambito dei ricorsi alla Giustizia civile, che i detenuti facciano appello ai parametri fissati dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo di Strasburgo – CEDU, anche quando non ne avrebbero titolo (ne senso che non sono stati reclusi in celle di dimensioni inferiori ai 4 mq). Sovente l’Italia è tenuta, in ragione delle succitate carenze infrastrutturali, ad adempiere per tramite dell’Autorità giudicante in materia ed è altresì spesso costretta a risarcire somme in denaro a titolo di ristoro per il grave disagio patito in determinati fasi della carcerazione in taluni Istituti di pena da parte dei detenuti ricorrenti²⁹; ovvero elargire il corrispettivo convertito in *giorni di liberazione anticipata* da decurtare al totale della pena. È come risolvere un’emergenza mettendo un cerotto su di una falla. Prima o poi se ne creeranno di altre se non si mette mano ad una radicale riforma tanto

²⁸ De Pascalis Massimo, a cura di, La sorveglianza dinamica - Dispense Istituto superiore di studi penitenziari – ISSP - n°1, marzo 2013.

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=4_81&facetNode_2=3_1&previousPage=mg_1_12_1&contentId=SPS936939

²⁹ “Massa, 1.324 giorni in una cella troppo piccola: detenuto vince ricorso contro lo Stato. Dovrà essere risarcito con 10.592 euro, otto per ogni giorno di trattamento inumano”, La Repubblica, 24/08/2016 https://firenze.repubblica.it/cronaca/2016/08/24/news/massa_1_324_giorni_in_una_cella_troppo_piccola_detenuto_vince_ricorso_contro_lo_stato-146568214/

normativa quanto infrastrutturale che sistemica nel senso di criteri organizzativi, pur considerando risorse limitate.

Secondo quanto prospettato nella relazione dell'Associazione Antigone dal titolo "Il Carcere al tempo del Coronavirus³⁰" il tasso di contagio in carcere è significativamente più alto rispetto a quello della società libera. Il tasso di affollamento che compete gli Istituti di pena del nostro Paese risulta essere nettamente superiore – con enorme predominanza di uomini piuttosto che donne - rispetto a quello del resto d'Europa. Unico esempio che regge in senso negativo il confronto con la realtà italiana è costituita dal Belgio che nei primi mesi del 2019 si stagliava al 120,5% contro il 119% del Bel Paese. Nello stesso periodo in tutto il Continente europeo la media di sovraffollamento era del 96%.

Sempre a proposito dell'Italia, nel periodo coincidente allo scoppio della pandemia da Covid-19 le carceri presentavano un tasso di sovraffollamento pari al 130,4%. Si stima che in quella fase in Italia ci si sia trovati di fronte ad un esubero di detenuti pari a 15.000 rispetto alla disponibilità di brande nelle celle. Si sottolinea che a causa delle dimensioni anguste delle camere di pernottamento degli Istituti penitenziari, i Direttori degli stessi sono spesso costretti ad avallare malvolentieri l'inserimento della terza branda sovrapposta, evento che in genere dà adito a proteste in seno alle sezioni. Diviene sempre più difficile l'applicazione del rispetto del criterio secondo cui è necessario che sussista uno spazio abitabile, ad esclusione delle suppellettili, mobilio e brande, pari a 4 metri quadri per detenuto. Nella metà del mese di maggio del corrente anno il sovraffollamento assume trend decrescenti. Infatti si attesta a 112,2%. Tale decremento, pari a 8.551 soggetti, è imputabile all'adozione di una politica più orientata alle concessioni di benefici di legge, ed in particolare della *detenzione domiciliare* ai sensi della art. 47 O.P.³¹.

³⁰ "Il carcere al tempo del Coronavirus. XVI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione", 22/05/2020

https://www.antigone.it/upload/ANTIGONE_2020_XVIRAPPORTO%202.pdf

³¹ La *detenzione domiciliare* ai sensi della art. 47 O.P.: può essere concessa - quando la pena ha già iniziato l'esecuzione - dal Tribunale di sorveglianza o dal Magistrato di Sorveglianza (in linea provvisoria nel caso in cui sussista un grave pregiudizio riconducibile ad una protrazione della detenzione); ovvero dal Pubblico Ministero che, nel caso in cui la pena non sia già decorsa, può emettere un ordine di esecuzione o la può sospendere (ed in tal caso il soggetto può presentare istanza di concessione della misura).

Ai sensi della Legge 354/75 la detenzione domiciliare può essere ordinaria (art. 47 Ter), purché si tratti di detenuto non recidivo e rientrante in un'età anagrafica di 70 anni compiuti, fatta eccezione per i condannati per reato riconducibile alla riduzione in schiavitù e tratta, reati a sfondo sessuale, associazione a delinquere, sequestro di persona, reati associativi rientranti nell'art. 4 bis dell'Ordinamento Penitenziario. Inoltre, possono presentare istanza di liberazione anticipata chi ha da scontare una pena residua inferiore a 4 anni, se donna in cinta o madre di figli al di sotto del decimo anno di età, padre di figli al di sotto del decimo anno di età, in caso di condizioni di salute gravi che richiedano il ricorso all'ausilio di presidi sanitari territoriali, di soggetto ultra sessantenne o minore di anni ventuno. Infine chi deve scontare una pena residua inferiore ai due anni salvo che ricorra un reato aggravato dall'art. 4 bis O.P..

Invece per quanto riguarda la detenzione domiciliare speciale ai sensi dell'art 47 quinquies O.P. cui possono accedere soggetti che hanno scontato un terzo della pena o 15 anni nel caso di detenuti condannati alla pena perpetua. La fattispecie prevede anche i domiciliari per persone affette da sindrome auto immune, grave deficienza immunitaria, o l'HIV. Infine ritroviamo la detenzione domiciliare per pene anche residue non superiori ai 18 mesi ai sensi della Legge

Ma per tornare alla fase dell'emergenza pandemica e della percezione del rischio di contagi nelle carceri, perché dunque si sarebbe verificata una flessione di 8.551 soggetti della popolazione detenuta? Tali numeri sono correlati al congelamento delle percentuali di arresti ad opera delle Forze dell'ordine direttamente proporzionale alla non sussistenza di reati di strada, o di quelli tipici della micro criminalità e per fatti di droga. Ciò perché nella fase del *lockdown* era sconsigliabile contravvenire alle imposizioni del decreto Cura Italia e farsi cogliere addirittura in strada mentre ci si accingeva a compiere azioni delittuose. Ovvio incorrere nelle maglie della Giustizia sarebbe stato enormemente più facile. Si è registrato invece un incremento dei crimini informatici e si hanno pochi dati relativi a denunce per violenze domestiche. Per ovvii motivi, durante il lockdown è più probabile che gli autori di violenze e abusi intra-familiari abbiano avuto molte più possibilità di farla franca e viceversa, in particolari bambini e donne, hanno poche opportunità per sottrarsi ai loro aguzzini o di denunciare. In questi frangenti anche il lavoro dei Tribunali e del Sistema Giustizia tutto ha subito un blocco nell'immediatezza per poi riprendere per mezzo dello smart working da casa per quanto compete l'amministrazione e le cancellerie. La concessione di detenzioni domiciliari ammontano a 3.282 dall'entrata in vigore del D.P.C.C.M. detto Cura Italia. I detenuti che ne hanno beneficiato sono stati condannati per crimini di lieve entità avendo una pena residua pari a 18 mesi.

In tutto lo Stivale i soggetti reclusi rientranti nell'"Alta Sicurezza" ammontano a 744. Di questi 390 con condanna definitiva e 354 in custodia cautelare. I ristretti in Regime speciale ai sensi dell'Art. al 41 bis O.P. che risultano aver fruito di domiciliari non sono superiori a 4 unità. Tra essi, dopo la sospensione della circolare e nota del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria che sarebbe stata concausa di una serie di affidamenti "inaspettati", per tali soggetti sono stati revocati i provvedimenti e si sono riaperte le porte del carcere.

Rispetto alle Regioni d'Italia in cui il virus ha sortito effetti persistenti ed esponenziali, i dati rilevati riguardo le carceri situate in tali territori a fine maggio disegnano una mappa desolante: nell'Istituto di Como il tasso di affollamento è di 161,4%, in quello di Pordenone è di poco inferiore ossia 156,8%, a Vigevano si scende al 148,7%, a Busto Arsizio 148,3%, e in direzione del confine, Tolmezzo con la cifra di 148,3% di presenze³².

199/2010 salvo che ricorra l'applicazione dell'art 4 bis (per i reati ostativi), o del 14 bis O.P. (isolamento), o che la persona non possa fruire di un idoneo domicilio.

³² "Il carcere al tempo del Coronavirus. XVI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione", 22/05/2020
https://www.antigone.it/upload/ANTIGONE_2020_XVIRAPPORTO%202.pdf

Sistemi integrati di safety e security: il potenziale dell'Artificial Intelligence per una pragmatica progettualità della governance penitenziaria del futuro

La causa principale dell'ansia degenerata poi in protesta violenta da parte dei detenuti, come già detto, risiede nel fatto che rispetto all'emergenza in atto, per motivi logistici soprattutto inerenti il reperimento ed accaparramento di materiali e presidi sanitari, la predisposizione attiva di tali presupposti è stata tardiva. Il blocco dei colloqui (poi ripresi in modalità *video call* per mezzo di piattaforma *Skype* o per mezzo di *smartphone* istituzionali), il rischio che il virus potesse transitare dentro le carceri a causa del contatto con qualche operatore (piuttosto che per mezzo dei familiari dei detenuti a colloquio), la confusione generata dal susseguirsi vorticoso di Note e Circolari per quanto concernevano gli accorgimenti posti in essere dal DAP e probabilmente le modalità di comunicazione in certe circostanze poco adeguate, hanno fatto sì che i detenuti “dessero fuoco alle polveri”. Anche in quegli Istituti in cui si è posta molta attenzione alle modalità di comunicazione per trasmettere tale delicato messaggio alla popolazione detenuta si sono verificati disordini e rivolte. C'è da dire che molti detenuti, 50.000 in tutto, non hanno partecipato alle sommosse ma molti altri hanno dato vita ad azioni che hanno causato milioni di euro di danni alle strutture in un momento così delicato e critico, distogliendo conseguentemente risorse umane ed economiche per contenere e per tornare lentamente alla normalità. In un periodo storico di molto preoccupante deficit economico per lo Stato e ancor di più per le famiglie italiane, il distogliere milioni di euro per effettuare, dove possibile, le riparazioni alle infrastrutture che sono risultate agibili appare una questione altrettanto critica e controversa.

Nondimeno, e questo è il parere dell'Epidemiologo Giulio Starnini, solo il caso ha voluto che i numeri e le statistiche non abbiano rispecchiato trend negativi ovvero il tasso di contagio e di mortalità all'interno di *comunità protette*, quali sono in effetti le carceri, è stato oltremodo lieve rispetto alle previsioni ed attese. Qualora invece la suddetta percentuale di positivi al virus nell'ambito di soggetti ristretti nei rispettivi Istituti avesse superato il livello di guardia non ci sarebbero state idonee allocazioni dal punto di vista della sicurezza, tanto quella sanitaria che quella afferente il dato prettamente custodiale.

Eventi di rottura come il covid-19 sono stati un ottimo (tragico) banco di prova per saggiare le risorse del presente. Si ha dunque a disposizione una “seconda occasione” per ottimizzare il tempo in modo da predisporre delle risoluzioni temporanee nell'imminenza ed iniziare a porre le basi per una più profonda risistemazione o perfezionamento di tutto il Sistema penitenziario italiano.

Quanto di seguito si propone e suggerisce potrebbe essere dunque connotato da una valenza teorica per ampliare il dibattito inerente la gestione penitenziaria del domani ma, al contempo, tali input nella

loro stringatezza potrebbero essere letti alla luce di un potenziale di pragmatica progettualità.

È improcrastinabile iniziare a prevedere sistemi integrati di *safety* e *security* per ridare al carcere il ruolo che gli spetta, in primis un luogo di (corretta e non distorta) identità e dignità, di Giustizia e rispetto delle regole. Un luogo dove crescere per mezzo di reali e concreti stimoli per poi riuscire a reinserirsi senza traumi come una persona diversa ma migliore.

Oltre al *sovraffollamento*, tra i problemi del carcere, cruccio tanto degli operatori che dei detenuti, è rendere la pena produttiva con *studio*, *formazione* e soprattutto *lavoro*³³. Soprattutto per quest'ultima voce, il lavoro, l'Amministrazione penitenziaria non riesce adeguatamente ad adempiere al suo mandato. Iniziare dagli spazi e architetture può essere utile innanzi tutto a trasfigurare la percezione di uno Stato efficiente, sicuro e che pone attenzione a chi ha commesso errori. Iniziamo dunque dall'edilizia penitenziaria in rapporto a modelli diffusi ed efficienti di vigilanza dinamica. Rispetto a quanto finora desunto dall'esperienza impattante con la pandemia in ambienti che rappresentano la quintessenza della sicurezza, ovvero il carcere, è bene sottolineare l'ormai imprescindibile rapporto sinergico dei concetti di *security* e di *safety* nell'ampio alveo della Pubblica sicurezza e della salvaguardia dell'Ordine pubblico³⁴. Altrettanto utili i concetti di *Safety reattiva* e *proattiva* acquisiti nel campo dell'*aviation security* per la *prevenzione di incidenti* partendo dallo studio degli stessi. *Security* e *safety* rappresentano «...due diversi livelli di analisi e pianificazione, di competenze e responsabilità, di servizi e misure, compiutamente delineati e disciplinati, che devono “dialogare”³⁵». Fatte interfacciare in modo tale da costituire un *sistema univoco*, quest'ultimo si presta magnificamente all'analisi, gestione e risoluzione di dinamiche penitenziarie. Tale sistema/approccio potrebbe essere impiegato per valutare - con ulteriori ausili quali l'analisi dei *big data*, *simulazioni in ambiente virtuale* e l'impiego dell'A.I. - il rischio da contagio da coronavirus o, laddove possibile, per disincentivare preventivamente azioni che potrebbero sfociare in rivolte, mettendo in sicurezza tanto il personale³⁶ che la popolazione detenuta. Laddove per metter in sicurezza si può alludere anche a piani di evacuazione e/o esfiltrazione/estrazione da ambienti potenzialmente assimilabili in

³³ cfr., Monetini Settimio, “Istituti Penitenziari: promozione della sicurezza nelle sezioni detentive”, Ambiente & Sicurezza sul Lavoro 4_2014, pagg. 38-44. <https://www.insic.it/GetAllegato.aspx?GuidAllegato=6cab721a-57ac-4735-8b7e-3ef854d9470e>

³⁴ Alioto Carmelo Nicola, “Pubbliche manifestazioni tra safety e security. I limiti generali tra *safety* e *security*”, Polizia moderna, 10/01/2020 <https://poliziamoderna.poliziadistato.it/articolo/3535e185b1e70134099281328>

³⁵ Braga Gianluca, Cappiello Teresa, Favia Brunella, Gaspari Valeria, Parente Gianfranco, “Il sistema integrato di *safety* e *security* nelle manifestazioni pubbliche”, XXXII Corso di formazione dirigenziale per l'accesso alla qualifica di Viceprefetto giugno – ottobre 2018 Project work.

³⁶ Lucidi Marco, a cura di, “Valutazione qualitativa dei rischi legati ad una evacuazione in contesti complessi”, Safety e Security Magazine, 08 /03/2018.

<https://www.safetysecuritymagazine.com/articoli/valutazione-qualitativa-dei-rischi-legati-ad-evacuazione-contesti-complessi/>

determinate circostanze e situazioni a un carcere in cui vi sono soggetti ospedalizzati o viceversa ospedali in cui sono ricoverati detenuti, in cui è in corso un *evento critico* e/o in concomitanza con *catastrofe naturale* nella peggiore delle ipotesi. Ad esempio quali (innumerevoli) fattori di rischio e variabili nel caso in cui sussistano contemporaneamente una Epidemia da covid-19 o altro virus, una rivolta (potenzialmente anche causata nel momento stesso dell'evacuazione per approfittarne), ed una catastrofe naturale come un terremoto. Ricordiamo infatti il terremoto che colpì la struttura della Casa di Reclusione dell'Aquila nel 2009 con magnitudo momento (Mw) pari a 6,3 (5,8 o 5,9 sulla scala della magnitudo locale) e le continue scosse di quel periodo che facevano presagire l'irreparabile. Nel 2009 il D.A.P. onde evitare che potesse scattare la scossa fatidica per l'Istituto abruzzese si adoperò per il distribuire i detenuti in altri Istituti. Per via del Circuito penitenziario di appartenenza, "Alta sicurezza" e "41 bis", cui appartenevano i detenuti del carcere dell'Aquila venne approntato nell'arco di poche ore, lavorando giorno e notte, un apposito reparto - che al tempo era in disuso - della Casa di reclusione di Spoleto³⁷, riuscendo così a fronteggiare l'emergenza con ottimi risultati.

Tornando all'eventualità di evento critico, esso potrebbe essere anche causato dall'esterno, magari ad opera di soggetti interessati a far scaturire l'eventuale piano di evacuazione della struttura per poi attaccare. Come ad esempio appiccare un incendio o utilizzare un ordigno esplosivo che fa saltare in aria un'area di un'azienda o capannone industriale nelle dirette vicinanze del carcere inducendo il personale ad attivare il piano di evacuazione, per poi agire nella confusione e colpire o cercare di far evadere qualche soggetto. Rispetto una simile ipotesi, in via del tutto ipotetica, potrebbe ad esempio paventarsi quella di un'azione posta in essere da *gruppi eversivi di matrice anarchica*³⁸, già avvezzi ad attentati con materiale esplosivo³⁹, il cui intento potrebbe essere o liberare un singolo o un gruppo di detenuti o attaccare simbolicamente il carcere e, in tale scenario, infierire⁴⁰. Si ricorda inoltre che, nel recente periodo delle rivolte ed epidemia, folle di manifestanti si sono radunate al di fuori dalle carceri per far sentire la loro voce. Oltre ai curiosi vi erano parenti dei detenuti, gruppi provenienti dai centri sociali, formazioni di anarchici⁴¹ ad altri.

³⁷ Ardita Sebastiano, "Ricatto allo Stato. Il 41 bis, le stragi mafiose. La trattativa fra cosa nostra e le Istituzioni", Sperling e Kupfer, 2011, Milano.

³⁸ Bonanno Alfredo M., "Distruggiamo le carceri", Edizioni Anarchismo – Opuscoli Provvisori N° 75, 8/05/2014.

³⁹ "Attentati anarchici da La Spezia a Roma: sette arresti. In un documento degli antagonisti l'ipotesi di una «nuova fase insurrezionalista». Contatti con gruppi greci, tedeschi e cileni. I rilievi della scientifica dopo l'attentato alla stazione dei carabinieri di San Giovanni", Il Riformista, 12/05/2020 <https://www.lastampa.it/cronaca/2020/06/12/news/roma-attentato-alla-stazione-dei-carabinieri-sette-arresti-1.38958676>

⁴⁰ Cfr. "Relazione sulla Politica per l'Informazione e la Sicurezza 2019", Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Febbraio 2020, Roma. (Eversione ed Estremismi; l'Anarco Insurrezionalismo, Pagg. 95-102)

⁴¹ Si rileva che alcuni componenti tra le formazioni di gruppi di anarchici che si sono trovati a manifestare in questa fase la loro solidarietà ai detenuti in generali e a determinati ristretti in particolare, gridavano slogan e frasi tra le quali

Continuando con le riflessioni teoriche faremo un inciso a proposito della *Situational Crime Prevention*. «In primo luogo, il problema di spiegare il crimine è stato confuso con il problema di spiegare il criminale (Gottfredson e Hirschi, 1990). Nella terminologia di Cohen e Felson (1979), esso richiede inoltre la presenza di una vittima/bersaglio designato/a (*suitable target*) e l'assenza di un guardiano capace (*capable guardian*). Pertanto, il crimine non può essere compreso solo spiegando la predisposizione a commetterlo, ma è necessario mostrare anche come tale predisposizione interagisca con fattori situazionali favorenti l'atto criminale, perché esso avvenga». È quanto espone Clarke a proposito del metodo della *Situational Crime Prevention*⁴² nell'ambito della quale la "prevenzione situazionale" viene utilizzata quale fulcro degli approcci e politiche criminali di molti Stati. Tale approccio sdogana le peculiari prerogative secondo le quali ogni Governo si arroga l'onere della gestione del crimine spostando invece il focus su di una *gestione partecipata*. In tale contesto, le *precauzioni di routine* trascendono in *dovere pubblico*.

Clarke risale all'importanza determinante delle "precauzioni di routine" che vengono poste in essere tanto dal singolo che dai gruppi affinché vengano prese tutte le cautele utili per scongiurare potenziali e molto probabili rischi. Per mezzo della *Situational Crime Prevention* «la riduzione delle opportunità criminali può certamente causare una sostanziale riduzione netta della criminalità⁴³».

Riflettendo sul concetto della *prevenzione situazionale* che si estrinseca in *gestione partecipata alla prevenzione del crimine* da parte della società tutta (affiancandosi e coadiuvando l'Autorità centrale), esso appare assimilabile e collegabile a quello di *citizen intelligence*⁴⁴, per cui avremo una consapevole attivazione di attività di raccolta informativa in funzione della tutela del bene comune da potenziali rischi (in chiave offensiva o difensiva). Il concetto di *gestione partecipata* che transita nella *citizen intelligence* è a sua volta connesso alla *cyber security diffusa* per la tutela dei *Sistemi integrati* (Istituzionale, finanziario, accademico, industriale e aziendale, infrastrutture critiche e così via). In Italia la *cyber tutela* dei *Sistemi integrati* avviene per mezzo del *perimento di sicurezza*

"assassini" all'indirizzo di determinati Direttori di Istituto. Ciò perché li avrebbero ritenuti responsabili della morte dei detenuti deceduti nel corso delle rivolte. In chiave cyber, identiche rivendicazioni avvennero al tempo della morte di Stefano Cucchi.

⁴² Clarke, R.V. (1997), "Situational Crime Prevention: Successful Case Studies", 2nd Edition, Albany, NY, Harrow & Heston, pp. 2-43.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Teti Antonio, "La Citizen intelligence", Intelligence del Terzo Millennio, in Gnosis n°4/2012. ("... Tuttavia, l'individuo (cittadino) ha la possibilità di informarsi costantemente su tutti quegli aspetti 'vitali' che lo vedono parte in causa o che sono riconducibili al suo futuro o alla sua comunità. L'allocazione fisica dell'individuo in un determinato luogo o contesto socio-geografico, può consentire di utilizzarlo per estrapolare informazioni dettagliate e attendibili su una serie di settori o eventi. Grazie alle tecnologie informatiche e alla Rete, è possibile raccogliere e concentrare una mole di informazioni, veritiere e costantemente aggiornate, ad ampio spettro. Successivamente, tutti i dati raccolti dalla massa, possono essere valorizzati, da analisti di intelligence, grazie all'utilizzo di specifici processi di analisi e verifica delle informazioni acquisite").

nazionale cibernetica, attività a sorveglianza del quale, sotto la regia del D.I.S., è stato avviato lo “scudo” del CSIRT italiano. Il CSIRT⁴⁵ - Computer Security Incident Response Team - a partire dal 06/05/20 ha sostituito il CERT-PA, attestato a difesa delle Pubblica amministrazione, e il CERT Nazionale, che ha sempre avuto come *target* il settore delle aziende private. Il CSIRT⁴⁶, come i suoi illustri predecessori, si adopererà per la prevenzione di attacchi e per la reazione.

Nell’”arcaica⁴⁷” accezione di Infrastruttura critica rientrava in senso ampio l’Entità del Sistema penitenziario italiano. L’attuale significato di infrastruttura critica è supportata oggi da una normativa di livello europeo che si orienta a comprendere invece i soli macro settori energetico e dei trasporti. Viene dunque meno in questo alveo il Sistema penitenziario italiano. Se da una parte esso rappresenta un eterno simbolo simbiotico dello Stato, un costante obiettivo da parte di gruppi di pressione criminali o antisociali ed eversivi per intavolare sullo stesso una “negoziante” in termini di ammorbidente/abbattimento, oggi il campo di battaglia si è senza dubbio ampliato. Risulterebbe altrettanto dirompente sotto duplici fini – a scopo “contrattante” per l’attenuazione del Regime Speciale 41 bis ovvero come obiettivo simbolico – un attacco di tipo cyber alle infrastrutture e reti dell’Amministrazione penitenziaria. Si potrebbe incorre a livello ipotetico in un attacco cyber per danneggiare e poi contrattare in maniera soft, sottotraccia o esplicitamente, facendo uso di *malware* e non di bombe. Oppure come una semplice azione dimostrativa. In ogni caso, l’obiettivo più ghiotto e prestigioso risulterebbe la Banca Nazionale del DNA⁴⁸ della Polizia Penitenziaria. Posto che per la Banca del DNA italiana sono già stati presi in partenza sofisticati sistemi di protezione, un attacco combinato dalla rete e per mezzo di *social engineering* non è detto che non sia già stato perpetrato o che non sia realizzabile. Emblematico che, per quanto concerne gli ultimi *trend* relativi agli attacchi cyber del 2019, siano stati presi di mira i *target* rientranti nel settore sanità e ricerca. Ha ad esempio

⁴⁵ Piano di attuazione della Direttiva NIS (Decreto legislativo 18 maggio 2018 n. 65), recante le misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell’Unione europea, che – tra le altre misure – prevede anche in Italia la costituzione di un Computer Security Incident Response Team unico (cosiddetto CSIRT).

<https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/archivio-notizie/cyber-security-avvio-delle-attivita-dello-csirt-2.html>

⁴⁶ L’attività dello CSIRT è disciplinata dal DPCM 8 agosto 2019 in materia di “Disposizioni sull’organizzazione e il funzionamento del Computer Security Incident Response Team – CSIRT italiano”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale l’8 novembre 2019 <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/archivio-notizie/cyber-security-avvio-delle-attivita-dello-csirt-2.html>

⁴⁷ https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/protezione_civile/086_7_2008_02_14_app_infrastrutture_critiche.html

⁴⁸ Mischitelli Luigi, “Banche dati del DNA: utili alla polizia, pericolose per la privacy: ecco perché. I casi GEDmatch, Veritas Genetics e MyHeritage indicano chiaramente come la tendenza alla condivisione dei dati del DNA online possa creare rischi per la privacy di tutti, anche di chi non sceglie di condividere le proprie informazioni. Facciamo una panoramica sulle principali violazioni e sulla normativa di settore”, Agenda Digitale, 26 Nov 2019

<https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/privacy/banche-dati-del-dna-tutti-i-rischi-privacy-e-i-casi-violazione/>

subito un attacco l'Istituto nazionale per le Malattie Infettive "Lazzaro Spallanzani"⁴⁹ di Roma. Allo stesso modo rientranti nella stessa categoria e logica si segnalano gli attacchi messi in atto in gran numero, in particolare negli USA, ai danni di Aziende e Centri di ricerca quali la *GEDmatch*, la *Veritas Genetics* e infine la *MyHeritage*. Tutte le aziende statunitensi appena citate rientrano per l'appunto nella tipologia delle Banche dati DNA.

Per quanto riguarda le difese cyber che vengono facilmente bucate per mezzo di sfrontate ma semplicissime azioni rientranti nelle tecniche di Ingegneria sociale citiamo un caso per tutti avvenuto negli USA. All'Esperto di Cyber security statunitense John Strand, che lavorando per l'azienda "Black Hills Information Security", veniva lui conferito incarico nel 2014 di vagliare le falle del sistema di un Istituto penitenziario del South Dakota per mezzo di *penetration test*. Prima di agire sul piano informatico l'Esperto non ha fatto altro che eludere molto facilmente la sorveglianza fisica facendo penetrare la propria madre all'interno dell'Istituto con un banale stratagemma: spacciandosi come personale addetto a un controllo a sorpresa riguardante l'igiene all'interno della struttura. La donna munita di una semplice chiavetta USB è riuscita ad inoculare indisturbata virus in molti computer dell'Amministrazione penitenziaria testata, compreso quello del Direttore del carcere⁵⁰.

Rientrando dagli USA nel Vecchio Continente, in Italia, sempre nel corso del 2020 e nella fase delicatissima della crisi conseguente dalla pandemia, si segnalano gli attacchi alla Pubblica Amministrazione, ed in particolare al sito dell'INPS che ricordano altri posti in essere negli ultimi anni⁵¹.

⁴⁹ Cfr. "Coronavirus, attacco hacker allo Spallanzani di Roma. Indaga la Procura. Riunione d'emergenza nei giorni scorsi del Nucleo Sicurezza Cibernetica del Dis. Focus anche su un presunto sabotaggio al San Camillo", Il Sole 24 Ore, 01/04/2020.

<https://www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-attacco-hacker-spallanzani-roma-indaga-procura-roma-ADtLHTH> Cfr. Bechis Francesco, "Spallanzani e non solo. Ospedali sotto attacco cyber. L'alert degli 007", Formiche, rubrica James Bond, 01/04/2020. <https://formiche.net/2020/04/spallanzani-ospedali-attacco-cyber-007/>

⁵⁰ Forzinetti Enrico, "Cybersicurezza. Hacker sfrutta la mamma per bucare la rete di sicurezza di un carcere (e riesce). John Strand doveva testare i sistemi informatici di una prigione in South Dakota e ha pensato di far penetrare la madre per diffondere file infetti nella struttura", Corriere della Sera, 03/03/20.

https://www.corriere.it/tecnologia/20_marzo_03/hacker-sfrutta-mamma-bucare-rete-sicurezza-un-carcere-riesce-0afc8a82-5d39-11ea-ab55-1e383977b2c0.shtml

⁵¹ A titolo esemplificativo di seguito viene inserita una carrellata di fonti relative ad attacchi cyber subiti da obbiettivi coincidenti o simbolicamente vicini al DAP e Ministero Giustizia: cfr. Pautasso Luca, "Diamo voce ai deboli": e gli hacker attaccano la polizia penitenziaria, Linkiesta, agosto 2011

<https://www.linkiesta.it/2011/08/diamo-voce-ai-deboli-e-gli-hacker-attaccano-la-polizia-penitenziaria/>

cfr. Toniutti Tiziano, "Hacker contro la polizia. Colpito il sito del Sappe. Con un messaggio a favore dei detenuti, Anonymous e Lulzsec "defacciano" la home page del Sindacato di polizia penitenziaria, scrivendo "La legge non è uguale per tutti". Negli scorsi giorni, attacchi a Vitrociset e Cnaipicdi", Repubblica, 06/08/2011

https://www.repubblica.it/cronaca/2011/08/06/news/hacker_contro_la_polizia_colpito_il_sappe-20122634/

cfr. , "Giustizia per Cucchi», attacco hacker al sito internet del sindacato di polizia", Il Messaggero, 12/10/2016 https://www.ilmessaggero.it/primopiano/cronaca/attacco_hacker_stefano_cucchi-2021484.html

Obbiettivi sensibili ed indispensabili così come strategici tasselli in seno al D.A.P. sarebbero l'“Ufficio per l'attività ispettiva e del controllo”⁵², la “Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati”⁵³ e l'“Ufficio sistemi informativi penitenziario, minorile e di comunità”. Anche se non si dovessero prendere di mira Uffici centrali del D.A.P. si presuppone che, stante il bassissimo livello di cultura della sicurezza cyber⁵⁴ tra il personale degli Uffici periferici e degli Istituti penitenziari (e

cfr. “Attacco hacker ai siti del Tribunale di Milano e Polizia penitenziaria”, 16/02/2013

<https://st.ilssole24ore.com/art/notizie/2013-02-16/tribunale-milano-hacker-150537.shtml?uuid=AbObW4UH>

cfr. Tarsitano Paolo, “Attacco hacker a Pec di Tribunali e ministeri, allarme data breach per milioni di dati”, Cyber Security 360°, 22/11/2018

<https://www.cybersecurity360.it/nuove-minacce/tribunali-sotto-attacco-compromesse-le-pec-dei-magistrati-allarme-data-breach-per-milioni-di-dati-sensibili/>

⁵² Ufficio per l'attività ispettiva e del controllo

Ai sensi dell'art. 4 del d.m. 2 marzo 2016, l'ufficio si occupa di:

- attività ispettiva su tutte le aree dell'amministrazione centrale, dei Provveditorati e degli Istituti penitenziari;
- coordinamento dell'attività di vigilanza sull'applicazione della legislazione in materia di sicurezza e salute dei lavoratori delle strutture giudiziarie e individuazione dei relativi fabbisogni;
- raccordo con le funzioni del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero;
- organizzazione, coordinamento e controllo del personale del Nucleo investigativo centrale di cui al decreto del Ministro della Giustizia del 14 giugno 2007, fino alla riorganizzazione delle sue strutture e della ridefinizione delle funzioni esercitate.

⁵³ La Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati, secondo quanto disposto dal D.P.C.M. 84/2015 e relativo Decreto attuativo 19 gennaio 2016, si occupa dei processi connessi alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella Giustizia. Obiettivo della Direzione è mantenere elevato il livello di qualità dei servizi offerti assicurandone affidabilità, efficienza e sicurezza. Le competenze assegnate sono: programmazione, progettazione, sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati dell'amministrazione della giustizia e degli uffici giudiziari; definizione progettuale dei beni e servizi relativi alle telecomunicazioni ed alla fonia indispensabili per la loro integrazione e interconnessione con i sistemi informativi automatizzati; interconnessione con i sistemi informativi automatizzati, di telecomunicazione e fonia delle altre amministrazioni; adempimento, nell'ambito di competenza del Ministero, dei compiti previsti dalla normativa in materia e dal Codice dell'Amministrazione Digitale; sviluppo e promozione delle risorse umane in relazione all'evoluzione dei sistemi informatici e telematici; predisposizione e gestione del piano per la sicurezza informatica dell'amministrazione della giustizia relativo alla formazione, alla gestione, alla trasmissione, all'interscambio, all'accesso ed alla conservazione dei documenti informatici, ai sensi del regolamento di cui al d.p.r. 318/1999; pareri e proposte aventi ad oggetto atti normativi nel settore di competenza, in collaborazione con l'Ufficio legislativo del Ministero.

La Direzione cura inoltre: in via esclusiva le procedure contrattuali concernenti le attività di progettazione e acquisizione dei sistemi informativi, ivi compresi i servizi di assistenza tecnica applicata e di sicurezza informatica; le acquisizioni di beni e servizi informatici relativi agli interventi cofinanziati dall'Unione europea e dei relativi programmi complementari d'intesa con la Direzione generale per il coordinamento delle politiche di coesione; la programmazione, l'analisi, lo sviluppo, la gestione ed il monitoraggio dei sistemi informativi degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità e dell'amministrazione degli Archivi notarili, d'intesa con i capi dei relativi uffici e in raccordo con le competenti direzioni generali.

Struttura organizzativa

La Direzione generale dei sistemi informativi automatizzati si avvale di sette Uffici dirigenziali Centrali e di sette Uffici dirigenziali di coordinamento territoriale denominati CISIA (Coordinamenti Interdistrettuali per i Sistemi Informativi Automatizzati). Gli uffici CISIA hanno il compito di individuare le esigenze informatiche degli uffici di competenza territoriale e di pianificare le risorse economiche e strumentali, i progetti a livello locale, la diffusione dei progetti nazionali, l'indirizzo e il coordinamento del personale tecnico-informatico e dell'assistenza sistemistica agli uffici.

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_12_2_7.page

⁵⁴ Cfr. Tomiazio Giuliano, Andreola Nicolò, “La cybersecurity non è (solo) una questione di tecnologia”, Il Sole 24 Ore, 22/05/2019.

del popolo italiano in generale), posto che la maggior parte dei computer è collegato al web, sarebbe un gioco da ragazzi carpire password o qualunque tipo di informazione sensibile e dati già scaricati sui computer che con estrema facilità potrebbero essere “bucati”. Il tutto senza neanche il bisogno di fare breccia sulle reti maggiormente protette del Ministero, del D.A.P. e quelli fruibili da tutte le Forze di Polizia.

Rispetto a quanto sopra enunciato non è sicuramente frutto di mera “casualità” che il Capo del Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria, Bernardo Petralia abbia incontrato il Direttore generale, Gennaro Vecchione, i Vicedirettori e Dirigenti del *Dipartimento per le Informazioni per la Sicurezza*. Ancora a proposito del rapporto sinergico tra il Comparto Intelligence della Repubblica italiana sempre rappresentato dal D.I.S. e tutte le Forze dell’Ordine e Corpi d’Armata nell’ambito delle quali rientra il comparto sicurezza della Polizia penitenziaria e dunque il D.A.P. tutto, è messo all’ordine del giorno il perimento di sicurezza nazionale cibernetica. A questa prolifica tavola rotonda per l’appunto, anche per il settore delle “patrie galere”, ci si aspetta che possano sedere o quantomeno fornire un apporto anche altri attori provenienti dal mondo accademico e centri di ricerca pubblici e privati.

Se c’è chi va a sviluppare scenari per il post covid, in cui si renderanno indispensabili i *robot*⁵⁵ affinché possano operare in ogni contesto senza alcun rischio, è invece una prospettiva meno futuribile quanto invece concreta, quella che riguarda l’utilizzo dell’*Intelligenza artificiale*. L’A.I. è attualmente impiegata da parte di alcuni Paesi in un settore chiave quale per l’appunto il Sistema della Giustizia e carcerario. Ma andiamo per gradi.

Viviamo in tempi in cui non siamo in grado di avere più segreti, neanche quelli più reconditi o relativi alla cristallizzazione del processo decisionale. La *geolocalizzazione* e l’*Internet of Things*, che connettendo alla rete ogni apparecchio di consumo, sveleranno gli ultimi dettagli del “mistero uomo”. Del resto anche per l’ultima frontiera inesplorata ossia la mente umana, i processi mentali e processi decisionali, l’apprendimento, vengono tutti “clonati” in modo da riuscire ad elaborare un’intelligenza artificiale senziente ed autonoma. Quest’ultimo processo tecnologico si traduce nella progettazione e

<https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2019/05/22/cybersecurity-persone-tecnologia/>

cfr. “Vodafone business lab. Cyber security: tecnologia e fattore umano. Il rischio di un cyber attacco nella società interconnessa di oggi è esponenzialmente aumentato ed è necessario aumentare il nostro livello di protezione. La sicurezza non è, o per lo meno non è soltanto, un fatto tecnologico, ma anche una dimensione sociale, fatta di cultura aziendale e di competenze utili a sviluppare una corretta percezione del rischio, al fine di aumentare in ogni individuo la sensazione di essere protetto, a casa come al lavoro”.

<https://vodafonebusinesslab.ilsole24ore.com/>

⁵⁵ Marro Enrico, “Il mondo dopo il virus sarà dominato dai robot. E il lavoro umano? Immuni al virus, robot e software sono dilagati durante il contagio. Il boom delle macchine, accelerato dalla pandemia, mette in pericolo il lavoro umano?”, Il Sole 24Ore, 25/05/20.

<https://24plus.ilsole24ore.com/art/il-mondo-il-virus-sara-dominato-robot-e-lavoro-umano-ADUG1xS>

generazione di *algoritmi* utili ad avvicinarsi all'essenza della mente umana. Questo processo si perfeziona poi con il *Data Mining* ed il *Machine Learning*. I fautori del movimento del *trans-umanesimo* ipotizzano la simbiosi tra uomo macchina ed il superamento di quest'ultima nei confronti del primo.

I nostri processi decisionali sono altresì condizionati dalla sovrapposizione mediatica, dalla mole immensa di informazioni e dati cui siamo sottoposti. Il risultato è che spesso restiamo paralizzati di fronte all'*overload informativo*. Paralizzate restavano anche le Agenzie (anche quelle d'intelligence) deputate a "setacciare" questa mole d'informazione per cui le notizie interessanti spesso scomparivano all'interno della massa. Oggi parliamo a tal proposito di *Big Data*, che per mezzo di metodologie tecnico-informatiche e statistico-matematiche (ed in generale, grazie a conoscenze trasversali), vengono non solo catalogati ma analizzati e finalmente "domati". La figura professionale esperta in questo processo di analisi è il *Data Scientist*, che il ricercatore Paolo Belanti paragona ai nuovi profeti della nuova religione. Il punto è che da più di un secolo che abbiamo constatato di vivere in una "*società complessa*" al punto che la "*complessità*" diviene un teorema epistemologico grazie alla produzione di filosofi e sociologi come George Simmel, Edgar Morin, Antony Giddens. Ma al contempo temiamo le incognite della "*società del rischio*" teorizzata da Ulrik Beck. Piero Dominici⁵⁶, docente all'Università di Perugia presso la cattedra di Communication and Complexity, riprende gli studi intrapresi da Edgar Morin per quanto riguarda la "Teoria della complessità", sottolineando la difficoltà a rintracciare le connessioni tra le parti, dall'azione sociale ai sistemi. Dominici inoltre parla di *società asimmetrica* in quanto, da una parte si assiste all'aumento di queste connessioni attraverso l'uso della tecnologia e dall'altro al trionfo dei valori individualistici. *Rimettere al centro l'individuo* in una società di massa sempre più interconnessa, significa mettere in risalto la creatività e le emozioni, ricomponendo la frattura che si era creata tra uomo e tecnologia mediante una sorta di inclusione. Parlare di complessità significa anche valutare i rischi insiti nell'utilizzo delle nuove tecnologie. Un esempio di ciò è quello che accade in America dove si fa un largo uso dell'*Intelligenza Artificiale nel sistema giudiziario e penitenziario* che adottando degli algoritmi di calcolo sul rischio di recidiva (*risk assessment*) sul profilo di un imputato, si stabilisce una stima su quelle che sono le probabilità che un soggetto possa ritornare o meno a commettere un crimine. Questo se da un lato permette di velocizzare il sistema giudiziario e penitenziario, dall'altro corre il rischio di ripetere errori o pregiudizi passati, perciò di compiere degli errori di valutazione⁵⁷.

⁵⁶ Dominici Piero, *Dentro la società interconnessa. Prospettive etiche per un nuovo ecosistema della comunicazione*, Franco Angeli editore, 2019.

⁵⁷ Benanti Paolo, "Se l'A.I. ci manda in carcere (e sbaglia). Negli USA si registra sempre maggiormente utilizzo delle A.I. per il Sistema giudiziario e penitenziario. Algoritmi di calcolo e recidiva, risk assessment – utilizzando i dati passati se

Oggi si è aperto appunto un dibattito su tale tematica in quanto, *la valutazione del rischio basata sui dati*, se mal utilizzata senza una buona valutazione etica e sociale, potrebbe legittimare dei sistemi oppressivi. In ragione di ciò, Paolo Benanti⁵⁸, bioeticista che si occupa dell'impatto che le nuove tecnologie hanno sul sistema sociale, si pone la domanda della dimensione etica che hanno le tecnologie, chiedendosi se la macchina può sbagliare intrinsecamente ed eventualmente come gestire una macchina che commette errori. Benanti si domanda anche se il ruolo dell'uomo in comparazione con la macchina è più cooperativo o competitivo. "Attualmente", afferma, "sembra essere cooperativo anche se si vengono a creare situazioni dove un soggetto che rispetto ad un altro utilizza la tecnologia tenderà a progredire sotto il profilo lavorativo e sociale. Per tale motivo, la questione da un punto di vista etico-sociale sembra essere più complessa e chiede di essere messa in discussione". Infine secondo Benanti abbiamo bisogno di quello che egli definisce "*algoritica*" ossia l'etica degli algoritmi basata sul valore numerico da un lato e dal valore etico dall'altro.

Fatta questa premessa, si segnalano i risultati di un progetto accademico incentrato sull'intelligenza artificiale e le possibilità di ulteriore ampliamento delle possibili applicazioni pratiche, specie nella previsione del comportamento relazionale di criminali.

Il Progetto PROTON, finanziato con fondi del programma Horizon 2020 dell'UE, consta di una joint venture di 21 partner provenienti da 10 Paesi⁵⁹. Capofila di tale mastodontica operazione è l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano con il Centro di Ricerca *Transcrime*⁶⁰, Diretto dal Prof. Ernesto Savona. Altro Ateneo in posizione di primo piano è l'Università Ebraica di Gerusalemme. Rientra nel progetto con compiti tecnico scientifici il Laboratorio per la Simulazione Sociale basata su Agenti (LABSS) del CNR italiano. Proton⁶¹ è bipartito in base ai seguenti obiettivi: da una parte i gruppi eversivi e terroristici (di matrice religioso) mentre dall'altra le associazioni criminali di stampo mafioso in modo da realizzare per entrambi una mappatura dei processi che incidono sulla generazione di reti che compongono le strutture associative (criminali). Il modello si basa sulla progettazione in ambienti virtuali di luoghi fisici, città - ed è qui che si sviluppa il lavoro del CNR - in cui si dipanano ed intessono le relazioni tra i vari membri dei suddetti gruppi. Il fine, dunque, è scoprire così le modalità, i modelli e le reti per mezzo delle quali tali gruppi riescono a fare

aiutano e velocizzano il sistema penale dall'altro possono semplicemente perpetrare errori o pregiudizi passati. Cosa fare?", Paolo Benanti Blog, 10/05/2019.

<https://www.paolobenanti.com/post/2019/05/10/se-ai-carcere>

⁵⁸ Benanti Paolo, *Homo Faber. The Techno-Human condition*, EDB, ebook english, 2018

⁵⁹ "Software e big data a caccia"; il Sole 24 Ore. 13/03/2018

<https://nova.ilsole24ore.com/nova24-tech/software-e-big-data-a-caccia/>

⁶⁰ <http://www.transcrime.it/>

⁶¹ <https://www.projectproton.eu/>

proseliti e a concludere a buon fine delle “campagne” di reclutamento. La simulazione riguarderebbe tanto le mafie quanto le cellule terroristiche. La possibilità di inserire una moltitudine di variabili e di arricchire il profilo dei singoli soggetti che compongono tali network pone di fronte gli stakeholder a un’infinità di ipotesi che se ben dosate e gestite può far scaturire delle decisioni quanto più confacenti ad un contesto solitamente imprevedibile e variabile. Tali variabili si eccipiscono per mezzo della formulazione di specifici algoritmi. Il resto afferisce il *machine learning* e l’analisi dei *big data*.

Siamo di fronte ad un progetto di un’efficacia per quanto attiene i problemi di politica criminale o le singole operazioni di Polizia di innovatività senza eguali.

Alla luce di quanto esposto, simili o gli stessi progetti potrebbero prestarsi alla progettazione ad esempio in ambiente penitenziario di simulazioni inerenti dei piani di gestione di eventi critici ed a alto rischio, riguardanti catastrofi naturali o innescati dall’uomo, o anche di natura sanitaria come l’attuale epidemia da coronavirus. Piani sanitari condivisi, come prevenire e bloccare il contagio o quei comportamenti e azioni che potrebbero far sviluppare l’epidemia in ambienti protetti. Sempre in ambito penitenziario si potrebbero sviluppare ulteriori ipotesi di simulazioni per quanto concerne la gestione o prevenzione delle rivolte carcerarie in modo da poter prevedere, sulla base di siffatti studi, eventuali poco prevedibili azioni che potrebbero, come appunto accaduto, apportare danni enormi a infrastrutture e cagionare la perdita di vite umane. Ciò soprattutto perché è il D.A.P. a fornire ai ricercatori di Proton tutti i dati relativi ai soggetti in esecuzione penale - rigorosamente in forma anonima -. I tal modo tali dati possano essere trattati e tradotti in algoritmi corrispondenti a profili comportamentali dei soggetti detenuti. Le possibilità sono senza dubbio infinite.

Dalla proliferazione di ambienti virtuali per simulazioni per mezzo dell’A.I. torniamo al campo delle costruzioni reali, quelle dell’edilizia penitenziaria per sopperire al sovraffollamento. Salvo ricorrere alla molto impopolare misura dell’Indulto, in considerazione del fatto che con le rivolte molte sezioni sono andate completamente distrutte e conseguentemente si è subito una ulteriore diminuzione di più di mille posti disponibili - stante le stime del D.A.P. -, nell’imminenza è doveroso fronteggiare la questione del *sovraffollamento*.

Predisporre campagne di incentivazione di edilizia penitenziaria potrebbe rivelarsi utile per fronteggiare il rischio ciclico del sovraffollamento connesso più che altro a fattori statistici inerenti al crimine ed al contempo a fattori normativi. Cercando di semplificare il concetto, determinate fattispecie criminose esistono se esiste la norma. In determinati periodi storici si pone maggiore o minore attenzione a determinati comportamenti, fattore che influisce sugli arresti e dunque sull’afflusso in carcere.

In una prospettiva di lungo periodo c’è chi, come il Procuratore capo presso il Tribunale di Catanzaro,

il dott. Nicola Gratteri che ipotizza di sopperire a siffatte annose questioni per mezzo di un nuovo slancio dell'edilizia penitenziaria proponendo la costruzione di 4 o 5 grandi carceri da 5000 posti ciascuno in modo da ovviare al sovraffollamento. Ci sarebbe da sottolineare che il D.A.P., qualora possa ad esempio trattarsi di una soluzione plausibile, dovrebbe approfondire il massimo impegno in tali potenziali progetti in termini di fondi da stanziare e in termini di rapidità di esecuzione dei lavori e di operatività delle infrastrutture, in modo che le nuove maxi carceri non rispecchino le famigerate cattedrali nel deserto che hanno rappresentato Istituti oramai completati ma attivi dopo 10 anni.

