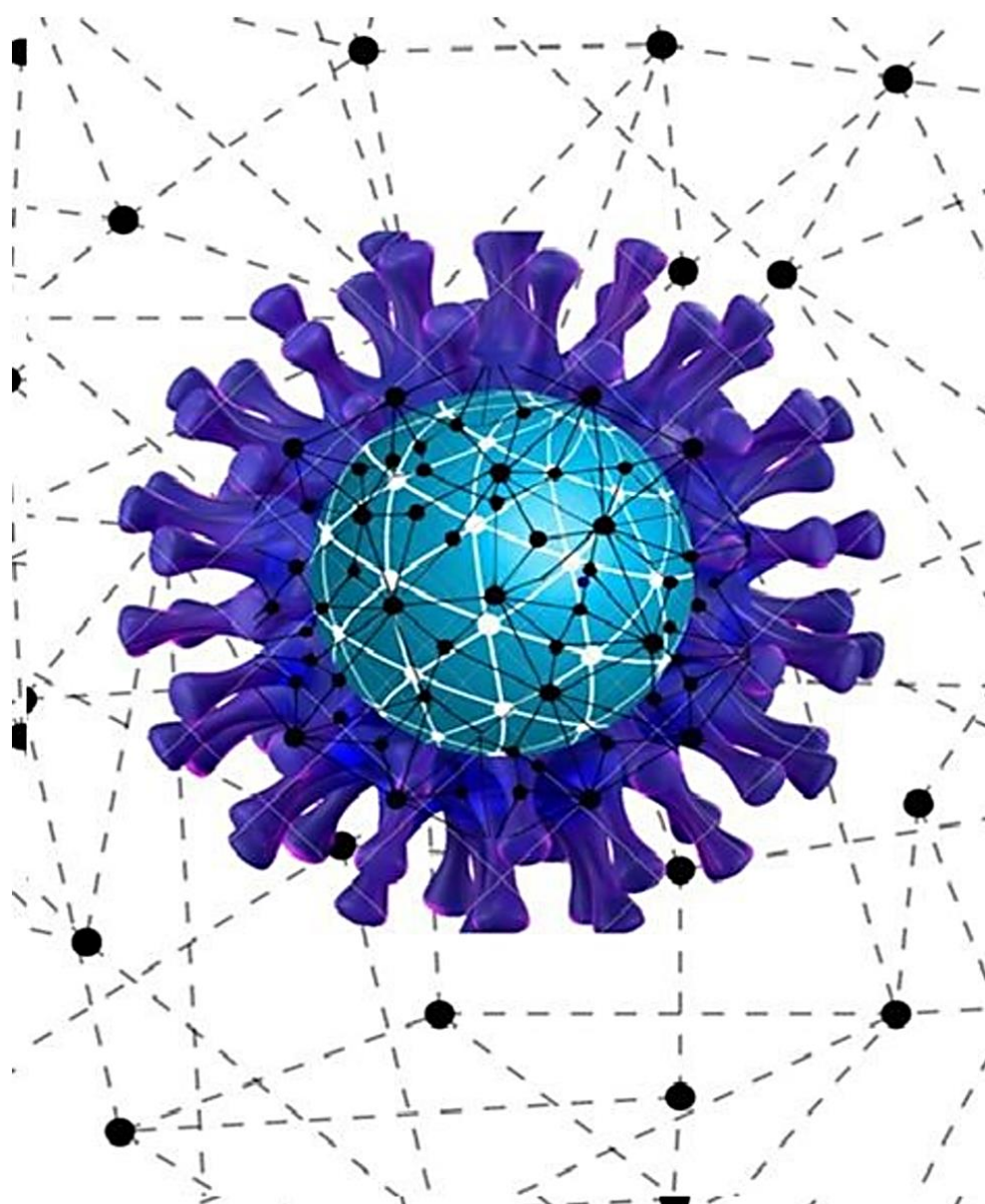


# INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE NELLA PRIMA FASE PANDEMICA DA SARS-CoV2

## Funzioni Intelligence

Liuva Capezzani



© 2024 Liuva Capezzani  
Società Italiana di Intelligence  
SOCINT Press  
c/o Università della Calabria  
Cubo 18-b, 7° piano  
Via Pietro Bucci  
87036 Arcavacata di Rende (CS) – Italia  
<https://www.socint.org>  
ISBN 979-12-80111-52-4

*Tutti i contenuti (testi, immagini, grafica, layout ecc.) presenti in questo elaborato appartengono esclusivamente ai rispettivi proprietari.*