Di seguito verranno sviluppate delle riflessioni di natura teorica a proposito di ulteriori impieghi e sviluppi per quanto concerne il sistema della *sorveglianza dinamica* incastonata in *nuovi modelli di edilizia penitenziaria*.

Per proiettarsi nell'era del *post covid* probabilmente è opportuno fare il punto della situazione riguardo la tanto vituperata *sorveglianza dinamica*. Essa è infatti avversata a proposito delle celle aperte e per la libertà di movimento. Appositi sistemi di sorveglianza dinamica potrebbero invece essere studiati e previsti nei programmi di intervento da adottare nel prossimo futuro per fronteggiare emergenze simili a quelle esplose nell'era covid-19.

È logico che l'impiego di tecnologie e particolari accortezze afferenti al sistema della sorveglianza dinamica non si prestino a specifici contesti detentivi ed a profili criminali di spessore quanto piuttosto ad altre realtà. In ogni caso un sistema quale quello detto di vigilanza dinamica, che fa largo uso di tecnologie atte alla videosorveglianza potrebbe invece rientrare nel paniere delle idee da utilizzare per arginare un potenziale contagio all'interno degli istituti penitenziari. Quindi benché si tratti di un'adozione di un programma di sorveglianza di carattere momentaneo ed emergenziale, la predisposizione dal punto di vista tecnico presuppone una pesante opera di ingegneria ed impiantistica. Come è risaputo tale contagio può migrare dall'esterno verso l'interno del perimetro delle mura di sicurezza degli istituti di pena per mezzo di contatti tramite qualunque vettore umano per cui ridurre l'accesso al minimo potrebbe rivelarsi essenziale.

Tanto per rendere l'idea, anche Alcatraz, il famigerato penitenziario posto sull'isola di fronte alla Baia di San Francisco necessitava di funzionali contatti con l'esterno per la logistica, i rifornimenti, personale per le pratiche amministrative e contabili ecc, come qualunque altro tipo di penitenziario nel Mondo. Sarebbe illogico come impossibile isolare completamente un carcere così come impossibile non far lavorare il personale all'interno del carcere anche nell'assoluta irrinunciabile applicazione del lockdown.

Predisporre tempestivamente più importanti presidi sanitari utili a evitare il contagio per contatto e per via aerea quali - nelle attuali contingenze, gel idro-igienizzanti, mascherine, tute e altro - ma solo

per un numero più esiguo di uomini e donne. Probabilmente ridurre quanto possibile il personale in servizio a contatto con la popolazione detenuta, seguendo imprescindibilmente schemi e piani già predisposti per la salvaguardia della *safety and security* potrebbe agevolare il processo di messa in sicurezza tanto dei ristretti che del personale. Improvvisare un sistema di videosorveglianza ed una sala regia utile a gestirla con personale già addestrato ad intervenire non è un'impresa facile e rapida. Nella progettazione di lungo periodo tali soluzioni, se ritenute idonee tra altre, potrebbero dunque essere inserite nei piani di edilizia e implementazione di infrastrutture e reti occultate e protette (onde evitare che le telecamere, inserite in numero ampio in modo che non si possano prospettare zone ed angoli ciechi, vengano altresì puntualmente divelte nella fase dei tumulti).

In una logica di intervento rapido, invece, si potrebbe prospettare un'attività sinergica tra forze dell'ordine e forze armate, provviste di NOS. Rispolverando il valore pedagogico e sociale insito nell'impatto fisico e comunicazionale della chiamata alle armi dell'Esercito italiano e del Genio militare per la guerra al coronavirus, sarebbe altrettanto possibile prevedere dei piani integrati per impiantare sistemi di sicurezza attiva e passiva ad alto impatto tecnologico nelle infrastrutture penitenziarie. Attivare infine dei sistemi di *jamming*⁶² per bloccare il segnale non autorizzato da e verso il carcere che promana da telefoni cellulari introdotti all'interno delle sezioni contravvenendo al regolamento penitenziario andrebbe a prevenire sul nascere una serie di ulteriori rischi⁶³.

⁶² Cfr. confronta Nota - m_dg GDAP 28/05/2029 0167871.U - Dipartimento Amministrazione penitenziaria, Direzione Generale del Personale e delle Risorse, Ufficio IV Relazioni Sindacali, ad oggetto "Acquisizione di sistemi inibitori di telefoni cellulari (jammer)".

⁶³ Cfr. "Gratteri: il problema dei telefonini in carcere va risolto", Polizia Penitenziaria.it, 23/06/2020

<https://www.poliziapenitenziaria.it/gratteri-carceri-italiane-piene-di-telefonini-rischi-vanno-prevenuti/>

cfr. "Drone con sei cellulari "atterra" nel carcere di Secondigliano: intercettato da una sentinella". Il Messaggero, 28/04/2020

<https://www.ilmessaggero.it/italia/drone-carcere-secondigliano-cellulari-5197436.html>

cfr. De Lorenzo Giuseppe, "L'incredibile trucco in carcere: 25 cellulari nascosti in pentola. La polizia penitenziaria intercetta un pacco indirizzato ad un detenuto: nascosti in un doppiofondo di una pentola", Il Giornale, 18/06/2020

<https://www.ilgiornale.it/news/cronache/incredibile-trucco-carcere-25-cellulari-nascosti-pentola-1871302.html>

cfr. "Drone con sei cellulari "atterra" nel carcere di Secondigliano: intercettato da una sentinella", Il Messaggero, 28/04/2020

<https://www.ilmessaggero.it/italia/drone-carcere-secondigliano-cellulari-5197436.html>

cfr. Falco Nico, "In carcere telefoni e droga nascosti nel formaggio, scoperta a Poggioreale e Avellino. Nei carceri di Avellino e Poggioreale la Penitenziaria ha scoperto un nuovo sistema usato per far entrare droga e telefoni: il nascondiglio viene ricavato in grosse fette di parmigiano che vengono richiuse in modo che la manomissione sia impercettibile. La denuncia del sindacato Sappe: si devono schermare i carceri, si deve prevedere un reato specifico per chi usa i cellulari", FanPage, 15/05/2020.

<https://napoli.fanpage.it/in-carcere-telefoni-e-droga-nascosti-nel-formaggio-scoperta-a-poggioreale-e-avellino/>

cfr. Musto Marilù, "In carcere con 7 telefoni, bufera sul sacerdote: «Sono stato ingannato», Il Mattino, 07/06/2020

<https://www.ilmattino.it/caserta/sacerdote-entra-in-carcere-con-9-cellulari-perquisito-5274003.html>

cfr. "Quattro mini-cellulari nascosti in due salumi per entrare nel carcere di Benevento. La scoperta della Polizia Penitenziaria. L'idea dei parenti dei reclusi", Corriere TV, 20/06/2020

https://video.corriere.it/cronaca/quattro-mini-cellulari-nascosti-due-salumi-entrare-carcere-benevento/15644988-b333-11ea-8839-7948b9cad8fb?refresh_ce-cp

BIBLIOGRAFIA

- 1) CAPOLINO Gabriele, “Non torneremo più alla normalità. Ecco come sarà la vita dopo la pandemia. Il distanziamento sociale, sostiene un’analisi del MIT Technology Review, durerà ben più di qualche settimana. Lo dimostra una simulazione dell’Imperial College di Londra. In un certo senso, accompagnerà la vita e il lavoro di tutti per sempre. Con un'esplosione dei servizi di una nuova Shut-in Economy”, Milano Finanza, 18/03/2020
<https://www.milanofinanza.it/news/non-torneremo-piu-alla-normalita-ecco-come-sara-la-vita-dopo-la-pandemia-202003181729195935>
- 2) BATTISTUZZI Giovanni, “Il coronavirus in Italia. La mappa del contagio. Dai due turisti cinesi positivi a Roma a fine gennaio, sino ai focolai in Lombardia e Veneto. Dove si è diffuso il SarsCoV2”, [Scheda “La timeline del contagio”], Il Foglio, 30 Marzo 2020
<https://www.ilfoglio.it/salute/2020/02/24/news/il-coronavirus-in-italia-la-mappa-del-contagio-303522/>
- 3) “Primi provvedimenti del DAP contro la diffusione del Coronavirus”, Giustizia News on line – Quotidiano del Ministero della Giustizia, 22 Febbraio 2020
<https://www.gnewsonline.it/carceri-i-primi-provvedimenti-del-dap-contro-la-diffusione-del-coronavirus/>
- 4) “Vicenza, poliziotto penitenziario positivo al coronavirus: è in coma farmacologico”, Penitenziaria.it, 07/03/2020
<https://www.penitenziaria.it/carceri/agente-di-polizia-penitenziaria-con-covid-19-migliorano-le-sue-condizioni-forse-sara-staccato-dall-3070.asp>
- 5) LEONI Raul, “Il kit di protezione anticontagio in dotazione al personale penitenziario, Giustizia News on line – Quotidiano del Ministero della Giustizia, 12 Marzo 2020
<https://www.gnewsonline.it/il-kit-di-protezione-anticontagio-in-dotazione-al-personale-penitenziario/>
- 6) “Tubercolosi nel carcere di Agrigento: Venti persone positive al test. Effettuati circa 150 test tra detenuti, agenti della polizia Penitenziaria e docenti: non significa che i 20 positivi siano malati, ma occorreranno ulteriori accertamenti”, HuffingtonPost, 29/02/2020

cfr. “Evaso aggiornava profilo facebook (anche se sotto falso nome): arrestato”, Polizia Penitenziaria.it, 19/03/2019
<https://poliziapenitenziaria.gov.it/polizia-penitenziaria-site/it/galleria.page?contentId=NTZ22121>

cfr. Carcere di Trapani, microcellulare scoperto grazie a “Manta Ray”, Polizia Penitenziaria.it
14/03/2019

<https://poliziapenitenziaria.gov.it/polizia-penitenziaria-site/it/galleria.page?contentId=NTZ22089>

- https://www.huffingtonpost.it/entry/tubercolosi-nel-carcere-di-agrigento-venti-persone-positive-al-test-it_5e5a622fc5b601022111480av
- 7) “Il carcere al tempo del Coronavirus. XVI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione”, 22/05/2020
https://www.antigone.it/upload/ANTIGONE_2020_XVIRAPPORTO%202.pdf
- 8) “La medicina penitenziaria: «Ridisegnare il sistema dell’assistenza sanitaria in carcere». Il contributo di Luciano Lucanìa, Presidente della Società italiana di medicina e sanità penitenziaria”, Sanità Informazione, 21/05/2020.
<https://www.sanitainformazione.it/uncategorized/la-medicina-penitenziaria-ridisegnare-il-sistema-dellassistenza-sanitaria-in-carcere/>
- 9) “Coronavirus, Dap: 58 i detenuti positivi, 178 gli agenti contagiati”, Giustizia News on line – Quotidiano del Ministero della Giustizia, 08/04/2020.
<https://www.gnewsonline.it/coronavirus-dap-58-i-detenuti-positivi-178-gli-agenti-contagiati/>
- 10) GIUSTETTI Ottavia, “Torino. L'epidemia dilaga alle Vallette: 68 detenuti infetti, 5 ricoverati”, La Repubblica, 23 aprile 2020, Articolo ripreso nella rassegna stampa di “Ristretti Orizzonti”
http://www.ristretti.org/index.php?option=com_content&view=article&id=89493:torino-lepidemia-dilaga-alle-vallette-68-detenuti-infetti-5-ricoverati&catid=220:le-notizie-di-ristretti&Itemid=1
- 11) Relazione al Parlamento 2020, il *Garante Nazionale dei Diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, dott. Mauro Palma.
<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/a5fa1a499fdaf9e241f537006675c158.pdf>
- 12) “Il carcere al tempo del Coronavirus. XVI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione”, 22/05/2020
https://www.antigone.it/upload/ANTIGONE_2020_XVIRAPPORTO%202.pdf
- 13) Carceri, emergenza coronavirus. Manca un piano organico e condiviso. Le prigioni possono essere reali polveriere”, Agenpress, 26/03/2020.
<https://www.agenpet.it/2020/03/26/carceri-emergenza-coronavirus-manca-un-piano-organico-e-condiviso-le-prigioni-possono-essere-reali-polveriere/>
- 14) Circolare N° PROT. N. 1190651/2008 -“Trasferimento del Servizio Sanitario Penitenziario al Servizio Sanitario Nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro del personale

- medico ed infermieristico, delle risorse finanziarie, delle attrezzature e dei beni strumentali”.
- 15) STARNINI Giulio, I reparti di Medicina Protetta, Ristretti Orizzonti, giugno 2013.
http://www.ristretti.it/commenti/2013/giugno/pdf6/articolo_starnini.pdf
- 16) “Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere”, audizione del Direttore dell'Unità operativa complessa Medicina protetta "Azienda sanitaria Viterbo" Ospedale Belcolle, dottor Giulio Starnini, 10/06/2020
https://www.camera.it/leg18/1230?shadow_monteitorio_chiosco=37758
- 17) “Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed ogni altro trattamento o punizione crudeli inumani e degradanti”, ONU, adottato il 18 dicembre 2002, (art. 2).
“Misure che le autorità devono adottare in merito a tutti i luoghi di privazione della libertà personale, comprese le carceri, le strutture di detenzione per immigrati, i rifugi chiusi, gli ospedali psichiatrici e altre strutture sanitarie”, in “Parere del Sottocomitato per la prevenzione della tortura agli Stati parte e ai Meccanismi Nazionali di Prevenzione in relazione alla pandemia di coronavirus”, adottato il 25 marzo 2020, Sottocomitato per la prevenzione della tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.
- 18) CICCHETTI Enrico, “Il panico da coronavirus arriva fino alle carceri: i perché delle rivolte. Le proteste dei detenuti dopo la sospensione dei colloqui con i familiari per l'emergenza Covid-19. Sei morti nel penitenziario di Modena, due agenti sequestrati a Pavia. Evasione a Foggia, fiamme dal San Vittore di Milano”, Il Foglio, 09/03/2020
<https://www.ilfoglio.it/cronache/2020/03/09/news/il-panico-da-coronavirus-arriva-fino-alle-carceri-i-perche-delle-rivolte-305321/?underPaywall=true>
- 19) Relazione al Parlamento 2020, il *Garante Nazionale dei Diritti delle persone detenute o private della libertà personale*, dott. Mauro Palma.
<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/a5fa1a499fdaf9e241f537006675c158.pdf>
- 20) “Così è cambiato il modo di drogarsi. Un medico analizza il terribile caso di Terni”, Il Primato nazionale, 13/07/2020
<https://www.ilprimatonazionale.it/scienza-e-tecnologia/modo-drogarsi-medico-analizza-caso-terni-162623/>
- 21) Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Audizione del Presidente della I Commissione del Csm, Sebastiano Ardita e il seguito dell'audizione del Direttore Generale della Direzione detenuti e trattamento - del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dottor Giulio Romano.

Mercoledì 17 giugno.

https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=10753

- 22) DE PASCALIS Massimo, a cura di, La sorveglianza dinamica - Dispense Istituto superiore di studi penitenziari – ISSP - n°1, marzo 2013.
https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=4_81&facetNode_2=3_1&previousPage=mg_1_12&contentId=SPS936939
- 23) “Massa, 1.324 giorni in una cella troppo piccola: detenuto vince ricorso contro lo Stato. Dovrà essere risarcito con 10.592 euro, otto per ogni giorno di trattamento inumano”, La Repubblica, 24/08/2016
https://firenze.repubblica.it/cronaca/2016/08/24/news/massa_1_324_giorni_in_una_cell_a_tr_oppo_piccola_detenuto_vince_ricorso_contro_lo_stato-146568214/
- 24) “Il carcere al tempo del Coronavirus. XVI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione”, 22/05/2020
https://www.antigone.it/upload/ANTIGONE_2020_XVIRAPPORTO%202.pdf
- 25) Il carcere al tempo del Coronavirus. XVI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione”, 22/05/2020
https://www.antigone.it/upload/ANTIGONE_2020_XVIRAPPORTO%202.pdf
- 26) MONETINI Settimio, “Istituti Penitenziari: promozione della sicurezza nelle sezioni detentive”, Ambiente & Sicurezza sul Lavoro 4_2014, pagg. 38-44.
<https://www.insic.it/GetAllegato.aspx?GuidAllegato=6cab721a-57ac-4735-8b7e-3ef854d9470e>
- 27) ALIOTO Carmelo Nicola, “Pubbliche manifestazioni tra safety e security. I limiti generali tra *safety* e *security*”, Polizia moderna, 10/01/2020
<https://poliziamoderna.poliziadistato.it/articolo/3535e185b1e70134099281328>
- 28) BRAGA Gianluca, CAPPIELLO Teresa, FAVIA Brunella, GASPARI Valeria, PARENTE Gianfranco, “*Il sistema integrato di safety e security nelle manifestazioni pubbliche*”, XXXII Corso di formazione dirigenziale per l'accesso alla qualifica di Viceprefetto giugno – ottobre 2018 Project work,
- 29) LUCIDI Marco, a cura di, “Valutazione qualitativa dei rischi legati ad una evacuazione in contesti complessi”, Safety e Security Magazine, 08 /03/2018.
<https://www.safetysecuritymagazine.com/articoli/valutazione-qualitativa-dei-rischi-legati-ad-evacuazione-contesti-complessi/>
- 30) ARDITA Sebastiano, “Ricatto allo Stato. Il 41 bis, le stragi mafiose. La trattativa fra cosa

- nostra e le Istituzioni”, Sperling e Kupfer, 2011, Milano.
- 31) BONANNO Alfredo M., “Distuggiamo le carceri”, Edizioni Anarchismo – Opuscoli Provvisori N° 75, 8/05/2014.
- 32) “Attentati anarchici da La Spezia a Roma: sette arresti. In un documento degli antagonisti l’ipotesi di una «nuova fase insurrezionalista». Contatti con gruppi greci, tedeschi e cileni. I rilievi della scientifica dopo l’attentato alla stazione dei carabinieri di San Giovanni”, Il Riformista, 12/05/2020 <https://www.lastampa.it/cronaca/2020/06/12/news/roma-attentato-alla-stazione-dei-carabinieri-sette-arresti-1.38958676>
- 33) “Relazione sulla Politica per l’Informazione e la Sicurezza 2019”, Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Febbraio 2020, Roma. (Eversione ed Estremismi; l’Anarco Insurrezionalismo, Pagg. 95-102)
- 34) CLARKE, R.V. (1997), “Situational Crime Prevention: Successful Case Studies”, 2nd Edition, Albany, NY, Harrow & Heston, pp. 2-43.
- 35) TETI Antonio, “La Citizen intelligence”, Intelligence del Terzo Millennio, in Gnosis n°4/2012.
- 36) <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/archivio-notizie/cyber-security-avvio-delle-attivita-dello-csirt-2.html>
- 37) <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/archivio-notizie/cyber-security-avvio-delle-attivita-dello-csirt-2.html>
- 38) https://www.l.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/protezione_civile/0867_2008_02_14_app_infrastrutture_critiche.html
- 39) MISCHITELLI Luigi, “Banche dati del DNA: utili alla polizia, pericolose per la privacy: ecco perché. I casi GEDmatch, Veritas Genetics e MyHeritage indicano chiaramente come la tendenza alla condivisione dei dati del DNA online possa creare rischi per la privacy di tutti, anche di chi non sceglie di condividere le proprie informazioni. Facciamo una panoramica sulle principali violazioni e sulla normativa di settore”, Agenda Digitale, 26 Nov 2019 <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/privacy/banche-dati-del-dna-tutti-i-rischi-privacy-e-i-casi-violazione/>
- 40) “Coronavirus, attacco hacker allo Spallanzani di Roma. Indaga la Procura. Riunione d’emergenza nei giorni scorsi del Nucleo Sicurezza Cibernetica del Dis. Focus anche su un presunto sabotaggio al San Camillo”, Il Sole 24 Ore, 01/04/2020. <https://www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-attacco-hacker-spallanzani-roma-indaga-procura-roma-ADtLHTH>

- 41) BECHIS Francesco, “Spallanzani e non solo. Ospedali sotto attacco cyber. L’alert degli 007”, Formiche, rubrica James Bond, 01/04/2020.
<https://formiche.net/2020/04/spallanzani-ospedali-attacco-cyber-007/>
- 42) TOMIAZZO Giuliano, ANDREULA Nicolò, “La cybersecurity non è (solo) una questione di tecnologia”, Il Sole 24 Ore, 22/05/2019.
<https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2019/05/22/cybersecurity-persone-tecnologia/>
- 43) “Vodafone business lab. Cyber security: tecnologia e fattore umano. Il rischio di un cyber attacco nella società interconnessa di oggi è esponenzialmente aumentato ed è necessario aumentare il nostro livello di protezione. La sicurezza non è, o per lo meno non è soltanto, un fatto tecnologico, ma anche una dimensione sociale, fatta di cultura aziendale e di competenze utili a sviluppare una corretta percezione del rischio, al fine di aumentare in ogni individuo la sensazione di essere protetto, a casa come al lavoro”.
<https://vodafonebusinesslab.ilsole24ore.com/>
- 44) MARRO Enrico, “Il mondo dopo il virus sarà dominato dai robot. E il lavoro umano? Immuni al virus, robot e software sono dilagati durante il contagio. Il boom delle macchine, accelerato dalla pandemia, mette in pericolo il lavoro umano?”, Il Sole 24Ore, 25/05/20.
<https://24plus.ilsole24ore.com/art/il-mondo-il-virus-sara-dominato-robot-e-lavoro-umano-ADUG1xS>
- 45) DOMINICI Piero, *Dentro la società interconnessa. Prospettive etiche per un nuovo ecosistema della comunicazione*, Franco Angeli editore, 2019.
- 46) BENANTI Paolo, *Homo Faber. The Techno-Human condition*, EDB, ebook english, 2018
- 47) “Software e big data a caccia”; il Sole 24 Ole. 13/03/2018
<https://nova.ilsole24ore.com/nova24-tech/software-e-big-data-a-caccia/>
- 48) <http://www.transcrime.it/>
- 49) <https://www.projectproton.eu/>
- 50) FORZINETTI Enrico, “Cyber sicurezza. Hacker sfrutta la mamma per bucare la rete di sicurezza di un carcere (e riesce). John Strand doveva testare i sistemi informatici di una prigione in South Dakota e ha pensato di far penetrare la madre per diffondere file infetti nella struttura”, *Corriere della Sera*, 03/03/20.
https://www.corriere.it/tecnologia/20_marzo_03/hacker-sfrutta-mamma-bucare-rete-sicurezza-un-carcere-riesce-0afc8a82-5d39-11ea-ab55-1e383977b2c0.shtml
- 51) PAUTASSO Luca, “Diamo voce ai deboli”: e gli hacker attaccano la polizia penitenziaria, Linkiesta, agosto 2011

<https://www.linkiesta.it/2011/08/diamo-voce-ai-deboli-e-gli-hacker-attaccano-la-polizia-penitenziaria/>

- 52) TONIUTTI Tiziano, “*Hacker contro la polizia. Colpito il sito del Sappe. Con un messaggio a favore dei detenuti, Anonymous e Lulzsec "defacciano" la home page del Sindacato di polizia penitenziaria, scrivendo "La legge non è uguale per tutti". Negli scorsi giorni, attacchi a Vitrociset e Cnaipicdi*”, Repubblica, 06/08/2011

https://www.repubblica.it/cronaca/2011/08/06/news/hacker_contro_la_polizia_colpito_il_sito_del_sappe-20122634/

- 53) “*«Giustizia per Cucchi», attacco hacker al sito internet del sindacato di polizia*”, Il Messaggero, 12/10/2016

https://www.ilmessaggero.it/primopiano/cronaca/attacco_hacker_stefano_cucchi-2021484.html

- 54) “*Attacco hacker ai siti del Tribunale di Milano e Polizia penitenziaria*”, 16/02/2013

<https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-02-16/tribunale-milano-hacker-150537.shtml?uuid=AbObW4UH>

- 55) TARSITANO Paolo, “*Attacco hacker a Pec di Tribunali e ministeri, allarme data breach per milioni di dati*”, Cyber Security 360°, 22/11/2018

<https://www.cybersecurity360.it/nuove-minacce/tribunali-sotto-attacco-compromesse-le-pec-dei-magistrati-allarme-data-breach-per-milioni-di-dati-sensibili/>

- 56) BENANTI Paolo, “*Se l’A.I. ci manda in carcere (e sbaglia). Negli USA si registra sempre maggiormente utilizzo delle A.I. per il Sistema giudiziario e penitenziario. Algoritmi di calcolo e recidiva, risk assessment – utilizzando i dati passati se aiutano e velocizzano il sistema penale dall’altro possono semplicemente perpetrare errori o pregiudizi passati. Cosa fare?*”, Paolo Benanti Blog, 10/05/2019.

<https://www.paolobenanti.com/post/2019/05/10/se-ai-carcere>

- 57) “*Gratteri: il problema dei telefonini in carcere va risolto*”, Polizia Penitenziaria.it, 23/06/2020

<https://www.poliziapenitenziaria.it/gratteri-carceri-italiane-piene-di-telefonini-rischi-vanno-prevenuti/>

- 58) “*Gratteri: il problema dei telefonini in carcere va risolto*”, Polizia Penitenziaria.it, 23/06/2020

<https://www.poliziapenitenziaria.it/gratteri-carceri-italiane-piene-di-telefonini-rischi-vanno-prevenuti/>

- 59) “*Drone con sei cellulari "atterra" nel carcere di Secondigliano: intercettato da una sentinella*”. Il Messaggero, 28/04/2020

https://www.ilmessaggero.it/italia/drone_carcere_secondigliano_cellulari-5197436.html

60) DE LORENZO Giuseppe, “L'incredibile trucco in carcere: 25 cellulari nascosti in pentola. La polizia penitenziaria intercetta un pacco indirizzato ad un detenuto: nascosti in un doppiofondo di una pentola”, Il Giornale, 18/06/2020

<https://www.ilgiornale.it/news/cronache/lincredibile-trucco-carcere-25-cellulari-nascosti-pentola-1871302.html>

61) “Drone con sei cellulari "atterra" nel carcere di Secondigliano: intercettato da una sentinella”, Il Messaggero, 28/04/2020

https://www.ilmessaggero.it/italia/drone_carcere_secondigliano_cellulari-5197436.html

62) FALCO Nico, “In carcere telefoni e droga nascosti nel formaggio, scoperta a Poggioreale e Avellino. Nei carceri di Avellino e Poggioreale la Penitenziaria ha scoperto un nuovo sistema usato per far entrare droga e telefoni: il nascondiglio viene ricavato in grosse fette di parmigiano che vengono richiuse in modo che la manomissione sia impercettibile. La denuncia del sindacato Sappe: si devono schermare i carceri, si deve prevedere un reato specifico per chi usa i cellulari”, FanPage, 15/05/2020.

<https://napoli.fanpage.it/in-carcere-telefoni-e-droga-nascosti-nel-formaggio-scoperta-a-poggioreale-e-avellino/>

63) MUSTO Marilù, “In carcere con 7 telefoni, bufera sul sacerdote: «Sono stato ingannato», Il Mattino, 07/06/2020

https://www.ilmattino.it/caserta/sacerdote_entra_in_carcere_con_9_cellulari_perquisito-5274003.html

64) “Quattro mini-cellulari nascosti in due salumi per entrare nel carcere di Benevento. La scoperta della Polizia Penitenziaria. L'idea dei parenti dei reclusi”, Corriere TV, 20/06/2020

https://video.corriere.it/cronaca/quattro-mini-cellulari-nascosti-due-salumi-entrare-carcere-benevento/15644988-b333-11ea-8839-7948b9cad8fb?refresh_ce-cp

65) “Evaso aggiornava profilo facebook (anche se sotto falso nome): arrestato”, Polizia Penitenziaria.it, 19/03/2019

<https://poliziapenitenziaria.gov.it/polizia-penitenziaria-site/it/galleria.page?contentId=NTZ22121>

66) Carcere di Trapani, microcellulare scoperto grazie a “Manta Ray”, Polizia Penitenziaria.it, 14/03/2019

<https://poliziapenitenziaria.gov.it/polizia-penitenziaria-site/it/galleria.page?contentId=NTZ22089>

Effetti di una pandemia sul crimine organizzato

di Giovanni Gambino

Introduzione e perimetro di indagine

Le conseguenze della crisi pandemica del Covid-19 con estrema evidenza saranno profonde e con effetti negativi sia nei confronti della collettività, sia sull'economia, ed in tale contesto la criminalità organizzata certamente andrà ad adattarsi in un ambiente in continua evoluzione. Appare evidente che gli esiti post-Covid19 avranno margini temporali sul medio/lungo periodo, ed in relazione a ciò, ragionare in termini di adattamento e conseguente sfruttamento delle mutate condizioni sociali ed economiche da parte delle consorterie criminali potrebbe consentire l'individuazione di ambiti su cui porre le basi per una analisi del fenomeno.

Le restrizioni alle libertà di circolazione delle persone, estese a tutto il territorio nazionale, hanno causato il blocco delle attività economiche non essenziali, andando fatalmente a generare un crollo verticale del PIL nazionale di circa 10 punti percentuali stimati.

La semi paralisi di oltre due mesi del nostro paese ha aperto numerosi scenari economici a cui bisogna dare delle risposte. E purtroppo una di queste risposte potrebbe arrivare dalla criminalità organizzata, la quale conscia del proprio potere economico ed impositivo, potrebbe trarre profitto da potenziali fallimenti di imprese produttive ed attività commerciali, nonché dei numerosi licenziamenti che si profilano all'orizzonte. Alcuni settori come l'artigianato, la ristorazione, il commercio all'ingrosso ed al dettaglio, potrebbero riportare enormi difficoltà dovute alla carenza di liquidità finanziaria.

In tale contesto i gruppi criminali potrebbero insinuarsi andando in "soccorso" degli imprenditori, fornendo prestiti a tassi usurari, oppure finanziando le attività, ma divenendo di fatto "socie", inquinando conseguentemente il tessuto economico, oltre che causare la sostanziale perdita della libertà economica delle imprese e degli imprenditori.

Il controllo capillare del territorio operato da molte consorterie mafiose, potrebbe dar loro un osservatorio privilegiato, parassitando attività economiche in sofferenza, conseguendo l'ulteriore vantaggio relativo alla "pulizia" del denaro sporco proveniente da altre attività illecite. E spesso, quando lo Stato è assente, perché in crisi, le mafie acquistano consenso, assumendo in determinati casi, soprattutto in ambiti di degrado, lo status di "anti Stato che crea lavoro", andando a conseguire un quanto meno pericoloso consenso sociale. Non bisogna

trascurare, pertanto, la dimensione sociale del fenomeno mafioso nel contesto delineato dall'emergenza del Covid-19. Il controllo del territorio da parte delle mafie si manifesta anche in forme contorte di vicinanza alla comunità pubblica in cui ha messo le radici, riproponendo il vecchio e talvolta vincente schema in cui dove lo Stato è distante, vi è la mafia a risolvere i problemi. Un supporto in denaro ai bisognosi, oppure una spesa in generi alimentari, potrebbero rappresentare una gagliarda manovra di ricerca, e probabilmente ottenimento, del consenso con un bassissimo costo finanziario, ma che specularmente potrebbe ritornare alle mafie con un deciso guadagno di immagine. A Palermo tale espediente è stato posto in essere nel degradato quartiere dello Zen¹. In tale contesto si cercherà di procedere all'analisi del probabile intervento delle consorterie mafiose in relazione agli effetti derivanti dal "lockdown" causato dal Covid-19.

“Lockdown” e crimine organizzato

In data 09 marzo 2020 il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte comunica ai cittadini italiani che dal 10 marzo verrà istituito il "lockdown". Tale termine risultava essere sconosciuto a molti, in quanto in Italia è divenuto comune il suo utilizzo durante la pandemia di Coronavirus Covid-19, che ha reso necessarie le misure di contenimento decise dal governo nel tentativo di limitare la diffusione del virus con una quarantena su tutto il territorio nazionale.

Durante tale periodo le persone erano autorizzate allo spostamento dal domicilio solo per bisogni di prima necessità, con molti vincoli, tra cui quello territoriale, infatti non era consentito spostarsi fuori dal proprio comune di residenza o domicilio. Attività ritenute non necessarie dal provvedimento governativo erano considerate conseguentemente vietate. In tale contesto di generalizzata limitazione dei movimenti, anche le attività delle consorterie criminali hanno subito una ampia flessione delle proprie attività, quantomeno in relazione ai classici settori, come ad esempio furti, rapine, la vendita degli stupefacenti, la prostituzione, le estorsioni.

Nel libro "Cose di cosa nostra" scritto da Giovanni Falcone², esso descriveva le attività delle organizzazioni criminali mafiose nei seguenti termini: per esigenze sistematiche avevamo distinto i delitti "eventuali", come li avevamo definiti, da altri "essenziali". In altre parole, i

¹ <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/04/08/coronavirus-a-palermo-la-spesa-la-fa-il-fratello-del-boss-della-droga-per-aiutare-la-gente-sono-orgoglioso-di-essere-mafioso/5763903/>

² G. Falcone, M. Padovani, Cose di cosa nostra, ed. Bur Rizzoli, 1991.

reati come contrabbando, estorsioni, sequestri di persona, cioè i delitti per cui si è costituita l'organizzazione mafiosa, li avevamo classificati di “primo livello”.

Tali attività di “primo livello” sono state ampiamente limitate dal lockdown, andando in prima istanza ad incidere sulla gestione “ordinaria” delle attività mafiose/criminali. Inoltre, la chiusura di molte attività commerciali e di svago, hanno di fatto arrecato un danno ulteriore alle organizzazioni mafiose infatti, Giuseppe Miceli, curatore editoriale e Autore dell'Atlante dell'Antiriciclaggio in un articolo per l'Eurispes ha riferito: per effetto della sospensione, quasi totale, delle attività commerciali decretata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, bar e ristoranti, sale da gioco e centri massaggi – che rappresentano le attività commerciali dietro le quali più di frequente si nascondono le lavanderie di soldi sporchi –, alle organizzazioni criminali rischierebbe di mancare quella linfa vitale che ne alimenta le attività e, soprattutto, quel potere di influenza che le rende ancor più pericolose e insidiose³. Molte attività criminali, ovviamente non tutte, durante il lockdown erano oggettivamente complicate da porre in essere, anche in considerazione del controllo capillare delle forze dell'ordine impegnate nel mantenimento delle norme anti coronavirus. Tuttavia, il management del crimine organizzato durante la lunga pausa dalle attività a causa della pandemia probabilmente ha iniziato a ragionare sui probabili scenari post crisi in termini di attività mafiosa, di infiltrazione criminale e di riavvio delle attività.

Durante gli ultimi decenni, le cronache ci hanno fornito uno “spaccato” abbastanza inquietante in merito alla capacità di resilienza dei sistemi criminali/mafiosi. Tali strutture, fatte di persone, relazioni, collusioni e soprattutto di potere intimidatorio ed economico, nonché di capacità di occultamento, con particolare riguardo alla ‘ndrangheta, hanno mostrato la crescente adattabilità ai contesti giudiziari, economici e di mutamento sociale in cui operano. Ragionare in termini di scelte strategiche mafiose potrebbe apparire fuorviante, ma a ben guardare così non è, per più ordini di motivi. Il boss corleonese Bernardo Provenzano veniva spesso mostrato come l'altra faccia della medaglia del potere mafioso corleonese, per alcuni versi l'alter ego di Totò Riina. Quest'ultimo è stato il sostenitore dello scontro frontale con lo Stato, attuando una prova di potenza del metodo mafioso contrapposto allo Stato. Il frutto di tale “pensiero” ha prodotto le stragi del '92 e gli attentati successivamente esportati in continente. Ma tale “strategia” stragista ha prodotto una dura repressione dello Stato, che in parte ha consentito quasi il totale azzeramento di quei vertici mafiosi.

³ <https://www.leurispes.it/coronavirus-il-lockdown-alimenta-canali-alternativi-per-il-riciclaggio/>

Dopo l'arresto del boss stragista Riina, Provenzano prese le redini del sistema mafioso siciliano, divenendo fautore della "strategia della sommersione", evitando atti eclatanti contro lo Stato, e suggellando una tattica mirata esclusivamente al vantaggio degli affari, escludendo lo scontro frontale con lo Stato di diritto.

Tale modificazione è un perfetto esempio di strategia criminale adattata al contesto che si era instaurato a causa di Riina con le attività stragiste, pertanto resilienza e modificazione dell'attitudine banditesca. Questo è solo un esempio, ma il panorama criminale mafioso ne è pieno, e su tutti probabilmente la criminalità calabrese è ancor più "intelligente" ed inquietante.

Dunque, proprio in relazione alla sorprendente capacità di adattamento collaudata nei vari ambiti di operatività, le consorterie criminali e mafiose sono assolutamente in grado di trarre vantaggio dal fenomeno post Covid-19 che sta per delinearsi.

Ai fini del presente lavoro si cercherà di individuare le aree in cui il crimine organizzato potrà insinuarsi, andando ad espandere ulteriormente il proprio potere di influenza in relazione alle nuove opportunità che si potrebbero delineare sotto il profilo sociale, economico e politico sul medio e lungo termine.

Potere economico mafioso

In uno scenario di attività sommerse ed a basso indice di evidenza delittuosa, la criminalità organizzata riesce sempre più ad entrare in molte società che producono affari in modo lecito. Questo tipo di infiltrazione all'apparenza dei più innocua, fatta in maniera quasi invisibile e molto discreta, nei fatti riesce ad inquinare in modo silente interi comparti economici, danneggiando o distruggendo settori in cui vien meno, molto spesso, una corretta competizione tra attori in gioco.

Le grandi risorse economiche derivanti dalle attività illecite di "primo livello", sono un capitale formidabile soprattutto nei periodi di forte crisi dello Stato, come quello attuale, in cui interi segmenti dell'economia rischiano di venire distrutti dalle prospettive assolutamente negative di breve e medio termine. Il reimpiego dei capitali illeciti nelle imprese potrebbe divenire una risorsa decisiva per far contare la propria forza economica, da parte delle mafie, con capitali divenuti nel contempo "puliti", andando ad incidere in settori probabilmente strategici per l'economia nazionale.

Abbiamo osservato precedentemente come il "metodo mafioso" negli anni ha assunto modalità operative molto meno aggressive, andando ad assumere un rilievo sempre più pervasivo nella cosiddetta "area grigia". Ora il crimine organizzato ricerca la disponibilità di taluni imprenditori, sostanzialmente estranei alle associazioni mafiose, ad entrare in relazione con esso. Talvolta

l'imprenditore, pur essendo conscio in merito alla natura del soggetto con cui entra in affari, persegue egualmente la sinergia basandola purtroppo su mere valutazioni di convenienza in termini di costo oppure di profitto. Altro aspetto rilevante è quello inerente alla corruzione perpetrata nei confronti di professionisti ed imprenditori collusi, che di fatto va a costituire quella zona grigia che concede alle mafie la capacità di entrare in contiguità con quella parte degli apparati della pubblica amministrazione che persegue interessi propri nell'esercizio delle funzioni, facendo nei fatti diventare le mafie contraenti degli appalti pubblici con la P.A. La strategia dell'occultamento ha prodotto enormi vantaggi, facendo divenire la criminalità organizzata di fatto la prima "azienda" italiana per fatturato, e forse per importanza sotto il profilo del condizionamento economico. Appare abbastanza evidente che ricostruire il movimento economico delle mafie è impresa ardua, ma un importo che spesso circola negli ambienti istituzionali fa riferimento ad un volume economico superiore ai 100 miliardi. La Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia con la relazione del 2012 riferisce che, stando alle stime più prudenti, si hanno 150 miliardi di fatturato annuo delle mafie nostrane (senza i proventi della corruzione, dei giochi e delle scommesse)⁴.

Un riferimento in termini di paragone (grafico 1) tra il fatturato di Mafia S.p.A. e le principali aziende italiane per fatturato potrebbe rendere l'idea. Siamo in presenza di un impero fatto di malavita e stupefacenti, un impero primo in Italia in termini di fatturato.

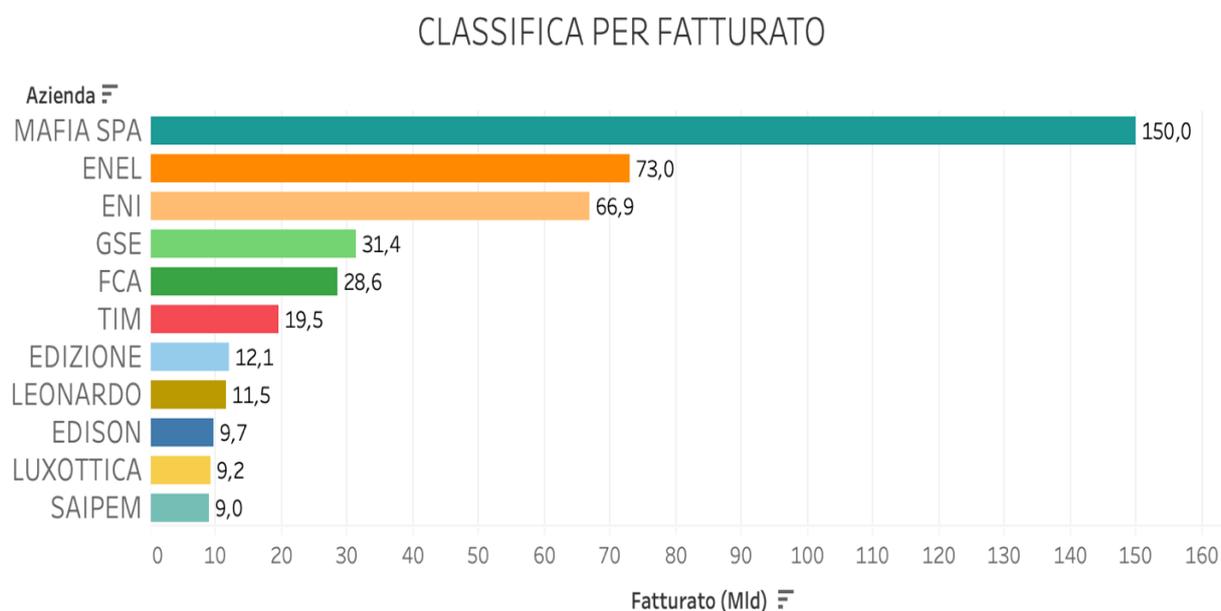


Grafico 1

⁴ http://legislature.camera.it/dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/023/009_RS/INTERO_COM.pdf , pg. 15.

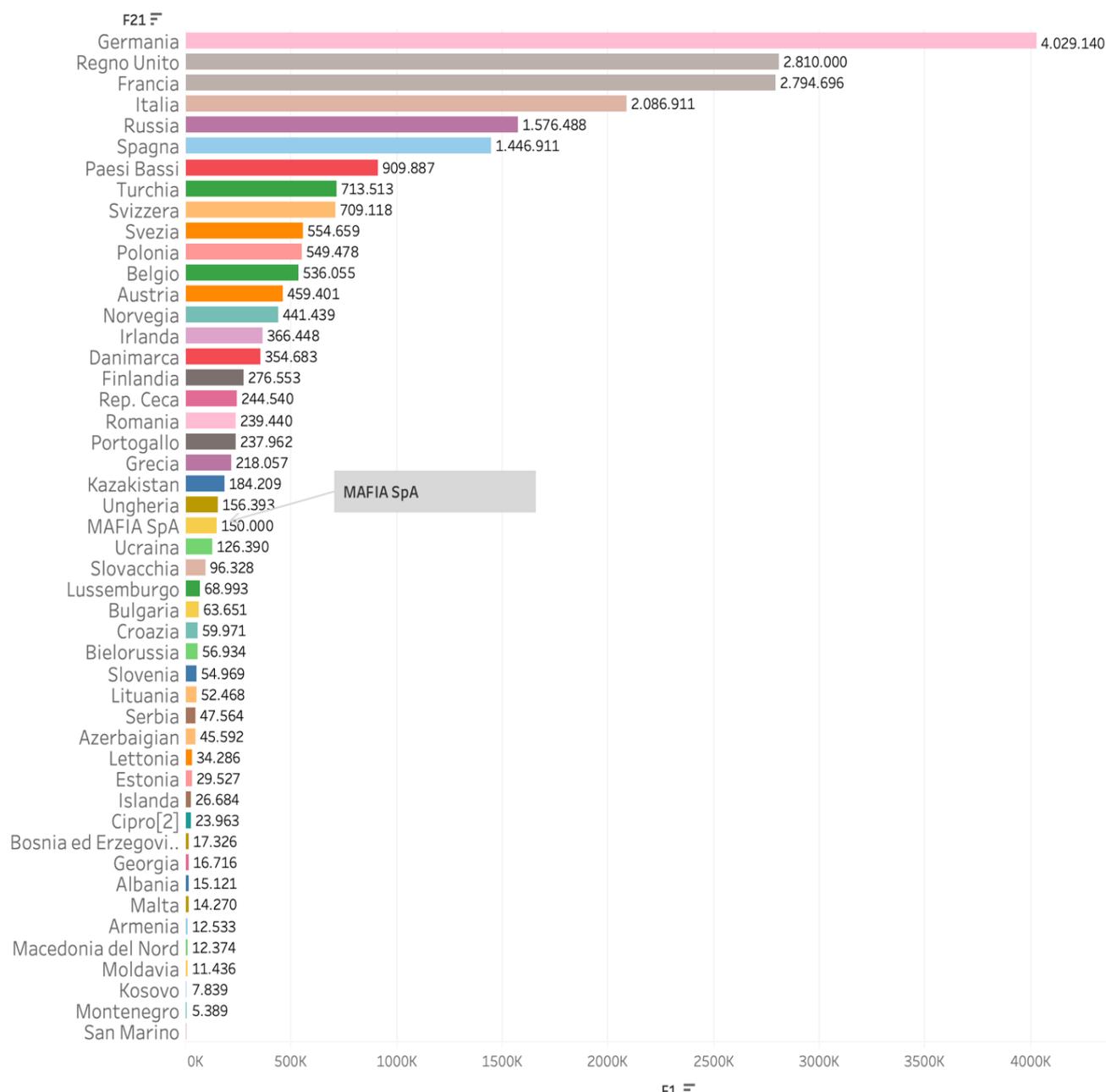


Grafico 2

Altro paragone è quello inerente al confronto tra il PIL degli stati Europei nel 2019 (grafico 2). Mafia S.p.A. si va a collocare subito dopo l’Ungheria, la quale si trova al 25° posto nel rank. Tali confronti ci fanno intuire lo “strapotere” economico, e quindi di influenza non solo all’interno dell’Italia, ma anche in termini di proiezione internazionale, considerato che la nostra criminalità ormai da decenni fa affari su scala globale, come ad esempio Germania, Francia, Spagna, Canada, Usa, riuscendo ad avere fatturati comparabili a Stati di medie dimensione come Ungheria ed Ucraina. La crisi economica causata della pandemia potrebbe dare alle mafie una ghiotta occasione di crescita per più ordini di motivi, i quali nel prosieguo

della trattazione verranno esposti. Il potere economico delle mafie purtroppo spesso si traduce in consenso sociale, in quanto sovente i settori di reimpiego dei capitali illeciti sono indirizzati verso ambiti economici che creano importanti numeri in termini di impiego lavorativo, come ad esempio la grande distribuzione, che include centri commerciali, supermercati, negozi, l'agricoltura oppure l'edilizia.

Infiltrazione mafiosa nel tessuto economico

Il fenomeno sanitario Covid-19 ha causato evidenti limitazioni all'economia del nostro paese, a causa del relativo lockdown, in quanto molti operatori economici, soprattutto in relazione ai settori non essenziali, sono stati costretti ad interrompere le proprie attività, con lavoratori ed aziende che di fatto sono rimasti inattivi. In tale contesto, le consorterie criminali hanno sofferto, come già accennato, la limitazione della circolazione di merci e persone, ma tale congiuntura di fatto apre scenari che meritano una analisi. Il paragrafo precedente ha sinteticamente illustrato il potere economico delle organizzazioni criminali in Italia. Orbene, in relazione a moltissimi settori dell'economia che inevitabilmente andranno in sofferenza a causa della mancanza di liquidità dovuta alla sostanziale interruzione degli affari, le mafie potranno avere grandi possibilità di reimpiego degli enormi capitali illeciti già acquisiti precedentemente, andando ad inquinare le imprese sane.

Il sistema di produzione del capitale (illecito) da parte delle mafie segue uno schema quasi obbligato. Uno dei problemi dei "manager mafiosi" è quello inerente la pulizia guadagni illeciti con il riciclaggio di denaro, il quale con la crisi attuale potrebbe trovare un buon percorso di impiego. Tale operazione spesso riesce ad accrescere gli originari proventi, in quanto sovente il connubio tra mafie ed "aree grigie", composte anche da professionisti, è in grado di individuare attività economiche che generano profitti (leciti). Aspetto certamente non secondario della "catena del valore mafiosa" è quello inerente all'ottenimento del consenso sociale con la creazione di nuovi posti di lavoro e, tramite questi ultimi, accrescere oltremodo il controllo territoriale, che spesso sfocia anche in corruzione.

Il "lockdown" oltre all'evidente blocco di una buona percentuale delle attività economiche ha innescato il problema inerente alla crisi di liquidità delle imprese, delle persone e delle famiglie. Tale problematica potrebbe assumere un impatto ancor più rilevante in relazione al grado di velocità della ripresa delle attività economiche e sociali. Sostanzialmente il blocco ha determinato crisi economiche in modo sistemico e improvviso, limitando anche gli interscambi

con l'estero, quindi la riapertura sarà estremamente difficile per molti, ma estremamente redditizia per altri, come si vedrà con l'analisi riportata al grafico 3.

Gli operatori economici hanno e continueranno a subire, un doppio shock derivante dal blocco delle attività e dalla crisi di liquidità causata dal rallentamento, se non azzeramento del proprio volume di affari.

In tale contesto vi è la concreta possibilità per le mafie di conquistare attività economiche profondamente deteriorate dall'emergenza Coronavirus. Le enormi riserve di capitale accumulato concederanno alle mafie la possibilità di andare in "soccorso" degli imprenditori in crisi, anche, ma non solamente, tramite la pratica dell'usura, consentendo il sostanziale ingresso nel capitale sociale dell'impresa qualora non in grado di ripagare quanto ricevuto.

L'effetto più importante, e chiaramente perseguito, dell'ingresso criminale nel contesto economico legale è dato dalla possibilità del riciclaggio del denaro di provenienza illecita (di primo livello), perché senza la possibilità di "ripulire" il capitale illecito le mafie sostanzialmente hanno il problema grave dell'immobilità di tali ingenti risorse finanziarie.

L'ingresso della criminalità organizzata nelle aziende generalmente non assume quasi mai lineamenti di leale collaborazione, in quanto sovente condiziona gli acquisti (da imprese amiche) oppure sulle persone da assumere, oppure sulle scelte imprenditoriali. Condizionare sul chi, come e quando andrà ad inquinare ulteriormente tutti i contesti economici limitrofi in cui l'azienda a controllo criminale andrà ad operare. Le mafie su quali settori economici andranno ad investire?

Molto probabilmente su quelle più colpite dalla crisi economica. Sono molteplici i comparti in cui l'infiltrazione dei proventi illeciti ha concesso alle mafie di gestire intere filiere produttive come l'agroalimentare, società di scommesse (ora messe in crisi dallo stop degli eventi sportivi e quindi a rischio chiusura), società di servizi quali mense, pulizie oppure raccolta dei rifiuti. Purtroppo ora il contesto è ulteriormente peggiorato per l'attuale emergenza, che ovviamente si ripercuote sul sistema economico-finanziario, esponendo i settori più colpiti dalla crisi a ulteriori rilevanti rischi di infiltrazione come le acquisizioni (spesso tramite prestanome) delle aziende da parte delle organizzazioni criminali.

Il successivo grafico 3, basato su dati forniti da Cerved, fornisce due scenari ipotetici di crisi con i settori presumibilmente più colpiti dallo stallo, ma anche quelli che dalla crisi hanno vantaggio. I dati evidenziano che in entrambi gli scenari i settori che presumibilmente verranno più colpiti saranno quelli inerenti alle attività alberghiere, il turismo, i trasporti.

L'osservazione del "worst scenario" riportato al grafico successivo, mostra che il settore turistico potenzialmente potrebbe essere quello più colpito, questo perché gli effetti di limitazione dei flussi turistici potrebbero permanere anche ben oltre il lockdown.

Osservando ancora i dati notiamo che il settore degli autonoleggi potrebbe essere seriamente penalizzato inizialmente per la limitazione degli spostamenti e successivamente, a causa della "lentezza" in termini di riavvio oppure ripresa a regime pre-crisi delle economie.

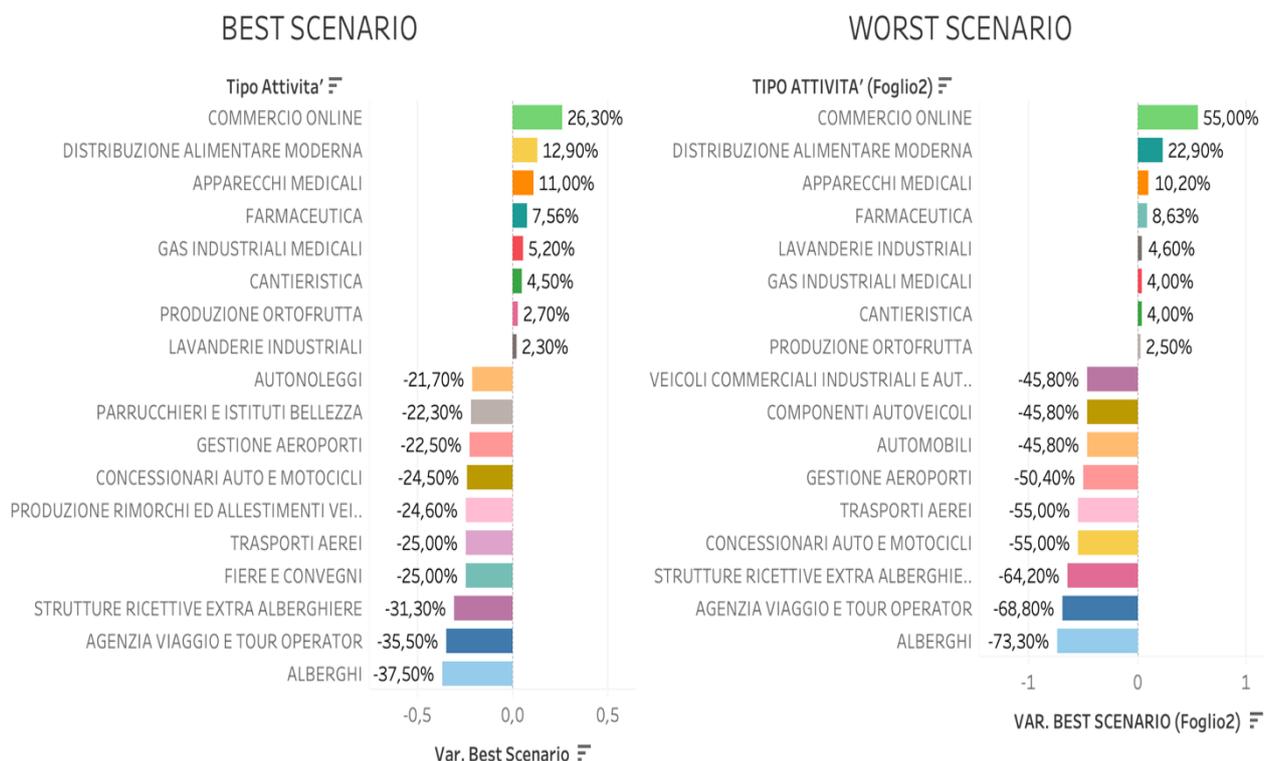


Grafico 3

Molte associazioni di categoria del settore alberghiero e del comparto turistico in generale riferiscono che una percentuale quasi totale delle prenotazioni estive è stata fatta oggetto di disdetta. Appare manifesto che questo settore potrebbe essere fatto oggetto di attenzioni in relazione ad investimenti da parte delle mafie, in quanto in prima istanza andrebbero a riciclare denaro, in seconda farebbero business lecito. Emerge con forza l'importanza di riferire che, nel 2018 il turismo ha avuto una percentuale del PIL prodotto del 6% circa, mentre in relazione all'occupazione tale settore ha una percentuale di occupati del 7% sul totale. Il contributo indiretto, quindi comprendendo l'indotto, in termini percentuali sul PIL è intorno al 13. Questi

sono numeri estremamente importanti ed impossibili da trascurare per un settore che negli anni è divenuto strategico e quindi da salvaguardare dalle infiltrazioni mafiose⁵.

Abbiamo osservato che si hanno molti settori a rischio a causa della crisi economica, ma parallelamente si potrebbero avere settori particolarmente attraenti in cui le mafie potrebbero scegliere di investire i propri capitali data la congiuntura dell'economia, come ad esempio la GDO oppure il settore sanitario (già in passato oggetto di attenzione da parte delle criminalità) oppure il farmaceutico, soprattutto nelle PMI. Anche il settore dei servizi di pulizia ed igienizzazione potrebbe far “gola” considerata la richiesta pressante di sanificazione dei locali pubblici e privati. Il grafico 3 ha mostrato i settori che si stanno avvantaggiando dalla crisi, e tra questi abbiamo l'e-commerce. Nel breve termine potrebbe si potrebbe avere una precisa strategia di business in termini di implementazione di piattaforme di vendita online, puntando molte “fiches” sulla competitività del prezzo, rammentando che in prima istanza le consorterie mafiose potrebbero avere necessità di pulire il denaro di provenienza illecita, quindi potrebbero implementare campagne di vendita a prezzi oltremodo “scontati”, sfruttando il vantaggio competitivo derivante dal capitale inquinato, andando parallelamente a causare distorsioni nel mercato delle vendite online. La filiera del settore dell'e-commerce potrebbe essere difficoltosa da ricostruire in ottico monitoraggio, considerato che il comparto potrebbe essere inquinato in toto, oppure in singole parti, come ad esempio la logistica per la consegna del bene a domicilio.

La crisi sanitaria inevitabilmente metterà a repentaglio la sopravvivenza di una quantità enorme di aziende, ivi incluse quelle inglobate dalle consorterie criminali, ma queste ultime potrebbero avere il vantaggio dell'immissione di capitali (illeciti) con cui far fronte al crollo degli affari ed ovviamente alla crisi di liquidità. Tale realtà potrebbe anche divenire un “vantaggio competitivo” nei confronti di quelle aziende che, a causa delle due problematiche, potrebbero andare in sofferenza se non anche alla chiusura, liberando la concorrenza e consegnando di fatti molti settori economici alle aziende inquinate dai capitali mafiosi.

L'intervento delle organizzazioni mafiose non si esaurisce nella sola azione di riciclo dei capitali illegalmente ottenuti tramite le aziende fagocitate, in quanto spesso le attività imprenditoriali successive sfociano anche nell'assenza del rispetto delle normative di settore sui contratti di lavoro, nell'omesso rispetto delle normative fiscali e contributive; con tale sistema si prosegue a praticare pedissequamente un metodo illegale in un mercato legale, pertanto la crisi sanitaria potrebbe aprire ulteriormente nuove vie all'ingresso dei capitali illeciti in una economia sana, andando nel medio termine ad inquinare e distruggere interi comparti, creando un circolo vizioso da cui sarà molto

⁵ https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminari-convegni/2018-0023/Petrella_11dic.pdf

difficile uscire anche a causa del consenso sociale che Mafia S.p.A. potrebbe nel contempo riscuotere. Inoltre, oltre a creare serie distorsioni in termini di sana competizione tra le aziende, l'inquinamento economico da parte delle mafie potrebbe innescare altre anomalie, andando ulteriormente ad elevare il contesto di illegalità diffusa, come ad esempio la limitazione del ricorso all'attività sindacale oppure il ricorso a lavoratori non qualificati oppure sottopagati.

La crisi economica generata del Covid-19 potrebbe accelerare oltremodo quei processi illegali che già erano in atto prima della pandemia, ma che in un contesto generale di stallo potrebbero avere una chiara accentuazione nello sviluppo.

Alcune istituzioni locali del nord Italia ritengono che i "movimenti" siano già in atto da alcune settimane, infatti le commissioni antimafia del Consiglio Regionale della Lombardia ed il Consiglio Comunale di Milano hanno espressamente evidenziato che le criminalità organizzate quali mafia, 'ndrangheta e camorra stano tentando di acquistare imprese in crisi, soprattutto ristoranti, bar e locali. Il presidente della Commissione Antimafia del Consiglio Comunale, David Gentili, nella seduta di mercoledì 13 maggio, dedicata ai sistemi di prevenzione delle attività di riciclaggio, ha chiesto che siano rafforzati in questo periodo i controlli del Comune "sui cambi degli assetti societari nelle aziende che investono nella ristorazione e quelle che hanno in gestione appalti". Un modo per scovare l'infiltrazione delle cosche e dei clan nell'economia è infatti quello del controllo della chi titolarità delle nuove imprese oppure di chi vi subentra. Sono, per esempio, sospette quelle situazioni in cui sono intestate a giovanissimi o anziani all'apparenza privi di reddito ma con capitali ingenti.

Nel Comune di Milano c'è un ufficio dedicato alla lotta al riciclaggio e da quando è stato costituito, nel 2014, ha segnalato all'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia, 303 operazioni sospette riguardanti 234 società e 210 persone fisiche per una movimentazione totale di capitale pari a non meno di 1 miliardo e 110 milioni di euro. Sono però la classica punta dell'iceberg⁶.

Il rischio di infiltrazione nelle macro aree economiche

Il contesto depressivo generato dal lockdown ha creato un fertile substrato di probabile infiltrazione mafiosa a più livelli, rendendo chiaramente non semplice andare a contemperare l'implementazione di politiche che siano in grado di attivare una veloce ripartenza economica con quelle di prevenzione e contrasto delle attività criminali e mafiose.

Un aspetto rilevante del sistema paese Italia è quello inerente all'ambito delle autorizzazioni amministrative che va a ricomprendere gli appalti e quindi lo sviluppo delle grandi opere. Tale settore riveste un ruolo estremamente importante sotto due aspetti. Potrebbe rappresentare un volano di

⁶ <http://davidgentilids.blogspot.com>

ripartenza economica per il tessuto economico che potrebbe gravitare attorno alle commesse pubbliche, ma di riflesso potrebbe rappresentare per la criminalità una ghiotta occasione per accrescere il proprio ruolo attivo. In relazione a quest'ultimo rischio a livello normativo sono state implementate misure finalizzate al contenimento ed alla prevenzione del pericolo di infiltrazione mafiosa, ma di fatto hanno ingessato un sistema oltremodo cruciale.

Il sistema della corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione non è estraneo al mondo delle mafie, in quanto esse ricercano un accesso alle risorse facendo uso del sistema della corruttela onde facilitare l'infiltrazione negli appalti, ma soprattutto nei sub-appalti (più difficili da monitorare), accrescendo la loro capacità di condizionare gli orientamenti degli enti locali. Per dovizia espositiva, alcuni anni or sono il fenomeno era considerato un *affaire* solamente relegato geograficamente al meridione, ma le attività criminali in tale ambito sono aumentate progressivamente anche al centro-nord, con casi sempre maggiori in termini numerici e di importanza. Il fenomeno corruttivo gradualmente è stato posto in essere anche da parte di soggetti in odore di mafia.

Il sistema stesso della corruzione è basato su un mutuo vantaggio reciproco dei soggetti coinvolti, e per tale motivo risulta difficile individuare il fenomeno, inoltre le consorterie criminali raggiungono l'aggiudicazione degli appalti con un terzo soggetto apparentemente avulso dal sistema, che generalmente è dato da un prestanome, oppure tramite la costituzione di società di capitali, opportunamente costituite per l'esecuzione specifica di un lavoro relativo all'appalto. Già indicato che anche il sistema del "sub-appalto" è rilevante, in quanto le mafie riescono ad insinuarsi verso altri soggetti formalmente vincitori dell'appalto, provvedendo all'esecuzione di lavori di indotto. Spesso tale sistema è utilizzato in ambito sanitario. Risulta evidente che in un sistema di affluenza di ingenti capitali da utilizzare per il contrasto della crisi sanitaria ed economica post pandemia, il sistema degli appalti diventerà un settore da monitorare con attenzione, salvaguardando però la necessità di speditezza dell'avvio ed esecuzione dei contratti appaltati. Alla luce di quanto esposto, il processo di "sburocratizzazione" amministrativa invocato da numerose parti politiche necessita di un giusto temperamento tra esigenze di ripartenza economica e prevenzione delle infiltrazioni criminali.

In un contesto di crollo del PIL nazionale dell'ordine di percentuali a doppia cifra, ove vi sarà un possibile fallimento fino al 10% delle aziende⁷, si evidenzierà il tutta la sua forza una ulteriore complicazione sociale chiaramente collegata, ossia quella relativa ai licenziamenti. E qui si andrà ad insediare il fenomeno mafioso, perché spesso esso si manifesta nel momento in cui c'è sofferenza, in quanto la mafia si radica dove c'è degrado e povertà, elementi che inevitabilmente andranno ad aumentare in un contesto di aumentata carenza lavorativa legale.

⁷ <https://know.cerved.com/imprese-mercati/coronavirus-fino-al-10-delle-aziende-in-default/>

La crisi occupazionale potrebbe fornire elementi preziosi alle consorterie criminali, con i soggetti che potrebbero assumere i ruoli più disparati come ad esempio quello dei lavoratori in nero, oppure attività prettamente delinquenziali. I lavoratori che hanno perso l'occupazione lavorativa potrebbero essere spinti dal bisogno e dall'urgenza, a indirizzarsi al solo interlocutore rimasto in un contesto di crisi, soprattutto nelle zone più depresse, caratterizzate spesso dall'assenza delle figure istituzionali. La carenza occupazionale dovuta alla crisi economica potrebbe andare ad ingigantire un'altra manifestazione annessa e connessa all'indotto mafioso, ossia quella inerente al fenomeno delle agromafie. Come spiega la Direzione Nazionale Antimafia⁸, "il legame delle mafie con l'agricoltura ha radici antiche, di natura storico-culturale, legato alla nascita stessa del fenomeno mafioso, per larga parte originatosi proprio nelle campagne. Per questo motivo, da sempre, tra le altre cause di ritardato sviluppo, l'agricoltura meridionale sconta anche quello delle infiltrazioni di stampo mafioso. Tale fenomeno oggi interessa l'intero territorio nazionale, attesa la capacità delle mafie (Cosa Nostra, Camorra, 'Ndrangheta) operanti ormai in forma di impresa, di espandersi verso il Nord Italia seguendo le direttrici logistiche del trasporto e del commercio dei prodotti agricoli".

Appare evidente che soprattutto nei territori ove vi è stata alta incidenza di licenziamenti, molti soggetti in estrema condizione di bisogno e povertà, soprattutto tra i soggetti extracomunitari, spesso clandestini, e finanche soggetti provenienti dall'est europeo, potrebbero finire vittima del caporalato nei campi agricoli gestiti dalle mafie, facendo diventare queste persone a tutti gli effetti i nuovi schiavi (invisibili a molti) dell'era moderna.

Il fenomeno del caporalato è oltremodo diffuso al Sud Italia, con drammatiche evidenze soprattutto in Sicilia, ove tra il 2016-2018 sono stati accertati dall'Inps - commenta il segretario della Fai Cisl Sicilia, Pierluigi Manca - 93.700 rapporti di lavoro fittizi in agricoltura. Le statistiche continuano a confermare che il drammatico fenomeno del caporalato in Sicilia non si arresta, anzi aumenta, in Sicilia il 50% dei braccianti agricoli lavora in nero e spesso in condizioni disumane⁹.

L'attività mafiosa che opera nel settore anche qui è rivolta anche al riciclaggio di denaro frutto delle attività di primo livello, la quale si va ad integrare col caporalato e finanche con il controllo dei trasporti su gomma. Il pervasivo controllo della filiera spesso si basa su pratiche di sfruttamento economico dei lavoratori, degli agricoltori ai quali viene riconosciuto un bassissimo compenso per i prodotti agricoli, andando conseguentemente a distruggere la competizione tra le attività economiche che basano le proprie attività sul rispetto della legge. Altro aspetto di non secondaria importanza è il

⁸ Direzione Nazionale Antimafia, Relazione Annuale, 2012

⁹ <https://www.faicisl.it/dal-territorio/2893-caporalato-fai-cisl-sicilia-sempre-piu-emergenza-nell-isola-subito-cabina-di-regia>

controllo “occulto” dei mercati ortofrutticoli che tramite l'imposizione sovente di prodotti alimentari si va ad arrecare un ulteriore danno a tutta la filiera agricola.

Le mafie si occupano anche dei mercati dell'ortofrutta, infiltrando la grande distribuzione. “Le inchieste analizzate, svolte in particolare dalla Direzione distrettuale antimafia di Napoli, hanno visto implicate imprese di tutto il sud Italia con ramificazioni anche nel nord del Paese e hanno disvelato l'esistenza di un sistema di gestione dei grandi mercati agricoli nazionali pesantemente influenzati dalle organizzazioni mafiose”¹⁰.

Relativamente al 2017 l'osservatorio delle agromafie, con l'Eurispes e Coldiretti, ha stimato una crescita del fatturato delle Agromafie: il business è quantificabile in almeno 24,5 miliardi di euro (circa il 15% del presumibile fatturato complessivo criminale del nostro Paese)¹¹. Sono numeri importanti, da inquadrate nelle mutate condizioni economiche del 2020 in relazione alla crisi pandemica, e la possibilità da parte delle mafie di praticare prezzi concorrenziali derivanti dallo sfruttamento delle persone, unita al raggiro ed alla sistematica elusioni delle normative di settore non potrà far altro che aggravare il contesto di crisi. Ai fini della trattazione appare utile evidenziare che il fenomeno del caporalato è spesso definito quale “reato spia” di infiltrazioni criminali nel settore agricolo, e sovente le collusioni tra i “caporali” ed il sistema mafioso sono difficili da ricostruire.

Questa fase di emergenza sanitaria, e molto probabilmente la successiva che si andrà a delineare per il “possibile ammodernamento” del sistema sanitario derivante dall'impiego dei fondi del MES (presumibili più di 30 miliardi di euro), potrà fornire spazio a corruzione e mafia. Da molti anni il settore sanitario è stato fatto oggetto di attenzione da parte dei sodalizi criminali principalmente per il largo impiego di risorse in tale sistema, che di fatto è anche economico oltre che sanitario.

Il principale hub sanitario nazionale è quello lombardo, il quale è stato fatto oggetto di ampie privatizzazioni a scapito del sistema pubblico. Il principale scopo della presente trattazione ovviamente non è quello di investigare se il sistema pubblico è preferibile, oppure più efficiente rispetto a quello privato, ma è apparso abbastanza evidente che qualcosa non ha funzionato nella gestione sanitaria data dal Covid-19.

L'osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano diretto dal Prof. Nando Dalla Chiesa (figlio di Carlo ucciso dalla mafia a Palermo), in un report¹² afferma che nel complessivo contesto settentrionale, il sistema sanitario lombardo è apparso soggetto, specie nell'ultimo decennio, a una più accentuata, insidiosa attenzione da parte degli interessi mafiosi. È

¹⁰ M. De Lucia, D.N.A. su Tutto su Palermo di A. Giangrande.

¹¹ https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2019/02/Eurispes_Coldiretti_Osservatorio_-_Sintesi_6_Agromafie.pdf

¹² <https://cross.unimi.it/wp-content/uploads/Monitoraggio-della-presenza-mafiosa-in-Lombardia-parte-seconda.pdf> , pg. 74

infatti in questa regione, più che in altre, che i clan hanno mostrato di volere cogliere e sfruttare l'ampio orizzonte di opportunità economiche, sociali e "impunitarie" che il settore offre fisiologicamente. La sanità lombarda costituisce un settore pregiato e di eccellenza di una delle regioni più progredite e ricche d'Europa. Un settore dinamico e punto di riferimento per gli utenti di ogni regione d'Italia, beneficiario di risorse ingenti, pubbliche e private. Quasi un tesoro pubblico. Ma come tutti i tesori, inevitabilmente destinato a fare gola alle organizzazioni criminali, specie se persuase di avere le abilità per impossessarsene, del tutto o in parte. Negli ultimi anni fra l'altro la 'ndrangheta sembra avere conquistato in quest'ambito anche mercati di investimento collaterali, come nel caso delle farmacie, fornendo ulteriore prova della sua speciale vocazione espansionistica¹³. Appare ovvio che tutti i sistemi sanitari regionali rappresentano un bacino importante per le infiltrazioni mafiosi considerato che pressoché ovunque il budget per questo settore è sempre al primo posto in tutte le regioni.

Un altro settore in cui Mafia S.p.A. potrà certamente operare con estremo profitto sarà quello dell'edilizia, soprattutto in relazione al sistema di investimenti pubblici che in "linea teorica" dovrebbero essere avviati quale volano per una ripartenza economica. Sia i fondi europei che dovrebbero essere impiegati in relazione alle grandi opere, sia il bonus del 110% in relazione alla riqualificazione energetica (con il sistema annesso della cessione del credito che di fatto consente al committente di non avere praticamente nessun esborso in rapporto ai lavori di riqualificazione commissionati) potrebbero innescare un sistema di attivazione delle imprese che sono direttamente riconducibili al sistema mafioso, oppure che fanno parte del suo indotto. Il comparto edilizia, in tutta la sua lunga filiera, è spesso stato uno dei settori in cui la criminalità organizzata ha avuto modo di impiegare i propri capitali illeciti. In tale settore economico non si hanno eccessive difficoltà nel riciclare il denaro sporco, in quanto alla base delle attività si ha la necessità del capitale per l'avvio delle attività, ad esempio l'acquisto dei terreni edificabili, il sistema del movimento terra, l'acquisto e la fornitura dei materiali per le costruzioni (e qui si insinua spesso la pericolosissima pratica del cemento depotenziato). Inoltre spesso è necessario solamente un modesto capitale umano sotto il profilo delle competenze lavorative e gestionali, rendendo di fatto disponibile un ampio bacino dove attingere lavoratori spesso poco qualificati, rinvenibili nei citati contesti di degrado e povertà.

La filiera dell'edilizia, anch'essa, risulta essere particolarmente esposta alle distorsioni della competizione economica tra le imprese, in quanto il fenomeno mafioso presente in tale ambito, riesce ad avere un netto vantaggio competitivo in relazione tutte quelle voci di costo che vengono irrimediabilmente tenute basse a causa del dilagare dell'illecito in quasi tutti i settori aziendali, come

¹³ *Idem*, pg. 75.

quelli relativi al costo della mano d'opera, allo smaltimento dei rifiuti, alla elusione di tutte quelle normative fiscali e previdenziali, che evidentemente andranno a distruggere per concorrenza sleale tutte le altre imprese che operano con correttezza nel rispetto delle norme di settore.

Altro aspetto certamente non secondario è quello inerente all'ulteriore interesse delle imprese affiliate alla criminalità organizzata nel praticare prezzi finali con bassissimi margini positivi, in quanto interessate solamente alla semplice pulizia del denaro e non nell'utile d'impresa.

I capitali impiegati in ambito edilizio sono spesso privi di accertamento in relazione alla provenienza, e vi è solo una verifica in termini di concessione edilizia, oppure in caso di accertamento nei cantieri, vi potrebbe essere un controllo in merito alle normative di settore in rapporto alle norme anti infortunistiche. In assenza di qualunque presupposto di accertamento mirato sull'impresa, il capitale di provenienza su cui viene basata l'attività non viene posto al vaglio.

Altro settore importante per l'impiego dei capitali illeciti è quello inerente al sistema dei trasporti, soprattutto quello su gomma, ove spesso si registra una presenza importante delle imprese operanti nel suddetto ambito in zone ad alta intensità mafiosa, e sovente tale elemento è indice di infiltrazione. In determinati casi il sistema del trasporto su gomma è unito a quello dei trasporti dei rifiuti che vengono smaltiti con sistemi d'impresa assolutamente fuori norma anche, e soprattutto, in relazione ai siti di smaltimento. In un contesto di crisi economica ove le aziende che necessitano di smaltire rifiuti a prezzi vantaggiosi, potrebbero rivolgersi sempre più ad attori legati alla criminalità organizzata che basano il sistema sulla disponibilità di cave per lo smaltimento finale del rifiuto, oppure di terreni di cui le cosche hanno materiale disponibilità. La terra dei fuochi purtroppo ci ha illustrato come la camorra ha fatto affari con le imprese del nord in merito allo smaltimento.

Risulta evidente che monitorare tutti i capitali utilizzati dalle imprese è cosa ardua, ma sarebbe opportuno implementare un sistema di raccolta dati basato su molteplici indicatori di rischio, andando a verificare imprese ed imprenditori che superano una certa soglia di rilevanza.

Già si è fatto cenno che un eventuale allentamento delle regole burocratiche rischia di essere il vero problema, ma dall'altra parte vi è la doverosa necessità di predisporre un veloce piano di ripartenza economica.

Provvedimenti economici e rapporti con le mafie

Il decreto liquidità varato dal governo per fronteggiare gli effetti economici derivanti dal lockdown, ha previsto (in linea teorica) l'immissione di sostanziose somme di denaro derivanti da finanziamenti bancari alle imprese e basati sulla garanzia dello Stato. Il sistema Mafia S.p.A. potrebbe avere in tal modo un duplice fronte su cui giocare la propria partita di assoggettamento del settore economico.

Il primo è stato evidenziato (quello relativo all'acquisizione di imprese e persone in crisi), il secondo è relativo alla liquidità che dovrebbe essere immessa nel sistema per far fronte agli effetti della pandemia sul tessuto produttivo e commerciale nazionale, che in modo indiretto “rischia di favorire anche le imprese criminali”.

Tale segnale di pericolo è stato lanciato dal gruppo “Area” del Consiglio superiore della magistratura e dai consiglieri togati Sebastiano Ardita e Nino Di Matteo.

Entrambi i magistrati, i quali hanno alle spalle una lunga carriera trascorsa in prima linea contro la criminalità organizzata, evidenziano come il dettato normativo di fatto “non contiene alcun meccanismo per escludere dai benefici le imprese riferibili a persone coinvolte in processi di criminalità o che abbiano riportato condanne o siano indagati per reati contro la pubblica amministrazione o reati tributari. Né consente di verificare l'effettivo utilizzo dei fondi percepiti per affrontare la crisi legata alla diffusione del Covid-19. Pertanto si ritengono opportune una serie di misure volte alla prevenzione di “fenomeni, purtroppo noti nella storia giudiziaria del paese, di malversazione dei fondi pubblici o di illecita concorrenza delle imprese illegali, rispetto ai quali l'intervento dell'autorità giudiziaria è per forza di cose successivo. Come l'obbligo di vagliare i precedenti penali di chi occupa ruoli rilevanti nelle imprese che si candidano a percepire i finanziamenti, così da escludere chi sia stato condannato per reati di criminalità organizzata, reati contro la pubblica amministrazione e reati tributari nonché proposto per la irrogazione di una misura di prevenzione personale o patrimoniale. Inoltre si necessita di interventi per rapportare l'entità del beneficio percepito al fatturato dichiarato nell'anno precedente, in modo da non premiare forme di evasione fiscale e per consentire “di tracciare i benefici percepiti affinché si possa avere contezza del loro uso compatibile con l'intento del legislatore. Inoltre servono misure che potenzino le amministrazioni periferiche dello Stato e le Agenzie di controllo in modo che possano monitorare la destinazione dei finanziamenti”¹⁴.

Quattro le proposte messe a punto dai magistrati Zaccaro e Di Matteo. La prima riguarda l'introduzione di misure che “impongano di vagliare – anche tramite la forma della autocertificazione - i precedenti penali di chi occupa ruoli rilevanti nelle imprese che si candidano a percepire i finanziamenti, così da escludere chi sia stato condannato per reati di criminalità organizzata, reati contro la pubblica amministrazione e reati tributari nonché proposto per la irrogazione di una misura di prevenzione personale o patrimoniale. La seconda riguarda misure di prevenzione dell'evasione che “rapportino l'entità del beneficio percepito al fatturato dichiarato nell'anno precedente, in modo da non premiare forme di evasione fiscale”. C'è poi il riferimento all'uso di conti corrente dedicati,

¹⁴ <http://www.antimafiaduemila.com/home/primo-piano/78434-di-matteo-e-ardita-decreto-liquidita-rischia-di-favorire-la-mafia.html>

o strumenti simili, che “consentano di tracciare i benefici percepiti affinché si possa avere contezza del loro uso compatibile con l’intento del legislatore”. Infine, secondo i togati del Csm, servirebbero provvedimenti che “potenzino le amministrazioni periferiche dello Stato e le Agenzie di controllo affinché possano monitorare la destinazione dei finanziamenti. Misure siffatte potrebbero servire a prevenire fenomeni di malversazione dei fondi pubblici o di illecita concorrenza delle imprese illegali, rispetto ai quali l’intervento dell’autorità giudiziaria è per forza di cose successivo e meno efficace”. Agire ora, insomma, per scongiurare che i fondi necessari agli imprenditori danneggiati dalla crisi finiscano nelle mani sbagliate¹⁵.

La medesima preoccupazione viene esternata dai Procuratori capo di Milano e Napoli, Francesco Greco e Giovanni Melillo, i quali evidenziano che i capitali erogati potrebbero finire senza grandi difficoltà nelle tasche delle organizzazioni mafiose. Appare concreto il rischio, che si determinino condizioni favorevoli ad un imponente trasferimento di risorse pubbliche dallo Stato alle imprese governate da interessi opachi o prettamente illeciti, finanziando di fatto anche evasori e truffatori seriali, quando non anche fiduciari delle organizzazioni criminali della peggior specie¹⁶.

Alla luce di ciò una prima contromossa da mettere in campo è l'introduzione di “un preciso dovere di una sorta di offerta reputazionale, agevolmente verificabile e gravemente sanzionabile in caso di falsità”, da estendere “anche alla inesistenza di liquidità personali alle quali sarebbe doveroso ricorrere per capitalizzare le imprese in crisi, anziché attingere a risorse pubbliche così sottratte ad imprese realmente bisognose. Sarebbe un modo - hanno affermato i due procuratori - per tenere lontani dall’accesso ai finanziamenti garantiti dallo Stato imprenditori che davvero non ne avrebbero bisogno”. L’altro intervento da porre in essere, per Greco e Melillo, è “un obbligo di rendicontazione da parte dell’amministratore ed un analogo dovere di verifica degli organi di controllo interni”, per garantire “la necessaria tracciabilità degli impieghi e la loro finalizzazione a sostenere i livelli occupazionali e le spese correnti”. “Ne risulterebbe grandemente potenziata la capacità dello Stato di individuare tempestivamente abusi e condotte penalmente rilevanti, spesso sintomatiche delle dinamiche e degli interessi speculativi di strutture mafiose¹⁷”.

Le attività di pulizia del denaro sporco da parte delle mafie segue un percorso abbastanza lineare, ma che varia spesso nell’ultima fase, ossia quella inerente al modo in cui vengono reimpiegati, e quindi ripuliti, i capitali illeciti. La prima fase è quella già definita di primo livello. Successivamente servirà

¹⁵ https://www.huffingtonpost.it/entry/lallarme-del-csm-sul-decreto-credito-rischio-che-mafiosi-e-corrotti-ne-approfittono-it_5e96b741c5b65eae709c4605

¹⁶ https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2020/04/10/news/coronavirus_decreto_credito_riclaggio_liquidita_impresa_melillo_greco-253701379/

¹⁷ https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2020/04/10/news/coronavirus_decreto_credito_riclaggio_liquidita_impresa_melillo_greco-253701379/

un sub-strato di condizioni che possano permettere il reimpiego. Uno di questi potrebbe essere rappresentato dal bonus ristrutturazione del 110% introdotto dal decreto rilancio. La normativa permette di effettuare numerose opere di ristrutturazione volte alla riqualificazione energetica ed antisismica degli immobili, aprendo alla possibilità di operare sia sotto il profilo prettamente edilizio, sia sotto il profilo dell'impiego di sistemi di produzione energetica da fonti rinnovabili. Abbiamo osservato che le mafie hanno un radicato sistema di utilizzazione del comparto edilizio. Purtroppo anche quello inerente alle energie rinnovabili è ampiamente utilizzato per fare affari da parte delle mafie. Il sud Italia è stato ampiamente oggetto di installazione di sistemi produttivi da rinnovabili, e qui il comparto mafioso non ha perso l'occasione di sfruttare l'occasione, sia in riferimento all'eolico sia al solare. Negli anni scorsi, numerose operazioni antimafia, tra cui la Eolo, Broken Wings e Hermes 2, hanno mostrato un ruolo importante delle mafie nel settore delle energie rinnovabili, infatti un imprenditore di Alcamo molto attivo nell'installazione di parchi eolici, nella persona di Vito Nicastrì, è stato condannato per concorso esterno in associazione mafiosa. Appare pertanto evidente che il sistema dell'incentivazione del bonus del 110% potrebbe rappresentare un altro modo per fare affare da parte delle mafie, sia sotto il profilo delle ristrutturazioni in relazione alle riqualificazioni energetiche, sia sotto il profilo dell'installazione di impianti produttivi da rinnovabili, con l'aspetto rilevante che tali adeguamenti avranno importi massimi di 96.000 euro, quindi di dimensioni abbastanza piccole ma potenzialmente numerosi, da unire alla successiva previsione normativa della cessione del credito derivante dal bonus alle aziende da parte del committente. Potrebbe essere un ambito da monitorare con attenzione, perché potrebbe muovere ingenti risorse finanziarie se dovesse andare a regime.

Alcuni indici "spia" potrebbero agevolare gli inquirenti nella ricerca di presumibili fattori di rischio in relazione ai tentativi di infiltrazione mafiosa, come ad esempio le nuove costituzioni societarie che partecipano ad appalti pubblici, il cambio di proprietà repentino, il collegamento con soggetti a rischio, anomalie dell'assetto proprietario, vulnerabilità a livello patrimoniale, il rischio settoriale, le sedi e l'operatività in aree a rischio.

BIBLIOGRAFIA

FALCONE G., PADOVANI M., Cose di cosa nostra, ed. Bur Rizzoli, 1991.

DE LUCIA M., D.N.A. su Tutto su Palermo di A. Giangrande.

Direzione Nazionale Antimafia, Relazione Annuale, 2012

SITOGRAFIA

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/04/08/coronavirus-a-palermo-la-spesa-la-fa-il-fratello-del-boss-della-droga-per-aiutare-la-gente-sono-orgoglioso-di-essere-mafioso/5763903/>

<https://www.leurispes.it/coronavirus-il-lockdown-alimenta-canali-alternativi-per-il-riciclaggio/>

http://legislature.camera.it/_dati/leg16/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/023/009_RS/INTE RO_COM.pdf, pg. 15.

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminari-convegni/2018-0023/Petrella_11dic.pdf

<http://davidgentilids.blogspot.com>

<https://know.cerved.com/impres-mercato/coronavirus-fino-al-10-delle-aziende-in-default/>

<https://www.faicisl.it/dal-territorio/2893-caporalato-fai-cisl-sicilia-sempre-piu-emergenza-nell-isola-subito-cabina-di-regia>

[https://www.osservatorioagromafie.it/wp-](https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2019/02/Eurispes_Coldiretti_Osservatorio_-Sintesi_6_Agromafie.pdf)

[content/uploads/sites/40/2019/02/Eurispes_Coldiretti_Osservatorio_-Sintesi_6_Agromafie.pdf](https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2019/02/Eurispes_Coldiretti_Osservatorio_-Sintesi_6_Agromafie.pdf)

<https://cross.unimi.it/wp-content/uploads/Monitoraggio-della-presenza-mafiosa-in-Lombardia-parte-seconda.pdf>, pg. 74

<http://www.antimafiaduemila.com/home/primo-piano/78434-di-matteo-e-ardita-decreto-liquidita-rischia-di-favorire-la-mafia.html>

https://www.huffingtonpost.it/entry/lallarme-del-csm-sul-decreto-credito-rischio-che-mafiosi-e-corrotti-ne-approfitino_it_5e96b741c5b65eae709c4605

https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2020/04/10/news/coronavirus_decreto_credito_riciclaggio_liquida_impres_melillo_greco-253701379/

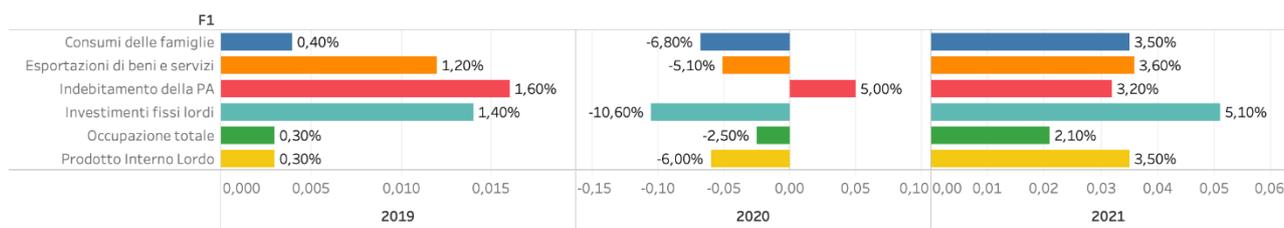
Scenari di guerra economica pandemica

di Carmelo Idà

Il crollo dell'economia mondiale. La crisi e le previsioni per il 2020

Il 2019 è stato un anno interlocutorio per i paesi dell'Eurozona, tutti alle prese con preoccupanti segnali di recessione: la crescita del Prodotto interno lordo Ue è stata dell'1,2%. Il Pil italiano ha segnato un incremento appena dello 0,3% evidenziando tutti i limiti di un paese in difficoltà, costretto ancora una volta ad arrancare e a rincorrere i partner europei. Il calo della produzione industriale è stato netto e deciso (a dicembre in Italia -2,7% contro -2,1% della media europea). Le nostre esportazioni sono diminuite dell'1% rispetto al 2018, per effetto del crollo degli scambi commerciali con l'India, con la Cina, con i Paesi del Mercosur e con la Russia. La crisi delle vendite all'estero ha però riguardato tutta l'Eurozona. Ciò è accaduto sia per la complessiva riduzione della produzione di beni strumentali, sia per gli effetti della crisi dell'industria tedesca (settore siderurgico e automotive in primis), sia per il calo progressivo delle vendite negli Usa (-3,5% tra ottobre e dicembre) dove si è registrato un forte calo degli investimenti privati. La guerra dei dazi tra Usa e Cina, le limitazioni commerciali estese a tutti i paesi e la ripercussione di questo conflitto su scala globale hanno condizionato in maniera decisa gli scambi commerciali. A pandemia ormai conclamata è venuto a delinearsi un quadro drammatico e devastante. In Italia, secondo l'Istat, in questo primo trimestre dell'anno il crollo del Pil è stato pari al 5,3%. Il risultato peggiore dal 1995. La produzione industriale italiana è scesa del 28%. La produzione di altri beni e servizi è andata giù del 20%. Le esportazioni sono diminuite dell'8,1% e le importazioni del 6,2%. Il calo della domanda interna dei consumi finali nazionali è stata del 5,1% e quella degli investimenti fissi lordi è stata dell'8,1%. La spesa delle famiglie per gli acquisti di beni durevoli (autovetture e mobili), semidurevoli (abbigliamento) e non durevoli (alimentari) è diminuita in maniera netta mentre i prezzi dei generi alimentari e dei prodotti per la cura della casa e della persona sono cresciuti rispettivamente del 2,5% e del 2,6%. Secondo l'Eurostat in Francia il Pil è diminuito del 5,4%, in Germania del 2,2%, negli Stati Uniti dell'1,2%.

LE PREVISIONI PER L'ITALIA



(Fonte: elaborazione Centro Studi Confindustria su dati Istat, 31 marzo 2020)

Secondo la Confindustria il lockdown e la sospensione di tutte le attività considerate non essenziali ha causato la perdita di 40 miliardi di Pil. Dopo il tonfo registrato a marzo (28,4%), ad aprile l'Istituto nazionale di statistica ha certificato una ulteriore contrazione della produzione industriale pari al 19,1%: 47,5% su base annua. Il numero degli occupati è diminuito di altre 274 mila unità. Il numero complessivo dei senza lavoro è indicato in 1 milione e 543 mila. Tessile, abbigliamento, pelli e accessori sono crollati dell'80%. Zero produzione e zero immatricolazioni di auto ad aprile, dopo il crollo del 75% delle attività registrato a febbraio e marzo. Azzerato il commercio al dettaglio. Ad aprile i consumi degli italiani si sono ridotti all'essenziale: generi alimentari, medicinali e spese per l'abitazione: -12% la spesa delle famiglie rispetto allo stesso periodo del 2019. Nonostante i pacchetti di aiuti varati dal Governo i tempi di soddisfacimento delle richieste si sono dimostrati molto lunghi. Imprese e famiglie hanno lamentato notevoli ritardi nella erogazione della liquidità assicurata dal Governo. Sia per i pagamenti sotto forma di aiuti alle aziende, tramite le banche con il ricorso al fondo di garanzia, sia per i pagamenti ai lavoratori disoccupati o in cassa integrazione: i posti di lavoro persi durante il lockdown sarebbero 425 mila. Sono state 5,5 milioni le richieste di ammortizzatori sociali. Da marzo a maggio le domande inoltrate dalle piccole e medie imprese agli istituti di credito per accedere al fondo di garanzia sono state 550 mila per un valore di 27 miliardi di euro. Prima con il decreto legge #CuraItalia (16 marzo) poi con il decreto legge Rilancio Italia (13 maggio) il Governo si è dotato delle risorse necessarie ad affrontare questa crisi senza precedenti: 750 miliardi di euro per sostenere il sistema Paese, quasi la metà del Prodotto interno lordo italiano. Palazzo Chigi ha fatto ricorso alla general escape clause autorizzata dalla Commissione europea per procedere all'indebitamento: il Governo ha previsto uno scostamento nelle previsioni di bilancio di 440 miliardi e 750 milioni di euro in dodici anni, con un ulteriore aggiustamento, a giugno, di 100 miliardi. I posti di lavoro persi, secondo l'Istat, sono stati in tutto 550 mila. La ripresa risulta impresa molto faticosa. Da qualsiasi organismo arrivino, le stime sul crollo del Pil italiano hanno un denominatore comune: la certezza del peggior risultato economico tra i paesi dell'Eurozona:

l'8,3% in meno rispetto al 2019 secondo l'Istat; il 9,1% in meno secondo la Banca d'Italia (ma con il rischio di toccare il 13% in caso di ricomparsa del virus in autunno); il 12,8% in meno secondo il Fondo monetario internazionale. Le importazioni diminuirebbero del 17,3% e le esportazioni del 15,4% (Bankitalia). Mentre il debito pubblico si impennerebbe in maniera vertiginosa: 166% in rapporto al Pil rispetto al 134,8% del 2019, contro il 75% della Germania (era 61,9% nel 2019), il 125% della Francia (era 92% nel 2019) e il 135% della Spagna (era 98% nel 2019) (Fmi e Ocse). L'Ocse ha giudicato adeguate, in termini di impegno di spesa, le risorse stanziare per sostenere le aziende. E ha stimato in una quota pari al 30% del Pil nazionale gli aiuti finanziari e fiscali alle imprese in difficoltà. La Germania risulta aver impegnato il 30% del suo Pil, il Giappone il 28%, la Spagna e il Regno Unito il 25%, la Francia il 23% e i Paesi Bassi il 22%. Ma l'Italia, sempre secondo l'Ocse, rischia di vedere azzerato un numero considerevole di piccole e medie imprese operanti nel settore turistico, comparto che ha perso circa 80 miliardi di euro, il 40% del fatturato del 2019. Per l'Istat una azienda italiana su tre è a rischio sopravvivenza. Secondo la Commissione europea (report primo semestre 2020, 7 luglio) il Pil dei paesi dell'Eurozona crollerà dell'8,7% ed il saldo di bilancio sprofonderà del 9,3%. Il Pil tedesco è dato in calo di 6,5 punti percentuali, quello francese di 10,6, quello spagnolo di 10,9 e quello italiano di 11,2 punti. La prospettiva di ripresa per l'Eurozona si attesta sul 6,1% nel 2021. L'Italia è accreditata di un 5,5%. Sempre su base annua il saldo di bilancio del nostro Paese segna un crollo di 11,1 punti percentuali, quello spagnolo di 10,1, quello francese di 9,9 e quello tedesco di 7 punti. Nel 2020 il volume degli investimenti crollerà del 7% in tutta l'Eurozona con punte del 12% in Italia e Spagna. Secondo il Fondo monetario internazionale (WEO, 24 giugno 2020) la contrazione del Pil mondiale sarà del 4,9% con una perdita di 18/20 mila miliardi di dollari: il commercio mondiale subirà un tracollo pari al 12% degli scambi. Per l'Eurozona il Fmi prevede un calo del Pil pari al 10,2% rispetto al 2019. Il Regno Unito perderà il 10,5% di Pil, gli Stati Uniti perderanno l'8%, la Russia il 6,6%, l'India il 4,5%, il Brasile il 9,1%. Nonostante l'impegno dei governi e delle banche centrali dei paesi colpiti dalla crisi e la messa in atto di interventi economici e fiscali per un valore di diecimila miliardi di dollari, il collasso economico avrà pesanti ripercussioni: entro il 2020 si perderanno 20 mila miliardi di Pil e nel mondo saranno a rischio 400 milioni di posti di lavoro. I livelli economici raggiunti potrebbe fare un salto indietro di venti anni. Le misure potrebbero non reggere l'urto di una recessione che si annuncia più virulenta delle crisi del 2009 e del 2011. Non è scontato che i piani di rilancio dei governi funzionino. Sulle strategie di uscita pesa l'incognita del probabile, possibile ritorno del virus in autunno le cui conseguenze potrebbero essere catastrofiche.