**UNIVERSITÀ DELLA CALABRIA**  
DIPARTIMENTO DI **CULTURE,**  
**EDUCAZIONE E SOCIETÀ**

Master di II livello in  
*“Intelligence”*

**INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE NELLA  
PRIMA FASE PANDEMICA DA SARS-CoV2**

**FUNZIONI INTELLIGENCE**

***Relatore***

Ch.mo Prof. Alessandro POLITI

***Candidata***

Dott.ssa Liuva CAPEZZANI

Matricola 237636

---

**Anno Accademico 2021/2022**

# Indice

Abbreviazioni.....	1
Introduzione .....	3
<b>CAPITOLO 1 – PROPEDEUTICA.....</b>	<b>10</b>
1.1. Potere, informazione e comunicazione .....	11
1.2. Intelligence dell’informazione o della comunicazione?.....	16
1.3. Emergenza, Stato di crisi, comunicazione di crisi.....	26
1.4. Pandemia e minacce alla salute: una questione di protezione o sicurezza (safety/security)?	33
1.5. Salute e sicurezza della salute (Public Health Security) riguardano la sicurezza nazionale e come? .....	38
1.6. Quale Intelligence nella Public Health Security? Le Agenzie di Intelligence devono occuparsi di virus pandemici?.....	42
<b>CAPITOLO 2 – DEBOLEZZE INFORMATIVE E COMUNICATIVE DALL’EMERGENZA ALLO STATO DI CRISI PANDEMICO. FUNZIONI INTELLIGENCE.....</b>	<b>46</b>
2.1 Timeline della pandemia dalla pre-emergenza alla crisi. Cigno nero o cigno bianco? .....	47
2.2 Debolezze informative dell’Intelligence dalla pre-emergenza alla pre-crisi pandemica.....	57
2.3 Debolezze comunicative dei decisori politici dalla pre-emergenza alla pre-crisi pandemica	72
2.4 Effetti delle debolezze informative e comunicative della prima fase pandemica: infodemia, narrative nazionali ed internazionali .....	78
<b>CAPITOLO 3 – TESTIMONIANZE .....</b>	<b>91</b>
3.1. Intervista a Pier David MALLONI, giornalista, Press Operator presso Istituto Superiore di Sanità.....	92
3.2. Tracce dall’esperienza del servizio telefonico di pubblica utilità “1500” del Ministero della Salute	96
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>104</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>111</b>
<b>SITOGRAFIA .....</b>	<b>113</b>
Normativa.....	120
Relazioni .....	120
Circolari.....	120
Verbali Cts .....	120

## **Indice delle figure**

<i>Figura 1 - Ciclo dell'Intelligence</i> .....	17
<i>Figura 2 - Esempi di malattie globali emergenti e ri-emergenti</i> .....	48
<i>Figura 3 - Stato dell'arte della diffusione del SARS-CoV2 in data 11 marzo 2020</i> .....	52
<i>Figura 4 - Public Health Emergency Preparedness Process</i> .....	66
<i>Figura 5 - Prima fase della pandemia: Narrative interne</i> .....	86
<i>Figura 6 - Clusterizzazione regionale delle chiamate (marzo 2020)</i> .....	99
<i>Figura 7 - Motivo di chiamata, Livello unico dal 27 gennaio al 28 febbraio 2020</i> .....	99
<i>Figura 8 - Motivo di chiamata, II Livello unico dal 29 febbraio al 30 aprile 2020</i> .....	100

*La storia è la somma totale delle cose che avrebbero potuto essere evitate.*

**Konrad Adenauer**

## **Abbreviazioni**

AISE – Agenzia delle Informazioni per la Sicurezza Esterna

ANNAO - ASSOMED – Associazione Nazionale Aiuti e Assistenti Ospedalieri

BFV – Bundesamt für Verfassungsschutz, Ufficio federale della Protezione della costituzione

CBRN defence – Chemical, Biological, Radiological and Nuclear defence

CIA – Central Intelligence Agency

COVID-19 – CoronaVirus Disease 2019

CDC – Commissione Sanitaria Municipale di Wuhan (Cina)

COPASIR – Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica.

CTS – Comitato Tecnico Scientifico

DIS – Dipartimento delle informazioni per la sicurezza

DPCM – Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri

Dpi – Dispositivi di Protezione Individuale

EBS – Sorveglianza Basata su Eventi

ECDC – European Centre for Disease Prevention and Control

ELINT – Electronic Signals Intelligence

HUMINT – Human Intelligence

IBS – Sorveglianza Basata su Indicatori

IMINT – Imagery Intelligence

ISIS – Islamic State of Iraq and Sham

I.S.S. - Istituto Superiore di Sanità

MASINT – Measurement and Signature Intelligence

MEDINT – Medical Intelligence

MERS – Middle East Respiratory Syndrome

MERS-CoV – Middle East Respiratory Syndrome Coronavirus Infection

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NCMI – National Center for Medical Intelligence

ODNI – Office of the Director of National Intelligence

OMS – Organizzazione Mondiale della Sanità

OSINT – Open Sources Intelligence

PCP – President’s Critical Brief

PDP – President’s Daily Brief

PHEP – Public Health Emergency Preparedness Process

PHI – Public Health Intelligence

RNA – RiboNucleic Acid

SARR – Sistema di Allarme Rapido e Reazione

SARS – Sindrome Acuta Respiratoria Grave

SARS-CoV2 – Sindrome Acuta Respiratoria Grave da CoronaVirus 2

SIGINT – Signals Intelligence

TECHINT – Technical Intelligence

UE – Unione Europea



## Introduzione

Era circa la terza settimana di gennaio 2020.