Aziende a rischio. Italia sotto assedio: gli attacchi al sistema Paese e il golden power

Un vantaggio economico concesso ad un competitor è un vantaggio economico e di potenza perduto ed è perduto due volte se è concesso in un momento di profonda recessione. Negli ultimi 15 anni, più o meno noti investitori stranieri hanno acquisito il pieno controllo di 1.350 marchi italiani di rilevanza approfittando prima delle diffuse difficoltà riscontrate in aziende solide e dal fatturato plurimilionario, ma in forte crisi di liquidità e poi della grande recessione del 2009 e della crisi del 2012. Il nostro Paese si è trasformato in terreno di caccia per multinazionali e gruppi di interesse affamati di facili acquisti per grossi ricavi che hanno sottratto alla ricchezza nazionale quote non indifferenti di Pil. Nessun settore è stato risparmiato: dall'agroalimentare alla moda, dall'industria leggera alla manifattura artigianale, dall'automazione alla meccanica, dallo sport all'innovazione tecnologica, dalla chimica e farmaceutica alle telecomunicazioni. Le compravendite non sempre sono un affare. I passaggi di proprietà in mano straniera hanno un alto tasso di rischio. Non sono pochi i casi di società italiane acquistate, spogliate del loro patrimonio di brevetti, know-how, tecnologie e macchinari di nuovissima generazione e poi rivendute al migliore (peggiore) offerente in un breve volgere di tempo. Nel 1994 il Governo italiano ha deciso di fare ricorso all'istituto giuridico della "golden share" per poter esercitare poteri speciali nelle società a partecipazione statale oggetto di privatizzazione. Questa opzione riguarda le aziende di servizio pubblico e quelle operanti nel settore della difesa, dei trasporti e delle telecomunicazioni e le società del comparto energetico. Iri, Eni, Ina, Stet, Monopoli di Stato ed Enel sono diventati intoccabili come la rete e le infrastrutture telefoniche. La golden share concede l'esercizio di un potere di controllo e di veto per proteggere aziende statali di rilevanza strategica da operazioni (partecipazioni o acquisizioni) che possano mettere a rischio l'interesse nazionale. Il settore della difesa e della sicurezza nazionale viene letteralmente blindato. Per energia, trasporti e telecomunicazioni si prevedono speciali condizioni in deroga ai principi del libero mercato assicurati dai Trattati della Comunità Europea. Nel maggio del 2012 la golden share ha lasciato il posto al golden power. I poteri di controllo dello Stato sono stati estesi alle aziende strategiche private e viene attivata la vigilanza attiva sulle operazioni bancarie e finanziarie con l'obbligo di segnalare le operazioni svolte da soggetti esterni all'Unione europea. La "minaccia di grave pregiudizio" per gli interessi pubblici viene valutata dal Governo tenendo conto dei principi di "proporzionalità e ragionevolezza". I poteri di intervento riconosciuti al Governo sono di tre tipi: il veto all'adozione di delibere societarie, il veto all'acquisto di partecipazioni, l'imposizione di prescrizioni e condizioni. Comunque vietando, per le società quotate in borsa, che le partecipazioni siano maggioritarie. Nel 2013 i poteri speciali sono stati estesi alle reti che consentono l'accesso ai servizi alla banda larga e

nel 2014 si è stabilito l'obbligo di comunicazione, da parte delle società, delle proposte di partecipazione che implicino "l'insediamento stabile dell'azionista in azienda". Nel 2017 il golden power è stato allargato ai settori definiti ad alta intensità tecnologica (produzioni dual use, intelligenza artificiale, robotica, sicurezza delle reti internet, tecnologia spaziale e nucleare) con il divieto di trasferire pezzi importanti dell'industria nazionale in mano a società non europee. In piena emergenza pandemica è apparso chiaro che la situazione di estrema vulnerabilità in cui si trova il Paese richiede un ulteriore giro di vite per contrastare eventuali azioni di guerra economica e commerciale volte all'acquisizione di proprietà di società italiane o di ingressi in partecipazione con quote "importanti". Non è un timore e neppure un sospetto. Le informative delle nostre agenzie di Intelligence al Governo e al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica hanno delineato un quadro più che allarmante. Aziende e gruppi di interesse stranieri puntano a sfruttare il difficile momento di crisi per entrare nell'azionariato delle società più esposte, che sono a rischio collasso perché a corto di liquidità o senza commesse. Le intenzioni di questi investitori sono chiare: acquisire quote strategiche di potere per indebolire il sistema produttivo nazionale ed accaparrarsi fette importanti di mercato, per controllare import ed export e per imporre i loro prodotti o merci e beni a marchio italiano ma non più italiani. Sono a rischio, secondo le informative, anche gli istituti di credito e il settore finanziario ed assicurativo. La questione delle operazioni malevole risulta aperta in tutta l'Eurozona dove sono stati segnalati movimenti sospetti da parte di acquirenti extra-Ue. Il 12 marzo 2020 il Ftse Mib ha registrato la peggiore chiusura di sempre terminando gli scambi a -16,92% dopo aver toccato il -21,3%. Il 13 marzo la Commissione nazionale per le società e le borse ha deciso lo stop per un giorno delle contrattazioni allo scoperto su 85 titoli per contrastare le speculazioni al ribasso che in pochi giorni hanno bruciato miliardi di euro. La Consob ha alzato la soglia di sicurezza e ha imposto l'obbligo di dichiararsi agli investitori che concludono operazioni per acquisire quote di partecipazione che superino l'1%, nel caso delle grandi aziende, e il 3% nel caso delle piccole e medie imprese. Identico provvedimento è stato assunto dall'organo di controllo della Borsa di Madrid. Il mese più critico è stato aprile. Il Governo spagnolo ha approvato un decreto che vieta a tutti gli investitori dell'Eurozona e dell'Efta le cui aziende siano controllate da gruppi extra-UE di acquistare più del 10% del capitale di un'impresa del paese iberico. Il ministro dell'Economia francese, Bruno Le Maire, ha annunciato che per dissuadere probabili manovre di assalto in atto a titoli quotati, Parigi si è detta pronta a nazionalizzare le aziende che ritiene strategiche per il Paese. In Germania è stato disposto il blocco di tutte le transazioni, di tutti gli accordi e di tutte le acquisizioni da parte di società straniere le cui acquisizioni vadano ad interferire con gli interessi nazionali tedeschi. Il Governo Merkel ha già il potere di stoppare le operazioni di acquisto di quote azionarie superiori al 10% del capitale nei settori della Difesa, delle telecomunicazioni e dell'hi-tech applicato alle scienze mediche

ed informatiche. Lo scudo di Berlino si è esteso alla ricerca scientifica biomedica e farmaceutica, all'intelligenza artificiale e alla robotica. Particolare attenzione è stata rivolta dagli apparati di Intelligence ai tentativi di acquisizione di tecnologia strategica da parte di Paesi non europei, Cina in testa. Anche il Governo italiano ha deciso di inoculare nel sistema produttivo “un vaccino contro il virus delle scalate ostili” (Riccardo Fraccaro, sottosegretario alla presidenza del Consiglio dei ministri). Il 7 aprile un nuovo Dpcm ha ampliato ulteriormente i poteri del Governo estendendo la tutela alle piccole e medie imprese non quotate in borsa. Le opzioni speciali verranno esercitate a protezione delle filiere produttive del settore agroalimentare e dell'approvvigionamento idrico per usi civili e agricoli e di materie prime; delle tecnologie impiegate nei servizi sanitari, delle nanotecnologie e delle biotecnologie per la diagnostica; delle tecnologie innovative in campo chimico e farmaceutico; dei depositi di stoccaggio energetico e degli oleodotti; delle infrastrutture aerospaziali, delle “tecnologie critiche” non militari e dei beni dual use (utilizzo civile/militare); dell'intelligenza artificiale, della robotica applicata e dell'automazione industriale, dei sistemi di tracciamento e di navigazione satellitare. Massima protezione per le informazioni personali e la gestione dei dati sensibili e della privacy. La blindatura riguarda anche la piattaforma del Siel, il sistema informativo elettorale del ministero dell'Interno. Sul fronte degli scambi azionari fino al 31 dicembre 2021, la nuova norma estende “l'obbligo di notifica degli acquisti di partecipazioni, da parte di soggetti esteri non appartenenti all'Unione europea che attribuiscono una quota dei diritti di voto o del capitale almeno pari al 25 per cento (soglia alzata dal precedente 10% per le operazioni che superano un milione di euro), tenuto conto delle azioni o quote già direttamente o indirettamente possedute”. L'obbligo di notifica si estende a tutti gli acquisti “a qualsiasi titolo di partecipazione da parte di soggetti di uno Stato estero, inclusi, fino al 31 dicembre 2020, quelli appartenenti all'Ue”.

Il contagio pandemico e le contromisure europee. La risposta economico-finanziaria

Per intervenire sul bilancio l'11 marzo 2020 il Consiglio dei Ministri ha adeguato il piano di rientro verso l'Obiettivo di medio termine che aggiorna il Documento di economia e finanza 2019 (Def). Nella integrazione alla relazione al Parlamento per il 2020, che richiede l'autorizzazione delle Camere, l'esecutivo ha deciso di fare ricorso ad un ulteriore indebitamento per far fronte all'emergenza. L'aggiustamento prevede l'aumento del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato fino a 104,5 miliardi di euro nel 2020 in termini di competenza e a 154 miliardi di euro in termini di cassa, con un incremento degli stanziamenti fino a 25 miliardi sia in termini di competenza che in termini di cassa. Il 16 marzo il Consiglio dei Ministri ha approvato il Decreto

#CuraItalia con le nuove misure a sostegno di famiglie, lavoratori e imprese. Venticinque i miliardi stanziati con l'obiettivo di avere un "effetto leva di 350 miliardi per rilanciare l'economia". Un miliardo andrà alla sanità delle regioni (diventati 2 a fine giugno), un miliardo e mezzo andrà al fondo di garanzia per le pmi. Il 20 marzo la Commissione europea ha autorizzato il ricorso alla *general escape clause* per consentire agli Stati membri "il necessario spazio di manovra fiscale, nell'ambito del proprio bilancio, per il sostenimento delle spese sanitarie necessarie ad affrontare l'emergenza epidemiologica e per contrastare gli effetti economici recessivi della diffusione del Covid-19". Il 28 marzo il Governo ha firmato il decreto che anticipa l'erogazione di 4,3 miliardi del fondo di solidarietà comunale e contestualmente la Protezione civile ha messo a disposizione dei comuni 400 milioni di euro da destinare "alle misure urgenti di solidarietà alimentare". Il 6 aprile il Consiglio dei Ministri ha approvato un decreto-legge per aiutare le imprese in difficoltà. Il provvedimento autorizza misure urgenti in materia di accesso al credito e liquidità, esportazioni, importazioni e investimenti, per garantire la business continuity. Il provvedimento pesa 400 miliardi di euro da trasformare in liquidità immediata per le imprese. Risorse con garanzia statale al 100% sui prestiti attraverso Sace ma con lo stop dei dividendi in azienda. Tutti gli adempimenti fiscali vengono sospesi e rinviati. La somma va ad aggiungersi ai 350 miliardi resi disponibili con il Decreto #CuraItalia del 16 marzo. Sempre il 6 aprile vengono rafforzati i poteri speciali (golden power) nei settori di rilevanza strategica per il Paese e con essi il controllo sugli obblighi di trasparenza in materia finanziaria. Il 24 aprile il Consiglio dei Ministri ha approvato il Def 2020. Facendo ricorso alla *general escape clause* si può deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'Obiettivo di medio termine, a condizione che non venga compromessa la sostenibilità fiscale. Informata la Commissione europea del programma di scostamento, il Governo ha richiesto al Parlamento di autorizzare il ricorso all'indebitamento per 440 miliardi e 750 milioni di euro fino al 2032. Subito 55 miliardi, gli altri 385 spalmati nell'arco dei restanti undici (24,85 miliardi nel 2021, 32,75 miliardi nel 2022, 33,05 miliardi nel 2023, 33,15 miliardi nel 2024, 33,25 miliardi all'anno dal 2025 al 2031 e 29,2 miliardi di euro nel 2032). Il 13 maggio il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto-legge "Rilancio Italia", un piano da 750 miliardi di euro. Il 19 marzo Bruxelles ha deciso di sospendere il patto di stabilità. Nei due mesi successivi la Commissione ha autorizzato aiuti di stato nei paesi dell'Eurozona e nel Regno Unito per un valore complessivo di 1.992,7 miliardi di euro. Sono stati 124 i provvedimenti di via libera a 166 misure nazionali. La Germania si è vista autorizzare il 51% degli interventi, la Francia il 17%, l'Italia il 15%, il Regno Unito il 4%, il Belgio il 3% e la Polonia il 2,5%. Tutti gli altri paesi hanno ottenuto l'ok a misure tra lo 0,5% e l'1,5% del totale. Commentando il bilancio dell'iniziativa il commissario europeo per il Mercato interno, Thierry Breton, ha sottolineato che è stato necessario dare "una risposta simmetrica

ad uno shock simmetrico per evitare il forte rischio di squilibri tra gli stati membri e una frammentazione dell'Ue". E sempre nei due mesi successivi Bruxelles ha stanziato risorse proprie per un valore di 3.000 miliardi di euro (compresi i 1.350 stanziati per finanziare il Pepp della Bce). La quota maggiore di questa maxi manovra anti pandemica, 1.100 miliardi, verrà ripartita tra gli stati membri nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Il Qfp finanzierà progetti di ricerca ed innovazione, trasporti, energie rinnovabili, telecomunicazioni, innovazione delle reti e delle infrastrutture digitali, agricoltura e pesca, scuola e università, sicurezza e cooperazione internazionale. Il Mes, il fondo istituzionale salva-Stati, ha messo in campo 240 miliardi per rispondere all'emergenza sanitaria. La Banca europea per gli investimenti (Bei) ne ha stanziati 200 per aiutare le piccole e medie imprese. E il Sure (Support to mitigate unemployment risks) ne ha messi a disposizione 100 per finanziare gli ammortizzatori sociali. Il 27 maggio la Commissione europea ha presentato il Next generation Eu. Il pacchetto di misure studiato per affrontare la crisi prevede l'impegno di 750 miliardi di euro, 500 in aiuti a fondo perduto e di 250 in prestiti da restituire. A fine marzo 2020 la Bce ha attivato il Pandemic emergency purchase programme per acquistare titoli di Stato dei paesi in difficoltà in modo da frenare il debito e il costo del denaro e attenuare gli effetti di spread troppo ampi. Il Pepp dispone di 750 miliardi di euro e consente operazioni con una copertura massima di 120 miliardi al mese. Ad aprile e a maggio Francoforte ha acquistato titoli di Stato italiani per 37,6 miliardi di euro, tedeschi per un valore di 47,74 miliardi, francesi per un valore di 23,57 miliardi e spagnoli per un valore di 22,39 miliardi. Complessivamente la Bce ha acquistato strumenti finanziari ed obbligazioni dei Paesi della Eurozona per un valore di 234,665 miliardi, 186 dei quali in titoli di Stato. A fine maggio il Quantitative easing della Banca centrale europea ha toccato quota 3.000 miliardi di euro. La presidente della Bce, Christine Lagarde, ha rassicurato i governi e i mercati dichiarando che "pur essendo la caduta del Pil dell'Eurozona a metà tra -8% e -12%, gli effetti della pandemia non provocheranno una nuova crisi dell'euro". "Tutto starà nella capacità di risposta dei singoli paesi - ha dichiarato la Lagarde - e con essi dell'Ue e da quanto velocemente si riuscirà ad uscire dai lockdown e tornare alla normalità. Nel mondo la risposta è stato l'aumento del debito statale il cui uso è non solo raccomandato, ma è la strada da seguire". Il 5 giugno Francoforte ha deciso di aumentare di 600 miliardi di euro la dotazione del Programma anti pandemia, portandolo a 1.350 miliardi. La scadenza è stata prolungata da fine dicembre 2020 a fine giugno 2021 e in ogni caso il Pepp sarà operativo sino al momento in cui la Bce non considererà cessata l'emergenza coronavirus. La Banca centrale europea ha deciso di lasciare invariati i tassi di interesse: resterà fermo a zero il tasso principale, continuerà ad essere applicato il -0,50% sul tasso dei depositi e il tasso sui prestiti marginali resterà a 0,25%. Nel caso del nostro paese la Bce ha fatto ricorso alla clausola di alleggerimento della capital key. Questo istituto giuridico consente di acquistare debiti di stato solo

in proporzione alla quota detenuta nell'azionariato della Banca. Il suo alleggerimento, come in passato accaduto per la Germania e per la Francia, ha consentito alla Bce di acquistare debito di stato in proporzione superiore alla quota detenuta nell'azionariato. L'Italia possiede il 17% della partecipazione, gli acquisti di Btp da parte della Banca centrale europea si sono spinti fino al 29%. Sempre a giugno Francoforte ha attivato Eurep uno strumento precauzionale per assicurare liquidità alle banche centrali dei paesi fuori dall'Eurozona: Bulgaria, Croazia, Danimarca, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Romania e Svezia. Subito disponibili garanzie per 100 miliardi di euro.

Recovery fund e Mes. I miliardi contesi

La tattica attendista di alcuni paesi dell'Eurozona, probabilmente convinti che l'epidemia scoppiata nell'Hubei fosse solo ed esclusivamente un affare di stato cinese, è stata del tutto controproducente. Non si è compreso o non si è voluto comprendere appieno lo scenario verso cui ci si stava muovendo. A pandemia ormai conclamata le azioni, sia a livello sanitario, sia a livello economico e finanziario, sono state poco o per nulla concertate e coordinate. Ogni paese ha provato ad usare una propria ricetta. L'Italia, suo malgrado, ha fatto scuola, avendo dovuto sostenere il primissimo impatto del contagio con tutto ciò che ne è conseguito. Neppure la consapevolezza del rischio del crollo dell'intero sistema sanitario europeo ha mosso a più unitari e ragionevoli consigli. I governi hanno deciso in piena autonomia la linea da seguire. Gli stati del Nord Europa, in particolare, hanno creduto poco nell'utilità del lockdown e molto nella necessità di sviluppare una immunità di gregge consentendo ad imprese e cittadini di proseguire come se nulla stesse accadendo. Sono bastate appena due settimane di evoluzione del contagio per far ricredere i più ostinati, a cominciare dal non più "europeo" Regno Unito. La diversità di posizioni e di opinioni sul modo più utile e opportuno di contrastare la pandemia ha acceso una serrata discussione sulle misure comunitarie da adottare. A fronte delle sofferenze manifestate da Italia, Francia e Spagna, i paesi dell'Eurozona più colpiti dagli effetti della pandemia, si è registrato un sostanziale e in qualche caso irriverente (visto il pesantissimo numero di decessi registrati) ed irritante disinteresse da parte di un piccolo ma agguerrito gruppo di governi, guidati da Olanda e Austria, che fin da subito hanno avversato qualsiasi ipotesi di aiuti straordinari immediati e a fondo perduto. Piccoli e grandi interessi di parte hanno svelato che la crisi pandemica potrebbe fare gola a chi mira, anche all'interno dell'Eurozona, ad acquisire o ampliare posizioni di potere societario, commerciale, mercantile, bancario e fiscale. I veti incrociati non si contano e lo scontro su aiuti e prestiti è totale. A marzo e ad aprile, in piena crisi e in pieno lockdown, il quotidiano confronto tra i governi europei ha battuto su un unico tema economico: l'opportunità o meno di emettere titoli, garantiti da Bruxelles e a costo zero per gli stati membri, per finanziare l'indebitamento delle singole

economie statali per tutta la durata della pandemia. Un cruccio italiano, l'urgente necessità di accedere ad un fondo di ristoro, ma non solo. Avviata dalle richieste fatte dal presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, l'iniziativa è stata infatti sostenuta dal presidente francese Emmanuel Macron, dal premier spagnolo Pedro Sanchez e dal premier polacco Mateusz Morawiecki. Subito seguiti da Grecia, Portogallo, Romania e Cipro. Questa comunione di intenti non è stata casuale. Italia, Spagna, Francia e Polonia, sono risultati, infatti, nell'ordine, insieme al Regno Unito, i 5 Paesi europei più colpiti dagli effetti devastanti della pandemia sia dal punto di vista sanitario sia dal punto di vista socio-economico (dati Oms, Ue, Bce, Fmi e Ocse). Grecia, Portogallo e Romania sono risultati essere i paesi maggiormente indeboliti nella loro capacità di affrontare e gestire l'emergenza. All'iniziativa promossa dal nostro Paese hanno aderito anche Bulgaria, Croazia, Slovacchia e Repubblica Ceca. Nelle settimane più difficili della lotta all'epidemia si è dunque venuto a creare un fronte compatto dei governi del Sud e dell'Est dell'Eurozona che ha chiesto alla Commissione lo stanziamento di 1.000 miliardi di euro per far fronte alla crisi. Il 26 marzo il Consiglio dell'Unione europea, che riuniva i ministri economici dei governi dei 27, spaccato in due sull'ipotesi di impiegare eurobond (o coronabond) per rispondere all'emergenza economica, ha accantonato definitivamente l'idea di finanziare debiti comuni per concedere solo aiuti a fondo perduto. Decisivo il no della Germania preoccupata del rischio di un virulento contagio economico e finanziario in grado di colpire i livelli di risparmio e la capacità di emettere credito. Timori ampiamente condivisi da Austria e Paesi Bassi insieme ad altri governi Nord europei. L'ostilità di Vienna e di Amsterdam, in particolare, arriva da lontano. Ed è il frutto di una concezione rigoristica contraria alla condivisione degli oneri con paesi ritenuti poco affidabili sul fronte della progettualità, con un Pil al ribasso e con una incapacità di rilanciare la propria economia: in parole povere c'è un totale rifiuto di qualsiasi principio assistenzialistico tout court. Già nel marzo del 2018 c'era stata battaglia sulla riforma dell'Unione economica e monetaria proprio sul tema della condivisione dei rischi. Olanda, Svezia, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Estonia, Lettonia e Lituania avevano preteso l'attuazione di riforme strutturali e il rispetto, senza deroghe e concessioni, del Patto di stabilità imposto dalle regole di Bruxelles. Gli otto paesi del Nord in quella occasione avevano evidenziato di non aver gradito la presa in carico di 1000 miliardi di prestiti in sofferenza contratti per sostenere il debito di alcuni paesi poco o per nulla virtuosi nelle loro politiche economiche. Le ragioni dell'Italia sono chiare. E sono identiche ai motivi che hanno mosso i paesi maggiormente in difficoltà. L'eccezionalità del momento richiede misure altrettanto eccezionali per tutelare il sistema Paese e assicurare la business continuity delle attività economiche e produttive, delle banche e del sistema finanziario e assicurativo nel suo complesso. La ragione è la sopravvivenza. Esiste infatti il rischio di una destabilizzazione degli assetti interni, il rischio di default denunciato anche dalla Bce, che porterebbe giocoforza alla perdita di pezzi

importanti del sistema produttivo nazionale, così come pure delle posizioni dominanti assunte nei Paesi esteri in cui è forte la presenza italiana. Pezzi del sistema produttivo e posizioni di mercato che fanno gola ai diretti concorrenti ed anche ad outsider dell'ultima ora che disponendo di adeguate risorse economiche potrebbero approfittare della crisi globale per tentare scalate societarie, acquisizioni, attacchi alle reti di scambi commerciali. Il disaccordo tra Nord e Sud/Est dell'Eurozona non si ricomponde. Le diplomazie europee hanno lavorato per settimane per tentare di trovare punti di contatto tra le differenti idee e posizioni. Ma i paesi contrari agli aiuti hanno continuato a respingere la proposta di condivisione del debito. Si è compreso fin da subito che la chiave poteva e doveva essere un cambio di passo nelle trattative e il coinvolgimento diretto della Germania. Il 5 maggio la presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha annunciato il varo di un piano "senza precedenti" per il contenimento della crisi e per il rilancio dell'economia dell'Eurozona. Il 18 maggio Parigi e Berlino hanno presentato un piano da 500 miliardi di aiuti a fondo perduto. Un documento di sole 4 pagine che, nel tentativo di mitigare le tensioni tra il Nord e il Sud e l'Est dell'Eurozona, è stato tarato in modo da venire incontro alle richieste di tutti. Da un lato prevede infatti aiuti a fondo perduto stanziati con indebitamento diretto di Bruxelles in nome e per conto di tutti i paesi dell'Ue e spalmato sul bilancio pluriennale europeo. Dall'altro prevede la concessione degli aiuti sulla base di un "chiaro impegno dei governi ad applicare politiche economiche sane e un'ambiziosa agenda di riforme". Convinta sostenitrice dell'Unione bancaria e monetaria, Berlino già nel 2018 aveva svolto un ruolo di mediazione con i paesi del Nord allineandosi sulle posizioni di Francia, Italia e Spagna. Il 2018 è stato l'anno della presa di coscienza del deciso rallentamento dell'economia dei Länder: 1,4% contro il 2,2% del 2017. Nel 2019 il Pil tedesco è cresciuto solo dello 0,6%. Segnali preoccupanti. Nell'ultimo mese dello scorso anno la macchina industriale tedesca aveva fatto registrare un calo della produzione pari al 3,5% determinato dagli scarsi rendimenti nel settore siderurgico e in quello automobilistico e dall'aumento dei prezzi delle materie prime importate dai paesi extra europei. Sempre nel 2019 l'economia di Berlino aveva confermato per il terzo anno consecutivo i trend di diminuzione del proprio export, sia per le incertezze legate alla Brexit sia per le tensioni commerciali internazionali dipendenti dallo scontro tra Usa e Cina. Gli scambi commerciali tra Germania, Italia, Francia e Spagna, risultano praticamente interconnessi e in questo sistema si inseriscono anche i Paesi Bassi. Importazioni ed esportazioni fungono da fulcro del sistema economico comunitario. Nel panorama dell'Eurozona l'una non può più fare a meno dell'altra. Nel 2019 l'Italia ha esportato in Germania 58,1 miliardi di euro di merci e prodotti e ha importato merci e prodotti per 69,9 miliardi di euro (un volume di affari pari a 128 miliardi). Alta tecnologia, servizi, macchinari industriali, chimico/farmaceutico, siderurgico, automotive, agroalimentare, tessile ed elettronica, nell'ordine, i comparti oggetto degli scambi. Di assoluta rilevanza il peso delle

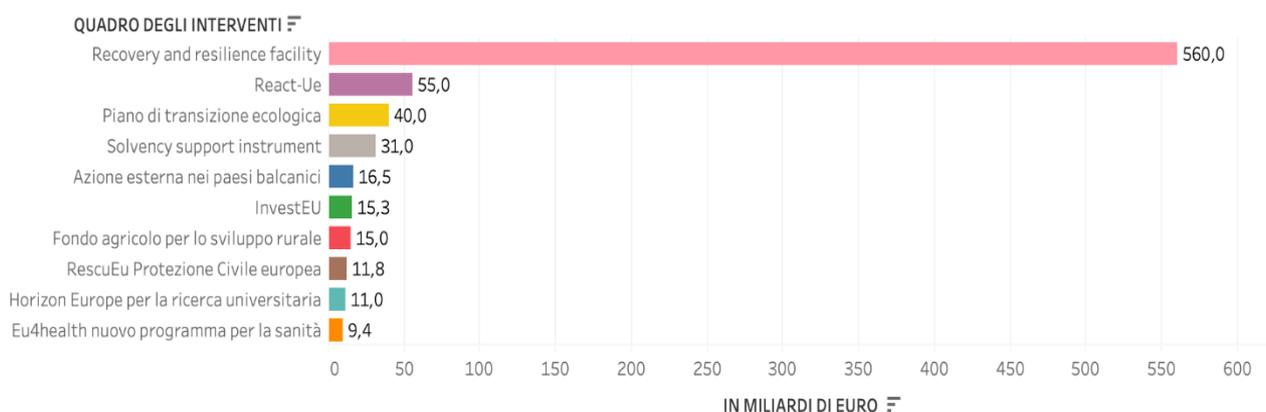
esportazioni di componenti per auto, parti metalliche ed equipaggiamenti meccanici che hanno realizzato guadagni, nel 2019, per 4,5 miliardi di euro. Il valore degli scambi commerciali tra Germania e Francia è pari a 86,4 miliardi, quello tra Germania e Spagna è di 59,2 miliardi di euro. La Germania è il principale partner commerciale dei Paesi Bassi e dell'Austria. Il cambio di rotta di Berlino, rispetto al no espresso in seno al Consiglio dell'Ue durante la discussione sugli eurobond, è stato dunque giustificato dalla consapevolezza di dover sostenere senza remore l'architettura degli scambi commerciali realizzata e sostenuta in oltre un ventennio di intese e di rafforzamento di accordi e di partnership, ora alla base del funzionamento della complessa e potente macchina economica tedesca. Senza la quale Berlino vedrebbe indebolita la propria capacità produttiva e insidiati i propri terreni di scambio e di commercializzazione. Il primo luglio la Germania ha assunto la guida della presidenza del semestre europeo che si chiuderà a dicembre. L'incarico, vista la situazione dell'Eurozona, sarà quanto mai impegnativo. In previsione dell'impegno comunitario, a giugno il governo tedesco ha varato una nuova maxi manovra da 130 miliardi, il 4% del Pil per rilanciare la sua economia. Il pacchetto per la congiuntura prevede 57 interventi. Nuova iniezione di denaro, incentivi per acquisti e investimenti, aiuti ad imprese, famiglie e comuni. Previsto il taglio dell'Iva dal 19% al 16% e dal 7% al 5% (questa aliquota riguarda molti prodotti alimentari). Berlino ha stanziato 50 miliardi per l'economia sostenibile, le energie rinnovabili, la digitalizzazione e la mobilità. E 25 miliardi andranno a sostegno delle piccole e medie imprese colpite dalla crisi. Non ci saranno incentivi auto, per il quale il Governo è intervenuto con il taglio dell'Iva. Per Deutsche Bahn (le Ferrovie tedesche) sono stati previsti 5 miliardi di ricapitalizzazione: le perdite, per la pandemia, sono stimate tra 11 e 13,5 miliardi; il crollo dei viaggiatori, durante il lockdown, è stato del 90%. Al settore aeroportuale Berlino aveva già messo mano ad aprile, facendo ricorso alla *general escape clause* autorizzata da Bruxelles. Gli aiuti di stato concessi alla Lufthansa sono pari a circa 9 miliardi di euro. L'aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine chiesto ed ottenuto dal governo tedesco consentirà un indebitamento complessivo di 850 miliardi fino al 2032, quasi il doppio di quello italiano. Parigi ha varato tre distinti piani strategici (il 22 marzo, il 15 aprile e il 30 maggio) per un totale di 600 miliardi di euro, compreso lo scostamento dagli obiettivi di medio termine concesso dalla Commissione europea. Gli aiuti di Stato alle imprese e ai lavoratori ammontano a 200 miliardi, 12 dei quali andranno al settore automobilistico, compresi gli incentivi per l'acquisto di nuove auto ibride ed elettriche. Prima del contagio Peugeot, Renault e Citroen davano lavoro a 425.000 persone e altrettante erano occupate nelle aziende dell'indotto. Cinquanta miliardi andranno al settore agroalimentare e 25 al settore turistico. Ad aprile i beneficiari della disoccupazione parziale erano 8,7 milioni di lavoratori (mai così tanti dal 1996). I beneficiari dei sussidi previsti dal fondo di solidarietà per le piccole e medie imprese e per le ditte individuali erano 900 mila. Altri 200 miliardi (stanziati

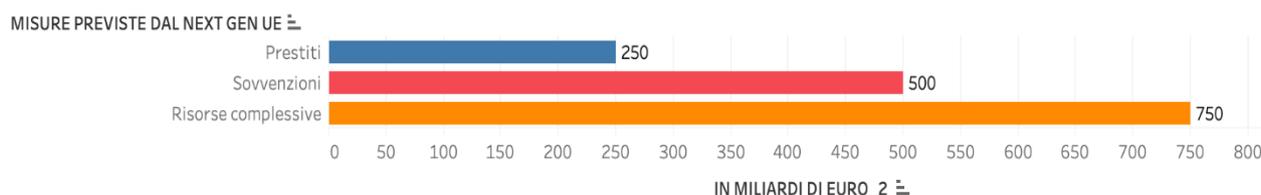
il 30 maggio) saranno impiegati dal governo francese per il rafforzamento dei trasporti, del sistema sanitario e della Pubblica amministrazione, con particolare riguardo a scuola, università e giustizia. Dopo la presentazione del piano Macron-Merkel il fronte del no si allarga. Austria e Paesi Bassi hanno bocciato la proposta senza neppure attendere il confronto tra i capi di governo, trovando dei validi alleati nella Danimarca, nella Svezia e nella Finlandia. I cinque paesi del Nord hanno redatto un loro documento unitario nel quale hanno indicato in 350 miliardi di euro l'impegno massimo da approfondire per contrastare la pandemia nell'Eurozona. Risorse da distribuire non a fondo perduto ma sotto forma di prestiti pluriennali. E solo a patto che gli stati membri richiedenti si impegnino a finanziare progetti per l'ambiente e per lo sviluppo e l'applicazione di nuove tecnologie, senza possibilità di intervenire direttamente sulla riduzione del debito del proprio paese. L'Olanda, tra l'altro, si è messa di traverso anche rispetto alla calendarizzazione della restituzione dei prestiti sostenendo la non fattività dei rimborsi a lunga scadenza. Per rispondere alla crisi causata dal Covid-19 i paesi contrari al Recovery fund hanno assunto posizioni strategicamente calcolate. Queste tattiche non sono nuove. È accaduto spesso in passato, con attività di lobbying e l'attuazione di leggi e regolamenti restrittivi per alcuni stati membri, vantaggiosi, invece, per altri. L'Europa ha assistito alle guerre del vino, delle quote latte, delle certificazioni agroalimentari e dei surrogati alimentari, alle guerre della pesca, dell'olio e degli agrumi. Veri e propri conflitti in cui i governi con posizioni dominanti hanno tentato di mettere in difficoltà i diretti competitor, spesso vicini di banco in Commissione o in Parlamento. Infatti non esiste una economia e una finanza europea. Esistono 27 economie e 27 finanze che vengono gestite da altrettanti governi e banche centrali, sostenuti da aziende che cercano di imporre i loro prodotti assumendo ruoli di rilievo sullo scacchiere competitivo regionale ed internazionale. Gli stati membri dell'Ue si trovano ad essere allo stesso tempo partner (perché accomunati da un progetto unitario che ha le sue leggi) e concorrenti (perché soggetti alle regole del mercato). Ogni paese ha la sua strategia di breve, medio e lungo periodo, così come pure i suoi obiettivi finali. Strategie ed obiettivi che spesso finiscono per confliggere con i piani di altri governi, alleati o competitor che siano. Di fronte a tale dicotomia prevale la logica identitaria nazionale che in un'ottica di mantenimento o di acquisizione di potere fa sì che si sia poco restii a concedere ad altri vantaggi spendibili sul terreno economico e finanziario. L'Olanda, memore del suo passato di potenza marittima coloniale, ha da sempre una politica commerciale e degli investimenti proattiva e spregiudicata. È tra i primi trenta paesi al mondo per dimensione dell'economia e tra i primi venti per Pil pro capite. La sua capacità di bilancio dipende in grande misura dagli scambi internazionali. Il 50% del suo Pil è frutto dei servizi di trasporto, distribuzione e logistica via terra e via mare in rapporto al commercio estero (33 miliardi di euro nel 2016). L'industria dei metalli pesanti e la lavorazione degli idrocarburi ne costituiscono la terza parte. I servizi finanziari, che muovono

10.500 miliardi di euro all'anno e danno lavoro ad un quinto degli occupati del Paese, la quarta. Gli incentivi e le agevolazioni fiscali offerte alle aziende e ai gruppi finanziari hanno consentito la domiciliazione legale e fiscale di 2.800 società provenienti da altri paesi (censite nel 2018) fortemente attratte dalla possibilità di pagare meno tasse. Gli investimenti esteri pesano cinque volte il Prodotto interno lordo. Il porto di Rotterdam è uno dei dieci hub più importanti al mondo: nel 2018 è stato stretto un accordo da 1.000 miliardi di dollari con gli Emirati Arabi per implementare i commerci con i paesi del Golfo Persico. E lungo la direttrice marittima Rotterdam-Amburgo sono stati previsti nuovi poli di espansione industriale. Governo e privati hanno stanziato 20 miliardi per ampliare l'aeroporto di Schiphol che ospita il Mainport AMS-IX, il polo strategico informatico che accoglie una super server farm costata 5 miliardi di euro. La concorrenza correrà veloce sulle autostrade virtuali del Nord Europa. I Paesi Bassi hanno una presenza forte nel mercato oil & gas: la società di stato Royal Dutch Shell è una delle quattro principali multinazionali del settore. I due terzi delle esportazioni olandesi sono destinati al mercato europeo: Germania, Belgio e Francia in primis. Da Germania e Belgio arriva la metà del quantitativo di merci e prodotti importati complessivamente da Amsterdam dai paesi dell'Eurozona. Gli scambi tra Italia e Paesi Bassi risultano a favore di quest'ultima: il nostro paese è il quinto mercato di sbocco per le merci olandesi, mentre per l'Italia i Paesi Bassi sono solo il decimo. Duramente colpita dalle crisi del 2009 e del 2011, l'Austria non sembra essere riuscita a riprendersi appieno. Il pesante tracollo subito in prima battuta (Pil -4,9%) ha rallentato il suo passo verso l'integrazione con il resto dei Paesi dell'Ue. La sua posizione geografica l'ha portata ad essere crocevia commerciale tra est ed ovest del continente. Oggi importa ed esporta prevalentemente all'interno dell'Eurozona e ha un rapporto commerciale molto stretto con Germania e Italia. Seguita da Roma, Berlino risulta il maggior partner sia negli acquisti che nelle vendite di beni e servizi. Il settore produttivo più forte è quello industriale che rappresenta un quarto del Pil. Segue quello bancario e finanziario con poco meno del 20% del Pil: anche l'Austria offre condizioni allettanti a chi voglia depositare o far transitare la propria ricchezza sui conti dei propri istituti di credito. I timori di un nuovo crollo e della diffusione di contagio finanziario hanno spinto Vienna ad avversare l'idea di prestiti non rimborsabili. Il governo del cancelliere Sebastian Kurtz ha posto il suo veto sui contenuti del Recovery plan chiedendo il finanziamento di progetti di investimento per andare oltre la crisi e non per coprire i costi di debiti accumulati in passato. La Danimarca è stato il primo paese europeo ad entrare in recessione nel 2009 (Pil -5,1%). Nei successivi 4 anni non c'è stata crescita economica. Il Paese realizza i suoi scambi commerciali soprattutto in Europa (75% dell'import e 65% dell'export) e adotta politiche fiscali agevolate a favore delle società di capitali che attraggono consistenti finanziamenti esteri. Potendo sfruttare i giacimenti di gas e petrolio del Mare del Nord, nel 1997 il Paese ha conquistato l'indipendenza energetica. La Danimarca riesce a soddisfare appieno

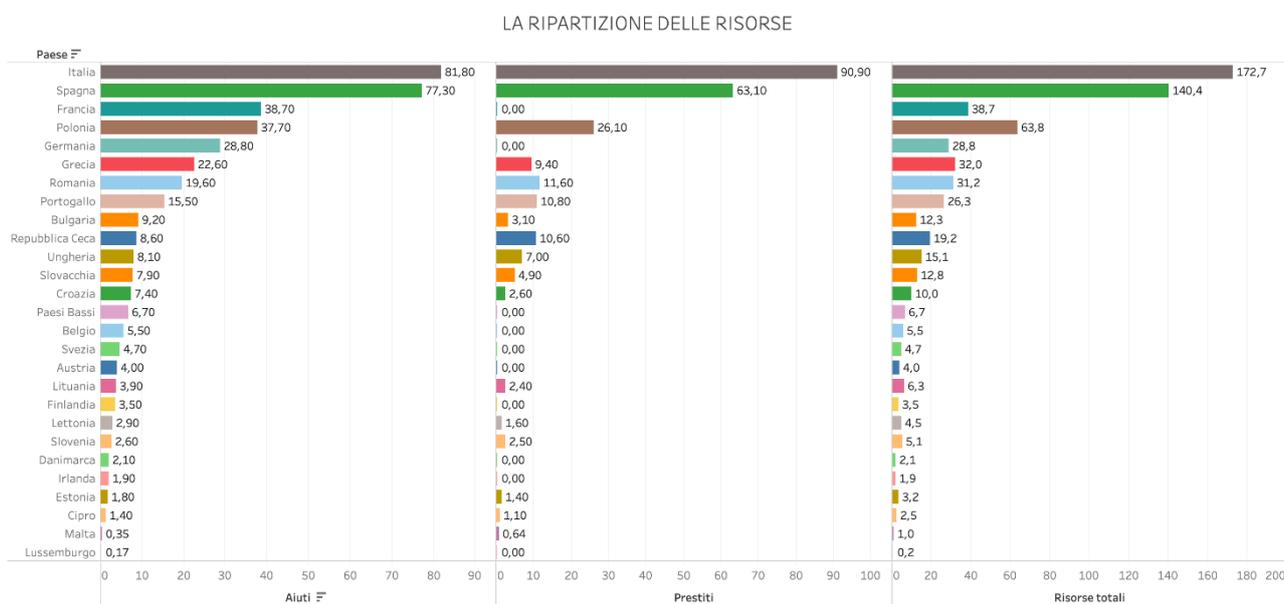
il proprio fabbisogno, esportando la produzione in eccesso in Germania, Svezia e Paesi Bassi. Copenaghen è estremamente gelosa della propria autonomia nominale monetaria: ha negoziato una clausola di esenzione dall'euro per mantenere l'uso della propria valuta e ha avversato il progetto di Unione bancaria europea proposto nel 2016. E in seno all'Eurogruppo ha più volte dichiarato la sua contrarietà a condividere debiti in comune con altri paesi con trasferimenti di risorse all'interno dell'Eurozona. La Svezia è uno dei paesi più virtuosi del mondo sia sul fronte dell'applicazione delle nuove tecnologie digitali sia sulla programmazione in tema di tutela e salvaguardia ambientale. Nonostante l'agricoltura rappresenti appena il 2% del Pil nazionale, negli anni ha sviluppato sistemi intensivi ma oculati delle colture tali da assicurare il soddisfacimento del 90% del fabbisogno alimentare interno. Stoccolma esporta per il 60% all'interno dell'Unione europea, ed importa dalla stessa Ue per il 70%. I suoi principali partner commerciali sono Germania, Paesi Bassi, Danimarca e Finlandia con cui scambia ferro, solfuri e legname. Fin dal 1990 i governi che si sono avvicendati hanno incentivato l'adozione delle energie rinnovabili. Le centrali idroelettriche e a biomasse svedesi assicurano i due terzi del fabbisogno nazionale. La restante parte proviene unicamente dalla Danimarca attraverso il gasdotto che unisce i due paesi. Dopo un balzo in avanti nel 2005 e nel 2006 con il Pil a +5,5%, con la crisi del 2009 la Finlandia ha segnato una pesantissima battuta d'arresto: -8,5%. Il 10% del suo Prodotto interno lordo proviene dall'industria del legname (carta, cartone e polpa di cellulosa). Il 70% degli scambi commerciali sia in ingresso che in uscita avviene con i paesi dell'Eurozona: i maggiori partner sono Germania, Svezia e Paesi Bassi. Il 15% delle importazioni arriva dalla Russia. Conquistata e poi persa con Nokia, una fetta importante del mercato ICT, la Finlandia continua a produrre attrezzature e componenti hi-tech per le comunicazioni che esporta in Germania, negli Usa e in Cina. Il no al piano di aiuti non è dunque un'azione improvvisata, o almeno non lo è per tutti gli oppositori al recovery plan, ma è un'azione ben ponderata e misurata in ogni suo passaggio. Paesi Bassi e Austria hanno utilizzato le informazioni a proprio vantaggio, ingenerando malumori e facendo passare il piano di interventi come l'ennesima regalia ai governi meno virtuosi, disattenti e spendaccioni, a caccia di soldi facili. Poi hanno chiesto all'Eurogruppo serie riforme strutturali: di fatto i due paesi mirano a contenere i danni sul fronte bancario e finanziario dove risultano più esposti a causa delle rispettive politiche nazionali che incentivano il deposito di ingenti capitali esteri e che li rende dei paradisi fiscali invisibili al resto dei paesi Ue. L'Olanda vuole tenersi ben stretta la posizione di privilegio guadagnata all'indomani della Brexit quando molte società hanno abbandonato Londra per domiciliarsi ad Amsterdam. In più sui Paesi Bassi pesa il sospetto di manovre destabilizzanti sui mercati internazionali a discapito dei diretti competitor impegnati negli scambi con i paesi asiatici e per ottenere una posizione di rilievo sulle

rotte delle nuove vie della seta: i porti di Rotterdam ed Amburgo sono destinati a costituire il più grande hub logistico del commercio internazionale in Occidente. Dichiarati gli obiettivi, i due governi a capo della fronda rigorista potrebbero attenuare la presa sul Recovery fund in cambio di una adeguata contropartita: l'allentamento dell'attenzione di Bruxelles sulle pratiche di dumping fiscale. Le intenzioni di Danimarca, Svezia e Finlandia appaiono più genuine e meno rivolte ad insidiare comparti strategici altrui. Questi paesi temono davvero di non riuscire a superare una crisi che si annuncia più pesante della grande recessione del 2009 e della crisi dei debiti sovrani del 2011 e, certo in maniera poco solidale, cercano di preservare la propria integrità economica e finanziaria. La Svezia, in particolare, si è ritrovata isolata dopo il fallimento del suo piano di immunità di gregge senza lockdown: Stoccolma ha avuto un alto numero di morti in rapporto alla popolazione (settimo paese nel mondo). La chiusura dei confini decretata da Danimarca e Norvegia ha colpito duramente il settore turistico e ricettivo svedese. Il crollo delle esportazioni ha causato migliaia di licenziamenti. Electrolux, Scania e Volvo, tre delle maggiori aziende del paese, hanno annunciato lo stato di crisi. L'attivazione, a fine giugno, dell'Eurep da parte della Banca centrale europea, strumento che assicura garanzie di liquidità fino alla fine della pandemia, potrebbe fare comodo in questo difficile frangente e potrebbe riuscire ad ammorbidire le posizioni di questi paesi rispetto ai parametri generali di impiego dei fondi del Next generation Ue. Il 27 maggio la Commissione europea ha presentato il pacchetto di misure economico finanziarie per consentire ai paesi dell'Eurozona di affrontare la crisi. Il risultato della proposta su cui i governi dovranno trovare l'accordo finale è frutto di mesi di sofferenza politica ed economica in uno dei momenti storici più difficili dalla nascita del progetto europeo. La proposta prevede l'impegno di 500 miliardi in aiuti a fondo perduto e di 250 miliardi in prestiti da restituire entro il 2032.





Con questo piano di interventi le risorse messe in campo dall'Unione europea per contrastare la crisi economica causata dalla pandemia salgono a giugno a 3.000 miliardi di euro. All'Italia vengono assicurati 172,7 miliardi, 81,8 miliardi di aiuti e 90,9 di prestiti. Alla Spagna (che il 29 maggio ha varato un programma economico per assicurare ai propri cittadini un reddito minimo vitale) 140,4 miliardi, 77,3 di aiuti e 63,1 di prestiti. Alla Polonia 63,8 miliardi, 37,7 di aiuti e 26,1 di prestiti.



Francia e Germania non accenderanno mutui, otterranno solo aiuti (38,7 miliardi di euro la prima, 28,8 miliardi di euro la seconda). Solo aiuti anche per tutti i paesi schierati sul fronte del no: Paesi Bassi, Austria, Danimarca, Svezia e Finlandia. Il Next generation Eu prevede dieci misure di intervento. La più corposa, da 560 miliardi di euro, è il Recovery and resilience facility che finanzierà i progetti di riforma dei sistemi statali. Il piano anti-crisi è stato condizionato dalle limitazioni imposte dai paesi del Nord. I cinque “rigorosi” hanno chiesto ed ottenuto aggiustamenti sia sul programma di garanzie della Banca europea degli investimenti, sia sul programma React-Eu per le politiche di coesione, sia sul pacchetto di misure del Solvency Support Instrument a sostegno delle imprese colpite dalla crisi, sia su InvestEu, il fondo per i finanziamenti strategici. Di fatto Austria, Paesi Bassi,

Danimarca, Svezia e Finlandia hanno fatto in modo di ridurre le risorse a disposizione dell'Eurozona: circa 250 miliardi di euro in meno rispetto a quanto richiesto dai paesi maggiormente in difficoltà. Il fronte del no considera la proposta della Commissione mal congegnata e la ripartizione dei fondi mal definita e soprattutto con indirizzi ed obiettivi molto distanti dalla necessità di contrastare gli effetti della crisi determinata dalla pandemia. Il ministro delle Finanze austriaco, Gernot Blumel, ha giudicato "il pacchetto complessivo non accettabile sia in termini di volume, sia in termini di contenuto". "Una valutazione sicuramente sbagliata - ha dichiarato Blumel - è la scelta di concedere principalmente aiuti". Una posizione condivisa anche da altri, Ungheria in testa. L'allargamento del dissenso è motivato "da palesi squilibri di trattamento". Tanto che poco diplomaticamente in un video postato sulla sua pagina Facebook, a margine della riunione dell'Ecofin del 27 maggio, il ministro delle Finanze magiaro Mihaly Varga ha dichiarato che "il Recovery Fund è ingiusto nei confronti dell'Ungheria perché in sostanza è stato creato su misura per aiutare gli Stati membri del Sud". La posizione di diniego ungherese sarebbe inoltre motivata da antichi dissapori con la Polonia. Oltre che a Budapest, il dubbio sulla bontà dell'iniziativa si è insinuato in Repubblica Ceca, Lituania, Irlanda e Belgio. In una inchiesta del Financial Times, ripresa e rilanciata in Italia dall'Ansa, anche questi 3 paesi hanno lamentato "evidenti squilibri nella distribuzione degli aiuti e dei prestiti". Nell'inchiesta si citano i casi del Belgio e della Polonia. La Polonia dovrebbe avere la recessione meno grave in Ue ma risulta la terza beneficiaria del Recovery fund, mentre il Belgio che ha il più alto tasso di mortalità pro capite in Ue riceverebbe tra gli importi più bassi del fondo. L'obbligo di contribuire alla ripresa viene visto come un onere aggiuntivo insopportabile per le economie più piccole e meno sviluppate. In una intervista al quotidiano tedesco Die Welt, il vicepresidente della Commissione Ue, Valdis Dombrovskis, ha dichiarato che la concessione di aiuti e prestiti sarà commisurata al peso dei progetti che ciascun paese presenterà a Bruxelles. "Gli Stati membri che vogliono le risorse dal fondo dovranno presentare dei piani, nei quali dovranno far capire con quali riforme intendano incentivare la crescita e rafforzare le loro economie contro le crisi. Se non ci saranno le riforme - ha detto Dombrovskis - non ci saranno neppure i soldi. La Commissione europea attende progetti di investimento che rendano le economie più digitali e più verdi". Dal 13 al 21 giugno, a Villa Pamphili, a Roma, nel corso degli Stati generali dell'economia, il Governo italiano ha illustrato i 137 progetti del Programma di interventi che verrà presentato alla Commissione europea per ottenere gli aiuti e i prestiti. Il piano punterà sulla modernizzazione del Paese e la lotta al sommerso con il passaggio ai pagamenti elettronici; sulla banda larga per tutti e sull'identità digitale per accedere alle banche dati economiche, finanziarie e di servizi; sul consolidamento strutturale delle piccole e medie imprese;

sulla implementazione delle reti telematiche e sull'impiego delle energie rinnovabili ; sulle infrastrutture e il potenziamento dell'alta velocità; sulla ricerca universitaria, l'incremento dell'offerta formativa nelle scuole e l'aumentare delle risorse per il diritto allo studio; sulla riforma della giustizia civile e penale; sulla riforma del fisco; sull'attuazione di progetti di inclusione; sulla riforma della Pubblica amministrazione. Questa la dichiarazione di intenti. Dovranno però seguire fatti concreti, perché non è immaginabile che il nostro Paese possa rialzarsi e rilanciarsi a colpi di cassa integrazione, indebitamento e assistenzialismo europeo. Questi segnali di debolezza fanno gola agli approfittatori. È proprio ciò che stanno aspettando gli avvoltoi per mettere in atto specifiche azioni di guerra economica. Per acquistare pezzi pregiati a costo irrisorio. O peggio, per entrare nell'azionariato con il solo scopo di spogliare piccole e grandi aziende del loro patrimonio di conoscenze. Senza una visione strategica integrale e con obiettivi di lungo periodo con l'avanzare della crisi e con le drammatiche stime per l'immediato futuro il paese è esposto ad altissimi livelli di vulnerabilità interna ed internazionale. Come accaduto per la definizione del Recovery plan, il disaccordo in seno all'Eurogruppo sulle risorse da impiegare e sulle condizioni di utilizzo del Meccanismo europeo di stabilità è stato molto netto ed articolato. Il Mes è un fondo salva-Stati creato nel 2012 per sostenere i paesi che affrontano una crisi e che rischiano il default. Non è gratuito e prevede dei criteri di condizionalità. Poiché l'emergenza Covid-19 è un'emergenza sanitaria è in questo settore che le risorse dovranno essere impiegate "per contrastare il rischio - è scritto nel Response plan allegato al quadro di interventi - di una profonda recessione che avrebbe effetti ampi e ampiamente devastanti sul sistema salute internazionale". Quattordici paesi, compresa l'Italia, hanno chiesto a Bruxelles 500 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto e a disponibilità immediata. E hanno chiesto di poter utilizzare i fondi in tutti i settori economici colpiti dagli effetti della diffusione virulenta e devastante del contagio e non solo per interventi diretti e indiretti, come previsto dal Mes, a sostegno del sistema sanitario nazionale. Netta, anche qui, la divisione tra i Paesi del Sud e dell'Est e i Paesi del Nord. Ad aprile l'Eurogruppo ha deciso l'apertura della nuova linea di credito secondo i criteri ordinari di funzionamento del Meccanismo di stabilità: gli stati membri avranno a disposizione 240 miliardi di euro in prestito da destinare alle spese sanitarie della pandemia, senza condizionalità; potranno richiedere l'accesso al finanziamento da giugno 2020 e fino a dicembre 2022; dovranno restituire i soldi nell'arco di dieci/quindici anni con un tasso d'interesse pari allo 0,1/0,5%, un costo una tantum di attivazione pari allo 0,25% e un costo annuale di gestione pari allo 0,05%/0,08%. L'importo del prestito non potrà essere superiore all'equivalente del 2% del Pil nazionale, per l'Italia quindi un massimo di 36 miliardi di euro. Non ci saranno condizionalità e non ci sarà monitoraggio.

Bruxelles attiverà una sorveglianza leggera sull'uso coerente dei fondi con attenzione mirata solo su eventuali rischi legati alla restituzione del prestito. La linea di credito aperta ad aprile per consentire ai paesi maggiormente in difficoltà di affrontare la crisi pandemica rappresenta una nuova misura dell'Efsf (European financial stability facility) impiegato per il tanto criticato "salvataggio" della Grecia (con un prestito di 250 miliardi) e poi per aiutare Portogallo, Irlanda e Spagna a riprendersi dopo la crisi dei debiti sovrani. Germania e Francia hanno insistito e premuto a lungo per convincere l'Italia ad utilizzare la sua parte del fondo: 37 miliardi. Il nostro governo ha invece deciso di attendere l'approvazione del Next generation Ue plan dove l'Italia ha maggiori possibilità di ricevere finanziamenti a fondo perduto, 81,5 miliardi, più 90,9 miliardi di prestiti. Se non si approva l'uno l'Italia non intende accettare l'altro. Per paura che, una volta detto sì al Mes, l'Eurogruppo possa cambiare le carte in tavola rimodulando la distribuzione delle risorse economiche del Recovery plan rispetto al progetto originario. La discussione sull'utilizzo del fondo salva-Stati si è naturalmente spostata sul fronte interno dove, complice la notoria rissosità della politica di casa nostra, si sono registrate notevoli differenze di valutazione e di giudizio. A metà giugno la Consob ha fatto un passo indietro, ipotizzando l'emissione di "bond di guerra" con un impegno diretto dello Stato a garantire sui mercati il capitale a rischio.

Le incognite sul futuro dell'economia europea e di quella globale

Ogni guerra economica è una guerra delle informazioni. E una guerra delle informazioni può essere giocata, come quella economica, su più campi. Direttamente sui campi di battaglia, ma anche sul fronte interno e sul fronte esterno. Recovery fund e Mes ne sono una dimostrazione. Maggiore è il livello di applicazione di tecniche di disinformazione, maggiori sono le ripercussioni negative sugli attori del conflitto e sull'opinione pubblica, sui mercati e sugli investitori. Le notizie, anche quelle ufficiali, vengono manipolate. La realtà viene offuscata e distorta. Tocca alla diplomazia, anche a quella finanziaria, mediare tra le parti soprattutto durante il difficile e delicato processo di negoziazione degli accordi che non possono mai prescindere dai piani strategici degli Stati. L'effetto negativo della pandemia sugli scambi commerciali si prevede molto forte e duraturo: 18/24 mesi per tornare ad una parvenza di normalità. La questione dei conti statali è di tutt'altra natura: le incognite riguardano la quota dell'indebitamento e i tempi dei piani di rientro. Ciò significa che la competizione tra paesi vedrà una intensa accelerazione, sia per consentire il mantenimento delle posizioni già occupate, sia per acquisirne di nuove lasciate libere da chi non sarà riuscito a restare al passo con gli

altri. La prospettiva è poco rassicurante. Nel 2018 l'Italia era tra i primi dieci paesi esportatori mondiali con 506 miliardi di dollari di vendite all'estero e tra i primi quindici paesi importatori con 453 miliardi di dollari di acquisti dall'estero. La Cina era il primo paese esportatore e il secondo importatore, gli Usa il primo importatore ed in secondo esportatore. Entrambi sono i primi partner europei. Il rallentamento di queste due economie ha avuto e avrà ancora ripercussioni dirette su tutte le altre economie e la sospensione degli scambi commerciali creerà non poche difficoltà. Lo shock economico conseguente agli effetti dei lockdown sulle capacità produttive delle aziende rischia infatti di avere un effetto a cascata sia sull'import che sull'export: chi in passato ha acquistato potrebbe oggi decidere di tagliare le commesse o potrebbe non essere in grado di formulare ordini in linea con le precedenti operazioni, mentre chi vende potrebbe non essere in grado di fornire beni e servizi o potrebbe non trovare compratori. I problemi di approvvigionamento di materie prime in termini di tempi e logistica e i prezzi che verranno applicati alle merci saranno due seri problemi da affrontare. Non tutti potranno giocare al ribasso. I paesi asiatici punteranno sulla ripresa veloce. È certo che l'interconnessione tra gli apparati produttivi e i sistemi economici internazionali e regionali è tale da creare un rallentamento della catena che si ripercuoterà fino a toccare il livello locale più basso. Nel 2018 e nel 2019 la crisi del settore siderurgico tedesco ha avuto ripercussioni dirette sul comparto italiano che ha ceduto una quota importante di scambi. Solo la Cina ha incrementato la produzione e la vendita di acciaio arrivando a detenerne il 50% (890 milioni di tonnellate sul miliardo e 816 milioni prodotte su scala mondiale). Il brusco calo di produzione dell'industria pesante tedesca ha contagiato gli scambi nell'Eurozona: l'Italia contribuisce alla ricchezza di Berlino fornendo, tra l'altro, parti e componenti per l'industria meccanica ed automobilistica e ha risentito del calo di commesse. Come è accaduto pure alla Danimarca che fornisce energia elettrica agli stabilimenti dei distretti industriali del nord della Germania. Ne hanno risentito la Francia, il Belgio, i Paesi Bassi, la Spagna e l'Irlanda il cui calo di produzione ha avuto effetto sui partner commerciali e sui relativi mercati di riferimento. La diffusione del contagio economico è stata veloce. Acquisti e vendite sono figli di rapide dinamiche industriali: gli effetti imprevedibili della pandemia rappresentano una incognita sul futuro delle nazioni. La scelta statunitense di ritornare a rapporti tra le nazioni di tipo mercantilistico per ottenere un saldo a somma zero e guadagni illimitati non aiuterà a sanare la situazione. Forti incognite provengono sia dal conflitto Occidente-Cina sui metalli rari (indispensabili per la transizione energetica e digitale), sia sulle reti 5G con la cinese Huawei all'avanguardia nell'impiego di questa tecnologia grazie ad un investimento di 25 miliardi di dollari in progetti di sviluppo di apparati e reti di trasmissione. E non aiuterà neppure il conflitto scoppiato tra India e Cina (ancora il colosso

asiatico) che ha spinto il governo di Nuova Delhi a mettere al bando la tecnologia di Pechino come ritorsione per gli attacchi militari lungo il confine himalayano del Karakoram dove si sono registrati morti e feriti da entrambe le parti. A marzo l'India aveva già rinunciato ad un progetto da 500 milioni di dollari per la costruzione di uno stabilimento cinese che avrebbe prodotto componenti e parti meccaniche per l'industria automobilistica. Il 16 giugno Nuova Delhi ha vietato l'utilizzo di Tik Tok e WeChat e del browser UC di Alibaba, insieme ad un'altra decina di app, incriminate di violare la privacy degli utenti. Secondo il ministero dell'Informazione indiano queste piattaforme rappresenterebbero "un pregiudizio per la sovranità e l'integrità" del paese. Gli scambi commerciali tra i due paesi valgono 100 miliardi di dollari all'anno. Il guadagno maggiore è per Pechino che ha maggiori traffici di export e che beneficia inoltre degli introiti derivanti dall'utilizzo delle piattaforme social e di e-commerce. Quanto più lenta sarà la ripresa, maggiori saranno gli effetti della recessione sui bilanci statali e sulla capacità di investimento e di permanenza sui mercati delle imprese. La recrudescenza delle contrapposizioni tra interessi di parte, sempre più improntate su logiche di sopraffazione dei diretti concorrenti per motivi di "sopravvivenza", potrebbe spingere l'accelerazione degli attuali livelli di competizione. I paesi più attivi sul fronte degli scambi, potrebbero decidere di adottare strategie di "scontro senza quartiere" dando sfogo ad una progressiva e più o meno rapida intensificazione dei conflitti, sia su scala regionale, sia su scala globale, con effetti immediati, marcati ed imprevedibili sulla stabilità dei governi, sull'economia e sulla finanza internazionale.

APPENDICE (21 luglio 2020)

Bilancio europeo 2021/2027 a 1.074 miliardi di euro. Piano economico anti pandemia a 750 miliardi: 390 di aiuti e 360 di prestiti. Il futuro dell'Europa è affidato a un documento di 68 pagine la cui stesura e sottoscrizione ha chiuso la difficile quattro giorni (e quattro notti) del Consiglio europeo, che a Bruxelles, dal 17 al 21 luglio, ha riunito i capi di stato e di governo. Nel confronto più lungo e anche più aspro, serrato ed intenso dai tempi del passaggio alla moneta unica, il più alto organismo politico dell'Unione europea ha trovato un accordo sul Next Generation Eu. Il piano definitivo presenta sostanziali modifiche rispetto a quello presentato a maggio che prevedeva 560 miliardi di aiuti a fondo perduto e 250 miliardi di prestiti. Il progetto iniziale è stato fortemente avversato da Paesi Bassi, Austria, Danimarca, Svezia e Finlandia. Il testo definitivo dell'accordo prevede che la gestione della maggiore linea di credito, la Resilience and Recovery Facility, passi direttamente in mano ai governi con una dotazione di 312,5 miliardi. Altri canali di finanziamento sono stati ridimensionati o azzerati:

il Piano di transizione ecologica ed in Fondo agricolo per lo sviluppo rurale sono stati pesantemente tagliati, come pure il React-Ue, InvestEu, RescuEu e il programma Horizon per la ricerca universitaria che nel progetto definitivo contano solo 77 miliardi di investimenti contro i 180 originariamente stanziati. In più è stato cancellato Eu4Health, il programma europeo per la sanità da 9,4 miliardi. Su aiuti e prestiti ci sono state importanti rimodulazioni nelle concessioni economiche ai paesi più colpiti dalla pandemia: all'Italia andranno 209 miliardi, contro i 173 previsti a maggio, 82 di aiuti e 127 di prestiti; anche Spagna e Polonia. Grecia, Romania, Portogallo, Bulgaria, Repubblica Ceca e Ungheria hanno visto aggiustamenti al rialzo dei propri plafond ma con maggiori quote soggette a restituzione. I paesi del no hanno chiuso l'accordo ottenendo importanti benefici. Soprattutto sulla quota di "rebates", cioè l'entità dei rimborsi per correzioni di bilancio statale che vengono attribuiti a ciascun singolo per compensare i loro versamenti alle casse del bilancio Ue: da una parte danno e dall'altra prendono. Un sistema inventato da Margaret Thatcher di cui il Regno Unito sta ancora beneficiando e che è oggetto di trattativa per la definizione della Brexit. Con il nuovo accordo l'Olanda avrà indietro 1 miliardo e 921 milioni di euro, la Svezia 1 miliardo e 69 milioni, l'Austria 565 milioni, la Danimarca 322 milioni e la Finlandia 190 milioni di euro. L'attenzione si sposta adesso sul Mes (l'Italia potrebbe beneficiare di 37 miliardi di euro da spendere per la sanità) i cui fondi sono a costi di interesse irrisori e la cui disponibilità è immediata.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., Disinformazione e manipolazione delle percezioni. Una nuova minaccia al Sistema-Paese, a cura di Luigi Sergio Germani, Eurilink University Press, 2017.

AA.VV., Economic Warfare. Storia dell'arma economica, Quaderno 2017 Società Italiana di Storia Militare, a cura di Virgilio Ilari e Giuseppe Della Torre, Acies Edizioni Milano, 2017.

AA.VV., Guerra economica, cognitiva, dell'informazione. Lo stato dell'arte, a cura di Giuseppe Gagliano, goWare, 2019.

AA.VV., Studi di Intelligence. Una visione sul futuro, a cura di Mario Caligiuri, Rubbettino, 2019.

CASTELLS Manuel, Comunicazione e Potere, EGEA, 2013.

DI GIACOMANTONIO Gianni, Guerra economica e servizi di intelligence. Dai conflitti militari e geo-politici alla supremazia economica e finanziaria, Casa Editrice Kimerik, 2018.

FRANCHI Massimo, DE CAROLIS Alberto, Guerra Economica. Modelli decisionali e intelligence economico finanziaria, Licosia, 2017.

GAGLIANO Giuseppe, Stato, potenza e guerra economica, Fuoco Edizioni, 2015.

GAGLIANO Giuseppe, GAISER Laris, CALIGIURI Mario, Intelligence economica e guerra dell'informazione. Le riflessioni teoriche francesi e le prospettive italiane, Rubbettino, 2016.

GAISER Laris, Intelligence Economica, ARACNE, 2015.

JEAN Carlo, SAVONA Paolo, Intelligence Economica. Il ciclo dell'informazione nell'era della globalizzazione, Rubbettino, 2011.

LANZARA Gino, Guerra economica. Quando l'economia diventa un'arma, goWare, 2020.

LUTTWAK N. Edward, La dittatura del capitalismo. Dove ci porteranno il liberalismo selvaggio e gli eccessi della globalizzazione, Mondadori, Milano, 1999.

MARSHALL Tim, Le 10 Mappe che spiegano il Mondo, Garzanti, 2015.

MOINET Nicolas, Intelligence Economica. Saggio sulle moderne tecniche di strategia d'impresa, Fuoco Edizioni, 2013.

MOLINARI Maurizio, Assedio all'Occidente. Leader, strategie e pericoli della seconda guerra fredda, La nave di Teseo, 2019.

MUSSETTI Mirko, Némein. L'arte della guerra economica, goWare, 2019.

PIERANTONI Ferrante, PIERANTONI Margherita, Combattere con le informazioni, dalla geopolitica alla realtà virtuale, Franco Angeli, 1998.

RAMPINI Federico, La seconda guerra fredda, Mondadori, 2019.

SITOGRAFIA

Banca centrale europea (PEPP, QE 1 e 2, World Economic Outlook 2020)

Banca d'Italia (Relazione annuale 2019, 29 maggio 2020)

Banca europea degli investimenti

Banque de France

Bundesbank

Commissione europea (European Economic Forecast, Winter, February 2020; European Economic Forecast, Spring, May 2020)

Confindustria (Congiuntura flash, report febbraio 2020; Le previsioni per l'Italia, 31 marzo 2020)

Confcommercio (Rapporto Italia - primo semestre 2020, giugno 2020)

Consob

Ecdc.europa.eu

Eurostat (European Economic Forecast, Winter Report; European Economic Forecast, Spring Report)

Fondo monetario internazionale (WEO - World Economic Outlook, 24 giugno 2020)

ICE Agenzia (Italia Multinazionale, 2017; Import-Export 2018)

Istat (nota mensile gennaio 2020; nota mensile febbraio 2020; conti economici I trimestre 2020; previsioni conti economici II trimestre 2020)

Istituto Superiore di Sanità - epicentro.iss.it (Piani pandemici, 19 aprile 2012)

Ministero dell'Economia e delle finanze

Ministero del Lavoro

Ministero della Salute

Ministero dello Sviluppo economico (Scambi commerciali internazionali, report 2019)

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

Organizzazione mondiale della sanità (Piani pandemici. Settembre 2005, gennaio 2011 e novembre 2012)

Parlamento europeo

Parlamento italiano

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ansa

Reuters

Bild

Der Spiegel

El Mundo

El País

Il Corriere della Sera

Il Sole 24 Ore

La Repubblica

Le Monde

Le Figaro

Liberation

The Economist

The Financial Times

The Guardian

The Wall Street Journal

The Washington Post

Sport & pandemia: breve analisi delle ricadute economiche e sociali del coronavirus nel calcio italiano

di Andreina Morrone

Introduzione

Martedì 24 marzo 2020: è questa la data che segna una svolta nella storia dello sport contemporaneo. In piena pandemia da Covid-19 (dichiarata dall'Oms appena tredici giorni prima, quando il nuovo Coronavirus faceva già registrare più di 118.000 casi in 114 paesi e 4.291 vittime), il Comitato Olimpico Internazionale annuncia al mondo il rinvio dei Giochi della XXXII Olimpiade, originariamente in programma a Tokyo dal 24 luglio al 9 agosto, all'estate del 2021 (23 luglio - 8 agosto). È la prima volta nella storia: durante i due conflitti mondiali le Olimpiadi del 1916 (previste a Berlino), 1940 (Tokyo) e 1944 (Londra) non si erano disputate – pur mantenendo la numerazione canonica -. E nel 1936 i venti antisemiti che soffiavano dalla Germania non intaccarono le Olimpiadi di Berlino, i disordini e i morti (un centinaio) di Piazza delle Tre Culture a Città del Messico non fermano i Giochi del '68 e nemmeno l'azione sanguinosa dei terroristi di Settembre Nero portò alla sospensione delle Olimpiadi Monaco '72.

Eppure un virus infinitesimamente piccolo e molto letale ha costretto al rinvio l'evento sportivo e culturale più importante fra tutti. Senz'altro il più atteso dagli atleti che pagano il prezzo più caro dello slittamento. Essi infatti si trovano ora a dover riprogrammare la stagione, dovendo aggiungere un anno alla preparazione pre-olimpica fisica, tecnica, tattica e mentale, rivedere obiettivi funzionali e gestire lo stress derivante dalla situazione. Inoltre le Federazioni sportive internazionali hanno dovuto anche fare i conti con gli slittamenti e le nuove calendarizzazioni dei campionati internazionali e di qualificazione olimpica.

Ma sono soprattutto le perdite economiche il vero problema delle federazioni, nessuna esclusa, e delle singole società sportive, fra mancati introiti per la sospensione delle gare e la chiusura degli impianti. Del resto le società calcistiche sono ormai da considerarsi delle vere e proprie aziende che contribuiscono al Pil del Paese. Alcune sono controllate da importanti società nazionali, da altre dipendono o sono collegate varie imprese, per delle piramidi sempre più ramificate e parcellizzate. Inoltre in Italia tre di esse sono quotate in borsa: Juventus, Roma e Lazio. Sei hanno proprietà straniera (almeno in parte): Inter, Milan, Parma, Roma, Bologna e Fiorentina (e in Serie B il Venezia). Quest'ultimo elemento è segno evidente della crisi che già aveva colpito il calcio italiano e che il

Coronavirus rischia seriamente di acuire, anche per quanto riguarda i club con gli ultimi bilanci in attivo. E chissà che non sia proprio la contingenza pandemica ad aprire le porte del calcio italiano ad altri investimenti stranieri.

Per avere una visione quanto più chiara possibile dell'implicazioni dell'emergenza Covid-19 nell'industria dello sport, intendiamo qui passare in rassegna le massicce perdite economiche per il mondo calcio, lo sport più amato e popolare per la sua diffusione globale e la copertura mediatica. Sport sulla quale si è generato un grande dibattito a partire dalle conseguenze per le partite a porte chiuse (che si traducono quindi in mancate entrate per i club) ai diritti televisivi, dagli stipendi dei tesserati da pagare fino a tutte le altre voci dell'indotto calcio (si parla di circa 100mila lavoratori, un milione e mezzo di tesserati e 4,7 miliardi di fatturato). Del resto, come aveva dichiarato il presidente della Federazione Italiana Giuoco Calcio, Gabriele Gravina, nel corso di un suo intervento sulla piattaforma web dell'osservatorio "Riparte l'Italia", l'eventuale mancata ripartenza del calcio non permetterebbe di attuire un crollo dei ricavi sul breve periodo altrimenti stimabili in oltre 700 milioni, più di 500 generati dal blocco imposto dal Covid-19. La stessa Figc conta numeri davvero importanti: con le sue oltre 12.000 società affiliate (12.795 per la precisione) che schierano 83.142 squadre, e quasi 1.400.000 tesserati (cioè 1.356.749) in campo ogni anno per oltre 500.000 gare disputate (572.438), ha un rilevante impatto economico e sociale nella vita del Paese.

I numeri sono indicatori importanti anche negli altri maggiori campionati europei. Si stima per esempio che in Premier League, massima serie inglese, la mancata conclusione della stagione avrebbe mandato in fumo 1 miliardo di sterline. Invece il ritorno in campo (fissato dal 17 giugno all'8 agosto) ha permesso di mitigare i danni per lo sconto concesso alle tv detentrici dei diritti (Sky, BT Sports e Amazon) per cui i 20 club inglesi dovranno restituire complessivamente circa 330 milioni di sterline (circa 370 milioni di euro). Inoltre, l'impatto economico della pandemia sarà pesante per i club d'Oltremania anche per il crollo delle entrate da merchandising e licensing e il blocco di botteghino e tournée estive. In Spagna, dove la Liga produce l'1,37% del Pil e oltre 185.000 posti di lavoro diretti, le perdite per i club sarebbero state di almeno 700 milioni di euro.¹

Dunque un sistema articolato e complesso che il virus ha messo in crisi. Lo stesso virus però che ha permesso anche al calcio di riflettere sui suoi limiti e sulle sue grandi potenzialità, che «ha stimolato il mondo intero e ha affratellato tutti quanti; tutti ora siamo pronti a ripartire e quando ci sono le ripartenze, consapevoli di quello che è successo in passato, si riparte più forti»².

¹ "Calcio europeo in campo per salvare 2 miliardi", *Ilsole24ore.com* (<https://www.ilsole24ore.com/art/calcio-europeo-campo-salvare-2-miliardi-ADZrkGU>)

² Parole di Aurelio De Laurentis, presidente del Napoli, dopo la vittoria della Coppa Italia 2020 sulla Juventus, primo trofeo post-Covid assegnato;

I mancati ricavi da gara per le società di calcio

In conseguenza del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 marzo 2020 recante “ulteriori misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale” – che sospendeva gli eventi e le competizioni sportive di ogni ordine e disciplina, in luoghi pubblici o privati –, il 10 marzo scorso il Consiglio Federale della Federazione Italiana Giuoco Calcio ha decretato la sospensione delle competizioni sportive calcistiche organizzate sotto l'egida della stessa Figc, a cominciare quindi dalla Serie A (Sassuolo – Brescia, 3-0, del 9 marzo è stata l'ultima partita disputata, poi oltre cento giorni di stop!).

Dopo tre mesi d'astinenza dal calcio, la semifinale di ritorno di Coppa Italia del 12 giugno 2020, Juventus – Milan (finita 0-0), ha restituito il pallone agli italiani. Quello stesso giorno i tifosi azzurri avrebbero dovuto commentare la partita inaugurale degli Europei Italia – Turchia, ma poi il Coronavirus (con le sue circa 35000 vittime nel nostro Paese nel momento in cui scriviamo), ha cambiato il mondo costringendo anche al rinvio degli Europei di calcio per l'estate del 2021.

In Serie A si è tornati di nuovo a calcare il rettangolo di gioco nel week end del 20-21 giugno con i 4 recuperi della 25^a giornata. Un ritorno a porte chiuse che, se non ha scongiurato i danni per il botteghino (intorno ai 100 milioni di euro persi), almeno ha permesso ai club italiani di rifiutare potendo tornare ad attingere alle rendite dei diritti tv e degli sponsor.³

Ma quanto le partite non disputate pesano nell'economia delle squadre di calcio nostrane? A quanto sarebbero ammontati per i club gli introiti di abbonamenti e biglietti delle gare casalinghe, nel periodo di sosta forzata di quattro mesi dal 23 febbraio fino alla ripresa del 20 giugno e per la ripresa del campionato a porte chiuse? Per quantificare queste voci prendiamo in considerazione gli introiti da gare (abbonamenti e biglietti) che riguardano l'utilizzo diretto dello stadio nelle partite di campionato e di coppa per le gare casalinghe delle prime sette squadre della Serie A per numero di tifosi – nell'ordine Juventus (8,7 milioni), Inter (3,9 mln), Milan (3,8 mln), Napoli (2,7 mln), Roma (1,8 mln), Fiorentina (670mila) e Lazio (606mila)⁴ – e per numero di spettatori medi fatti registrare fino all'ultima giornata completa disputata a porte aperte, la 24^a – in tal caso sono queste le prime sette posizioni: Inter (65.800), Milan (53.957), Juventus (39.681), Roma (39.397), Lazio (39.308), Fiorentina (35.177), Napoli (31.956)⁵.

Per la nostra valutazione ci siamo basati sulle più aggiornate informazioni disponibili estratte dai dati

³ Si veda “Calcio europeo in campo per salvare 2 miliardi”, *Ilsole24ore.com*

⁴ Numeri estrapolati da una ricerca di *StageUp/Ipsos* riportata da *Calcioefinanza.it*

⁵ Da considerare che il numero di spettatori medi di Inter, Milan, Juventus e Napoli è calcolato su 12 partite casalinghe; per Roma, Fiorentina e Lazio invece le partite in casa sono 13 (da *numericalcio.it*)

riportati negli ultimi bilanci d'esercizio e nelle relazioni finanziarie, resi noti dalle succitate società. Le nostre "sette sorelle". Fra esse, fattore non secondario, è bene ricordare che l'unica squadra proprietaria dello stadio, l'"Allianz Stadium", (già Juventus Stadium) è la Juventus che non deve quindi pagare alcun canone d'affitto al Comune di Torino per l'utilizzo dell'impianto sportivo.

Ma torniamo a numeri e bilanci. Per quanto riguarda le tre squadre quotate in borsa, Juventus, Roma e Lazio, le informazioni più recenti pubblicate sui siti ufficiali sono quelle che considerano le entrate delle partite casalinghe del primo semestre della stagione sportiva 2019-2020 poiché l'ultimo bilancio con conto economico pubblicato sul proprio sito ufficiale da questi tre club fa riferimento al periodo che va dal 1° luglio al 31 dicembre 2019.

Cominciando dalla Juventus il totale dei ricavi da gare del primo semestre della stagione sportiva in corso dei bianconeri è di 36.513.000 euro⁶ complessivi che, spalmati su undici gare ufficiali disputate nel periodo considerato (otto di campionato e tre di Champions League in casa, più la finale di Supercoppa Italia), restituiscono un ricavo medio a partita di oltre tre milioni di euro. Facendo un passo indietro e considerando, per completezza d'informazione – e, come vedremo in seguito, per omologazione ai dati disponibili per le altre squadre - la passata stagione 2018 – 2019, i ricavi da gare del club bianconero ammontano a € 70.653.000⁷ per una media di 2.616.777 euro a partita.

Similarmente la Lazio ha pubblicato la sua ultima relazione finanziaria consolidata relativa al semestre luglio – dicembre 2020. I biancocelesti in questa prima parte della stagione sportiva in corso hanno disputato nove partite di campionato e tre della fase a gironi di Europa League in casa per un totale di 6.370.000 euro di ricavi da gare, per una media di circa 530 mila euro a partita⁸. Per quanto riguarda invece la stagione scorsa i ricavi di gare sono stati di circa 13 milioni di euro⁹ per una media

⁶ Gli introiti da partita sono maturati soprattutto grazie ai ricavi abbonamenti (€ 11.943.000), biglietteria per gare casalinghe di Campionato (€ 6.613.000, al netto della quota di secondary ticketing), per gare casalinghe di UEFA Champions League (€ 5.861.000) e ricavi per la finale di Supercoppa italiana disputata su campo neutro (€ 2.600.000), a cui si devono aggiungere gli ingaggi per gare amichevoli, ricavi da servizi aggiuntivi e altri ricavi da gare (poco meno di 9 milioni e mezzo di euro). Dati pubblicati nella *Relazione finanziaria semestrale al 31 dicembre 2019 della Juventus*, p. 43, pubblicata su <https://www.juventus.com/it/club/investitori/> ;

Come si noterà non ci sono partite di Coppa Italia perché la Juventus in quanto fra le prime otto classificate del precedente campionato (come Napoli, Milan, Inter, Atalanta, Torino, Roma e Lazio, si è direttamente qualificata per la fase finale della manifestazione (dagli ottavi di finale) e quindi è scesa in campo dal gennaio 2020;

⁷ Le entrate sono così ripartite: ricavi da abbonamenti € 24.358.000; ricavi da biglietteria per gare casalinghe di Campionato (19) € 17.473.000, ricavi da biglietteria per gare casalinghe UEFA Champions League (5) € 14.435.000, ricavi da servizi aggiuntivi gare € 5.778.000, ingaggi per gare amichevoli € 5.104.000, ricavi da finali Coppe (Supercoppa Italiana) € 3.000.000, ricavi da biglietteria per gare Coppa Italia (2) € 427.000, altri ricavi da gare € 78.000. Dati pubblicati nella *Relazione finanziaria annuale al 30-06-2019 – Bilancio d'esercizio della Juventus*, p.81, consultabile su <https://www.juventus.com/it/club/investitori/>

⁸ Anche per la Lazio non ci sono state partite di Coppa Italia nel primo semestre del 2019 – 2020. Dati estratti dalla *Relazione finanziaria della S.S. Lazio Spa al 31-12-2019* pubblicata sul sito <http://www.sslazio.it/it/societa/investor-relator> p.9;

⁹ I proventi sono dati dalla somma di: ricavi per gare casalinghe di campionato disputate (19) circa € 11.150.000, ricavi per gare casalinghe di Coppe europee (4) € 1.050.000; ricavi per partite di Coppa Italia (2) € 840.000; Dati pubblicati nel

superiore ai 500 mila euro a partita.

Per quanto riguarda la Roma nel primo semestre della stagione in corso il ricavo totale su otto partite di campionato in casa e tre di Europa League (prima della qualificazione ai sedicesimi disputati a febbraio) è stato di € 17.190.000 per una media di oltre un milione e mezzo di euro su otto partite di campionato e tre di Uefa Europa League disputate allo stadio Olimpico di Roma.¹⁰ I ricavi da gara dell'intera stagione sportiva 2018 – 2019 ammontano invece a euro 66.284.000¹¹ per una media di poco superiore a 2.500.000 di euro per singola partita. (*Figura 1*)

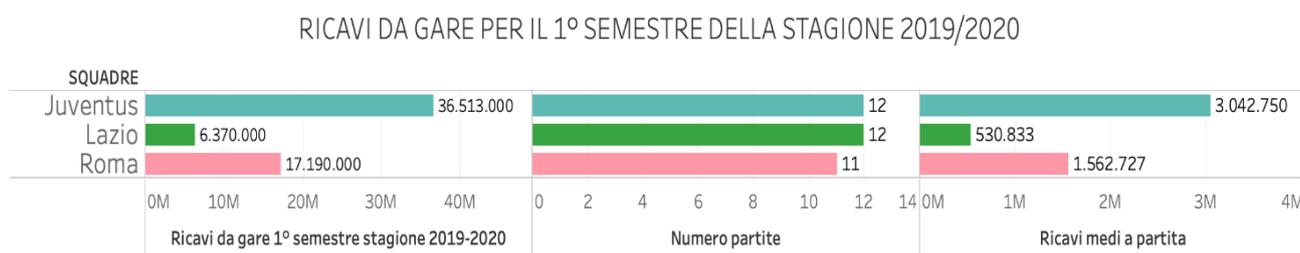


Figura 1: Elaborazione grafica a cura di Giovanni Gambino

Consideriamo adesso i ricavi da stadio di Milan, Inter, Fiorentina e Napoli il cui ultimo bilancio d'esercizio comunicato aderisce ad un lasso di tempo diverso rispetto alle prime tre squadre citate, vale a dire l'intera stagione sportiva 2018 – 2019 per le milanesi e il Napoli, l'anno solare 2019 per i viola. Per il Napoli le partite disputate al San Paolo nella passata stagione sono state diciannove di campionato, tre di Champions League e tre di Uefa Europa League, una di Coppa Italia (relativa ai quarti di finale) per un totale di 11.853.504 euro che diventano circa 15.870.000 se si considerano anche gli abbonamenti e le percentuali su incassi da squadre ospitanti gare fuori casa di Coppa Italia¹² e una media a partita di circa 610.000 €.

L'ultima relazione finanziaria pubblicata dell'Inter considera i nove mesi che vanno da luglio 2019 a

Bilancio della S.S. Lazio Spa al 30-06-2019, consultabile su <http://www.sslazio.it/it/societa/investor-relator> ; si legga p. 8;

¹⁰ I dati della Roma sono stati analizzati da quanto pubblicato nella *Relazione finanziaria semestrale consolidata per il semestre chiuso al 31/12/2019*, p. 18 (<https://www.asroma.com/it/club/corporate/bilanci-e-relazioni>)

¹¹ Dati consultati nel *Bilancio Consolidato Gruppo dell'A.S. Roma al 30-06-2019* (p.21) consultabile su <https://www.asroma.com/it/club/corporate/bilanci-e-relazioni>. Questa la suddivisione dei ricavi da gare: gare di campionato in casa (19) € 11.496.000, ricavi da gare in casa di UEFA Champions League (4) € 40.788.000, ricavi da partite in casa e fuori casa di TIM CUP - Coppa Italia (2) € 331.000, abbonamenti € 11.902 e ricavi da gare amichevoli € 1.767.000 (Bilancio AS Roma, p.130);

¹² Nel dettaglio abbonamenti: euro 3.818.023, percentuale su incassi da squadre ospitanti gare fuori casa di Coppa Italia: euro 198.725- Dati estrapolati dal *Bilancio di esercizio al 30-06-2019 dell'SSC Napoli S.p.A.* a cui sono stati sottratti 2.293 di euro di ricavi da gare delle squadre giovanili, p.37 (<https://sscnapoli.it/static/content/Bilancio-al-30062019-567.aspx>)

marzo 2020 ed è quindi quella che più si avvicina al nostro tempo di crisi economica e incertezza sul domani del calcio italiano. In questi ultimi mesi la squadra nerazzurra ha fatto registrare presenze davvero importanti allo stadio Meazza. Di fatti prima dell'interruzione dovuta all'epidemia di Coronavirus, anche per l'attuale stagione sportiva 2019/2020 ha confermato il trend positivo della stagione precedente. Nelle dodici partite casalinghe di Serie A giocate, la frequenza media è stata di 65.800 (primo posto in classifica per la media di presenze a gara). In particolare per la partita contro la Juventus del 6-10-2019 la squadra di Conte ha stabilito il record storico di una squadra italiana in Serie A con un ricavo lordo di 6,8 milioni di euro. Bene anche la partecipazione dei tifosi nelle tre partite casalinghe della fase a gironi di Champions League per una media di 62.540 spettatori (nella partita contro il Barcellona stabilito anche il record storico italiano per una singola partita con un ricavo lordo di € 7,8 milioni)¹³. Tuttavia ai fini pratici della nostra valutazione vengono qui considerati i dati contenuti nella “Relazione sulla Gestione” del Gruppo F.C. Internazionale Milano che va dal 1° luglio 2018 al 30 giugno 2019.¹⁴ In particolare i ricavi da gare al Meazza (19 in campionato, 4 di Coppe europee fra Champions ed Europa League, due di Coppa Italia) ammontano a 26.113.000 euro, mentre quelli da abbonamenti a 18.564.000¹⁵ per un totale di 44.677.000 e una media di 1.787.000 euro.

Anche l'ultimo bilancio utile ai fini della nostra indagine comunicato dal Milan del presidente Paolo Scaroni si riferisce all'intera stagione sportiva 2018 – 2019 in cui i proventi da gare sono stati di 34.100.000 euro fra partite interne di campionato (diciannove, comprese quelle di cartello che hanno goduto di nuove politiche di prezzo, il cosiddetto *dynamic pricing*), di Uefa Europa League (tre), di Tim Cup – Coppa Italia (due quelle disputate in casa) e gli ingaggi per gare amichevoli.¹⁶ La media di ricavi a partita è stata pertanto di 1.420.000 euro.

Infine, la Fiorentina – la cui relazione finanziaria ultima si riferisce al bilancio annuale del 2019 – al 31 dicembre scorso poteva contare su un totale ricavi da stadio, fra gare in casa di Campionato, abbonamenti (che per le partite casalinghe della stagione 2019 – 2020 è di € 2.788.751), partite in

¹³ *Financial Results of Inter Media and Communication S.p.A. for the nine months ended 31 March 2020*, p. 32 (https://www.inter.it/it/societa_club/investor-relations)

¹⁴ Si tratta della società per azioni Capogruppo F.C. Internazionale Milano S.p.A. (meglio nota come "FC Inter" o la "Capogruppo"), costituita e domiciliata in Italia, con sede legale in Milano, il cui Azionista di Riferimento è la società Great Horizon S.à.r.l (di seguito Azionista di Riferimento), controllata da Suning Holdings Group Ltd. La Capogruppo FC Inter a sua volta controlla Inter Brand S.r.l., Inter Media and Communication S.p.A. (nota precedente), Inter Futura S.r.l., M-1 Stadio S.r.l. (si veda *Relazione sulla Gestione 01-07-2018 – 30-06-2019 del Gruppo F.C. Internazionale Milano*)

¹⁵ *Relazione sulla Gestione 01-07-2018 – 30-06-2019 del Gruppo F.C. Internazionale Milano*, p.6 (consultabile su https://www.inter.it/it/societa_club/club-transparency)

¹⁶ *Bilancio e Relazione AC Milan al 30-6-2019*, pp. 16-17 (consultabile su <https://www.acmilan.com/it/club/informazioni-finanziarie>)

casa e in trasferta di Coppa Italia e ricavi per gare amichevoli, di 8.359.912 euro.¹⁷ Su diciannove partite di campionato e due di Coppa Italia, calendarizzate nell'anno solare 2019, il ricavo medio della squadra dell'italoamericano Rocco Commisso può essere pertanto considerato di € 398.091. (Figura 2)

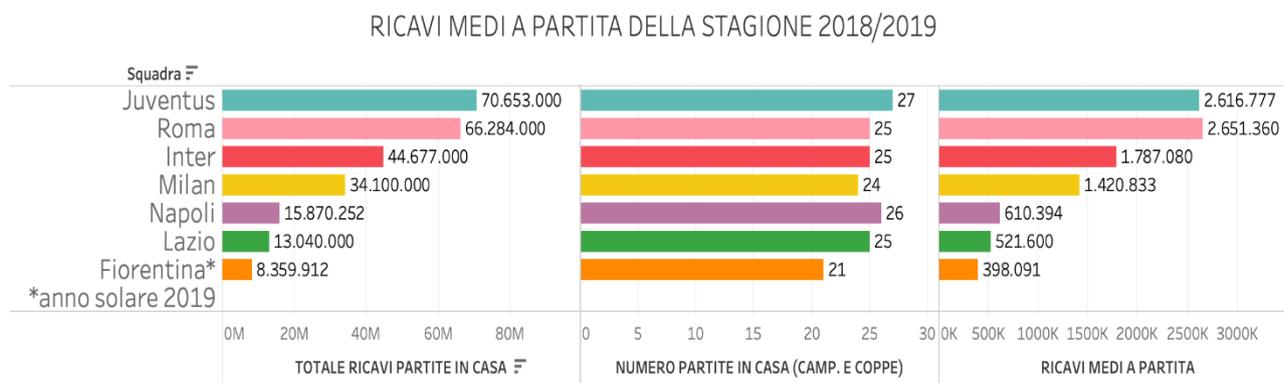


Figura 2: Elaborazione grafica a cura di Giovanni Gambino

Queste le nostre valutazioni che, lungi dall'aver la pretesa di essere esaustive, intendono solo inserire delle indicazioni ad un quadro certamente più complesso e che si compone di altre voci che vedremo nei prossimi paragrafi.

Partite non disputate: la querelle dei diritti tv e i tagli agli stipendi

La ripresa a porte chiuse del campionato di Serie A il weekend del 20-21 giugno – con i recuperi della 6^a giornata di ritorno Torino – Parma, Hellas Verona - Cagliari, Atalanta – Sassuolo, Inter – Sampdoria -, se non ha scongiurato l'emorragia di perdite da botteghino, perlomeno ha permesso a Lega Calcio e club di A di risolvere positivamente la querelle con Sky, Dazn e Img e, con la visibilità riconquistata, di limitare anche eventuali tensioni con gli sponsor. Nelle previsioni di danni presentate qualche mese fa al Governo, la Lega Calcio ha stimato una contrazione dei proventi commerciali per circa 80 milioni (anche in caso di completamento del torneo a porte chiuse, come ormai sappiamo), a fronte di danni per 215 milioni in caso di stop definitivo¹⁸. Tutto questo assume una certa rilevanza se si considera che gli introiti da diritti televisivi rappresentano il maggior ricavo per i club calcistici italiani. Come noto, la vendita dei diritti televisivi è gestita in maniera collettiva dalla specifica lega

¹⁷ Bilancio consolidato 2019 – Relazione finanziaria annuale dell'ACF Fiorentina, p.73 (<http://it.violachannel.tv/bilanci-e-relazioni-2019.html>)

¹⁸ Questo quanto si legge in "Calcio europeo in campo per salvare 2 miliardi" su <https://www.ilsole24ore.com/>

calcistica i cui vertici contrattano la cessione per conto di tutte le società partecipanti. I ricavi della vendita dei diritti vengono poi suddivisi tra i club per tre diverse tranches: una parte equa a tutti, una in base alla visibilità delle squadre e, infine, una terza in base ai risultati storici e sportivi.

Lo stop per l'emergenza sanitaria legata al Coronavirus ha fermato la Serie A quando mancavano, recuperi compresi, 124 gare al termine della stagione, in pratica 1/3 della stagione, per un valore complessivo di circa 316 milioni di euro: in particolare 252,2 milioni per le 86 gare che la piattaforma a pagamento Sky ha già trasmesso o deve trasmettere dopo la ripresa del campionato – e quando il presente saggio è stato scritto - e 64,3 milioni per le 38 gare disponibili su Dazn (partner di Sky). Sky e Dazn, aggiudicatrici dei diritti per il triennio 2018 – 2021, pagano complessivamente alla Serie A 973 milioni di euro a stagione per i diritti tv delle 380 partite di campionato: rispettivamente la prima versa 780 milioni per trasmettere 266 partite (per una media di 2,9 milioni a gara) e la seconda 193 per trasmettere le restanti 114 partite (media 1,7 milioni a gara). Fino allo stop Sky ha trasmesso 180 partite, che valgono quindi 527,8 milioni di euro sui 780 complessivi, mentre Dazn ne ha trasmesse 76 per un valore di circa 128,7 milioni su 193: complessivamente, quindi, le partite già trasmesse valgono circa 656,5 milioni di euro su un totale di 973 milioni.

Qui risiede il nocciolo della questione. Al 30 maggio 2020, come riportato dal *Corriere dello Sport*, Sky non aveva saldato ancora l'ultima tranche dei diritti tv per questa stagione che vale per i club circa 130 milioni di euro (131 per la precisione). Ne è seguita una domanda di un'ingiunzione di pagamento presentata al Tribunale Civile di Milano ma la guerra rischia di diventare lunga e "dolorosa". Se la tv privata tarderà ancora a saldare l'ultima rata bimestrale, la Lega Serie A non solo è pronta a richiedere gli interessi di mora e un risarcimento danni, ma minaccia anche di "staccare" il cavo e oscurare la trasmissione per le ultime giornate di campionato. Come si legge su *Fanpage.it*, all'inizio del mese di luglio «Sky ha chiesto ancora una revisione dei conti e uno sconto, avanzando l'ipotesi di una presunta svalutazione del prodotto dopo la recente compressione del campionato». Da quanto risulta la stessa Sky ha chiesto anche uno sconto del 15-18% sul valore della stagione 2020/21, alla luce della rimodulazione del calendario per l'emergenza Coronavirus.¹⁹

Le proposte sono state però rigettate dai vertici della Lega, che – al momento in cui scriviamo²⁰ - si aspettavano dal tribunale di Milano la provvisoria esecutività del decreto ingiuntivo.²¹ Decreto ingiuntivo che, invece, non risulta immediatamente esecutivo per cui Sky non è tenuta al pagamento immediato e può ancora opporsi. E si arriva così all'Assemblea dei venti club di Lega Serie A del 13

¹⁹ Come si riporta nell'articolo "Diritti tv, confermato il decreto ingiuntivo a Sky" su *Calcioefinanza.it* del 7 luglio

²⁰ (luglio 2020)

²¹ Si legga l'articolo "La guerra dei club con Sky sui diritti tv della Serie A. La mossa che può cambiare tutto" su *Fanpage.it*

luglio. Collegate in videoconferenza, le società, all'unanimità, «hanno dato mandato al Prof. Vaccarella di reiterare a Sky l'intimazione al pagamento della rata scaduta a maggio in considerazione del decreto ingiuntivo emesso dal Tribunale di Milano. I Club comunque, a tutela e nel pieno rispetto dei propri tifosi, degli sponsor e di tutti gli stakeholders, hanno deciso di non sospendere l'esecuzione del contratto di licenza dei diritti audiovisivi nonostante il mancato versamento, da parte di Sky, dell'ultima rata del corrispettivo dovuto»²².