Chi attraversava piazza Risorgimento a Roma, portandosi verso il Vaticano, poteva incontrare qualche cittadino straniero asiatico, riconoscibile dal taglio degli occhi, provenire in direzione opposta da via di Porta Angelica, e pensare fra sé e sé: «Che esagerazione, indossare addirittura la mascherina qua!».

Wuhan era appena entrata in *lockdown* il 23 gennaio per la diffusione di un nuovo virus altamente trasmissibile che provocava polmoniti ad eziologia sconosciuta. L'Organizzazione Mondiale di Sanità aveva annunciato la presenza di questo virus in un comunicato ufficiale del 5 gennaio, ma fino ad allora telegiornali e *social media* ne avevano dato poche notizie e scarsa risonanza.

La percezione collettiva che si stava creando era di un evento localizzato, lontano dal nostro Paese e non in grado di minacciarci. La sottovalutazione dell'imminente portata globale della diffusione del virus da SARS-CoV2 sarebbe perdurata in Italia anche oltre la dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020. Una risposta agli eventi in corso che può essere fatta derivare da vuoti informativi e comunicativi di lunga, media e breve durata. Essa ha rivelato da un lato lo stato di impreparazione, culturale, informativa, comunicativa, sanitaria, politica, logica, logistica e di coordinamento, con cui la pandemia avrebbe colto tutti, dall'altro lato soprattutto l'incapacità di riconoscere l'interazione complementare tra le implicazioni omologative del mondo globalizzato e quelle strategiche della *governance* delle diversità delle sue reti relazionali o connettive della società dei *network*, in cui oggi navighiamo a vista.

Eppure, non si trattava di un virus «uscito dal nulla», come disse il presidente Donald Trump. Molti erano stati i segnali e le fonti che avevano allertato circa una probabile pandemia: le precedenti manifestazioni virali e pandemiche dell'aviaria H5N1 nel 1997, della SARS nel

2003, la peste suina del 2009, le dichiarazioni del presidente George W. Bush al National Institute of Health Bethesda nel 2005, la relazione del National Intelligence Council nel 2008<sup>1</sup>, il testo “Spillover” del saggista David Quammen<sup>2</sup>, l’annuncio del 2014 da parte del presidente Barak Obama, le “profezie” dell’imprenditore Bill Gates nel 2015<sup>3</sup> e 2018<sup>4</sup>, le considerazioni del gruppo di transizione presidenziale di Obama nel 2016<sup>5</sup>, nel 2019 il comunicato del Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community<sup>6</sup>, i rapporti del Johns Hopkins Center for Health Security<sup>7</sup> e del Global Preparedness Monitoring Board<sup>8</sup>, il rapporto della simulazione “Crimson Contagion”<sup>9</sup> del Dipartimento di salute e servizi umani degli Stati Uniti, per finire con la relazione annuale 2019 del DIS ((Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza della Repubblica)<sup>10</sup>, consegnata al Parlamento nel gennaio 2020.

Inoltre, spostando l’osservazione dei fatti accaduti da novembre 2019 alla fine del *lockdown* italiano il 4 maggio 2020, possono essere individuate tre finestre temporali in cui sembra essere mancata la capacità di anticipare gli eventi.

---

<sup>1</sup> NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (2008), *Global Trends 2025: A Transformed World*, p.75.  
[https://www.files.ethz.ch/isn/94769/2008\\_11\\_global\\_trends\\_2025.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/94769/2008_11_global_trends_2025.pdf).

<sup>2</sup> QUAMMEN D. (2014), *Spillover*, Adelphi, Milano.

<sup>3</sup> GATES B. (2014), *Technology, Entertainment and Design Conference*, Vancouver, 19.03.2014.

<sup>4</sup> GATES B. (2018), *Innovation for Pandemics*. N Engl J Med. 378, 2057-2060. DOI: 10.1056/NEJMp1806283.

<sup>5</sup> Dalle slides cartacee del “2016 Obama Presidential Transition team” fornite dal prof. Alessandro Politi

<sup>6</sup> OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE (2019), *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community 2019*. Washington, DC: Office of the Director of National Intelligence.  
<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf>.

<sup>7</sup> JOHNS HOPKINS CENTER FOR HEALTH SECURITY (2019), *Preparedness for a High-Impact Respiratory Pathogen Pandemic*, Johns Hopkins University.  
[https://www.centerforhealthsecurity.org/our-work/pubs\\_archive/pubs-pdfs/2019/190918-GMPBReport-respiratorypathogen.pdf](https://www.centerforhealthsecurity.org/our-work/pubs_archive/pubs-pdfs/2019/190918-GMPBReport-respiratorypathogen.pdf).