Per la stagione 2019 – 2020 Sky ha pagato prima del lockdown per l'83% delle gare e ne sono state disputate il 68%. Cosa succederà quando si arriverà a quel fatidico 83% di partite giocate se non ci sarà il bonifico? La Lega A potrebbe non trasmettere più il segnale in diretta.²³

In questa querelle si era inserita la proposta del ministro per le politiche giovanili e lo sport Vincenzo Spadafora che, prima della ripresa del campionato, aveva dialogato con le parti per consentire che almeno una parte delle restanti partite fossero trasmesse in chiaro. Ciò al fine di evitare gli assembramenti di tifosi fuori dagli stadi, nei pub o nei ristoranti provvisti del decoder Sky. La proposta non ha però avuto seguito, almeno per l'immediato futuro (troppo importanti per i club di A gli introiti della cessione esclusiva dei diritti tv) ma ha aperto una riflessione su un'eventuale riforma del Decreto Melandri del 2008 – che disciplina la commercializzazione dei diritti audiovisivi -, mentre è già partito l'iter per l'aggiudicazione dei diritti per il prossimo triennio 2021/2024 con la redazione, l'approvazione e la pubblicazione delle linee guida per la commercializzazione e l'apertura del periodo di contrattazione. La novità rispetto al passato è rappresentata dal fatto che la Lega ha varato la propria piattaforma con la quale potrebbe trasmettere le partite senza doverne cedere i diritti ad uno o più broadcaster. Una minaccia alla rendita di posizione di Sky ed un'arma contrattuale in più per i club?²⁴

Ma nello specifico a quanto ammontano i proventi per la cessione dei diritti tv delle gare di campionato, e anche di quelle relative alle competizioni europee, delle nostre “sette sorelle”? Per avere un'indicazione, seppur sommaria, del peso che hanno per il conto economico di una società di calcio riprendiamo in mano i bilanci d'esercizio e i conti economici delle squadre precedentemente considerate.

²² Comunicato stampa sull'Assemblea di Lega A (pubblicato su legaseriea.it)

²³ Qui la notizia completa: *“Diritti Tv: senza i pagamenti, la Serie A minaccia di oscurare le partite su Sky. In causa anche Dazn e Img?”* (Su Calciomercato.com)

²⁴ Sulla questione dei diritti tv post-pandemia si legga *“L'effetto del coronavirus sui diritti TV: partite in chiaro, rate non pagate e tra poco arriva il prossimo bando...”* su <https://www.ilposticipo.it/>

Partiamo dai campioni d'Italia della Juventus: nel primo semestre della stagione in corso (luglio – dicembre 2019) il valore dei diritti radiotelevisivi e proventi media per i bianconeri è stato di 118.070.784 euro. Nel dettaglio i proventi da competizione Uefa sono di € 72.054.000, quelli da cessioni diritti media di 45.453.000 (in base al numero di partite di Campionato disputate in casa nel corso del semestre in esame), altri proventi da produzioni e accesso al segnale diritti media € 564.000.²⁵ Se invece consideriamo l'intera stagione passata il ricavo è di 206.643.000 euro.²⁶

Per quanto riguarda la Roma il totale consolidato alla voce diritti televisivi e diritti d'immagine della prima parte della stagione in corso è di 55.526.000 euro²⁷ mentre complessivamente per la passata stagione è stato di € 105.366.419²⁸.

Sull'altra sponda del Tevere, sempre per il primo semestre della stagione sportiva in corso, per diritti radiotelevisivi e proventi media la Lazio ha incassato 53.788.000 euro²⁹, 81.417.509 nella passata stagione³⁰. (Figura 3)



Figura 3: Elaborazione grafica a cura di Giovanni Gambino

Come visto in precedenza per le milanesi Inter e Milan i dati completi e aggiornati dell'ultimo bilancio disponibile fanno invece riferimento all'intera stagione sportiva precedente, quella 2018 – 2019, per la quale i proventi da cessione dei diritti audiovisivi e media corrispondono rispettivamente a

²⁵ Dati pubblicati nella *Relazione finanziaria semestrale al 31 dicembre 2019 della Juventus*, pubblicata su <https://www.juventus.com/it/club/investitori/kit-investitore> p. 44

²⁶ Come riportato sulla *Relazione finanziaria annuale al 30 giugno 2019* della Juventus, a p. 81

²⁷ Nello specifico, come si può leggere nella *Relazione finanziaria semestrale consolidata per il semestre chiuso al 31/12/2019*, p. 99 (<https://www.asroma.com/it/club/corporate/bilanci-e-relazioni>), € 52.398.000 di sportivo e € 3.128.000 di commerciale

²⁸ Cfr *Relazione finanziaria annuale dell'A.S. Roma Spa per l'esercizio chiuso al 30-6-2019*, p. 159

²⁹ Nel dettaglio 36.128.000 euro per la cessione dei diritti televisivi per il campionato, 14.587.000 euro per quelli da partecipazioni alle coppe U.E.F.A., più da 3.073.000 euro dalla L.N.P. (si veda *Relazione S.S. Lazio Spa al 31-12-2019* pubblicata sul sito <http://www.sslazio.it/it/societa/investor-relator> p. 69)

³⁰ Cfr. *Bilancio al 30 Giugno 2019 dell'S.S. Lazio S.p.A.*, p. 31

138.960.000³¹ e a 105.048.000 euro³².

Per il Napoli l'importo dei proventi derivanti dallo sfruttamento dei diritti di ripresa e trasmissione televisiva delle partite sia in ambito nazionale che internazionale è pari ad euro 142.848.552³³. Infine la Fiorentina – per la quale si fa riferimento al bilancio dell'anno solare 2019 – ha percepito 53.600.103 euro di ricavi per cessione dei diritti di trasmissione.³⁴ (Figura 4)

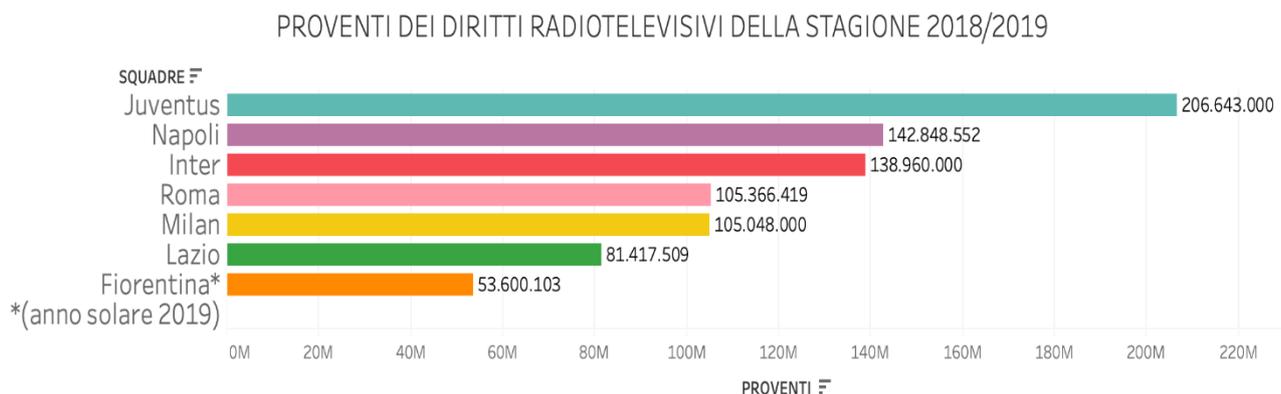


Figura 4: Elaborazione grafica a cura di Giovanni Gambino

Fra le voci che pesano nell'economia di un club di calcio c'è sicuramente anche quella degli stipendi dei calciatori che, specie in questa situazione emergenziale e con lo stop del campionato e delle coppe, hanno aperto diversi dibattiti, in virtù del fatto che gli stessi, come altre tipologie di professionisti, hanno fornito alle loro società minori prestazioni. In questo ambito la situazione è piuttosto diversificata: si va dal Napoli che al 25 giugno ha saldato ai propri calciatori lo stipendio di marzo, con la promessa di pagare anche quelli di aprile, maggio e giugno senza tagli, oltre ad un bonus economico per la vittoria della Coppa Italia, alla Roma che, per mitigare l'impatto economico e finanziario causato dal rinvio mondiale di tutte le competizioni, ha raggiunto un accordo finanziario con i calciatori della prima squadra, l'allenatore e il suo staff, i quali hanno rinunciato a percepire gli

³¹ In particolare i proventi da licenza dei diritti di trasmissione delle gare casalinghe di Serie A sono pari a € 87.221.000, mentre quelli da competizioni UEFA sono € 51.739.000, come si può leggere in *Relazione sulla Gestione 01-07-2018 – 30-06-2019 del Gruppo F.C. Internazionale Milano*, pp. 6-7 (consultabile su https://www.inter.it/it/societa_club/club-transparency)

³² Di questi 90.294.000 euro derivano dalla licenza in forma centralizzata dei diritti audiovisivi della stagione 2018/2019 dei diversi pacchetti assegnati ai broadcaster, tra cui in particolare Sky Italia S.r.l. e Perform Investment Ltd (Dazn) e 14.754.000 rappresentano l'importo corrisposto alla società per effetto della negoziazione e dello sfruttamento dei diritti televisivi e radiofonici per la partecipazione alle competizioni europee (come si legge su *Bilancio e Relazione AC Milan al 30-6-2019*, pp. 84 – 85- 86, consultabile su <https://www.acmilan.com/it/club/informazioni-finanziarie>)

³³ Come si legge nel *Bilancio di esercizio al 30-06-2019 dell'SSC Napoli S.p.A.*, p.34 (<https://sscnapoli.it/static/content/Bilancio-al-30062019-567.aspx>)

³⁴ *Bilancio consolidato 2019 – Relazione finanziaria annuale dell'ACF Fiorentina*, pp. 29-30 (<http://it.violachannel.tv/bilanci-e-relazioni-2019.html>)

stipendi relativi ai mesi di marzo, aprile, maggio e giugno 2020, per un importo complessivo lordo, e quindi un risparmio, pari a circa 30 milioni di euro.³⁵ Anche la Juventus lo scorso 28 marzo aveva raggiunto un'intesa con i calciatori e l'allenatore della Prima Squadra per la riduzione dei compensi per un importo pari alle mensilità di marzo, aprile, maggio e giugno 2020 per un utile positivo di circa euro 90 milioni sull'esercizio 2019/2020 salvo, in caso di ripresa delle competizioni sportive della stagione in corso, negoziare «in buona fede eventuali integrazioni dei compensi sulla base della ripresa e dell'effettiva conclusione delle stesse».³⁶ Tagli e riduzione agli ingaggi – specie per il mese di marzo - anche in casa Inter, Milan, Lazio (non senza sconti fra Lotito e i giocatori), Fiorentina e per gli altri club di Serie A, per una scelta di buon senso ed un calcio che si scopre in piena pandemia meno patinato e più vicino ai problemi del Paese e solidale. Del resto la stessa Associazione italiana dei calciatori non ha fatto muro a quasi nessuna proposta dei club sul taglio degli ingaggi.

Calcio e pandemia

Ma al di là degli effetti della pandemia, il mondo del calcio è stato contagiato dal Coronavirus già a fine febbraio, ancora prima del paziente zero di Codogno che verrà rilevato il 21 febbraio. Buona parte della comunità scientifica infatti è concorde nel ritenere che la partita d'andata degli ottavi di Champions League, disputata a Milano il 19 febbraio, fra l'Atalanta e gli spagnoli del Valencia è stata una bomba biologica che ha contribuito ad innescare, o perlomeno a moltiplicare, la catena del contagio in Lombardia e nel Nord Italia: la “partita zero” della provincia di Bergamo. Di quella notte, che ha visto assieparsi sugli spalti dello stadio San Siro 45.792 spettatori italiani e spagnoli, permane un altro dubbio: quello che il virus possa essere arrivato da fuori, con i 2500 valenciani arrivati per la partita e mescolatisi inesorabilmente con altre persone, dentro e fuori dallo stadio o anche in metro per raggiungere lo stadio. Come ha ricostruito infatti *TuttoSport*, il primo morto accertato per Coronavirus in Spagna è deceduto a Valencia il 13 febbraio, sei giorni prima della notte di San Siro, a causa di una polmonite, con la positività stabilita solo 20 giorni dopo la morte. Potrebbe non essere

³⁵ Si legge, inoltre, nella già citata *Relazione Semestrale Finanziaria Consolidata al 31-12-2019 dell'A.S. Roma* (p. 14) che: «La Società e i suoi calciatori, l'allenatore e il suo staff, hanno inoltre definito un piano di incentivi individuali per le successive stagioni sportive, nonché sulla stagione in corso qualora le competizioni sportive riprendessero e la stagione venisse regolarmente conclusa. I relativi accordi individuali, come richiesto dalle normative vigenti, sono in corso di perfezionamento. La Società ha inoltre attivato gli ammortizzatori sociali previsti dai Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di marzo 2020 per alcuni dipendenti, e i calciatori della prima squadra, l'allenatore e il suo staff si sono impegnati a compensare la differenza della retribuzione netta che sarà percepita da tali dipendenti. Infine, la Società ha raggiunto un accordo anche con il management del Club, che rinuncerà a percepire una parte del proprio salario in questo periodo. Anche in questo caso, nelle prossime settimane saranno perfezionati gli accordi individuali, come richiesto dalle normative vigenti».

³⁶ Nota della società Juventus Football Club S.p.A. riportata da *Corrieredellosport.it*, https://www.corrieredellosport.it/news/calcio/serie-a/juve/2020/03/28-68314277/juve_i_giocatori_si_tagliano_lo_stipendio_accordo_storico/

stato un caso isolato, come è altrettanto possibile che ci fossero dei casi già nella provincia di Bergamo e che quella serata di calcio si sia trasformata in un veicolo inarrestabile di diffusione del contagio. Infatti dal 4 marzo, a distanza di due settimane esatte dalla serata di San Siro e dal trionfo dell'Atalanta per 4-1, la provincia di Bergamo ha dovuto fare i conti con una crescita esponenziale dei contagiati, e di conseguenza delle vittime, «per una tempistica che alimenta la paura che quella festa di calcio abbia effettivamente potuto spargere il virus», insieme a metropolitana, pullman, abbracci, strette di mano, canti e bicchieri di birra passati di mano in mano.³⁷ La gara di ritorno del 10 marzo al Mestalla di Valencia è stato poi un altro potente veicolo di contagio. A maggio, dopo aver fatto il test sierologico, l'allenatore dell'Atalanta Giampiero Gasperini scoprirà di aver precedentemente contratto il virus. Prima di lui era risultato positivo al tampone il portiere Marco Sportiello con la squadra posta in quarantena preventiva. Positivi anche i colleghi della Juventus Mattia Rugani, Blaise Matuidi e Paulo Dybala, Daniel e Paolo Maldini del Milan, Mattia Zaccagni dell'Hellas Verona. E ancora una positività in casa Torino, sei per la Fiorentina e ben undici per la Sampdoria.³⁸

Conclusioni: quale calcio per il post-covid?

Negli oltre mesi di sosta forzata, il calcio italiano ha visto la costante interlocuzione della Figc, del ministro Spadafora e del Comitato Tecnico Scientifico del governo per calendarizzare la ripresa e per definire il protocollo da adottare per il prosieguo relativo ai campionati di Serie A e B (il Consiglio Federale della Figc aveva infatti già deliberato la conclusione della regular season del campionato di Serie C con la classifica finale dei tre gironi cristallizzata alla data di sospensione del campionato e la conclusione delle competizioni nazionali della Lega Nazionale Dilettanti - Serie D, calcio a 5 e calcio femminile - e di quelle regionali - dall'Eccellenza alla terza Categoria.

Ma come cambia il calcio? Di certo non ci sono solo le partite a porte. Lo scorso 12 giugno il Comitato Tecnico Scientifico del governo ha accolto la proposta della Federcalcio di quarantena mirata in casi di positività al Coronavirus. Il nuovo protocollo, sul modello della Bundesliga tedesca, esclude quindi l'isolamento per due settimane di un'intera squadra di calcio, in caso di positività di uno o più tesserati, con conseguente compromissione dell'intero campionato, ma solo del soggetto risultato positivo, che sia calciatore o membro dello staff. In base a queste nuove disposizioni, la mattina della

³⁷ Si può leggere "Atalanta-Valencia è davvero la "Partita zero?". Ecco la ricostruzione" su <https://www.tuttosport.com/news/calcio/serie-a/atalanta/2020/03/22-68086700/atalanta-valencia-davvero-la-partita-zero-ecco-la-ricostruzione/>

³⁸ Cfr. "Tutti i calciatori di Serie A positivi al Coronavirus" su <https://www.panorama.it/news/calcio/coronavirus-calciatori-serie-a-positivi>

prima gara successiva al rilevamento di un positivo, a tutti verrebbe fatto un tampone rapido, in modo da riscontrare eventuali altri contagi. La modifica delle modalità della quarantena consentirà alla squadra di non fermarsi e al campionato di concludersi entro inizio agosto, per poi lasciare il testimone al prosieguo delle fasi finali di Champions ed Europa League.

Passando ai tifosi, il dodicesimo uomo in campo, la vera assenza del calcio, come cambierà la loro esperienza allo stadio quando sarà loro consentito tornare a seguire da vicino la propria squadra del cuore?

Nell'Assemblea di Lega A dello scorso 13 luglio «è stata ribadita la necessità di favorire al più presto, nel pieno rispetto delle condizioni di sicurezza, la riapertura parziale degli stadi al pubblico»³⁹. In tale occasione la stessa Lega A ha annunciato di stare per ultimare un articolato protocollo da inviare al Presidente della Figc Gabriele Gravina affinché possa utilizzarlo nelle interlocuzioni con le istituzioni governative competenti. Ciò affinché – questo l'auspicio della Lega Serie A -, già nelle ultime gare di questa stagione venga consentita a ciascuna Società, secondo le specificità di ogni realtà e impianto, la possibilità di riaprire i propri stadi ad un numero limitato di tifosi».⁴⁰

Quasi certo che, come succederà per le altre manifestazioni pubbliche, si procederà alla riduzione degli spettatori possibili. A Rio de Janeiro per esempio, in quel Brasile devastato dal Coronavirus, il municipio ha autorizzato la partecipazione alle partite del campionato di calcio per un terzo della capacità di ogni stadio. Capacità ridotta anche in Corea del Sud. In Italia già alla ripresa della Serie B, il Cosenza Calcio, forte di un contagio abbastanza contenuto in città e in Calabria, aveva richiesto di consentire l'accesso al pubblico allo Stadio "San Vito – Gigi Marulla" per le rimanenti gare casalinghe del campionato. L'impianto cosentino, dotato di una capienza di 22.500 posti e di ampi spazi a disposizione, permetterebbe secondo la società di ospitare i propri sostenitori garantendo il distanziamento interpersonale richiesto dalle normative anti Covid-19. E non dev'essere sottovaluto neanche il risvolto economico della questione: consentire ad un minor numero di tifosi di andare allo stadio, riducendo i rilevanti ricavi di gare nei bilanci delle società, produrrebbe buchi economici nei prossimi bilanci d'esercizio delle società, ma renderebbe ancor più appetibile, anche per nuovi soggetti che potrebbero entrare in gioco, la vendita dei diritti tv delle partite. Del resto il 16 maggio scorso la prima giornata dopo il lockdown della Bundesliga, primo fra i maggiori campionati europei a ripartire (e di conseguenza a concludersi, con la vittoria del Bayern Monaco per l'ottava stagione consecutiva) ha attirato davanti al televisore oltre sei milioni di telespettatori.⁴¹

³⁹ Dal comunicato stampa della Lega di A del 13 luglio

⁴⁰ Come si legge nel precedente riferimento

⁴¹ Cfr. "Bundesliga ripartita, boom di ascolti tv in Germania (e da noi) su Sky Sport" su *Digital-News* (<https://www.digital-news.it/news/sky-italia/46599/bundesliga-ripartita-boom-di-ascolti-tv-in-germania-e-da-noi-su-sky-sport>)

Nel calcio e nello sport, come nelle altre attività culturali di massa e non solo, il futuro prossimo sarà inevitabilmente condizionato dall'andamento della curva dei contagi. E anche nella battaglia al virus lo sport, "privilegiato interprete e in certi casi anticipatore della realtà"⁴², può dare prima di altri settori i sintomi di una buona o cattiva gestione dell'emergenza e del post-emergenza e, quindi, una concreta valutazione degli strumenti che avremo adottato per difenderci, dal distanziamento sociale (emblematici in negativo i casi degli assembramenti per le feste della promozione in B della Reggina e della Coppa Italia del Napoli) ai dispositivi di protezione, dai protocolli del Cts e le raccomandazioni di Iss e Oms all'app Immuni.

Infine, fra Dpcm che a ripetizione scandivano il graduale ritorno alla pratica sportiva per atleti e amatori e protocolli sanitari da rispettare, l'emergenza coronavirus ha mostrato ancora una volta come nel nostro Paese il calcio abbia e debba avere un posto preminente nell'agenda del decisore politico. Del resto la storia ci ha rivelato in più occasioni come questa categoria sociale polivalente sia anche uno strumento di interesse economico e geopolitico, di incanalamento e controllo sociale. Inutile negarlo, rischioso sottovalutarne la portata.

⁴² Come dalla sottoscritta ritenuto in "*Studi di Intelligence. Una visione sul futuro*", a cura di Mario Caligiuri, p.161, Rubbettino ed, Soveria Mannelli 2019

BIBLIOGRAFIA

BIFULCO Luca, TIRINO Mario (a cura di), *Sport e scienze sociali. Fenomeni sportivi tra consumi, media e processi globali*, Rogas, ottobre 2019

CALIGIURI Mario (a cura di), *Studi di Intelligence. Una visione sul futuro*, Rubbettino ed, Soveria Mannelli 2019

CALIGIURI Mario (a cura di), *Post Covid-19. Analisi di Intelligence e proposte di policy 2020 – 2021*, Rubbettino, 2020

PIANCATELLI Luigi *L'importanza degli stadi di proprietà per le società di calcio* (tesi di laurea, a.a. 2017 – 2018, Università Luiss)

Documenti consultati:

ACF Fiorentina Bilancio consolidato 2019 – Relazione finanziaria *annuale*

A.C. Milan, Bilancio e Relazione al 30-6-2019

A.S. Roma, Bilancio Consolidato Gruppo A.S. Roma al 30-06-2019

A.S. Roma, Relazione finanziaria semestrale consolidata per il semestre chiuso al 31/12/2019

Gruppo F.C. Internazionale Milano, Relazione sulla Gestione 01-07-2018 – 30-06-2019

Inter Media and Communication S.p.A., Financial Results for the nine months ended 31 March 2020

Juventus, Relazione finanziaria annuale al 30-06-2019 – Bilancio d'esercizio

Juventus, Relazione finanziaria semestrale al 31 dicembre 2019

S.S. Lazio S.p.A. Bilancio al 30-06-2019

S.S. Lazio S.p.A., Relazione finanziaria al 31-12-2019

SSC Napoli S.p.A., Bilancio di esercizio al 30-06-2019

SITOGRAFIA

<http://it.violachannel.tv/bilanci-e-relazioni-2019.html>

<http://www.sslazio.it/it/societa/investor-relator>

<https://sscnapoli.it/static/content/Bilancio-al-30062019-567.aspx>

<https://www.acmilan.com/it/club/informazioni-finanziarie>

<https://www.asroma.com/it/club/corporate/bilanci-e-relazioni>

<https://www.calcioefinanza.it/2019/09/03/squadre-piu-tifate-in-italia-juventus-inter-milan/>

<https://www.calcioefinanza.it/2020/03/17/impatto-coronavirus-diritti-tv-serie-a-sky-dazn/>

<https://www.calcioefinanza.it/2020/07/07/sky-decreto-ingiuntivo-serie-a/>

<https://www.calciomercato.com/news/diritti-tv-senza-i-pagamenti-la-serie-a-minaccia-di-oscurare-le--96428>

https://www.corrieredellosport.it/news/calcio/serie-a/juve/2020/03/28-68314277/juve_i_giocatori_si_tagliano_lo_stipendio_accordo_storico/

<https://www.digital-news.it/news/sky-italia/46599/bundesliga-ripartita-boom-di-ascolti-tv-in-germania-e-da-noi-su-sky-sport>

<https://www.fanpage.it/sport/calcio/la-guerra-dei-club-con-sky-sui-diritti-tv-della-serie-a-la-mossa-che-puo-cambiare-tutto/>

<https://www.ilposticipo.it/diritto-effetto/leffetto-del-coronavirus-sui-diritti-tv-partite-in-chiaro-rate-non-pagate-e-tra-poco-arriva-il-prossimo-bando/>

<https://www.ilposticipo.it/diritto-effetto/leffetto-del-coronavirus-sui-diritti-tv-partite-in-chiaro-rate-non-pagate-e-tra-poco-arriva-il-prossimo-bando/>

<https://www.ilsole24ore.com/art/calcio-europeo-campo-salvare-2-miliardi-ADZrkGU>

https://www.inter.it/it/societa_club/club-transparency

https://www.inter.it/it/societa_club/investor-relations

<https://www.juventus.com/it/club/investitori/>

<https://www.numericalcchio.it/serie-a/serie-a-spettatori-campionato-2019-20/>

<https://www.panorama.it/news/calcio/coronavirus-calciatori-serie-a-positivi>

https://www.tuttosport.com/news/calcio/serie-a/atalanta/2020/03/22-68086700/atalanta-valencia_davvero_la_partita_zero_ecco_la_ricostruzione/

<http://www.legaseriea.it/it/sala-stampa/notizie/info/assemblea-lega-serie-a-36>

Gli effetti della pandemia sui social network: il virus della disinformazione

di Antonio Sapio

Introduzione

Già prima dell'attuale emergenza sanitaria il mondo era soggetto ad una costante evoluzione nel campo del progresso tecnologico ed informatico, dovuto in buona parte allo spostamento delle infrastrutture critiche e delle reti sociali nel mondo digitale. Con i Dpcm del 9 e del 11 marzo 2020, e la conseguenziale imposizione di una quarantena forzata all'interno delle proprie abitazioni, la c.d. "Cybersfera" ha ricevuto un'esponenziale crescita rispetto al suo già alto tasso di sviluppo. Sondando le abitudini degli Italiani in questo periodo di *lockdown* è emerso che il 29% di loro ha passato maggior tempo su piattaforme di messaggistica come WhatsApp, Facebook e Messenger, mentre il 24% è stato più in generale attivo sui social media¹. Il fenomeno di "emigrazione" verso le piattaforme virtuali nasce sicuramente da un'esigenza di contatto sociale raggiungibile solo attraverso esse e per la verità si tratta di un fenomeno non nuovo ma sicuramente accentuato dal momento di crisi. Se da un lato buona parte delle persone ha rispolverato vecchi hobby o rafforzato i legami familiari, dall'altro il bisogno di rimanere in contatto con amici e conoscenti è rimasto preminente. Ciò è provato dai dati registrati da AppStore e PlayStore che nelle ultime settimane di marzo hanno visto un aumento spropositato di download di app di video-conferenze², dovute in buona parte anche alla riorganizzazione lavorativa di imprese ed uffici. La rassicurazione di non essere effettivamente isolati è l'altra faccia di una medaglia che ci mostra la reale esigenza a cui si è dovuto far fronte in questi mesi, ovvero il rimanere informati sull'evoluzione della pandemia. Tuttavia, a ben vedere, ciò che si è assistito in questi mesi è stato il propagarsi di fin troppe informazioni, di cui alcune false o poco fondate o semplicemente mere opinioni assurde a verità, che hanno trovato terreno fertile proprio nel bisogno di risposte della popolazione che non sapeva come reagire ad una situazione inedita. Ciò ha portato come principale conseguenza ad una parziale distorsione percettiva non solo del fenomeno Corona virus (metodi di cura alternativi ed origine del virus), ma di tanti altri aspetti che hanno caratterizzato questo periodo: aiuti europei ed esteri, assistenza da parte delle istituzioni governative, comportamento dei cittadini e ecc. Tutto ciò ha permesso di tracciare, come mai prima d'ora, una

¹ THE FOOL & GWI, Coronavirus Research | Marzo 2020, Release 1: Overview Global e Mercato Italiano, pg.10.

² <https://www.appannie.com/en/insights/market-data/video-conferencing-apps-surge-coronavirus/>;

linea di feedback degli italiani su diverse questioni in maniera approfondita nonostante le notizie, o meglio una parte di esse, non fossero del tutto attendibili. L'indice di gradimento su manovre politiche o preferenze di spesa sono dati sicuramente utili ai fini di diverse analisi che attualmente possono essere una possibile bussola su come la nostra società muoverà i suoi passi d'ora in poi. Tuttavia è emerso anche in maniera lapalissiana uno dei problemi più consistenti del nostro tempo, ovvero la disinformazione e la sua diffusione incontrollata. Singolare e grottescamente ironico come per certi versi la disinformazione possa essere accostata ad un virus per quanto riguarda le dinamiche di propagazione e gli effetti. Si trasmette da persona a persona con facilità raggiungendo una pletera di soggetti, la sua fonte/origine è difficile da individuare, altera il sistema nel quale si insinua dissimulando la sua vera natura ed è difficile arginare i suoi effetti negativi una volta entrato in circolo³. I governi si sono, pertanto, trovati contemporaneamente a combattere due effetti del virus. Da un lato gli effetti reali del Covid-19, ossia emergenza sanitaria e conseguenziale crisi economica, e dall'altra gli effetti virtuali nell'universo digitale-informativo creati dal suo spettro, in grado di distorcere l'opinione pubblica ed aggravare i suddetti effetti reali.

L'overload informativo e le “fake news”

I fattori che più hanno influenzato l'informazione nel periodo di quarantena sono stati la disponibilità per l'utente di un numero eccessivo di fonti da cui attingere e la scarsa attendibilità di buona parte di esse. Tuttavia è bene fare sin da ora un distinguo sulla genesi dei due elementi distorsori e la loro natura. L'*overload* informativo, difatti, nasce come peccato originale dell'ampliamento della “Cybersfera”; ciò dal momento che l'accesso di nuovi e sempre più numerosi utenti nel sistema comporta anche l'entrata di potenziali fonti, o meglio ancora, di soggetti che agevolano la diffusione di informazioni. Tutto questo perché gli stessi soggetti che fanno parte della community virtuale possono essere creatori di contenuti oppure essere presenti e attivi su diverse piattaforme social. Inoltre, aumentando il c.d. popolo del web, anche i principali canali informativi, come giornali e televisioni, hanno cominciato a prediligere le piattaforme digitali come alternativa attraverso l'uso di pagine dedicate o account verificati. Per quanto attiene le fake news, esse sono invece il prodotto di azioni, nella maggior parte dei casi dolose, mirate ad un'intenzionale disinformazione attraverso la diffusione notizie scandalistiche. Lo scopo principale di tali pseudo-notizie è convincere i destinatari della loro veridicità per orientare l'opinione pubblica oppure ricevere un guadagno indiretto tramite il *clickbaiting* o inserzioni pubblicitarie. Non è un caso che per queste ragioni spesso le fake news si

³ Giungato L., “La Pandemia Immateriale – tra social asintomatici e comunicazione istituzionale”, Aprile 2020, socint, pg. 20;

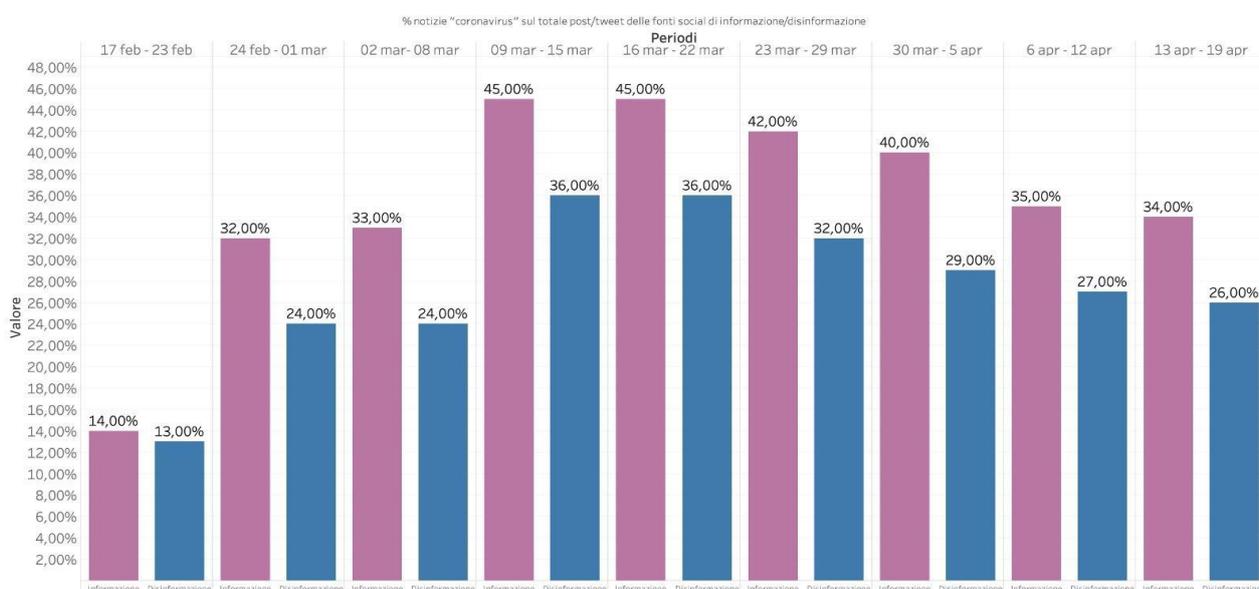
basino su argomenti che suscitano malcontento o che rivelino condotte sospette di grandi società o istituzioni, essendo sicuro l'effetto di suscitare curiosità in chi si imbatte nella notizia. L'utilizzare notizie false è in realtà "un'arma" che è stata già utilizzata in passato. La dissimulazione di informazioni non veritiere o errate viene citata addirittura anche nel manuale di Sun Tsu, l'arte della guerra (VI secolo a.C): "Se sei inattivo mostra movimento, se sei attivo mostrati immobile". Tuttavia tale pratica veniva sempre applicata in un'ottica difensiva o quanto meno di contro-offensiva (io do appositamente al mio nemico informazioni sbagliate per farlo cadere in errore). Effettivamente l'utilizzo che si fa oggi della diffusione di informazioni errate è quanto mai singolare, dal momento che la disinformazione viene indotta dallo stesso attaccante per destabilizzare l'ordine interno o il singolo ambiente dell'obiettivo. Le principali ragioni del perché una fake news viene creata può variare a seconda dell'obiettivo da raggiungere. Ciononostante non sorprenderà scoprire che a volte (sullo stile delle operazioni militari di rappresaglia) lo scopo ultimo di queste azioni è quello semplicemente di creare confusione, senza un fine ultimo preciso o il dovere di imporre un'idea sbagliata agli utenti. Per di più vi sono fenomeni, i c.d. "Troll", che creano appositamente bufale unicamente per prendere in giro ed attirare più persone sul proprio profilo⁴, aumentando di conseguenza le visualizzazioni e i feedback, e perciò eventuali tornaconti economici dovuti ad inserzioni *et similia*. Per quanto attiene la creazione di una fake news le tecniche sono tante quanta la fantasia dell'autore, essendo comunque possibile tracciare degli stilemi ricorrenti: mezze verità/informazioni parziali, foto/dati/documentazioni tolte dal loro vero contesto d'origine, fallacie argomentative usate ad hoc, traduzioni errate e ecc. Infine, nonostante la maggior parte di queste notizie apparirebbero da subito come inattendibili o fraudolente ad un soggetto dotato di medio senso critico, vengono condivise facilmente in pagine social o gruppi di messaggistica, dal momento che spesso l'utente prende come punto di riferimento di certezza e fondatezza la persona che ha condiviso la notizia, bypassando un controllo effettivo sulla veridicità della notizia stessa. Le ragioni per il quale un utente ri-condivide una fake news sono in realtà variegata a seconda dei casi, ma nel contesto della pandemia sicuramente hanno inciso la paura e la sfiducia nelle istituzioni che hanno portato ad una mentalità di branco per cui ci si fidasse soltanto delle notizie che pervenivano da amici, parenti stretti o politici del quale se ne condivideva l'orientamento. Overload informativo e fake news hanno effettivamente anche dei punti di contatto. Il primo, nonché il più incisivo, è l'effetto che provocano entrambi, ossia quello di disorientare chi cerca di informarsi, scoraggiando il soggetto a trovare una

⁴Emblematico il caso di Gian Marco Saolini, creatore di diversi "video shock", reputati dello stesso satirici, che posta appositamente per suscitare sdegno pubblico poiché impersona sempre personaggi rivelatori di verità scomode a seconda del dibattito del momento:

<https://www.facebook.com/gmsaolini/> ;

https://www.wired.it/attualita/media/2019/02/12/gian-marco-saolini-bufale-virali/?refresh_ce= ;

fonte veramente attendibile o a confrontare più notizie mettendole in relazione. Il secondo è che entrambi i fenomeni esistevano già prima della pandemia⁵ ed erano già in parte oggetto dell'attenzione dei governi, che tuttavia sotto-stimava in parte l'effettiva portata di essi. A riprova di ciò, dai dati raccolti durante il periodo di quarantena⁶ possiamo notare effettivamente come la mole d'informazione (colonne viola) e di disinformazione (colonne blu) attraverso i social abbia raggiunto livelli considerevoli, arrivando le fake news quasi a raggiungere il livello di diffusione delle notizie verificate, escludendo peraltro la ri-condivisione da parte dei singoli utenti sui loro profili social o all'interno delle app di messaggistica:



Indagata la loro genesi, appare chiaro dunque il loro proliferare con l'avvento del lockdown e delle norme sul distanziamento sociale. L'accesso di nuovi utenti e il conseguenziale sovraffollamento dei social ha incrementato l'overload di informazione nonché la velocità di diffusione delle stesse. Nel contesto attuale ha assunto rilievo per l'appunto il social network (rectius: i social), in virtù del fatto della capillarità di persone raggiungibili attraverso questo medium e della velocità di condivisione, nonché delle varie app di messaggistica e dei gruppi privati che si possono formare attraverso esse, creandosi al loro interno l'idea di diffusione di informazioni privilegiate e sicure. Con tali premesse si spiega come in questo periodo è bastato poco per rendere virale una qualsiasi informazione che proprio come una macchia d'olio non solo poteva diffondersi facilmente, o addirittura automaticamente, ma sarebbe stata altrettanto difficile

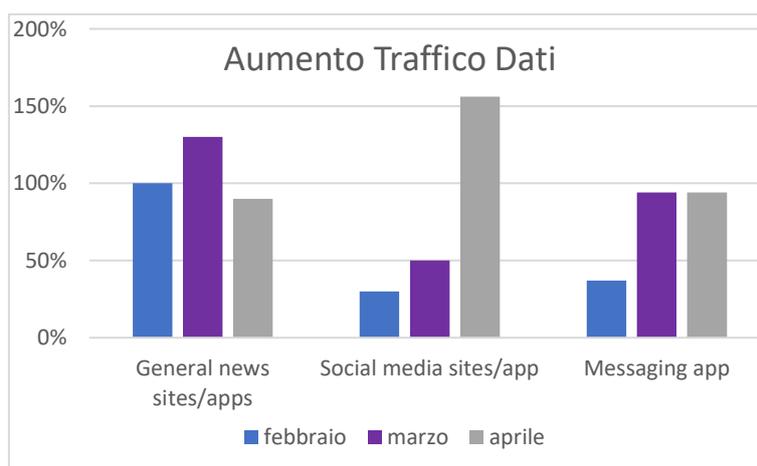
⁵ Nel caso delle fake news notorio è stato il caso dell'influenza delle elezioni Trump da parte del governo russo;

⁶ Grafico ri-elaborato da: Osservatorio sulla disinformazione online n. 2/2020 - Speciale Coronavirus, Agcom, pg. 4;

da eliminare. Altro ruolo fondamentale lo hanno giocato l'ansia, la paura e l'insicurezza su quella che di fatto era una minaccia virologica sconosciuta anche per gli addetti ai lavori e che non ha fatto altro che facilitare il lavoro dei generatori di fake news che potevano facilmente creare argomenti su cui avere appeal sfruttando l'ignoranza generale sull'argomento. In merito a ciò significative sono le parole chiave che hanno contraddistinto gli articoli "bufala" rispetto a quelli verificati. Se le tematiche preponderanti affrontate dai principali canali di informazione nel mese di marzo erano il caso della nave Diamond Princess, le soluzioni in tema di economia ed imprese, metodologie di protezione ed analisi sul numero dei contagi, d'altra parte la disinformazione faceva leva sulle keyword: morte, emergenza, rischio, complotto laboratorio, mascherine e test⁷. Tutto ciò ha portato ha un circolo vizioso che ha visto da una parte la crescita esponenziale delle interazioni sotto post, tweet e video attraverso commenti e feedback variegati, dall'altra la creazione di sempre nuove notizie false cesellate ad hoc che potessero trovare sempre più diffusione e condivisione. In pratica al crescere dell'interazione e dell'interessamento popolare cresceva fisiologicamente la disinformazione.

I principali casi di disinformazione avvenuti nella quarantena

Premesso questo, è ora possibile indagare alcuni fenomeni che hanno particolarmente interessato gli ultimi mesi. Da un punto di vista dell'overload informativo sicuramente un ruolo significativo è stato giocato dalle applicazioni di messaggistica come WhatsApp. A riprova di ciò l'aumento di trasmissione di traffico dati registrati dalle varie compagnie nei mesi di marzo e aprile⁸:



⁷ Osservatorio sulla disinformazione online n. 2/2020 - Speciale Coronavirus, Agcom, pg. 6-7;

⁸<https://www.comscore.com/ita/Public-Relations/Blog/La-Pandemia-di-coronavirus-e-i-cambiamenti-dei-comportamenti-online> ;

<https://www.agcom.it/documents/10179/18281277/Documento+generico+28-04-2020/0d954b13-72c8-4894-8ea3-fa9327f4e140?version=1.0> ;

Dal grafico è in realtà possibile notare come, sebbene via sia stato un picco anche nell'uso dei social circoscritto soprattutto al mese di aprile, nel periodo di quarantena vi è stato un exploit iniziale di corsa all'informazione che poi è rimasto più o meno stabile. Ulteriore aspetto significativo, confrontando i dati, nel mese di aprile si è fatto sempre meno affidamento sui siti di notizie prediligendo i social e continuando ad usare frequentemente le app di messaggistica. Le principali informazioni che viaggiavano sulle app e sui profili personali erano molteplici linee interpretative su come risolvere diversi aspetti fumosi o problematici sorti con le misure governative introdotte dai Dpcm. La principale conseguenza di ciò è stata quella di ingenerare una reciproca sfiducia tra i vari cittadini riguardo le norme da seguire e in quale modo⁹. La percezione che si fosse gli unici a rispettare le norme, mentre il resto della popolazione agiva in maniera contraria, è stato ulteriormente alimentato dalle numerose notizie riguardo le più stravaganti scuse di evasione dalla quarantena o di chi si ostinasse ad eludere le normative, come nel caso dei runners e dei ciclisti che perduravano nel compiere le loro attività. Questo fenomeno di aggressività sociale, che va umanamente compreso alla luce dello stress e della confusione informativa generato dal periodo, è un chiaro esempio di distorsione tra quella che era l'effettiva situazione e la realtà percepita attraverso i social, nonché la mancanza di capacità di contestualizzare questi fatti e porli in relazione con l'emergenza sanitaria. In primo luogo, si evidenzia come il principale fenomeno di overload informativo che ha contribuito a questo stato di cose sia nato proprio dalle istituzioni che hanno diffuso ognuna le proprie linee guida interpretative (Faq del governo, protezione civile, polizia di stato e ecc.). Essendo a volte alcune parti di queste comunicazioni non proprio allineate o concordi fra di loro, ciò ha portato a quella che in diritto viene definita ignoranza inevitabile, ovvero l'unico caso in cui l'errore sulla legge può essere ammesso per incomprendimento delle norme-direttive da seguire. Fenomeno simile è avvenuto con le motivazioni da inserire all'interno delle certificazioni da esibire nel caso di spostamenti al di fuori della propria abitazione, e che in alcuni casi ha portato al sanzionamento di quei cittadini che ancora non avevano compreso il funzionamento di questo sistema. Inoltre, riguardo questo tipo di effrazioni, è doveroso aggiungere che dati alla mano esse in realtà non sono state poi così numerose come per l'appunto poteva sembrare dai numerosi articoli comparsi in rete in merito. Da quanto comunicato dal Ministero degli Interni¹⁰, a fronte di

⁹ Secondo il report "THE FOOL & GWI, Coronavirus Research | Marzo 2020" nell'indice di gradimento degli italiani in merito a come altri soggetti hanno reagito correttamente alla situazione emergenziale agli ultimi posti vi sarebbero appunto gli stessi cittadini;

¹⁰ <https://www.interno.gov.it/it/notizie/quasi-7-milioni-i-controlli-polizia-dall11-marzo-4-aprile> ;

4.859.687 controlli vi sono state solo 176.767 violazioni (ossia circa il 3,6%), delle quali effettivamente 115.738 denunce per le condotte di cui all'articolo 650 c.p. Pertanto, anche in questo ambito si è avuta una percezione esasperata degli eventi da parte degli utenti che non ha tenuto conto del dato concreto e delle reali dimensioni del fenomeno, dovuta probabilmente ad una frequente e battente informazione su come le regole appena introdotte non fossero rispettate. Tipica della situazione appena descritta è stata infatti la circolazione sui social, sulle app di messaggistica, ed anche a volte nei telegiornali, di alcuni video che riprendevano i presunti trasgressori, tralasciando magari la contestualizzazione del fatto o che appunto fosse un caso isolato. Passando, invece, alle distorsioni ingenerate dalle fake news, può da subito notarsi quanto la loro incidenza abbia avuto impatti decisamente più significativi sia sull'opinione pubblica ma anche sulle decisioni governative. L'esempio più illuminante a riguardo può essere sussunto nella vicenda sul farmaco Avigan¹¹. Ripercorrendo brevemente i fatti, nel pieno dell'emergenza sanitaria si diffuse il video di un ragazzo in viaggio in Giappone che mostrava come nello stato del sol levante erano riusciti a contenere l'epidemia grazie all'uso sperimentale dell'Avigan, un medicinale non ottenibile in farmacia o dietro prescrizione ed utilizzato per terapie anti-virali ed anti-influenzali. Nonostante queste informazioni non avessero nessun reale riscontro pratico, dal momento che non solo chi le diffuse non aveva nessuna competenza medico-sanitaria per giungere alle conclusioni tratte nel video, ma anche che non vi era nessuna prova che il farmaco potesse portare a quei risultati, il risultato in Italia fu una corsa spasmodica all'Avigan. Essendo naturalmente un farmaco quasi impossibile da reperire a livello personale, la pressione nei confronti delle istituzioni da parte dei cittadini e alcuni esponenti parlamentari fu tale da costringere la sperimentazione dell'Avigan anche da noi in alcuni nosocomi, nonostante non vi fosse nessuna base scientifica certa. Altro caso passato alla cronaca è stato il "complotto cinese" sulla diffusione del virus nelle più svariate forme. Durante la pandemia molte sono state le teorie complottiste che hanno invaso il web, dalla "secret invasion" americana all'infezione alimentata dalle antenne 5G. Tuttavia le fake news che più hanno trovato terreno fertile sono state quelle basate su fatti o eventi avvenuti nella regione di Wuhan, oppure più genericamente in tutta la Cina. In particolare è stata suggestiva la fantomatica teoria secondo la quale il Covid-19 sarebbe stato creato in un laboratorio sotto il wet-market di Wuhan. Paradossale è stata come questa tesi, nata sulla base di meme e coincidenze, abbia preso sempre più piede grazie anche alla riscoperta di un video-

¹¹<https://www.osservatoriomalattie.it/news/attualita/15872-coronavirus-il-farmaco-giapponese-avigan-sara-il-nuovo-caso-stamina>;

servizio trasmesso nel 2015 dal telegiornale scientifico “Leonardo”¹². Andando con ordine, però, esaminiamo quali sono stati i fatti concreti ed analizziamo come essi sono stati percepiti in maniera distorta dalla popolazione attraverso il web. Innanzitutto è vero che nei pressi del mercato di Wuhan, dove si ritiene che il virus si sia diffuso, esista un laboratorio che effettui sperimentazioni. Ulteriore coincidenza è data dal fatto che sia il simbolo di questo laboratorio che il nome rimandano ad una società farmaceutica fittizia “malvagia”, protagonista di romanzi, film e videogiochi, dove quest’ultima diffondeva armi batteriologiche ed affini¹³.



Su questa base ha trovato ulteriore aderenza il già citato documentario del tg Leonardo, che al suo interno parlava di un corona virus proveniente dai pipistrelli e che era oggetto di sperimentazione nei laboratori cinesi. Le fallacie logico-informative che hanno caratterizzato l’imbastimento della fake news sono molte e strutturate su più livelli. Il risultato finale è stato quello di creare una notizia altamente credibile e persuasiva tale da trovare il sostegno perfino di partiti politici che rivendicavano risposte dalla Cina o addirittura il risarcimento dei danni sofferti. La conseguenza di tale fenomeno è stato sicuramente quello non solo di spostare il malcontento generale verso un ulteriore nemico, ma anche quello, sostanzialmente, di screditare l’immagine pubblica cinese, portando inevitabilmente ad una tensione riguardo i relativi rapporti commerciali e diplomatici con essa. Non è un caso che proprio questi malcontenti sia

¹² https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2020/03/25/coronavirus-il-caso-del-video-del-tgr-leonardo-2015-sul-supervirus-creato-in-cina_7adf8316-6ca5-42cd-96de-c18f7fb53595.html;

¹³ <https://www.snopes.com/fact-check/resident-evil-umbrella-coronavirus/> ;

stati cavalcata anche da quelle amministrazioni, come quella del presidente Trump, che alle porte di nuove elezioni politiche abbiano voluto allontanare il più possibile eventuali responsabilità e danni sorti da scelte interne. Nella realtà italiana la creazione di fake news di questo tipo hanno prodotto probabilmente maggiori danni nei confronti dei venturi investimenti cinesi sul nostro territorio come la discussa “nuova via della seta”¹⁴. Data sia la natura dell’investimento sia i capitali e gli stati coinvolti appare chiaro che a fronte del progetto siano sorti diversi controinteressati che non hanno perso occasione di sfruttare indirettamente la situazione emergenziale e di disinformazione per creare sospetti e sfiducia nei confronti dei promotori e sostenitori dell’accordo col governo cinese.