<sup>8</sup> GLOBAL PREPAREDNESS MONITORING BOARD (2019), *A World at Risk. Annual report on global preparedness for health emergencies*, September 2019.  
[https://www.gpmb.org/docs/librariesprovider17/default-document-library/annual-reports/gpmb-2019-annualreport-en.pdf?sfvrsn=bd1b8933\\_36](https://www.gpmb.org/docs/librariesprovider17/default-document-library/annual-reports/gpmb-2019-annualreport-en.pdf?sfvrsn=bd1b8933_36).

<sup>9</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES (2019), *Crimson Contagion 2019 Functional Exercise Draft After -Action Report*. October 2019, For Official Use Only.  
<https://int.nyt.com/data/documenthelper/6824-2019-10-key-findings-and-after/05bd797500ea55be0724/optimized/full.pdf>.

<sup>10</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazione sulla politica dell’informazione per la sicurezza 2019*.

La prima finestra corre tra novembre 2019 e il 5 gennaio 2020. Trascorrono circa 45 giorni tra il momento in cui il National Center for Medical Intelligence e la CIA trasmettono i primi allarmi sul virus e il momento in cui l'Organizzazione Mondiale di Sanità ne comunica ufficialmente l'esistenza. Un intervallo in cui è mancato un sistema permanente o efficace di monitoraggio della minaccia e un sistema di trasmissione veloce e condivisione integrata dei dati clinici e di sanità pubblica su scala nazionale per la sorveglianza epidemiologica.

La seconda finestra temporale comprende il periodo che va dal 5 gennaio al 31 gennaio 2020, cioè dalla comunicazione ufficiale dell'OMS relativa all'esistenza del virus alla dichiarazione sempre da parte dell'OMS dello stato di emergenza. Durante questi 26 giorni, esattamente il 20 gennaio, le istituzioni sanitarie italiane riscrivono il Piano pandemico ma fino alla dichiarazione dello stato di emergenza, e quindi per 11 giorni, il piano non riesce a preparare il Paese all'emergenza.

La terza finestra corre dal 31 gennaio al 20-21 febbraio 2020, data in cui si registra il primo caso positivo a Codogno e il primo focolaio italiano nel lodigiano. In questo intervallo di tempo si tarda a comunicare degli scenari peggiori che il ricercatore Stefano Merler<sup>11</sup> aveva calcolato con modelli matematici, considerato potessero presentarsi in breve tempo e consegnato alle autorità ai primi di febbraio. Le motivazioni riferite per questo ritardo attengono alla necessità di lavorare in riservatezza per preparare la popolazione all'emergenza, riducendo ed evitando possibili interferenze. La decisione, benché possa essere assunta in buona fede, ha comunque avuto effetti successivi sulla minore capacità della popolazione di intendere la buona fede e riversare fiducia nello Stato. Chiaramente la maggioranza della popolazione si è affidata alle decisioni adottate, ma nel bilancio dei costi e benefici non possono essere evitate riflessioni sugli esiti dei ritardi comunicativi in stato di crisi e del ruolo dell'Intelligence in funzione anche della comunicazione istituzionale.

---

<sup>11</sup> [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_3005\\_1\\_alleg.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3005_1_alleg.pdf).

Quindi, quali fattori possono aver contribuito alla sottovalutazione dei segnali e delle fonti che annunciavano una probabile pandemia in tempi già lontani, alla apparente mancata previsione dei complessi scenari che vuoti informativi e debolezze comunicative durante la pandemia avrebbero diversamente rivelato e creato? Quali conseguenze possono essere riconosciute a seguito di questa sottovalutazione? Quali proiezioni future possono essere delineate per l'attività di Intelligence in funzione della sicurezza nazionale e quindi della previsione, prevenzione e contenimento della diffusione di eventuali prossime altre pandemie?

Il presente lavoro tenta di dare una risposta organizzata a queste domande.

In particolare, lo scopo è di individuare e analizzare alcuni fattori di criticità sia dell'attività informativa dei servizi di Intelligence, potendo distinguere tra l'attività degli apparati statuali e quella dell'Epidemic Intelligence, sia dell'attività comunicativa dei decisori politici e delle istituzioni, segnalando infine la correlazione tra queste criticità, le narrative nazionali e i processi infodemici alla base del disagio e delle disuguaglianze sociali e quindi della destabilizzazione dei percorsi di protezione e sicurezza.

L'analisi è circoscritta al solo prevalente intervallo di tempo intercorso tra novembre 2019 e l'11 marzo 2020, giorno in cui l'Organizzazione Mondiale di Sanità dichiara l'emergenza sanitaria non più una epidemia ma una pandemia globale.

Il lavoro è stato sviluppato adottando nella struttura argomentativa un percorso di riflessione sia deduttiva che induttiva.

Il primo capitolo, "Propedeutica", è affrontato con logica deduttiva e introduce disamine e questioni propedeutiche all'articolazione dei temi posti negli scopi di questo lavoro e sviluppati nel secondo capitolo. In particolare, dopo aver brevemente rappresentato i rapporti tra potere, informazione e comunicazione, si introduce la questione "Intelligence dell'informazione o della comunicazione?". Il quesito assume rilevanza entro la prospettiva di una collaborazione tra cittadini, decisori politici, istituzioni e Intelligence per la costruzione partecipata della sicurezza nazionale di cui l'Intelligence è funzione. Ciò pone la necessità di

un bilanciamento tra la dimensione della segretezza, che attiene per definizione all'attività dei servizi segreti in funzione della sicurezza nazionale, e la dimensione della trasparenza, che attiene all'Intelligence in virtù dello stato democratico entro cui opera almeno in Italia e in virtù della riforma italiana della legge 124/2007<sup>12</sup>. All'interno del capitolo sono poi descritti i costrutti di "Emergenza, stato di crisi e comunicazione di crisi". La questione che si apre è se la comunicazione istituzionale e di crisi verso la popolazione possa assolvere in uno stato di crisi globale come quello pandemico a funzioni Intelligence e se, viceversa, l'Intelligence possa assumere anche funzioni comunicative, oltre che informative, quando il decisore politico, che è «un uomo di Stato» e «non può essere che uomo di Intelligence»<sup>13</sup>, comunica con la popolazione delle decisioni adottate o, come spesso è successo in Italia durante la pandemia, anticipa quelle prossime che sono ancora da adottarsi. In che misura, in altri termini, nei confronti della popolazione si può parlare sia di Intelligence nella comunicazione che di comunicazione nell'Intelligence? Il capitolo prosegue con altre domande fondamentali e cioè se la pandemia e le minacce alla salute siano una questione di protezione o sicurezza (*safety o security?*), se protezione e sicurezza della salute (Public Health Security) riguardino la sicurezza nazionale, infine la questione di quale Intelligence intervenga nella Public Health Security: le Agenzie di Intelligence devono occuparsi di virus pandemici? Sono questioni che anticipano alcuni dei fattori di debolezza informativa e comunicativa da parte delle agenzie internazionali di Intelligence e dei decisori politici, perché parte della sottovalutazione dei segnali e delle fonti che allertavano di una probabile pandemia può essere attribuita alla prevalente contrazione della vigilanza Intelligence su minacce militari o ibride economiche e

---

<sup>12</sup> Legge 3 agosto 2007, n. 124, GU Serie Generale n.187 del 13-08-2007.

[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2007-08-13&atto.codiceRedazionale=007G0139&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2007-08-13&atto.codiceRedazionale=007G0139&elenco30giorni=false).

<sup>13</sup> CALIGIURI M. (2021), *Giulio Andreotti e l'Intelligence*, in *Caligiuri (2021)* (a cura di), Rubbettino, Soveria Mannelli, p.24.

*cyber*, con generale esclusione delle minacce biologiche sanitarie dal perimetro delle aree di interesse per la sicurezza nazionale.

Il secondo capitolo, “Debolezze informative e comunicative dall’emergenza allo stato di crisi pandemico. Funzioni Intelligence”, adotta un approccio più induttivo, iniziando con dati fattuali relativi alla *timeline* della pandemia dalla pre-emergenza alla crisi e alle allerte pregresse di un cigno che proprio nero<sup>14</sup> non era, per poi successivamente rappresentare e argomentare alcune debolezze sia dell’attività informativa dell’Intelligence, potendo distinguere tra l’attività degli apparati statuali e quella dell’Epidemic Intelligence, sia dell’attività comunicativa dei decisori politici e delle istituzioni. Sono quindi illustrate le ricadute di tali debolezze sulla generazione dell’infodemia, delle narrative nazionali ed internazionali con esiti destabilizzanti sulle relazioni internazionali tra Stati, sulla reputazione nazionale, sulla tenuta sociale, economica e quindi sulla sicurezza nazionale.

Il terzo capitolo propone due “Testimonianze”, una di approfondimento sui vuoti informativi riscontrati, dall’analisi fin qui condotta nell’attività del Comitato Tecnico Scientifico diretto da Borrelli a febbraio 2020, e una sull’attività svolta dal “Servizio di risposta al cittadino e di pubblica utilità 1500” attivato dal Ministero della Salute il 27 gennaio 2020. Il primo approfondimento è stato realizzato con un’intervista al giornalista Pier David MALLONI, *press operator* presso l’Istituto Superiore di Sanità. La seconda testimonianza intende rappresentare la comunicazione istituzionale come funzione dell’attività Intelligence dove il cittadino partecipa costruendo significati e scenari di verità.