Il ruolo dei singoli Social Network

Ogni Social Network presenta caratteristiche e peculiarità a seconda del target di riferimento. Se Instagram nasce come “vetrina” per mostrare ai follower il meglio del nostro stile di vita, Tik Tok (similmente a Youtube) si pone come piattaforma di intrattenimento video molto rapida e rivolta al pubblico giovane, oppure Twitter come solido punto di riferimento per seguire i propri idoli, politici, artisti e influencer preferiti. Ciò posto appare rilevante analizzare se e come ogni social durante la pandemia abbia acuito o modificato il proprio setting di base o come i c.d. “*super diffusori*”, pagine ed account con ampio seguito, abbiano cambiato il modo di proporre contenuti ed informazioni ai propri utenti. Il ruolo di attore principale tra i social nel periodo di lockdown sicuramente è stato rivestito da Facebook. Durante la quarantena, e tutt’ora in verità, la posizione del social blu è stata quella di mantenersi neutrale in merito alla diffusione di notizie da parte degli utenti. Sebbene Zuckerberg abbia a più riprese rassicurato i fruitori del social su un intervento volto ad escludere le informazioni faziose o false¹⁵, in concreto la diffusione di fake news che avviene al suo interno è molto alta. Alla data del 28 Aprile, secondo l’analisi condotta dall’azienda Newsguard¹⁶, su Fb risultavano presenti ben 10 pagine che diffondevano notizie non verificate e dal contenuto discutibile sul Covid-19. Il vero dato allarmante è la totalità di followers raggiunta dalle pagine, ossia 5.482.698 (di cui circa 2 milioni solo di una delle predette pagine), superando sia la pagina di Giuseppe Conte (4.058.141), ma anche quella di Palazzo Chigi (650.466) ed addirittura quella di un grande canale informativo come Skytg24 (1.611.959). Al netto di profili inattivi o following fantasma, il dato mostra quanto nel momento di crisi sia stato facile espandersi per queste pagine

¹⁴ <https://www.ilsole24ore.com/art/via-seta-l-italia-ha-posto-d-onore-ma-quanto-ci-costera-ue-e-usa-ABY7QTsB> ;

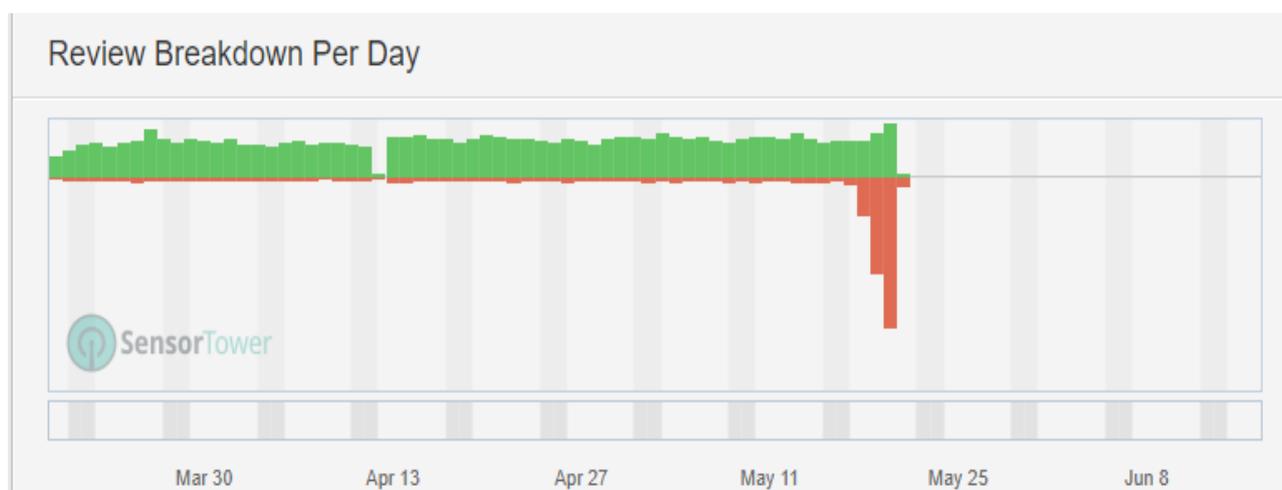
¹⁵ <https://www.facebook.com/zuck/posts/10111806366438811> ;

¹⁶ <https://www.newsguardtech.com/it/super-diffusori-in-italia/> ;

sfruttando l'incertezza di quei mesi, lo stato di smarrimento nonché la superficialità e la scarsa attenzione degli utenti. Tuttavia dall'analisi di Newsguard sulle pagine in questione è emerso un “*modus operandi*” che permette di contestualizzare meglio la diffusione capillare che è stata raggiunta dalle stesse. In primo luogo significativo è il nome adottato dalle pagine, principalmente non avevano nulla a che fare con l'argomento emergenza sanitaria, ma trattavano ben altri argomenti, come citazioni di pensatori oppure storielle per bambini. In secondo luogo la frequenza dei post, numerosi e spesso con la stessa notizia ripubblicata più volte in una settimana. Questi indici ci fanno comprendere come innanzitutto è stato facile per queste pagine insinuarsi nei feedback dei vari utenti, attraverso argomenti semplici o ordinari a cui il soggetto può essersi interessato per puro svago o ludibrio, trovandosi poi in realtà davanti titoli di notizie *clickbait* difficilmente evitabili o a cui rimanere indifferenti per i temi trattati. Il cambio di target, ed in alcuni casi anche del nome, delle pagine Facebook è in realtà una pratica che era già diffusa in passato e che addirittura aveva preso piede ancora prima del proliferare delle fake news. Consultando l'attuale centro assistenza di FB la procedura appare anche piuttosto semplice¹⁷, tuttavia il fine di questo escamotage prima era totalmente diverso. Lo scopo era quello di adescare più utenti possibili attraverso nomi e target più appetibili per il pubblico ed una volta raggiunta una somma di follower considerevole la pagina cambiava veste con la sua vera natura, che nella maggior parte era pubblicitaria o di vendita di articoli di vario tipo. In sostanza queste “sostituzioni” erano modi efficaci ma ingannatori per espandere la propria attività commerciale o di guadagno evitando onerose spese di inserzione che non avrebbero tra l'altro raggiunto lo stesso risultato. L'uso che viene fatto oggi di tale metodica è sicuramente finalizzato sempre ad un tornaconto economico poiché, come nel caso degli influencer, più follower significa avere più visibilità e pertanto maggiori possibilità di diffondere sponsor ed advising di vario genere, ma comporta anche un danno indubbiamente maggiore alla genuinità dell'opinione pubblica e all'informazione. Stando così le cose non appare un caso che spesso queste pagine abbiano altre due caratteristiche comuni: la prima è basata sull'impossibilità di risalire al reale proprietario o amministratore della pagina o identificare con precisione l'area geografica di creazione (risultando a volte che alcune di esse benché in lingua italiana siano state in realtà create all'estero); la seconda riguarda la loro capacità di ripresentarsi al pubblico nonostante la segnalazione o la cancellazione da parte del social, solitamente con un sigla che attesta proprio la loro sopravvivenza (pagina “2.0”, “il ritorno”, “2020-2021” e ecc.). In conclusione la pandemia è stata la prova del nove per

¹⁷ <https://www.facebook.com/help/271607792873806> ;

dimostrare che ancora una volta Facebook si dimostra essere il principale e il prediletto campo per la battaglia alla (dis)informazione, in ragione sia della vastità del suo bacino di utenza sia della malleabilità delle norme della community sulla gestione di pagine e account. Osservando, invece, altri social dello scenario di cui si appena è parlato sembra doveroso citare Tik Tok. Questo social si è diffuso principalmente nella fascia di età della generazione Z, allargandosi poi ad utenti di tutte l'età nella quarantena fino a superare i 2 miliardi di download nel mese di maggio ed avere un picco di 449 recensioni positive nel mese di marzo, a fronte di sole 37 negative, solo nel nostro paese ¹⁸.



L'applicazione è stata fondamentale, al pari di Instagram, per diffondere brevi video di solidarietà o con messaggi di influencer volti a supportare le diverse campagne di donazione, ma anche come canale fonte di distrazione. L'immediatezza e l'intuitività del social ha permesso una rapida fruibilità nonché un'occasione per diventare creatori di contenuti rimanendo comunque nelle proprie case con possibilità limitate. In ultimo merita una particolare riflessione l'utilizzo frequente che vi è stato online di video esplicativi e di dirette streaming. Iniziando da quest'ultime, si è potuto notare come esse siano state un mezzo efficace del governo per poter comunicare raggiungendo il maggior numero di persone. Dall'inizio dell'emergenza sanitaria sono stati pubblicati circa una sessantina di video di cui una buona parte re-post delle dirette o degli interventi istituzionali del governo tenute per la maggior parte dal presidente del consiglio. Il dato delle dirette oscilla da alcune centinaia di migliaia di

¹⁸Analisi condotta tramite il sito SensorTower:

<https://sensortower.com/android/IT/tiktok-inc/app/tiktok/com.zhilioapp.musically/overview>

visualizzazioni fino a raggiungere il picco di 8-9 milioni di spettatori¹⁹ a seconda della diretta. Sebbene questo approccio sia stato criticato anche da alcune correnti politiche, non può non riconoscersi il fatto che il raggio d'azione di questa comunicazione è stato ampio. Oltretutto si è dimostrato un mezzo efficace per tastare l'opinione pubblica di volta in volta con i provvedimenti che si adottavano grazie alla possibilità dei feedback come like o angry reaction o ancor di più con i commenti. L'utenza italiana del web ha poi attinto informazioni non solo dalle dirette istituzionali, ma anche visionando video di diversa natura dalle principali app di streaming e non solo. I video che più hanno avuto seguito sono stati quelli di denuncia o di inchiesta sulla situazione sanitaria e lo stato degli ospedali (più di 18 milioni di minuti di contenuto visualizzato). Fanno da coda invece i video sulla descrizione della situazione emergenziale negli altri paesi (638.000 minuti di contenuto visualizzato)²⁰. Il risvolto della sensibilità sulle politiche sanitarie non può che essere uno degli esiti scontati della situazione emergenziale. Entrando a contatto con diverse problematiche del momento dettate dal sovraccarico del sistema sanitario e di altre infrastrutture critiche l'opinione pubblica ha trovato maggior interesse a informarsi su talune dinamiche. Il passaggio fondamentale è stato, pertanto, dall'informarsi sul come reperire un determinato materiale e come funzionassero determinate procedure all'informarsi perché quel servizio o quella distribuzione non funzionassero correttamente, per scoprire in alcuni casi che la pandemia non aveva fatto altro che aggravare situazioni che già da prima del Covid-19 presentavano criticità²¹.

La pandemia come occasione per risolvere il problema della disinformazione

L'esigenza di garantire i servizi indispensabili da parte delle istituzioni, ma anche il bisogno dei cittadini di trovare un nuovo modo di comunicare e reperire informazioni attraverso inediti (per alcuni) canali di comunicazione, ha portato come abbiamo visto alla massiccia diffusione sia di notizie attendibili ma anche di molta disinformazione. In ragione della rilevanza mediatica di tali fenomeni i dirigenti delle principali piattaforme social nonché alcuni rami delle istituzioni nazionali si sono attivati per contrastarli ed informare adeguatamente l'utente, in

¹⁹ Il dato si riferisce alle sole dirette pubblicate sull'account Facebook di Giuseppe Conte essendo il social dove ha raggiunto maggiori visualizzazioni. Le dirette sono state streamate anche su Youtube, su il sito e le pagine social di palazzo Chigi, nonché dai principali telegiornali nazionali.

https://www.facebook.com/GiuseppeConte64/videos/?ref=page_internal

²⁰ Elaborazione dei dati Auditel effettuati dal report Agcom: Osservatorio sulla disinformazione online n. 2/2020 - Speciale Coronavirus ;

<https://www.auditel.it/wp-content/uploads/2020/04/Sintesi-Mensile-Marzo-2020-ts-cum-7.pdf>

²¹ <https://www.nomisma.it/sanita-emergenza-coronavirus/> ;

maniera tale da non aggravare ulteriormente i danni provocati dalla già presente emergenza sanitaria. In special modo si è operata un'accesa campagna ministeriale volta alla sensibilizzazione alla diffusione di notizie iperboliche o inesatte, nonché la costituzione di una Task Force dell'Agcom volta ad indagare il fenomeno con maggior accortezza e stabilire delle linee guida di intervento²². Dai titoli *clickbait* delle testate giornalistiche più varie ed anche più attendibili, si è passati infatti a vera e propria disinformazione alimentata anche da una parte dell'opposizione politica. Il principale effetto di ciò, oltre il malcontento e l'indignazione popolare, è stata una forte destabilizzazione della percezione del reale rispetto al virtuale nonché dell'ordine pubblico, del mantenimento delle regole e probabilmente anche dell'andamento dei mercati. Viene da sé dedurre che per tali questioni ed i conseguenziali sconvolgimenti interni sia gli ordinamenti giuridici che gli stessi social, per ragioni di credibilità e prestigio, si siano mossi per tamponare questi fenomeni e ridurli. Un primo esempio di intervento istituzionale è stato sicuramente quello adoperato dal Ministero dell'Interno in merito alla vicenda del bio-contenimento BSL-4²³. Sebbene l'attività delle forze di polizia sia stata sempre attiva e pronta a risolvere casi in cui il mezzo delle fake news venisse usato come principale artificio per truffe online, non si può fare a meno di considerare che spesso l'uso di queste notizie, soprattutto nel periodo di quarantena, non sfociava in condotte inquadabili in fattispecie di reato e nella quasi totalità dei casi venivano condivise ingenuamente dagli utenti. Inoltre, un vero contrasto a questo tipo di disinformazione deve essere condotto a monte, dal momento che nonostante arrivino successivamente smentite o spiegazioni, o ancora venga oscurato il sito di diffusione, nella maggior parte dei casi la notizia ha già raggiunto molte persone che non hanno accertato la successiva veridicità della stessa. All'uopo il più efficace sistema di prevenzione sembra essere stato adottato al momento da Twitter. L'uso frequente che viene fatto del social di Jack Dorsey, oltre il microblogging, è quello di usare la timeline dei propri following come principale canale informativo in virtù del contatto diretto con gli account verificati di politici, giornalisti ed opinionisti e della velocità con cui viaggiano le notizie sulla piattaforma. Anche su questo social non sono mancati account "*super-diffusori*" che hanno permesso la propagazione di fake news grazie al loro elevato numero di follower. Ragion per cui la prima svolta di Twitter è stata quella di un'azione dura volta al *ban* di tutti

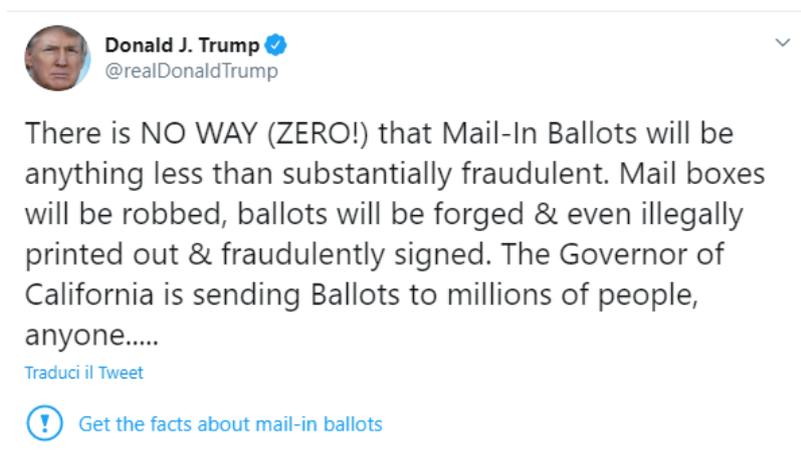
²² <https://www.corrierecomunicazioni.it/media/fake-news/fake-news-ecco-le-linee-guida-della-task-force-del-governo/> ;

²³ <https://www.interno.gov.it/it/notizie/coronavirus-e-fakenews-attenzione-notizie-false> ;

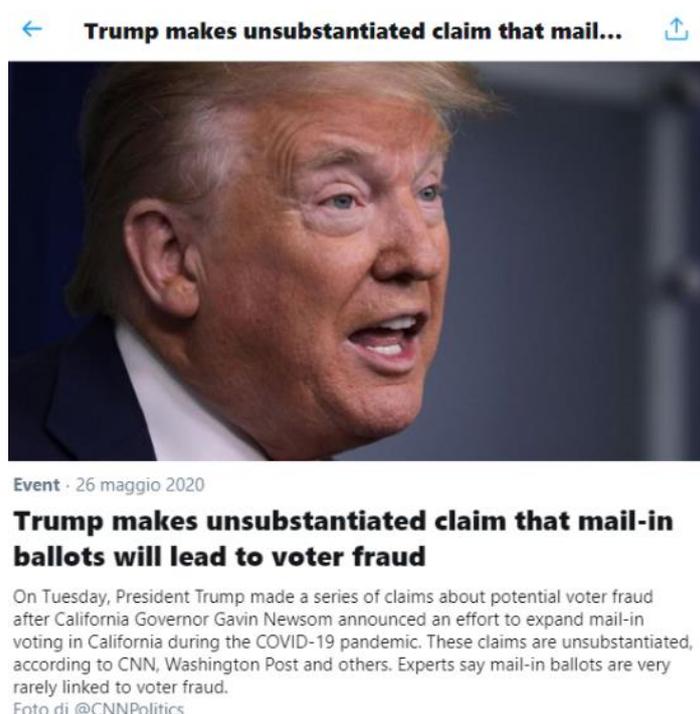
quei tweet che contenessero informazioni fuorvianti o totalmente false e di quegli account che superficialmente condivideva queste notizie non tenendo conto della responsabilità derivante dalla loro ampia risonanza mediatica.



Come è facilmente intuibile questo è stato solo il primo di molti passi che hanno lasciato non pochi dubbi. Infatti se da una parte si è riconosciuto il grosso problema che le fake news causavano in un contesto come quello di un'emergenza sanitaria dove la disinformazione può portare non solo a semplice disorganizzazione ma anche a maggiori morti e sommosse popolari, dall'altra sorgono spontanee domande come su quale legittimità poggino queste limitazioni e chi le applica, ma soprattutto fino a che ambito possano estendersi. Rilevante in merito appare la soluzione adottata nel caso in cui a diffondere notizie parziali o non veritiere siano “*super-diffusori notori*” come figure politiche o istituzionali. La maggiore attenzione che vi è stata verso questa categoria di soggetti è sorta non solo per il potenziale numero di individui raggiungibili, ma soprattutto per la caratteristica che spesso dietro l'account vi è un'autorità di un certo peso che in teoria dovrebbe essere garante delle informazioni diffuse. Tuttavia spesso accade che per negligenza e superficialità, o intenzionalmente nel caso siano coinvolti interessi personali, anche i super diffusori notori condividano o accennino a fake news. Il caso esemplare è un tweet del 26 maggio del presidente americano Donald J. Trump nel quale veniva messo in discussione il voto per posta effettuato in California in ragione di presunti furti ai danni delle cassette delle lettere avvenuti durante il periodo di quarantena:



In questo caso l'intervento di Twitter è stato diverso rispetto a quello visto precedentemente. Nel caso di specie è stato applicato un disclaimer con un punto esclamativo sotto il tweet, il quale non solo segnala la probabile faziosità dello stesso ma cliccandovi sopra allega un articolo esplicativo che spiega la vicenda con maggior chiarezza ed esaustività.



Al momento questa metodologia, benché semplice, sembra essere la più efficace per vari motivi. In primo luogo non viene oscurata la notizia, modalità che potrebbe portare a sentimenti reazionari o a questioni di legittimità costituzionale ricollegabili alla censura, ma viene apposta su di essa un bollino che funge da campanello d'allarme per l'utente. In secondo luogo, risolve

in maniera concreta quello che è il problema originario, ossia la disinformazione e la mancanza di basi per comprendere la notizia di chi legge. Attraverso il link con informazioni verificate relative all'argomento è possibile porre un argine alla superficialità dell'utente medio che fatica ad approfondire da sé le notizie che dovrebbero suscitare un minimo di sospetto sulla veridicità. Ciononostante la strada appare ancora lunga. Sebbene questa pratica possa essere adottata facilmente con i super-diffusori in ragione della loro facile individuazione, non sarebbe altrettanto facile con altre pagine o account che potrebbero essere considerati di nicchia. Inoltre, rimane il problema di come gestire le fake news che viaggiano nelle chat e nei gruppi privati. In questi ambiti la soluzione più efficace non può che essere demandata ad una maggiore attenzione dell'utente, attraverso campagne di sensibilizzazione ed istruzione sul problema, nonché al gestore del servizio. Riguardo le difficoltà pratiche d'intervento nelle app di messaggistica, merita di essere menzionato il metodo per fronteggiare la disinformazione nato dalla collaborazione tra WhatsApp e la Agcom basato anch'esso sul *fact-checking*²⁴. Similmente a quanto già visto con Twitter, attraverso un servizio denominato "Facta" presente con un profilo apposito nella chat dell'app sarà possibile chiedere la verifica di notizie ricevute oppure effettuare segnalazioni su link di notizie sospette. Oltretutto lo scopo del progetto è anche quello di realizzare un database informativo di libero accesso per verificare di prima mano l'autenticità o meno di una fonte. Il vero punto di svolta di questa soluzione si consta non tanto nella metodologia, simile a quello di altri social o delle pagine antibufale, ma dal fatto che il servizio sia integrato nelle app di messaggistica dove avviene ormai per la maggior parte la condivisione delle notizie. Difatti i gruppi di messaggistica, in virtù della loro sfera privata, sono effettivamente il luogo più difficile sul quale intervenire in ragione della presenza di altri interessi degni di tutela come la riservatezza o la presenza di informazioni personali. Sicché se da una parte anche in questo caso l'efficacia del mezzo non può che essere condizionata sempre all'accortezza dell'utente che deve premurarsi di verificare la notizia, dall'altra ora egli dispone di strumenti più intuitivi ed immediati da usare allo scopo. L'inizio della pandemia, pertanto, può essere vista attualmente come l'enorme goccia che ha fatto traboccare il vaso, spingendo verso maggiori ed attenti controlli su un ormai annoso problema collegato al mondo dell'informazione attraverso i social. È chiaro tuttavia che un ruolo preminente, attraverso una

²⁴ <https://www.corrierecomunicazioni.it/media/fake-news/stop-alle-fake-news-su-whatsapp-via-al-fact-checking-online/>;

visione di sussidiarietà orizzontale per la risoluzione del problema, deve essere affidato all'utente-cittadino. Tale affidamento deve consistere del monitoraggio da parte dell'utente correttamente informato che, sul modello di "un assistente civico" del web, deve segnalare le fake news agli stessi vertici, istituzionali e non, attraverso gli opportuni canali predisposti. Non è un caso che al momento le istituzioni e i principali social network stiano muovendo in questo senso predisponendo i giusti mezzi per permettere non solo di individuare le fake news ab origine ma anche quelle di contrastarle attraverso l'intervento e la segnalazione del singolo. Riguardo questo aspetto non meraviglia che pagine preposte a questo scopo come Bufale.net²⁵ abbiano riscosso un certo successo, guadagnando anche la spunta del verificato a riprova della loro affidabilità e serietà, in ragione del forte bisogno di certezza dell'informazione e rassicurazione nato in questi mesi, che facesse sentire gli utenti meno impotenti di fronte a tanta confusione ed irrazionalità.



Questa tipologia di pagine, ormai presenti su tutti i social, sondano costantemente la piattaforma sul quale operano e i principali news site anche attraverso le segnalazioni ricevute da altri utenti in altri contesti. Esse individuano le notizie sospette per poi verificarne la fondatezza analizzando la fonte, le immagini e i video allegati, nonché i dati che vengono esposti. Il risultato è una copertura informativa adeguata che va a sconfiggere anche piuttosto rapidamente le fake news virali del web.

²⁵ <https://www.facebook.com/bufala>

Ciononostante, benché abbiano un largo seguito, è difficile per queste pagine competere con la viralità dei super-diffusori, suscitando di meno l'attenzione e l'attrattiva del pubblico.

Il feedback degli utenti su questi ultimi mesi

Con l'evolversi della pandemia attraverso le *dash-reaction*, commenti a post/tweet e condivisione di notizie, false e non, è stato possibile delineare l'opinione prevalente dell'utenza su problemi vecchi e nuovi, ma soprattutto la loro percezione degli eventi rispetto alla situazione reale, nonché le difficoltà informative anche sulle più banali operazioni. In un mondo in cui già l'iper-connessione era all'ordine del giorno e dove ormai si spendeva buona parte del proprio tempo online, ci siamo ritrovati in una situazione che ci ha costretto a invertire la proporzione, vivendo di fatto più nel mondo virtuale e sui social che nella realtà. Ciò ha portato ad un'inevitabile distorsione della realtà effettiva, vivendo gli eventi non più in presa diretta ma attraverso il filtro di uno schermo, il c.d. "*black mirror*"²⁶. Volendo parafrasare il famoso "mito della caverna" di Platone, è come se ognuno di noi si fosse rifugiato nuovamente nella caverna ed avesse cominciato a vedere ed interpretare la realtà solo attraverso le ombre che venivano proiettate alle nostre spalle da altri. Ciò ha portato in sostanza ad una fede cieca o quasi in quello che veniva proposto dagli altri utenti, dai vari social e dai siti di notizie, ricercando spesso nella disinformazione una sorta di assicurazione nell'appoggiare le proprie opinioni o visione delle cose, perdendo di vista però il dato concreto di ciò che realmente avveniva o era plausibile. Lungi da questa analisi giudicare la portata del virus e delle misure che sono state adottate per contrastarlo, viene qui esaminata unicamente quale sia stata la reazione della popolazione, la cui percezione è stata in parte, come abbiamo visto, sicuramente influenzata da tutto il meccanismo di disinformazione che si è venuto a creare. Dai dati dell'analisi condotta dal TF GWI Global è emerso che nel periodo di lockdown il 74% degli italiani riteneva che fosse necessario mettere in quarantena l'intera popolazione, mentre solo il 19% riteneva che dovessero essere coinvolta solo la popolazione a rischio o chi già fortemente colpito. Dal report emerge inoltre che il 93% (diviso in persone assolutamente certe ed abbastanza certe) fosse d'accordo per una chiusura totale delle attività imprenditoriali non essenziali, mentre l'85% lo fosse per la chiusura delle filiere produttive e la riconversione delle industrie. Alla luce di ciò appare chiaro come l'opinione pubblica abbia accettato di buon grado le limitazioni di libertà personale e le ulteriori forme di contenimento del virus, antepoendo giustamente la propria salute rispetto ad altri pilastri fondamentali della società come l'economia, il lavoro e l'istruzione. Anzi probabilmente sarebbe stato possibile in questo clima

²⁶ Il termine si riferisce al riflesso che riproduce il monitor o lo schermo di una televisione, pc, smartphone o tablet <https://www.urbandictionary.com/define.php?term=Black%20Mirror>;

imporre misure ancora più rigide, come avvenuto a Wuhan, oppure sarebbe stato più accettato anche un maggior accentramento di poteri nei confronti del governo, come avvenuto in Ungheria con il presidente Viktor Orban, pur di risolvere la situazione. In sintesi è chiaro come la disinformazione possa essere facilmente usata per manipolare la percezione dell'entità di un problema o di un'emergenza e attraverso questo procedimento allargare le maglie del consenso popolare oppure indirizzarlo verso determinate scelte. Tuttavia questo processo, che tutto sommato potrebbe essere un'occasione favorevole per il decisore politico, poiché poggia spesso le basi su sentimenti, come la paura o la rabbia, che se esasperati cadono nell'irrazionalità, potrebbe portare ad un'implosione dell'opinione pubblica che a quel punto sfocerebbe nel caos più totale. Ulteriore fenomeno degno di rilevanza che si è potuto notare in questo periodo è la diffusione del c.d. *cherry-picking*²⁷. Nel mare magnum dell'informazione e pressato dalla situazione di crisi l'utente ha cominciato ad aggrapparsi unicamente alle informazioni che più lo confortassero o che avvalorassero la sua visione, indipendentemente dal loro grado di attendibilità, e svalutando al contempo le altre notizie o fonti che dicessero il contrario. Non essendovi più canoni per identificare l'informazione corretta e veritiera il soggetto ha fatto affidamento sui propri parametri basati spesso su umori del momento o su bias precostituiti, elementi che non a caso venivano sfruttati proprio dai generatori di fake news per ottenere condivisione. Dal quadro delineato è chiaro, quindi, il ruolo incisivo che hanno avuto, e che hanno, le fake news nella realtà politica ed economica, nonostante la loro natura atipica e altamente fuorviante. Significativo sicuramente è il dato che indica che l'opinione pubblica ha provato empatia nei confronti delle piccole attività commerciali, grandi società e del governo nazionale, comprendendo il disagio del momento, apprezzando determinate azioni o giustificando problemi di varia natura; mentre al contempo non ha tollerato la gestione dell'epidemia da parte di altri soggetti che, attraverso quella che è stata la percezione tramite i social, non si sono dimostrati meritevoli di fiducia come gli istituti bancari e di credito, datori di lavoro, il servizio di trasporto pubblico ed addirittura (nonché paradossalmente) gli stessi social media²⁸.

²⁷ Cherry picking è un'espressione che indica una fallacia logica scaturita dal selezionare le sole prove a sostegno della propria tesi, ignorando al contempo tutte le altre che la potrebbero confutare. Può essere attuato sia in modo conscio che inconscio (Fonte Wikipedia);

²⁸ Op. cit. n°6, pg.8.

BIBLIOGRAFIA

- Escuela Popular, «La Prosperidad» di Madrid, “Tecniche di disinformazione. Manuale per una lettura critica dei media”, Novembre 2003, Datanews.
- CALIGIURI Mario, "Come I Pesci nell'Acqua. Immersi nella disinformazione", 2019 Catanzaro, Rubbettino Editore.
- COLTELLI Michelangelo, URSO Noemi, “Fake news. Cosa sono e come imparare a riconoscere le false notizie”, Giugno 2019, Cesati Editore.
- FONTANA Andrea, “Fake news: sicuri che sia falso? Gestire disinformazione, false notizie e conoscenza deformata”, Novembre 2018, Hoepli.
- GAGLIANO Giuseppe, “Deception - Disinformazione e propaganda nelle moderne società di massa”, Febbraio 2015, Fuoco Edizioni.
- GIUNGATO Luigi, “La Pandemia Immateriale – tra social asintomatici e comunicazione istituzionale”, Aprile 2020, socint.
- RIVA Giuseppe, “Fake news. Vivere e sopravvivere in un mondo post-verità”, Agosto 2018, Il Mulino.

SITOGRAFIA

- <https://www.sitebysite.it/news/trend-e-percentuali-durante-la-pandemia-di-covid-19/> ;
- https://thefool.it/wp-content/uploads/2020/04/Covid19_TF-GWI-Global-Italian-;Research_Mar2020.pdf ;
- Osservatorio sulla disinformazione online n. 2/2020 - Speciale Coronavirus ;
- <https://www.talkwalker.com/it/risorse-covid-19/> ;
- <https://www.interno.gov.it/it/notizie/coronavirus-e-fakenews-attenzione-notizie-false> ;
- <https://www.mark-up.it/i-social-network-al-tempo-della-pandemia-il-caso-facebook/>;
- <https://www.rtl.it/notizie/articoli/la-pandemia-da-coronavirus-ha-aumentato-in-modo-consistente-l-utilizzo-di-internet-e-dei-social-nel-mondo/> ;
- <https://www.youtube.com/watch?v=coZd8dpRuLA;>
- https://www.youtube.com/watch?v=yMI_GYOhPmY ;
- <https://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche> ;
- <https://www.appannie.com/en/insights/market-data/video-conferencing-apps-surge-coronavirus/> ;
- <https://www.ilsole24ore.com/art/via-seta-l-italia-ha-posto-d-onore-ma-quanto-ci-costerà-ue-e-usa-ABY7QTsB> ;
- <https://www.newsguardtech.com/it/super-diffusori-in-italia/> ;
- <https://www.facebook.com/help/271607792873806> ;
- <https://sensortower.com/android/IT/tiktok-inc/app/tiktok/com.zhiliaoapp.musically/overview> ;
- https://www.wired.it/attualita/media/2019/02/12/gian-marco-saolini-bufale-virali/?refresh_ce= ;
- <https://www.facebook.com/gmsaolini/> ;

<https://www.auditel.it/wp-content/uploads/2020/04/Sintesi-Mensile-Marzo-2020-ts-cum-7.pdf> ;

<https://www.facebook.com/bufala> ;

<https://www.osservatoriomalattie.it/news/attualita/15872-coronavirus-il-farmaco-giapponese-avigan-sara-il-nuovo-caso-stamina> ;

<https://www.agcom.it/documents/10179/18281277/Documento+generico+28-04-2020/0d954b13-72c8-4894-8ea3-fa9327f4e140?version=1.0> ;

<https://www.interno.gov.it/it/notizie/quasi-7-milioni-i-controlli-polizia-dall11-marzo-4-aprile> ;

<https://www.nomisma.it/sanita-emergenza-coronavirus/> .

Privacy, controlli e comunicazioni di dati personali al tempo del Coronavirus

di Alessandra Speranza

Il connubio tra la tutela dei dati personali e il contrasto alla diffusione del virus

In una situazione di emergenza come quella scaturita dalla diffusione del virus Covid-19 (noto come Coronavirus) anche i diritti fondamentali degli individui, compreso il diritto alla protezione dei dati personali, subiscono imponenti restrizioni per ragioni di tutela della salute pubblica. Ne costituisce esempio il recente art. 14 del Decreto-legge 9 marzo 2020, rubricato “*Disposizioni sul trattamento dei dati personali nel contesto emergenziale*”. L’esigenza di un contemperamento tra diritto alla protezione dei dati personali e salvaguardia della salute non deve indurre, tuttavia, a ritenere consentite autonome iniziative che potrebbero esporre, chi le pone in essere, al rischio di violare le previsioni del legislatore e/o le indicazioni dell’Autorità Garante per la protezione dei dati personali¹. Il presente saggio tratterà della gestione delle tematiche privacy e dei suoi principali impatti sul sistema-azienda, rispetto a tutte quelle azioni che hanno come massima priorità la prevenzione dal contagio da Covid-19 negli ambienti di lavoro, in esecuzione del Protocollo di sicurezza anti-contagio adottato ai sensi dell’art. 1, n. 7, lett. d) del Dpcm 11 marzo 2020. Tra i temi maggiormente approfonditi: la tutela dei dati personali nel contesto emergenziale, la prosecuzione dell’attività imprenditoriale post Covid-19 e l’utilizzo più agile dello *smart working*, con un particolare focus sul diritto del Datore di Lavoro ad operare controlli sui dipendenti e collaboratori. Scopo del lavoro è quello di fornire al lettore, alla luce della vigente regolamentazione in materia, un ventaglio di soluzioni operative che lo stato di emergenza richiede di attuare a tutti coloro che trattano dati personali - soggetti privati ed enti pubblici – allo scopo di applicare con massimo rigore le norme e i principi in materia di protezione dei dati personali per evitare che la crisi sanitaria dia atto a condotte discriminatorie e/o lesive dei diritti dei lavoratori impattati dal rischio contagio. La dignità umana e i diritti umani devono essere al centro di questo sforzo e la salvaguardia degli stessi, deve poterne rappresentare l’obiettivo. È quanto asseverato e sostenuto dall’Alto

¹ Il Garante per la protezione dei dati personali è un’autorità amministrativa indipendente italiana istituita dalla legge 31 dicembre 1996, n. 675, per assicurare la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali e il rispetto della dignità nel trattamento dei dati personali.

Commissariato delle Nazioni Unite con la nota frase “*Human dignity and rights need to be front and centre in that effort, not an afterthought*”².

Ma quale è stato l’impatto dell’Ordinanza n.10 del 16 Aprile 2020³ sui cittadini e soprattutto sulle aziende, chiamate al rispetto di quelli che sono considerati i principi cardine del nostro ordinamento giuridico? Si è cercato di fare chiarezza sulle disposizioni contenute nell’Ordinanza, andando a tracciare il processo d’implementazione della stessa, secondo un approccio di policy al fine di rintracciare l’impatto della privacy e sulla privacy e individuare le dimensioni da valutare con i relativi indicatori. Prima della disamina di quelle che sono le indicazioni contenute nell’Ordinanza de quo, è necessario ricercare l’effettivo significato del termine «impatto» nel contesto di riferimento. L’impatto è inteso come effetto di medio-lungo periodo, positivo o negativo, sull’andamento dell’emergenza e della crisi sanitaria, esso va misurato tenendo conto degli effetti che l’implementazione dell’ordinanza eserciterà su una serie di dimensioni rilevanti per la sua efficacia, tra questi la tutela dei dati personali. Le dimensioni che rilevano ai fini della valutazione degli effetti della politica ‘*contenimento diffusione Covid-19*’ sulla tutela dei dati, sono sei: la volontarietà dell’adesione all’applicazione Immuni (di seguito “App Immuni”), la tutela di soggetti vulnerabili, il tempo impiegato per raggiungere il 60% della popolazione target, gli oneri/costi aggiuntivi per il cittadino, l’utilizzo appropriato dei dati e l’integrazione territoriale del tracciamento. Ripercorrendo le sei dimensioni in questione, è possibile avere un quadro generale degli impatti in materia di tutela di dati personali nel contesto emergenziale:

1. La volontarietà dell’adesione all’App Immuni. La mappatura del rischio in emergenza sanitaria viene affidata a uno strumento volontario che, da un lato, risolve il problema del consenso del cittadino e, dall’altro, lascia l’emergenza sanitaria sospesa a decisioni future. Il tasso di adesioni volontarie, ovvero la percentuale di installazioni o disinstallazioni sul totale della popolazione, potrebbe sicuramente essere un indicatore di impatto. Resta il fatto però che non è dato sapere ‘Se’ e ‘Come’ il cittadino sarà incentivato o indotto a sottoporsi a contact tracing⁴ volontario. Su quest’ultimo tema, il Garante per la Protezione dei dati ha indicato i principali criteri da seguire per migliorare l’efficacia delle misure adottate, e sin da subito chiarito che il contact tracing avrebbe dovuto tracciare i contatti, non le persone.

² cfr. Alto Commissariato Nazioni Unite per i diritti umani, 6 Marzo 2020.

³ Il Commissario straordinario per l’attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell’emergenza epidemiologica Covid-19.

⁴ Il processo di identificazione delle persone che potrebbero essere venute a contatto con una persona infetta e la successiva raccolta di ulteriori informazioni su tali contatti.

2. Tutela di soggetti vulnerabili. Il Gruppo Europeo dei Garanti per la protezione dei dati personali, ha affermato che benché leggi nazionali possano autorizzare l'utilizzo di App, è necessario evitare conseguenze negative per le persone che non utilizzano tali strumenti. Ci si chiede se il digital sarà un utile supporto all'analisi predittiva che si vuole raggiungere. Le fasce più deboli della popolazione (es. anziani) sono state considerate come impedimento all'efficacia della politica? Quali soluzioni sono state considerate per arginare tale lacuna? La percentuale della popolazione target più a rischio che utilizza l'App (anziani, soggetti affetti da patologia medica ecc), è senz'altro un indicatore di impatto tra i più importanti per la corretta riuscita dell'analisi.
3. Il tempo impiegato per raggiungere il 60% della popolazione target. Ammesso che il fatidico 60% sia raggiunto, la questione è: in quanto tempo ciò potrà avvenire date le premesse di cui sopra? Ciò rileva ai fini della temporaneità di decisioni eccezionali e l'indicatore tempo rappresenta senz'altro una misura di efficienza nonché di efficacia. Su questo tema ci si chiede, quali sono le condizioni e le procedure per accelerare il raggiungimento del target fissato e per mantenerlo? Sarà stata fissata una *dead line*, oltrepassata la quale si dovrà ammettere la non riuscita dell'analisi?
4. Gli oneri e i costi aggiuntivi sopportati dal cittadino. L'App è scaricabile gratuitamente ma essa è accompagnata da altri oneri/costi per il cittadino che: a) deve disporre di un cellulare e di un abbonamento telefonico, b) 'deve', secondo l'ordinanza, aggiornare quotidianamente il proprio 'diario clinico'. E se non lo fa, cosa accade? L'eventuale mancato aggiornamento della propria condizione di salute potrà comportare da un lato la carenza di informazioni se l'App Immuni raccoglierà solo i dati aggiornati, dall'altro lato l'errata percezione della realtà se la stessa App raccoglierà i dati in modo indiscriminato – anche dati obsoleti – rispetto al periodo oggetto di analisi.
5. Utilizzo appropriato dei dati (pazienti, dipendenti, minori). La volontarietà dell'adesione al tracciamento se, da un lato, risolve il problema del consenso informato, dall'altro, lascia comunque aperto il problema dell'utilizzo dei dati raccolti, sia pure anonimizzati, lungo tutto il processo, della loro elaborazione, conservazione e cancellazione. La cancellazione si può configurare come un 'diritto all'oblio'⁵? Che implicazioni avrebbe tale cancellazione sulla gestione post-emergenza?
6. Integrazione territoriale del tracciamento. L'approccio Pan Europeo si impone poiché il problema della diffusione Covid-19 è globale, cioè investe comunità locali fortemente

⁵ Diritto alla cancellazione. cfr. art.17 Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

interconnesse su scala regionale, nazionale, europea e globale. La dimensione territoriale del tracciamento è legata al grado di interoperabilità delle banche dati italiane con quelle di altri paesi e il grado di integrazione risulta un'informazione centrale e indispensabile per valutare l'impatto.

Le domande poste nei precedenti punti di analisi aleggiano quotidianamente tra i tanti discorsi che ascoltiamo, con la percezione materiale che la politica delineata ai fini del contenimento del contagio, possa essere solo un ulteriore “tentativo” e non anche la soluzione. Ad oggi continua a non essere chiaro, il come poter garantire con l'utilizzo dell'App il principio di *privacy by design*⁶ previsto dal Regolamento UE 2016/679. Mancano ancora specifiche disposizioni circa: le modalità di registrazione dei contatti sullo smartphone, la trasmissione cifrata dei dati ad un server, la valutazione algoritmica dei contatti (da parte di chi?) e infine la notifica di un messaggio ai potenziali contagiati (chi notifica? E come?). Se è vero che, ad oggi, l'App ha un'efficacia limitata per le ragioni descritte nel presente paragrafo, è altrettanto vero che installarla a livello personale e promuoverla a livello istituzionale sembra essere la scelta migliore rispetto all'alternativa e cioè, far morire tale progetto e privare l'Italia del primo e solo sistema tecnologico con cui potrebbe salvare vite umane, grazie anche alla possibilità futura di integrare l'App Immuni con il sistema sanitario. Anche se il concetto di ‘efficacia limitata’ equivarrebbe a una sola vita salvata, ebbene, sarà valsa la pena aver creato e, per quanto ci riguarda noi tutti, installato ed aggiornato un'app come Immuni.

La tutela dei dati personali in condizioni di emergenza: prosecuzione dell'attività imprenditoriale e controlli sui lavoratori

Il rispetto della vita privata e familiare⁷ presuppone che ogni restrizione, per essere qualificata come legittima, deve: trovare fondamento nella legge, essere giustificata dalla necessità di perseguire almeno una delle finalità legittime elencate dalla norma ed essere necessaria in una società democratica⁸. Il Garante per la protezione dei dati personali, autorità di controllo designata anche ai fini dell'attuazione del Regolamento (Ue) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (di seguito “GDPR”), è intervenuto nei primissimi giorni di diffusione del virus in Italia, con il comunicato “*No ad Iniziative Fai da te*”, invitando tutti i

⁶ cfr. art. 25 “*Protezione dei dati fin dalla progettazione e protezione per impostazione predefinita*” del Regolamento (Ue) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

⁷ Per approfondimenti: art. 8 Convenzione EDU.

⁸ cfr. Considerando 46 e 52 e artt. 5,6,9,10,23 e 88 del Regolamento (Ue) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

titolari del trattamento⁹ ad astenersi dall'«effettuare iniziative autonome che prevedano la raccolta di dati sulla salute di utenti e lavoratori, che non siano normativamente previste o disposte dagli organi competenti». È pertanto fondamentale – anche in un contesto di emergenza quale quello attuale – prestare attenzione ad una corretta gestione dei dati personali al fine di evitare di esporsi al rischio di violazioni della normativa di settore che potrebbero essere oggetto di sanzione da parte del Garante una volta che la situazione di emergenza sarà terminata. Qualsiasi risposta al Covid-19, seppur data in una situazione di emergenza, deve essere proporzionata, necessaria e non discriminatoria. Ad affermarlo è il Gruppo indipendente di Esperti delle Nazioni Unite, con la nota frase “*Any emergency responses to the coronavirus must be proportionate, necessary and non-discriminatory*”¹⁰. Tenendo conto della vigente normativa in materia, delle indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali e delle recenti disposizioni governative, si forniscono di seguito talune indicazioni operative sui comportamenti che è opportuno che le imprese adottino al fine di trattare correttamente i dati personali di dipendenti, collaboratori, clienti e fornitori. Il tema è stato recentemente affrontato dal Garante della protezione dei dati personali con comunicato stampa del 2 Marzo 2020, con cui ha chiarito la propria posizione relativamente ai numerosi quesiti da parte di soggetti pubblici e privati in merito alla possibilità di raccogliere, all’atto della registrazione di visitatori e lavoratori, informazioni circa la presenza di sintomi da Coronavirus e notizie sugli ultimi spostamenti, come misura di prevenzione dal contagio. Alla luce delle indicazioni del Garante, deve ritenersi che il Datore di Lavoro, conformemente alla normativa d’urgenza e alle norme applicabili in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, in qualità di Titolare del trattamento dei dati del proprio personale:

- non può raccogliere, a priori e in modo sistematico e generalizzato, anche attraverso specifiche richieste al lavoratore o indagini non consentite, informazioni sulla presenza di eventuali sintomi influenzali del lavoratore e dei suoi contatti più stretti o, comunque, rientranti nella sfera extra lavorativa. I datori di lavoro non possono effettuare iniziative autonome che prevedano la raccolta di dati anche sulla salute di utenti e lavoratori che non siano normativamente previste o disposte dagli organi competenti;

⁹ “La persona fisica o giuridica, l’autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali; quando le finalità e i mezzi di tale trattamento sono determinati dal diritto dell’Unione o degli Stati membri, il titolare del trattamento o i criteri specifici applicabili alla sua designazione possono essere stabiliti dal diritto dell’Unione o degli Stati membri”. cfr. art.4 “*Definizioni*” del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (di seguito anche GDPR, dall’espressione inglese General Data Protection Regulation).

¹⁰ Fonte: Gruppo indipendente di Esperti delle Nazioni Unite, 16 marzo 2020.

- diversamente, può invitare i propri dipendenti a comunicare all'amministrazione, se necessario, di provenire da un'area a rischio, agevolando l'iter informativo attraverso la predisposizione di canali dedicati.