Nelle conclusioni si tenta di rispondere ai quesiti iniziali, rilevando come, a fronte dei tanti scenari critici emersi nella *governance* della pandemia, ve ne siano stati tanti altri di pregressi alla pandemia che la pandemia ha scoperto o esacerbato. Dall’opportunità geopolitico, competitivo, economico, reputazionale tra Stati globalizzati e interconnessi, alla fragilità stessa

---

<sup>14</sup> TALEB N.N. (2009), *Il cigno nero. Come l’improbabile governa la nostra vita*, Il Saggiatore, Milano.

del sistema globalizzato, non capace di avere un coordinamento uniforme, divergente sulle priorità di valore sanitario ed economico, alla difficoltà di declinare univocamente la salute a «diritto dell'individuo e interesse della collettività»<sup>15</sup> senza aprire il conflitto tra legge e libertà individuale, tra protezione individuale e sicurezza collettiva o nazionale, e infine al disagio e alle disuguaglianze sociali. Su tutto la pandemia ha rivelato la già presente società della disinformazione, cioè l'eccesso di informazione da un lato ed il basso livello di istruzione della popolazione dall'altro, e che all'impatto con la crisi pandemica ha aggravato le forme e la percezione del disagio e delle disuguaglianze sociali con esiti destabilizzanti per la sicurezza nazionale.

Sono inoltre tracciati elementi di efficacia e non efficacia della gestione informativa e comunicativa della *governance* della crisi nell'intervallo di tempo considerato e sono indicate possibili lezioni da apprendere nelle funzioni Intelligence per il futuro.

---

<sup>15</sup> ARTICOLO 32, Costituzione della Repubblica Italiana, Parte I, Titolo II- Rapporti etico-sociali.  
<https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-i/titolo-ii/articolo-32>.

## **CAPITOLO 1 – PROPEDEUTICA**

- 1.1. Potere, informazione e comunicazione*
- 1.2. Intelligence dell'informazione o della comunicazione?*
- 1.3. Emergenza, Stato di crisi, comunicazione di crisi*
- 1.4. Pandemia e minacce alla salute: una questione di protezione o sicurezza (safety/security)?*
- 1.5. Salute e sicurezza della salute (Public Health Security) riguardano la sicurezza nazionale e come?*
- 1.6. Quale Intelligence nella Public Health Security? Le Agenzie di Intelligence devono occuparsi di virus pandemici?*



## 1.1. Potere, informazione e comunicazione

Lo scrittore Moisés Naím scrive in “The end of power” che «il potere struttura la società e aiuta a governare le relazioni e ad armonizzare le relazioni tra gli individui»<sup>16</sup>.

L’esercizio del potere, ovvero la regolamentazione dei processi di adattamento tra individui e società, si è sempre declinato nel corso della storia nel controllo degli strumenti necessari alla migliore convivenza tra singoli attori sociali e gli specifici *habitat* culturali di appartenenza<sup>17</sup>. Nell’epoca della società della comunicazione il potere orienta prevalentemente il suo controllo sulla comunicazione mass-mediatica.

Il sociologo Manuel Castells in “Comunicazione e Potere” scrive che:

«Il potere è la capacità relazionale che permette a un attore sociale di influenzare asimmetricamente le decisioni di altri attori sociali in modo tale da favorire la volontà, gli interessi e i valori dell’attore che esercita il potere»<sup>18</sup> e che «il potere si fonda sul controllo della comunicazione»<sup>19</sup>.

Infatti, citando lo storico Dan Schinller, secondo cui

«La comunicazione è la condivisione di significato tramite lo scambio di informazioni. Il processo di comunicazione è definito dalla tecnologia della comunicazione, dalle caratteristiche dei mittenti e dei destinatari dell’informazione, dai loro codici culturali di riferimento e protocolli di comunicazione, dalla portata del processo di comunicazione. Il significato non può essere inteso che nel contesto delle relazioni sociali in cui informazioni e comunicazioni vengono elaborate»<sup>20</sup>,

Castells afferma che è solo nel processo di azione comunicativa che gli attori sociali realizzano sia capacità relazionali che costruzione di senso<sup>21</sup>.

Castells specifica, inoltre, il concetto di “*asimmetria*”, intendendo «che se anche in una relazione l’influenza è sempre reciproca, nelle relazioni di potere c’è sempre un maggior grado di influenza di un attore sull’altro»<sup>22</sup>. Tale influenza può essere più o meno efficace a seconda che il processo di azione comunicativa con cui si realizza sia in grado di generare protocolli di

---

<sup>16</sup> NAIM M. (2013), *The end of power*, Basic Books, New York; trad.it L. Santi, L. Tasso, *La fine del potere*, Mondadori, Milano 2013, p. 28.

<sup>17</sup> CECI A. (2011), *Cosmogonie del potere*, Babylon Editore, Firenze.

<sup>18</sup> CASTELLS M. (2017), *Comunicazione e Potere*, Ube e Paperback, San Giuliano Milanese, p.1.

<sup>19</sup> *Ivi*, LVIII.

<sup>20</sup> SCHINLLER D. (2007), *How to Think about Information*, University of Illinois Press, Urbana, p.18.

<sup>21</sup> CASTELLS M., *Comunicazione e Potere*, cit., p. 4.

<sup>22</sup> *Ivi*, p. 2.

comunicazione diversificati per strati e contesti di ricezione multiculturali<sup>23</sup>, quindi globali e locali identitari.

Con l'avvento della globalizzazione, della connettività dei *network*, delle nuove tecnologie digitali e della comunicazione digitale, la ricerca di potere si sposta però dal controllo della comunicazione e dei *mass-media* al controllo delle reti, potendo con esse sfruttare sia le molteplici connessioni entro cui la comunicazione si realizza e moltiplica sia l'asimmetria di potere tra chi costruisce algoritmi di profilazione utili a cooptare consensi e chi cede le proprie informazioni a quegli algoritmi.

Il passaggio dal potere sul controllo della società della comunicazione a quello sul controllo della società dei *network* genera nella frammentazione digitale dei confini spazio-temporali della comunicazione, nel suo implicato *surplus* informativo e nelle manipolazioni degli algoritmi, una profonda discrepanza tra realtà e percezione della realtà e una conseguente società della disinformazione<sup>24</sup>. Secondo il professore Mario Caligiuri, nella società della disinformazione, che confonde la ricerca di senso e significato, la comunicazione è sovvertita e si trasforma nel suo contrario, da presupposto indispensabile di legittimazione di ogni sistema politico e sociale a «elemento di oppressione, di condizionamento e di controllo»<sup>25</sup>.

A venir meno è l'unità, tra informazione, atto del comunicare, comprensione e contesti di ricezione, che definisce la comunicazione entro la teoria dei sistemi del sociologo e filosofo Niklas Luhmann<sup>26</sup>.

Per Luhmann la comunicazione inizia con la comprensione e non con l'atto del comunicare. Chi comunica anticipa l'atto di essere compreso, in quanto l'informazione più che essere un dato trasferibile rappresenta una selezione fra più scelte possibili entro particolari sistemi ricettivi che ne determinano il valore informativo: è, in un'affermazione sintetica

---

<sup>23</sup> CASTELLS M. *Comunicazione e Potere*, p.62.

<sup>24</sup>CALIGIURI M. (2018), *Introduzione alla Società della Disinformazione. Per una Pedagogia della Comunicazione*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.

<sup>25</sup> *Ivi*, p.47.

<sup>26</sup> LUHMANN N. (2018), *Introduzione alla teoria dei sistemi*, Pensa Multimedia Editore, Lecce.

dell'antropologo Gregory Bateson, «una differenza che crea una differenza»<sup>27</sup>. Dove i sistemi perdono confini spazio-temporali, cioè una definizione di contesto, diventa difficile capire l'orizzonte ricettivo, il fronte d'onda che impatta con l'informazione e gli attribuisce senso.

Ciò implica due aspetti.

Il primo è che, mentre l'informazione è un fatto, un dato, una notizia, un'azione, la comunicazione è invece una relazione perché prevede che ci sia un destinatario, una percezione e un *feedback*<sup>28</sup>.

Il secondo è che la comprensione connette l'informazione e l'atto del comunicare comprendendo sé stessa e con ciò assegnando alla comunicazione un valore autopoietico, cioè che si autorigenera e rinnova. La comprensione anticipata nella comunicazione può essere per Luhmann invalidata dal ricevente e il «processo giunto al punto della comprensione può adottare o rifiutare quello che ha compreso come premessa per un'ulteriore comunicazione»<sup>29</sup>.

In altri termini, la comunicazione non trasferisce informazioni selezionate entro i sistemi a cui appartengono, ma genera, anticipa e riproduce significati nell'unità di informazioni, atto del comunicare e comprensione. Ad esempio, quando il presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte ha comunicato con il decreto legge del 9 marzo 2020<sup>30</sup>, due giorni prima della dichiarazione dello stato di pandemia globale da SARS-CoV2 da parte dell'OMS, che di lì a breve sarebbe entrato in vigore il confinamento nazionale come misura di contenimento della diffusione del virus, sapeva, dato lo stato emergenziale collettivo, che la comunicazione poteva essere appresa e compresa dalla popolazione. La stessa comunicazione ha però generato interpretazioni diverse circa l'idoneità della misura adottata, quindi dell'informazione. C'è chi

---

<sup>27</sup> BATESON G. (2013), *Verso un'ecologia della mente*, Adelphi, Milano.

<sup>28</sup> CECI A. (2007), *Intelligence e Democrazia. La relazione responsiva nella società della comunicazione*, Rubbettino Editore, Catanzaro, p. 62.

<sup>29</sup> LUHMANN N., *Introduzione alla teoria dei sistemi*, cit., p. 255.

<sup>30</sup> DECRETO DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 9 marzo 2020, m. 14, GU Serie Generale n. 62 del 9-3-2020 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/03/09/62/sg/>.

in essa ha visto una misura di protezione e salvaguardia della salute, chi invece un limite al diritto delle libertà individuali come sancito dall'Articolo 13 della Costituzione Italiana<sup>31</sup>. Le diverse risposte sono da attribuirsi a contesti di pensiero orientate culturalmente in modo diverso. Questi contesti hanno generato sia accettazione che rifiuto della comunicazione, con consensi e non consensi declinati in nuove produzioni comunicative nell'opinione pubblica e tra cittadini e decisori politici.