Il controllo della temperatura corporea rilevata all'ingresso degli uffici, dovrà avvenire senza registrare il dato acquisto, in quanto l'Autorità Garante¹¹, consente la registrazione della sola circostanza del superamento della soglia (e non della temperatura, in questo caso da intendersi come dato sanitario) per documentare le ragioni che hanno impedito l'ingresso. Per quanto concerne l'acquisizione della dichiarazione attestante la non provenienza da zone a rischio epidemiologico e l'assenza di contatti con soggetti risultati positivi al Covid-19, invece, i dati raccolti dovranno essere necessari, adeguati e pertinenti rispetto all'obiettivo principe, vale a dire la prevenzione del contagio da Covid-19. Infine, sull'acquisizione della certificazione di "avvenuta negativizzazione" dei soggetti risultati positivi al Covid-19, è il medico competente ad effettuare la visita medica precedente alla ripresa del lavoro che ha il divieto di informare il Datore di Lavoro circa le specifiche patologie occorse al lavoratore. Nell'ipotesi in cui, il Datore di Lavoro apprenda di una situazione di rischio 'biologico' derivante dal Coronavirus nel luogo di lavoro, ha l'obbligo di comunicare agli organi preposti l'eventuale variazione del grado di rischio per la salute dei lavoratori, nonché attivarsi per adempiere a tutte le attività connesse alla sorveglianza sanitaria sui lavoratori per il tramite del medico competente. Per la stessa ratio, il lavoratore ha l'obbligo di segnalare al Datore di Lavoro qualsiasi situazione di pericolo per la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro. La definizione di regole di condotte specifiche cui attenersi, rappresenta per il sistema-azienda uno dei passaggi fondamentali per risultare compliant alla vigente normativa sulla protezione dei dati personali anche nella gestione della situazione di emergenza da Covid-19. Il 14 marzo è intervenuto il "*Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro*" sottoscritto dalle Parti sociali, in attuazione della previsione contenuta all'art. 1, comma primo, numero 9), del Dpcm 11 marzo 2020, che, in relazione alle attività produttive, incoraggia intese tra organizzazioni datoriali e sindacali in relazione alle tematiche ivi elencate. Per quanto attiene ai temi di nostro interesse, merita sottolineare quanto ha costituito oggetto di condivisione tra sindacati e organizzazioni datoriali al paragrafo 2 del Protocollo e le implicazioni in termini di corretta gestione dei dati personali che potrebbero essere raccolti o altrimenti trattati nell'operare in base a quanto disciplinato dal medesimo Protocollo. Le regole che le Parti sociali hanno condiviso al suddetto paragrafo 2, vengono poi richiamate nel successivo paragrafo 5,

¹¹ Cfr. FAQ del Garante della protezione dei dati del 4 Maggio 2020.

laddove si prevede – questa volta non in relazione ai dipendenti, ma in riferimento a fornitori o comunque a visitatori esterni – che «*Va ridotto, per quanto possibile, l'accesso ai visitatori; qualora fosse necessario l'ingresso di visitatori esterni (impresa di pulizie, manutenzione...), gli stessi dovranno sottostare a tutte le regole aziendali, ivi comprese quelle per l'accesso ai locali aziendali di cui al precedente paragrafo 2*». Al riguardo si evidenzia che tanto la rilevazione in tempo reale della temperatura quanto l'acquisizione di dichiarazioni attestanti la non provenienza dalle zone a rischio epidemiologico e l'assenza di contatti, negli ultimi 14 giorni, con soggetti risultati positivi al Covid-19 costituiscono trattamenti di dati personali. Inoltre, anche ulteriori previsioni contenute nel Protocollo e segnatamente quelle concernenti la gestione di soggetti sintomatici in azienda (cfr. paragrafo 11 del Protocollo) o il temporaneo isolamento del personale la cui temperatura – misurata all'ingresso - sia risultata superiore ai 37,5° – possono avere riflessi in termini di precauzioni e regole di condotte da osservare affinché l'organizzazione risulti compliant alla normativa in materia di protezione dei dati personali. Tale orientamento non può che indurre l'organizzazione a valutare l'eventuale necessità di aggiornare il Sistema di gestione privacy aziendale. La rapida evoluzione della situazione e l'altrettanto rapido susseguirsi degli interventi delle istituzioni volti a gestirla, potrebbe determinare la necessità di aggiornare costantemente le indicazioni suggerite in funzione di eventuali future previsioni del legislatore e/o di indicazioni del Garante per la protezione dei dati personali. Il trattamento di dati, necessario per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri, deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi del soggetto Interessato¹². In un contesto emergenziale come quello scaturito dalla diffusione del Covid-19, che ha portato in poche settimane a identificare il fenomeno come una vera e propria pandemia, sorge spontaneo chiedersi ai sensi del GDPR, quale base giuridica debba utilizzare il Datore di Lavoro. Analizzando la casistica più da vicino, è possibile affermare che i trattamenti che si richiede vengano effettuati da parte dei datori di lavoro possono essere connessi sia all'esercizio di funzioni di interesse pubblico nel contrasto all'epidemia¹³ sia ricondotti ad obblighi datoriali di tutela della salute e sicurezza¹⁴. Sul tema, il legislatore italiano nulla dice¹⁵ e non può che annoverarsi l'asserzione “*A vague law is not a good law*”¹⁶. Cosicché, in mancanza

¹² cfr. European Data Protection Board, 19 marzo 2020.

¹³ cfr. art. 9, lett. g), h), i) del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

¹⁴ cfr. art. 9, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

¹⁵ cfr. art. 14 D.L. 14/2020 e art. 17-bis D.L. 18/2020 introdotto dalla bozza di legge di conversione approvata dal Senato.

¹⁶ Parere separato del Giudice Pinto de Albuquerque, affiancato dal Giudice Tsotsoria, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza J. e Altri contro Austria.

di chiare disposizioni da parte del Legislatore e delle competenti Autorità, talune realtà hanno pensato di somministrare, all'atto della registrazione di eventuali visitatori e utenti, questionari intesi a raccogliere da costoro informazioni circa la assenza di sintomi da Coronavirus e/o eventuali spostamenti in zone focolai e/o contatti con persone infettate o sospettate di esserlo state. Per le stesse ragioni, in qualche caso ai dipendenti è stato richiesto di rendere un'autodichiarazione in merito all'assenza di sintomi influenzali e altre vicende relative alla sfera privata. Ebbene, in relazione a condotte di tal genere, nel sopracitato Comunicato del 2 Marzo 2020, il Garante per la protezione dei dati personali si è chiaramente espresso nel senso che «*datori di lavoro devono [...] astenersi dal raccogliere, in modo sistematico e generalizzato, anche attraverso specifiche richieste al singolo lavoratore o indagini non consentite, informazioni sulla presenza di sintomi influenzali del lavoratore e dei suoi contatti più stretti o comunque rientranti nella sfera extra lavorativa. La finalità di prevenzione della diffusione del Coronavirus deve infatti essere svolta da soggetti che istituzionalmente esercitano queste funzioni in modo qualificato*». La Fase 2 che ha avuto inizio in Italia a partire dal 4 Maggio 2020, ha comportato per molte aziende la necessità di mettere in atto nuovi protocolli e procedure al fine di riaprire le proprie attività nel rispetto delle misure di emergenza Covid-19. L'eccezionalità dello stato di emergenza ha abilitato temporaneamente le aziende ad effettuare trattamenti di dati personali, anche sanitari, dei dipendenti e di chi (clienti, fornitori, visitatori) accede ai locali o entra in contatto con personale aziendale che solitamente sarebbero illegittimi. Come ribadito in più occasioni dal Garante Privacy, anche in un contesto di tipo emergenziale tutte le aziende sono tenute al rispetto dei principi del GDPR assicurando modalità di trattamento tali da garantire la riservatezza e la dignità del lavoratore. Pertanto, il Datore di Lavoro, in qualità di Titolare del trattamento, è tenuto ad operare secondo il principio di *accountability*, effettuando le opportune valutazioni su ogni trattamento e adempiendo agli obblighi cui è soggetto ai sensi del GDPR. Sulla scia delle misure anti-contagio atte a contrastare la diffusione del virus, vanno annoverati i cosiddetti test sierologici. Sul tema il Garante Privacy¹⁷ ha specificato che il Datore di Lavoro può richiedere ai propri dipendenti di effettuare test sierologici solo se disposto dal medico competente. È il medico competente, infatti, a stabilisce la necessità di particolari esami clinici e biologici ed è il solo, a livello aziendale, a poter suggerire l'adozione dei mezzi diagnostici ritenuti più utili anche riguardo alla loro affidabilità e appropriatezza. La figura del medico competente è fondamentale per garantire che l'accesso ai dati sanitari, sia svolto da parte di un professionista soggetto a segreto professionale. I Datori di Lavoro dal canto loro possono offrire

¹⁷ Cfr. FAQ dell'Autorità Garante della Protezione dei dati del 14 maggio 2020.

ai propri dipendenti, anche sostenendone in tutto o in parte i costi, l'effettuazione – su base volontaria – di test sierologici presso strutture sanitarie pubbliche e private (es. tramite la stipula o l'integrazione di polizze sanitarie ovvero mediante apposite convenzioni con le stesse). Le FAQ del Garante del 4 maggio 2020 concedono un'apertura sul tema, chiarendo che il Datore di Lavoro potrà conoscere l'eventuale condizione di positività al Covid-19 del proprio personale per la finalità di salute e sicurezza dei luoghi di lavoro o per adempiere agli obblighi di collaborazione con l'Autorità Sanitaria. Quando invece la notizia giunge direttamente dal lavoratore, su cui grava sempre l'obbligo di segnalare al Datore di Lavoro qualsiasi situazione di pericolo per la salute propria e dell'altrui persona, quest'ultimo dovrebbe attivarsi e agevolare le modalità di inoltro delle comunicazioni tramite canali dedicati e operare secondo il principio di minimizzazione¹⁸ dei dati. Nell'ipotesi in cui il trattamento del dato personale e particolare del lavoratore sia necessario al fine di prestare la collaborazione all'Autorità Sanitaria, il Datore di Lavoro dovrebbe altresì coinvolgere e farsi coadiuvare in tali operazioni dal medico competente, con l'obiettivo di ricostruzione correttamente i contatti stretti del lavoratore risultato positivo al Covid-19. Per l'ammissione in azienda del lavoratore già risultato positivo al tampone Covid-19, il Datore di Lavoro può conoscere lo stato di avvenuta negativizzazione del tampone secondo le modalità e la documentazione previste dal dipartimento di prevenzione territoriale. Il Garante Privacy¹⁹, pone molta attenzione alle attività che vedono il coinvolgimento del medico competente nell'ambito della gestione dell'emergenza da Covid-19 nei contesti aziendali. Innanzitutto, il Garante Privacy, riprendendo le disposizioni del Protocollo condiviso tra Governo e Parti Sociali, aggiunge un tassello essenziale ritenendo che il medico competente non debba interrompere l'attività di sorveglianza sanitaria dei lavoratori nel periodo emergenziale, rientrando nelle visite de quo anche quelle straordinarie e necessarie per il contrasto alla diffusione del Covid-19 (es. visite dei soggetti con "situazioni di particolare fragilità e patologie attuali o pregresse dei dipendenti"). Tale attività infatti si configura come vera e propria misura di prevenzione di carattere generale, in conformità con quanto previsto dalla normativa in materia di sicurezza sul lavoro (D.Lgs. 81/2008) e dai principi di protezione dei dati personali. Inoltre, ai sensi della normativa speciale in materia di Covid-19, il medico competente: i) collabora con il datore di lavoro e le RLS²⁰/RLST²¹ nella definizione delle misure di regolamentazione legate al Covid-19; ii) effettua le visite e gli accertamenti ai fini della valutazione della riammissione al

¹⁸ Cfr. Art. 5 lett. c) del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

¹⁹ Cfr. FAQ "Trattamento dei dati nel contesto lavorativo pubblico e privato nell'ambito dell'emergenza sanitaria" pubblicate il 4 maggio 2020.

²⁰ Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, scelto dai lavoratori di un'azienda.

²¹ Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, scelto dai lavoratori di un determinato territorio.

lavoro del dipendente risultato positivo al Covid-19; iii) valuta e, se del caso, stabilisce la necessità di particolari esami clinici e biologici suggerisce l'adozione dei mezzi diagnostici (es. test sierologici) che ritenga utili, nel rispetto delle disposizioni generali che vietano al Datore di Lavoro di effettuare direttamente esami diagnostici sui dipendenti. In capo al medico competente permane, anche nell'emergenza, il divieto di informare il Datore di Lavoro circa le specifiche patologie, terapie e trattamenti occorsi ai lavoratori, limitandosi a comunicare l'idoneità alla mansione o a raccomandare l'impiego del lavoratore in ambiti meno esposti al rischio di infezione. In tale quadro, il medico competente opera sempre in qualità di Titolare autonomo del trattamento. Ciò trova conferma nella recente "Relazione annuale 2019²²" del Garante Privacy presentata alla Camera il 23 giugno u.s., in cui lo stesso Garante afferma di aver tradizionalmente considerato il medico competente un autonomo Titolare in quanto egli è l'unico soggetto legittimato a trattare i dati sanitari dei lavoratori per le finalità di medicina del lavoro. Tale interpretazione, secondo il Garante Privacy, troverebbe ora fondamento nel Regolamento UE 2016/679 ("GDPR"), che considera in via autonoma le funzioni del medico competente ed il conseguente trattamento di dati sanitari per finalità di medicina sul lavoro nel disposto di cui all'art. 9, lett. h), del GDPR, rispetto ai trattamenti del datore di lavoro necessari per adempiere i propri obblighi normativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro (artt. 9, lett. b), e 88 del GDPR). In ragione della situazione di emergenza determinata dalla diffusione del Covid-19, oltre alle misure anti-contagio menzionate, è stato sin dall'inizio incoraggiato il ricorso al lavoro agile (cd. smart working) anche attraverso la previsione di misure di semplificazione. In particolare, l'art. 2, comma 1, lettera r), del Dpcm dell'8 Marzo 2020, recante "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19", ha disposto che: *«la modalità di lavoro agile disciplinata dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81, può essere applicata, per la durata dello stato di emergenza di cui alla deliberazione del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, dai datori di lavoro a ogni rapporto di lavoro subordinato, nel rispetto dei principi dettati dalle menzionate disposizioni, anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti; gli obblighi di informativa di cui all'art. 22 della legge 22 maggio 2017, n. 81, sono assolti in via telematica anche ricorrendo alla documentazione resa disponibile sul sito dell'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro»*. Il "Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro" ha ribadito che le imprese potranno «utilizzare lo smart working per

²² <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9428236>.

tutte quelle attività che possono essere svolte presso il domicilio o a distanza». Ci si chiede a questo punto, al fine di attivare lo smart working in azienda per i propri dipendenti, qual è il comportamento che ciascun Datore di Lavoro dovrà adottare in assenza di un accordo individuale? Come comportarsi in riferimento alla regolamentazione delle forme di esercizio del potere direttivo del Datore di Lavoro, degli strumenti utilizzati dal lavoratore e dell'individuazione dei tempi di riposo? E sulle misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione? Il Legislatore nulla dice sul punto... Or dunque, in costanza della situazione di emergenza, la prassi consolidata per i datori di lavoro che hanno ritenuto necessaria l'applicazione del lavoro agile è stata quella di adottare tale modalità senza previamente stipulare accordi individuali con il lavoratore ma assolvendo al puntuale obbligo di informativa contemplato dalla legislazione di settore, tramite un semplice invio per e-mail del modulo di "Autocertificazione dell'attivazione della modalità di lavoro agile", messo a disposizione sul sito istituzionale dell'Inail. L'assolvimento dell'onere in capo al dipendente di fornire la suddetta autocertificazione evita allo stesso di trovarsi, anche solo per incuranza, in situazioni di pericolo. La circolare Inail n. 48/2017 specifica che gli infortuni occorsi al dipendente che svolge la sua attività in modo 'flessibile' sono tutelati se causati da un rischio connesso con l'attività lavorativa svolta con il solo limite del cosiddetto rischio 'elettivo'; ossia quel comportamento del lavoratore talmente imprevedibile e pericoloso da non essere preventivato e che rompe il nesso di responsabilità del Datore di Lavoro e dell'assicurazione sociale. Il dovere di cooperazione del lavoratore si individua, poi, nella segnalazione al Datore di Lavoro di eventuali pericoli ai quali è esposto, al fine di individuare le misure più idonee per gestirli. La modalità flessibile di esecuzione della prestazione lascia maggiore autonomia al lavoratore che avrà, in tutte le sue declinazioni, quindi, un ruolo molto più attivo rispetto al passato. A questo punto, appare opportuno di converso sintetizzare quali sono i rischi tipici connessi allo svolgimento di una prestazione di lavoro a distanza, senza alcuna regolamentazione alla base. Tali rischi possono essere sintetizzati nelle seguenti macrocategorie: il *time porosity*, *work-life blending* o *spillover*; il *workaholism*; *always on* o iperconnessione, lo stress lavoro-correlato, *burn-out*, tecnostress, l'isolamento e in ultima ma non per ultima la dipendenza dagli strumenti tecnologici di lavoro. Per non parlare del tema del monitoraggio. Il dipendente, per evitare il monitoraggio delle informazioni private deve poter essere messo nelle condizioni di adottare misure adeguate ad arrivare a distinguere l'utilizzo privato dell'apparecchio²³, dall'utilizzo dello stesso per finalità che rientrano nella prestazione lavorativa. Gli strumenti lavorativi, per le ragioni appena descritte,

²³ Parere 2/2017 del WP29.

devono rispondere alle esigenze di sicurezza e garantire che i dati aziendali siano protetti²⁴. A tal proposito, i controlli da poter effettuare in relazione al lavoro agile sono: l'accertamento della presenza del dipendente in termini di orario tramite controlli automatizzati, fasce orarie di reperibilità pianificate e controllo sul risultato²⁵. Nell'ambito del rapporto di lavoro domestico, del telelavoro e del lavoro agile il Datore di Lavoro è tenuto a garantire al lavoratore il rispetto della sua personalità e della sua libertà morale, è quanto affermato dalla disposizione dell'art.115 D.Lgs. 196/2003, come modificato dal D.Lgs. 101/2018²⁶. Ebbene, anche in relazione al lavoro da remoto, va osservato che, oltre al rispetto della normativa giuslavoristica, occorre porre la dovuta attenzione ai profili inerenti al trattamento di dati personali che possa essere implicato dal ricorso allo *smart working* al fine di agire in conformità alla normativa sulla protezione dei dati personali. Il ricorso sempre più incisivo alle nuove tecnologie per rendere la prestazione lavorativa non deve rappresentare l'occasione per effettuare un monitoraggio sistematico del lavoratore, bensì uno strumento a tutela dell'autodeterminazione, che presuppone in primo luogo un'adeguata formazione e informazione del lavoratore. Lo stretto legame tra l'implementazione delle misure di protezione e prevenzione previste dalla normativa Covid-19 e il diritto alla riservatezza del singolo lavoratore, impone alle aziende anche una revisione del proprio modello di gestione della protezione dei dati personali. Dato l'impatto della normativa sui sistemi di regolamentazione interna è opportuno che le aziende sviluppino un programma di *audit* che verifichi e documenti gli sforzi fatti per valutare i rischi connessi all'emergenza Covid-19 e porre in essere, quindi, le relative azioni di *remediation* per la protezione della salute e sicurezza fisica nonché per la protezione dei dati dei dipendenti e di chi (clienti, fornitori, visitatori) accede ai locali aziendali.

Gli impatti sul sistema privacy aziendale: come superare le incertezze

Per superare l'impatto pandemia sul sistema-azienda, i ceo (chief executive officer) stanno affrontando sfide molto impegnative nell'incertezza generale. Per necessità, sono stati obbligati a dare priorità all'immediato, concentrando tutta l'attenzione e le risorse disponibili sui bisogni delle proprie persone, dei clienti e dei fornitori, nonché sulla gestione proficua delle discontinuità della supply chain. In parallelo, i cfo (chief financial officer) stanno cercando di dare nuova forma al proprio business per allinearsi all'evoluzione della domanda e individuare

²⁴ cfr. Accordo quadro europeo sul telelavoro 16 luglio 2002: misure appropriate, informazioni, definizione preventiva di ogni questione in materia di strumenti di lavoro e responsabilità.

²⁵ Il tutto correlato alla responsabilità disciplinare ex art. 55 d.lgs. 165/2001.

²⁶ D. Lgs. 10 agosto 2018, n. 101, Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016.

nuovi percorsi di crescita. Questo offre alle aziende l'opportunità, dettata dalla necessità, di creare quelle competenze in cui avrebbero dovuto investire prima della pandemia: essere più digitali, *data-driven* e soprattutto attenzionare la materia della tutela dei dati personali per agire in sicurezza e senza ledere gli altrui diritti. I principali elementi da considerare al fine di approntare un rinnovato quanto efficace sistema di gestione privacy, per le aziende tenute ad effettuare trattamenti di dati personali (e talvolta anche di dati relativi alla salute) durante il periodo emergenziale dovuto al Covid-19, sono i seguenti:

1. Registro delle attività di trattamento²⁷, il quale dovrà essere aggiornato in modo da tenere conto delle nuove attività di trattamento o, comunque, della ulteriore tipologia di dati (per esempio dati particolari) oggetto di trattamento nell'ambito di processi (per esempio, reception, misurazione della temperatura all'ingresso dei locali) in cui dati, non venivano prima trattati.
2. Risk Analysis e DPIA²⁸, la modifica/integrazione del Registro delle attività di trattamento comporterà il conseguente aggiornamento dell'analisi del rischio e, se necessario, dovrà essere svolta una DPIA (dall'espressione anglosassone Data Protection Impact Assessment) sul nuovo trattamento²⁹. La valutazione di impatto sulla protezione dei dati personali, ha l'obiettivo di individuare il grado di rischiosità del trattamento del dato personale e ne rimarca i caratteri essenziali, quali: la descrizione del trattamento e dell'interesse legittimo del Titolare dei dati, la valutazione della proporzionalità dei trattamenti rispetto alla finalità perseguita e la valutazione dei rischi per i diritti e le libertà degli interessati e delle misure previste per affrontare i rischi, cioè le probabilità che un evento dannoso si verifichi. Le Linee-guida del Gruppo Articolo 29³⁰, sanciscono l'obbligo di effettuare la valutazione di impatto sulla protezione dei dati quando un trattamento può comportare un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone interessate, ovvero quando siamo in presenza di almeno due criteri indicati dalle stesse Linee-guida, tra cui: il monitoraggio sistematico dei comportamenti delle persone interessate, il gran numero dei soggetti interessati di cui sono magari trattati dati sensibili e nel caso di soggetti vulnerabili. La valutazione di impatto è da considerarsi una forma

²⁷ Cfr. art. 30 Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

²⁸ Cfr. art. 35 Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

²⁹ "Qualsiasi operazione o insieme di operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'uso, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione". cfr. art.4 "*Definizioni*" del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

³⁰ cfr. art. 29 Working Party, *Guidelines on data protection impact assessment*, 2017.

di responsabilizzazione³¹ (*accountability*) dei Titolari, nei confronti dei trattamenti da questi effettuati, i quali sono tenuti non soltanto a garantire l'osservanza delle disposizioni del GDPR ma anche a dimostrare, in maniera adeguata, in che modo gli stessi ne garantiscono tale osservanza.

3. Misure tecniche ed organizzative. L'organizzazione dovrà adottare adeguate misure di sicurezza, sia di carattere tecnico che organizzativo, per garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio per come precedentemente emerso in sede di analisi. Per quanto riguarda le misure organizzative, sarebbe per esempio opportuno procedere alla definizione di una specifica procedura intesa a disciplinare gli aspetti salienti della gestione dei dati - in specie, particolari - il cui trattamento si sia reso necessario in relazione all'emergenza da Covid-19 e/o alla definizione di una specifica procedura o all'aggiornamento del regolamento interno sull'uso dei dispositivi/devices aziendali in modo da disciplinare, tra l'altro, modalità di accesso da remoto, limiti di utilizzo dei dispositivi/devices aziendali o, ove questo sia il caso, condizioni d'uso di dispositivi personali (BYOD) per il lavoro da remoto. Per quanto riguarda le misure tecniche, è necessario, con il supporto del responsabile IT, definire i presidi di sicurezza da adottare nel caso di specie. Al riguardo, a mero titolo esemplificativo, si segnalano i “*Top Tips for Cybersecurity when Working Remotely*” suggeriti dall'ENISA³² lo scorso 15 marzo, tra cui: i) utilizzo di una Wifi sicura; ii) back up regolare dei dati; iii) installazione di strumenti di crittografia; iv) definizione di una procedura da osservare in caso di incidenti di sicurezza; v) porre attenzione al massivo aumento degli attacchi di *phishing* registrato nel periodo attuale e realizzati ricorrendo all'utilizzo di parole quali ‘Covid-19’ e ‘Corona’ per attirare gli utenti (con i conseguenti riflessi in termini di possibili “*data breach*”³³).
4. Nomine Responsabili³⁴ del trattamento e Amministratori di Sistema. Nel caso di ricorso allo strumento dello *smart working*, è probabile che vengano preferite soluzioni tecniche di tipo *software as a service*, con conseguente necessità, tra le altre cose, di procedere alla scelta di fornitori in possesso dei requisiti di cui all'art. 28 del GDPR e alla stipulazione di appositi *data processor agreement*³⁵ ai sensi e per gli effetti della citata disposizione. Possibile inoltre che si renda necessaria la contestuale nomina ad Amministratore di sistema ove ricorra una delle ipotesi di cui al Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali, recante “Misure e

³¹ Principio della responsabilizzazione, meglio conosciuto come *Accountability*. Fonte: considerando 74 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

³² European Union Agency for Cybersecurity.

³³ Art. 4 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

³⁴ “La persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che tratta dati personali per conto del titolare del trattamento”. cfr. art.4 “*Definizioni*” del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

³⁵ Nomina a Responsabile del trattamento ai sensi dell'art. 28 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

accorgimenti prescritti ai Titolari dei trattamenti effettuati con strumenti elettronici relativamente alle attribuzioni delle funzioni di amministratore di sistema”³⁶.

5. Predisposizione o integrazione di adeguate informative privacy ai sensi e per gli effetti degli artt.13 e, ove necessario, 14 del GDPR. L’organizzazione dovrà fornire preventiva informativa in relazione ai (nuovi) dati trattati per fronteggiare la situazione di emergenza dovuta alla diffusione del Covid-19. A ciò si potrà procedere con la predisposizione di un’apposita informativa o procedere con l’integrazione dell’informativa già somministrata. Al riguardo, in relazione alle attività di trattamento cui si fa riferimento al predetto paragrafo 2 del “Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro” si legge che «*l’informativa può omettere le informazioni di cui l’interessato è già in possesso e può essere fornita anche oralmente*». Tuttavia, è consigliato laddove le tempistiche lo consentano, di redigere e fornire un’informativa scritta, se del caso anche pubblicandola sul sito web aziendale. Potrebbe, inoltre, ricorrere la necessità di integrare/aggiornare l’informativa³⁷ dipendenti a fronte del ricorso allo *smart working* e ciò avendo riguardo alla tipologia di dati trattati, all’eventuale trasferimento di dati all’estero (per il caso di ubicazione all’estero dei server del fornitore), ecc.
6. Aggiornamento Formazione & Formazione specifica. L’organizzazione dovrà fornire ulteriori istruzioni relative al trattamento dei dati agli autorizzati nel caso in cui questi ultimi si trovino a trattare tipologie di dati (dati particolari) non trattate in precedenza oppure autorizzare i soggetti che eventualmente siano chiamati a coadiuvare i già autorizzati nell’espletamento delle verifiche all’ingresso dei locali dell’azienda. In particolare, andrebbero recepite le indicazioni del Protocollo, il quale suggerisce, per esempio, di «rilevare la temperatura e non registrare il dato acquisito», considerando «possibile identificare l’interessato e registrare il superamento della soglia di temperatura solo qualora sia necessario a documentare le ragioni che hanno impedito l’accesso ai locali aziendali». Per un programma di adeguamento completo è necessario somministrare adeguata formazione anche in relazione ad eventuali attacchi *di phishing*.
7. Coinvolgimento del Dpo/Cfo nei nuovi trattamenti dei dati. L’organizzazione dovrà coinvolgere il Data protection officer o, a seconda dei casi, lo Chief protection officer sulle tematiche relative ai trattamenti di dati personali che si rendano necessari per fronteggiare la situazione emergenziale in essere. Allo stesso modo, sarebbe opportuno valutare, insieme al Dpo/Cfo, se l’organizzazione, in ragione della peculiare situazione, sia in grado di evadere tempestivamente eventuali richieste di accesso formulate dagli interessati al trattamento, adottando, se del caso, le misure atte a consentire di garantire il rispetto della vigente normativa.

³⁶ Provv. del 27 novembre 2008, come modificato con successivo provvedimento del 25 giugno 2009.

³⁷ Tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori in *smartworking*, ai sensi della Legge 81/2017.

La cyber security deve essere ormai parte integrante e fondamentale dell'attività aziendale, così come la corretta gestione del dato e l'adozione di adeguate misure di sicurezza che non possono più essere solo finalizzate ad impedire le cosiddette violazioni dei dati personali o *data breach* secondo la terminologia anglosassone. Credere che l'adeguamento alla vigente normativa in materia di protezione dei dati intralci o rallenti l'ordinaria attività societaria non può che essere errato, in quanto questi stessi aspetti contribuiscono oggi al buon andamento nonché alla sopravvivenza di un'azienda. La delicatezza delle questioni poste, che trae conferma anche dalla diversità di approcci registrata tra le stesse Autorità di controllo degli Stati membri e dal recentissimo intervento sul tema del Presidente dell'Edpb³⁸ ovvero del Comitato europeo per la protezione dei dati, segnala la necessità di un costante confronto sulla bontà delle soluzioni che si intendano adottare e che potrebbero variare anche in relazione allo Stato membro in cui si situano eventuali stabilimenti/filiali dell'organizzazione. Pertanto, tenuto conto di quanto illustrato finora è necessario che le organizzazioni non trascurino – neppure nell'attuale contesto di emergenza – l'implementazione del sistema di gestione privacy o, comunque, la corretta gestione delle problematiche legate alla protezione dei dati personali. A tal proposito risulta indispensabile per ciascuna azienda, adottare un approccio vigile per non incorrere nel rischio sanzione, prevedendo in aggiunta alle misure di sicurezza di cui all'art.32 del GDPR anche delle attività di *audit privacy* in materia di Covid-19. Lo stato di emergenza determinato dalla diffusione del Covid-19 comporta un necessario aggiornamento da parte delle società delle proprie misure di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e, in generale, del proprio personale in forze. Attraverso le attività di *audit* possono essere rilevati eventuali *gap* in fase primordiale e perseguire il fine di aggiornare il sistema di prevenzione e protezione dei luoghi di lavoro, mitigando in tal modo altresì il rischio che si configuri alcuna delle ipotesi di reato di cui all'art. 25-septies D.Lgs. 231/2001³⁹. Tali attività di verifica hanno ad oggetto il bilanciamento della pertinenza e necessità del trattamento dei dati rispetto al rischio pandemia Covid-19 e viene operato attraverso l'analisi dei seguenti fattori: la conformità delle procedure di ingresso in azienda e di gestione dei soggetti che sviluppino sintomi in azienda alle disposizioni privacy del Protocollo Condiviso, di cui al precedente paragrafo; la conformità delle informative sul trattamento dei dati personali svolto nell'ambito della gestione dell'emergenza Covid-19; l'avvenuta formazione in materia di privacy delle persone preposte alle operazioni di prevenzione e protezione; la prova dell'aggiornamento del registro e della pertinente documentazione

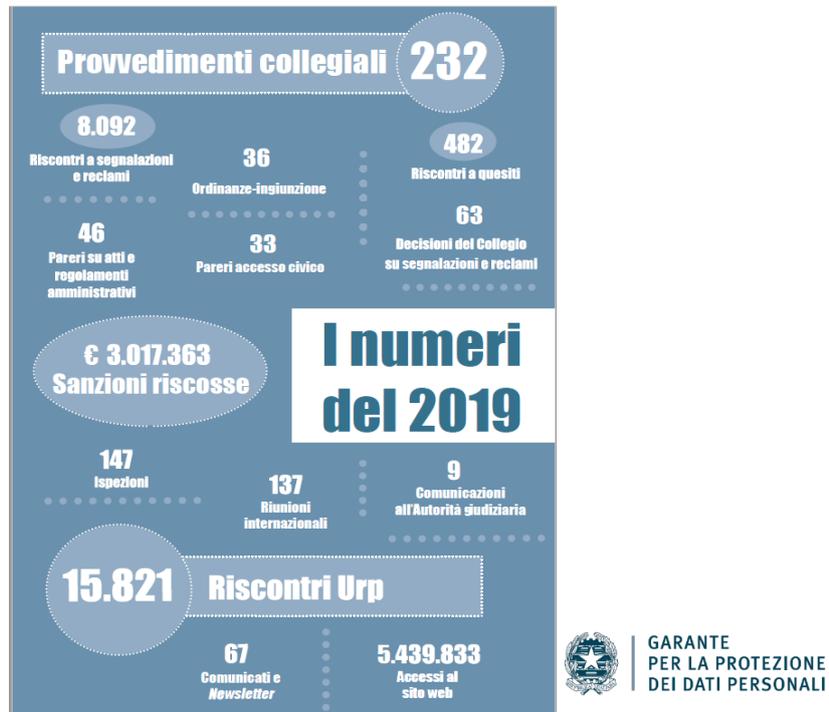
³⁸ European Data Protection Board.

³⁹ Norma della Repubblica Italiana che disciplina la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e delle associazioni.

organizzativa in materia di protezione dei dati personali; la conformità della nomina a Responsabile del trattamento dei soggetti che trattino i dati per conto dell'azienda ed infine il controllo sull'avvenuto aggiornamento delle politiche e procedure privacy relative al lavoro svolto in modalità *smart working*. Da un punto di vista metodologico, per una corretta compliance alle vigenti normative, gli *audit* privacy andrebbe effettuati unitamente agli *audit* sulla gestione della salute e sicurezza, finalizzati a verificare se: i) durante lo stato di emergenza nazionale per il contrasto al virus Covid-19, l'azienda ha aggiornato e adottato presidi di prevenzione e protezione nei luoghi di lavoro adeguati a prevenire il configurarsi di alcuno dei reati presupposto di cui all'art. 25-septies del D.Lgs. 231/2001; ii) è stato attuato un coordinamento, mediante un flusso informativo periodico, tra l'Organismo di Vigilanza (OdV) e la funzione preposta al coordinamento degli adempimenti relativi alla salute e sicurezza dei luoghi di lavoro; iii) le previsioni speciali siano state recepite nella parte speciale del Modello 231 in relazione al puntuale richiamo delle procedure attuative. L'acquisizione delle informazioni necessarie per lo svolgimento delle suddette analisi è possibile attraverso l'analisi della documentazione, nonché attraverso la conduzione di interviste. Oltre alle menzionate attività di aggiornamento, sarebbe ottimale costituire un apposito gruppo di lavoro, coordinato dal responsabile Hse (Salute, sicurezza e ambiente) che include l'Rspp (Responsabile servizio prevenzione e protezione) e l'Aspp aziendale (Addetto servizio prevenzione e protezione), per individuare i pericoli ed i fattori di rischio, valutarli e definire adeguate misure di prevenzione e protezione.

Il Consiglio di Amministrazione dovrà essere reso edotto del fatto che il gruppo di lavoro sopra menzionato a seguito della valutazione del rischio di contagio, in ambito aziendale, ha ritenuto bassa e/o alta la magnitudo di rischio. Appare dunque indispensabile per ciascuna società, sin dall'entrata in vigore delle prescrizioni per il contrasto al Covid-19, attivare come principale misura organizzativa di prevenzione e protezione dal contagio nel luogo di lavoro l'attivazione della modalità di lavoro agile per tutto il proprio personale, limitando in questo modo i contatti tra il personale e interrompendo l'attività a contatto col pubblico. Da un punto di vista teorico, il mancato adeguamento delle previsioni sulla corretta gestione degli aspetti di salute e sicurezza legati all'emergenza Covid-19, può esporre la Società a un rischio 231, in relazione all'art. 25-septies del Decreto, qualora l'assenza di adeguati presidi determini il contagio del personale dipendente. In questo caso, il contagio potrebbe infatti essere qualificato come infortunio sul lavoro, con l'esposizione del Datore di Lavoro/Legale Rappresentante ad una responsabilità penale per lesioni gravi, gravissime o omicidio colposo in caso di morte del dipendente per Covid-19, nonché con il coinvolgimento dell'ente stesso con una responsabilità 231 ai sensi del menzionato art. 25-septies. Ecco perché risulta fondamentale porre particolare attenzione alla

definizione delle policy di gestione dell'emergenza Covid-19 elaborate in base al rischio evidenziato. Tale attività per garantire l'adeguatezza del Modello 231 dovrà essere poi recepita nella parte speciale ex 25-septies del Modello 231. Da un punto di vista formale, un aspetto spesso e volentieri riscontrato come "critico" e da non sottovalutare è legato all'assenza di coordinamento tra le varie fonti interne che regolano il processo. Più precisamente, la parte speciale del Modello 231 non richiama alle procedure implementate per l'emergenza Covid-19, e viceversa, rendendo meno efficace l'attività di controllo interno dell'OdV. Infine, è importante evidenziare che ciascuna società è tenuta ad informare i membri dell'OdV delle situazioni che comportano un nuovo rischio o l'aggravamento di un rischio esistente, nonché ad aggiornarli delle azioni attuate al fine di mitigare l'eventuale rischio sanzionatorio. La mancanza di un'adeguata comunicazione tra la funzione preposta al coordinamento degli adempimenti relativi alla salute e sicurezza dei luoghi di lavoro nonché della funzione preposta alla protezione dei dati personali e l'OdV, potrebbe pregiudicare le attività di controllo interno proprie di quest'ultimo. Per dare contezza di quanto sia diventata essenziale la corretta gestione e tutela dei dati personali, si riportano di seguito i dati pubblicati dal Garante per la protezione dei dati nella "Relazione annuale 2019", pubblicata lo scorso 23 Giugno 2020.



La Relazione illustra i diversi fronti sui quali l'Autorità è stata impegnata nel corso del 2019 e nei primi mesi del 2020. I numeri riportati non possono che confermare il ruolo preminente che sta

assumendo la tutela dei dati personali anno dopo anno, dall'entrata in vigore del GDPR, maggio 2016, abbiamo assistito ad un graduale aumento di segnalazioni da parte degli Interessati, di ispezioni da parte del Garante e di sanzioni comminate e riscosse. Sono dati significativi che dimostrano, peraltro, l'importanza della rigorosa osservanza delle regole sulla protezione dei dati a fini tanto preventivi quanto rimediali, se non altro per circoscrivere gli effetti delle violazioni come è apparso evidente rispetto alle 1.443 notifiche di violazione dei dati personali ricevute dal Garante nel 2019 da parte di soggetti pubblici e privati. Esse hanno riguardato tentativi di acquisizione di dati personali (credenziali di accesso, dati di contatto o relativi a strumenti di pagamento), accesso abusivo a mail e pec, perdita di dati per effetto di ransomware ecc..

Le esigenze di giustizia e la privacy dei cittadini sono i due punti focali dai quali si sviluppa una dinamica essenziale per la democrazia, resa inevitabilmente più complessa dalle potenzialità delle nuove tecnologie. Il tutto, in un contesto di generale asimmetria informativa tra soggetto passivo e attivo della raccolta dei dati, in cui le tradizionali diseguaglianze rischiano di ripresentarsi in forma sempre più incisiva. Sarà dunque determinante, in questo senso, il rispetto dei principi di necessità e proporzionalità nel ricorso a tali misure: criteri essenziali su cui le Corti europee hanno sinora fondato un rapporto armonico tra libertà, tecnologia e sicurezza.

Conclusioni

Possiamo definire il diritto alla protezione dei dati, come un diritto travagliato perché in costante evoluzione e mai oppressore, perché capace di porsi sempre nella giusta proporzione con gli interessi giuridici che di volta in volta rilevano. Presupposto indefettibile è garantire, senza affievolimenti sia pure momentanei, un diritto di libertà che, anche e soprattutto in un contesto emergenziale come quello del Covid-19, si è dimostrato ancora più determinante. Siamo dinanzi ad una nuova vulnerabilità, certamente non meno insidiosa, rappresentata dal nostro 'io digitale' che troppo spesso vagheggia nella dimensione immateriale del web, esponendo ciascuno di noi alle minacce di una realtà, quale quella digitale, tanto efficiente quanto poco presidiata. Sarebbe forviante e poco intelligente porre la tutela dei dati personali come limite alle necessarie attività profilatesi durante la gestione della pandemia. È importante, invece, operare un corretto bilanciamento tra esigenze di sanità pubblica e tutela individuale in relazione alle diverse indagini risultate fondamentali per il contrasto alla diffusione del Covid-19. Lo stesso concetto di emergenze, del resto, consta di alcune importanti deroghe ai diritti, purché quanto più possibile proporzionate e adeguate. Non devono essere, in altre parole, un punto di non ritorno ma un momento in cui modulare in maniera prudente il rapporto tra norma ed eccezione, coniugando i diritti fondamentali della persona con esigenze solidaristiche. La porzione di sacrificio chiesta

alla persona nel rinunciare alla propria riservatezza dovrà essere direttamente proporzionale alla necessità di proteggere ed esaltare un altro diritto fondamentale come quello giustappunto della salute. Considerare la protezione dei dati come un ostacolo al libero dispiegamento di quelle ritenute come azioni necessarie, non è la corretta chiave di lettura degli sforzi fatti dalle diverse Autorità competenti al fine di garantire uno dei diritti fondamentali di cui ciascun individuo dispone. In questa prospettiva la protezione dei dati assume una funzione di salvaguardia dello Stato di diritto, dinanzi alle continue tensioni imposte dal rapporto quasi sinergico di metodologia tecnologica, necessità e potere di prendere decisioni, rappresentando un essenziale tassello per la difesa dell'identità individuale, ma anche dell'umanità rispetto alla potenza di calcolo. Qual è dunque il vero rischio per la nostra identità digitale e non? Come si naviga in acque inesplorate? La strada da seguire non può che essere quella di operare un costante bilanciamento tra diritti fondamentali, in quanto i recenti avvenimenti non sono un cigno nero, contrariamente a quanto sostenuto dai più. Fra privacy e diritto dovrebbe esistere, almeno nell'immaginario comune, un legame indissolubile, tale da portarci ad affermare che non può esserci privacy senza diritto. I leader dovranno prendere delle decisioni spesso difficili per contemperare diritto alla riservatezza e profitto economico, o ancor di più il diritto alla riservatezza e la tutela alla salute ma dovranno anche trovare un modo per imparare da questo periodo e implementare strategie per evitare che si palesi nuovamente una condizione di assoluta vulnerabilità che porti le persone a privarsi inconsapevolmente di un diritto essenziale come la riservatezza dei dati, specialmente nel caso cui si verifichi un'altra emergenza globale.

BIBLIOGRAFIA

ACCORDO QUADRO EUROPEO SUL TELELAVORO – Bruxelles, 16 luglio 2002

AgID Smart-working: vademecum per lavorare online in sicurezza

Comitato Europeo per la protezione dei dati (EDPB)

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, CEDU, 1950

D.L. 14/2020, *Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza Covid-19*

D.L. 18/2020, *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*

d.P.C.M. 11 Marzo 2020

d.P.C.M. 10 aprile 2020

D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*

D. Lgs. 30 giugno 2003, n.196, *Codice in materia di protezione dei dati personali*

D. Lgs. 10 agosto 2018, n. 101, *Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016*

Decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19*

DPCM 26 Aprile 2020 (ALLEGATO 6), *Ulteriori disposizioni attuative del D.L. 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*

ENISA (European Union Agency for Cybersecurity)

European Data Protection Board

European Court of Human Rights, *Case of J. and Others v. Austria*, 2017

FAQ Garante Privacy -Trattamento dei dati nel contesto lavorativo pubblico e privato nell'ambito dell'emergenza sanitaria

Art. 29 Working Party, *Guidelines on data protection impact assessment*, 2017

Legge 22 maggio 2017, n.81, *Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*

Protocollo Intesa 14 Marzo 2020, *Regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro*

Regolamento 2016/679/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 27 aprile 2016

Statuto dei lavoratori - Legge 300/1970

SITOGRAFIA

Coronavirus e Protezione dei dati in <https://www.garanteprivacy.it>

Termoscanner in azienda e privacy: c'è una soluzione,

<http://www.interlex.it/privacysicurezza/ricchiuto54.html>

[Garante per la protezione dei dati: relazione annuale 2019.](#)

<https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9428236>

Profilo biografico degli autori

Roberta Calderazzo si è laureata in *Relazioni Internazionali* presso l'Università *Luiss Guido Carli* di Roma. Nella stessa Università, ha conseguito il Master di II livello in *Relazioni istituzionali, lobby e comunicazione di impresa*. Ha poi ottenuto il Master di II livello in *Intelligence* presso l'Università della Calabria. Nel 2016 ha completato il tirocinio di formazione e orientamento previsto nell'ambito del Master, presso il dipartimento di Global Security Analysis di Eni S.p.A. Tutor dell'ottava edizione del Master in Intelligence diretto dal Professore Mario Caligiuri e ricercatrice dal 2017 del Laboratorio sull'Intelligence dell'Università della Calabria. Ha curato le appendici del volume, edito da Rubbettino, *Come si comanda il mondo. Teorie, volti, intrecci* di Giorgio Galli e Mario Caligiuri.

F. G. Christian Costantino è docente a contratto di “Sociologia della devianza e Criminologia (SPS/12)” presso l'Università per Stranieri “Dante Alighieri” di Reggio Calabria, già Docente in diversi Master e corsi universitari, ha inoltre assunto incarico di Esperto Criminologo ai sensi dell'ex art. 80 O.P. presso diversi Istituti di Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, D.A.P., Ministero della Giustizia, tra il Centro/Nord Italia. Dottore in Scienze della Comunicazione, specializzato in analisi d'Intelligence, in Criminologia Forense, in Psicologia e Psichiatria Penitenziaria, in Psicotraumatologia, in dinamiche sessuali, in qualità di Ph.D. in Sociologia presso l'Università de Vest di Timisoara si occupa di ricerche in tema di *psy-ops* (“*The social impact of political warfare and psychological operations in shaping perceptions and policies in peacetime*”). In qualità di ricercatore presso il “Centro di Documentazione Scientifica sull'intelligence” e presso l'“Intelligence Lab” dell'Università della Calabria, è particolarmente propenso al facilitare l'edificazione di un ponte tra gli Studi penitenziari e gli Studi di Intelligence per mezzo di ricerche e metodologie applicate. È altresì interessato a studi in tema di associazionismo mafioso, terrorismo ed eversione, etno-psicologia e psichiatria.

Giovanni Gambino, dopo aver completato gli studi in Giurisprudenza prosegue con un M.B.A. presso l'Università di Bologna ed un Master in Analisi Dati. Approfondisce il tema dell'Intelligence presso l'Università della Calabria conseguendo un Master di II livello. Ha conseguito un Data Science Advanced Specialization Program con la John Hopkins University. Presso la Venice International University ha studiato Europrogettazione. Si è specializzato nell'analisi dei network relazionali,

compiendo studi su reti terroristiche e finanziarie. Nel 2008 consegue un diploma di sommelier.

Carmelo Idà è giornalista professionista. Laureato cum laude in Lettere Moderne (indirizzo storico) all'Università degli Studi di Messina, si occupa di informazione e comunicazione politica ed istituzionale, digital corporate communication e brand journalism. Appassionato di Intelligence economica e finanziaria, ha svolto studi di geopolitica, strategia, analisi del rischio e sicurezza, conseguendo prima il Master SIOI in Protezione strategica del Sistema Paese (Roma), poi il Master di II livello in Intelligence dell'Università della Calabria. Ricercatore del laboratorio di Intelligence dell'Unical, ha scritto un saggio su guerre economiche e guerre delle informazioni pubblicato da Rubbettino (Studi di Intelligence, 2019). Attualmente è impegnato in uno studio sui riflessi della recessione economica sullo scacchiere competitivo europeo.

Andreina Morrone è giornalista pubblicista. Laureata con lode in Teorie della Comunicazione e Comunicazione Pubblica all'Università della Calabria con una tesi dal titolo *Sport e politica di regime. La propaganda sportiva nei totalitarismi*, nel 2017 consegue il Master di II Livello in Intelligence dell'Unical con la tesi *Sport e Intelligence. Dalla diplomazia agli analytics*. È membro del Comitato Tecnico Operativo del centro di documentazione scientifica "Intelligence Lab". Si è occupata anche di tutoraggio e di comunicazione pubblica. Attualmente collabora con l'ufficio stampa della Federazione Italiana Bocce (C.R. Calabria) e con la testata web Ottoetrenta.it, per la quale scrive prevalentemente di cronaca sportiva, cultura e spettacolo. È autrice del saggio *Sport e Intelligence. Dalla diplomazia all'analisi dei dati* contenuto nel volume collettaneo "Studi di Intelligence. Una visione sul futuro", a cura di Mario Caligiuri (ed. Rubbettino, 2019).

Antonio Sapio, nato a Cosenza (classe 92), appassionato di investigazione si iscrive alla facoltà di giurisprudenza dell'Università Luiss Guido Carli in Roma, dove nel 2016 consegue la laurea con una tesi sulla computer forensic, ossia le metodologie e le prassi investigative del mondo digitale e telematico, e l'importanza delle prove digitali nel processo penale. Prosegue nell'immediato i suoi studi presso l'Università della Calabria seguendo il Master in Intelligence proposto dall'ateneo, questa volta realizzando una tesi sulle moderne tecniche investigative dei servizi, ossia la Cyberintellince. Il Dott. Sapio ha proseguito la sua formazione alla Corte d'Appello di Roma, dove ha affiancato i Magistrati della I sezione penale, collaborando al loro lavoro e prestando la sua consulenza nell'analisi dei casi riguardanti prove digitali e telematiche, frequentissime nei reati di stalking e di associazione a delinquere. Nel 2018 esce "Studi di Intelligence", lavoro realizzato in collaborazione con il Prof. Caligiuri dell'Unical e gli altri colleghi conosciuti nel Master, curando il

capitolo sulle tecniche di Webint e Socmint.

Alessandra Speranza (Cosenza, 11 aprile 1989), laureatasi presso l'Università della Calabria nel 2014 in Giurisprudenza, con una tesi su “*Fenomeno sportivo e Ordinamento giuridico: la prestazione dell'atleta tra arte e sport*”, collabora per un importante studio legale come praticante avvocato abilitato. Consegue nel 2017 il Master di secondo livello in Intelligence, dopo un periodo di tirocinio presso la *NTT DATA Global IT Innovator* di Milano e una tesi sull'Internet of Everything e la tutela dei dati personali. Specializzatasi in diritto alla Privacy, lavora come Consultant presso la Service Line Security nel reparto Information Risk Management di KPMG. Conseguita l'abilitazione all'esercizio della professione forense, attualmente lavora come Avvocato – Senior Legal Specialist presso lo Studio Associato - Consulenza Legale e Tributaria della suindicata società di consulenza e revisione, facente parte delle Big Four a livello mondiale. È autrice del saggio *Internet of Everything e dati personali: l'Oro nero del nostro tempo* contenuto nel volume collettaneo “Studi di Intelligence. Una visione sul futuro”, a cura di Mario Caligiuri (ed. Rubbettino, 2019).



ISBN 979-12-80111-04-3



9 791280 111043