Nella prospettiva autopoietica la comunicazione non è quindi come per il politologo Jürgen Habermans<sup>32</sup> un agire comunicativo sempre orientato al consenso, ma un processo autonomo che si auto-osserva e che si struttura su accettazione/rifiuto della comprensione anticipata e su generazione di nuovo significato.

Ora la domanda che discende è questa: l'Intelligence, in quanto funzione del potere, si deve limitare ad essere intesa come scienza dell'informazione o può contemplarsi, in quanto anche disciplina della complessità, della conoscenza e produzione di significato, come pure scienza della comunicazione e della relazione comunicativa?

In teoria una risposta affermativa è data per inferenza.

Se l'Intelligence è una funzione del potere e la funzione storica del potere si traduce nel controllo degli strumenti con i quali gli attori sociali realizzano la propria convivenza entro *habitat* storico-geografici e culturali specifici, possiamo inferire due importanti corollari. Il primo è che l'Intelligence si colloca nelle varie epoche storiche lì dove sono gli strumenti e le regole che controllano gli strumenti. Il secondo è che, siccome oggi lo strumento controllato dal potere è il *network*, il *cyberspace*, allora l'Intelligence dovrebbe essere intesa non solo come scienza della conoscenza ma anche della relazione connettiva o della connettività relazionale. È infatti nel *network* e nel *cyberspace* che il più alto numero di attori sociali può essere

---

<sup>31</sup> ARTICOLO. 13, Costituzione della Repubblica Italiana.

<https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-i/titolo-i/articolo-13>.

<sup>32</sup> HABERMANS J. (1981), *Teoria dell'agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna.

intercettato e influenzato su dimensione globale, lì le regole che controllano questo strumento attengono alla capacità di programmarlo, cioè alle connessioni, e secondo Castells «all'abilità di generare, diffondere e condizionare i discorsi che inquadrano l'azione umana»<sup>33</sup>. È sempre lì, inoltre, che le comunicazioni prodotte dalle connessioni possono essere sia quelle del potere mass-mediatico che del contropotere dell'autocomunicazione mass-mediatica<sup>34</sup>. È lì, infine, che, a causa della varia stratificazione culturale degli attori sociali e del *surplus* informativo, sono generati plurimi e contraddittori significati e scenari di verità, distanti dalla realtà.

In pratica però, le cose non stanno ancora proprio così, e la risposta in pratica andrebbe ancora esplorata.

---

<sup>33</sup> CASTELLS M., *Comunicazione e Potere*, cit., p. 56.

<sup>34</sup> Per autocomunicazione di massa Castells intende «un processo di comunicazione interattiva che dispone della potenzialità di raggiungere un pubblico di massa, ma in cui la produzione del messaggio è autogenerata, il reperimento dei messaggi è autodeterminato e la ricezione e il ricombinamento del contenuto delle reti di comunicazione elettronica sono autoselezionati» (Ivi, p.12). Per Castells «la resistenza al potere si ottiene mediante i medesimi due meccanismi che nella società in rete costituiscono il potere: i programmi delle reti e le comunicazioni tra reti», (Ivi, p.49). Questo è il motivo per cui oggi i potenti si trovano sotto la costante paura di essere sorvegliati dai network autonomi, non sottoposti al loro controllo», (Ivi, p. XXXVI).

## 1.2. Intelligence dell'informazione o della comunicazione?

Il “Glossario Intelligence”, pubblicato da Gnosis a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri, definisce l’Intelligence come:

«a) Il prodotto dell’elaborazione di una o più notizie di interesse per la sicurezza nazionale. In questa accezione, corrisponde al termine informazione, come utilizzato dal Legislatore italiano nella legge istitutiva del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica. Il vocabolo, largamente impiegato anche in ambito nazionale, ha valenza generica; viene quindi spesso accompagnato da aggettivi intesi a specificarne finalità (strategica, tattica, operativa), natura (situazionale o previsionale), fonte di provenienza o materia cui si riferisce (economico-finanziaria, militare, etc.).

b) Insieme delle funzioni, delle attività e degli organismi coinvolti nel processo di pianificazione, ricerca, elaborazione e disseminazione di interesse per la sicurezza nazionale»<sup>35</sup>.

Secondo queste due accezioni l’Intelligence indica sia un’attività di ricerca informativa di interesse per la sicurezza nazionale, sia il prodotto di tale attività, identificato nell’acquisizione di informazione.

Per il prof. Alessandro Politi «l’Intelligence è una sfera del sapere ed un sottosistema complesso di potere, il cui scopo è la ricerca, la raccolta, l’analisi e la disseminazione d’informazioni pertinenti per un decisore, in modo tale da assisterlo nella decisione»<sup>36</sup>. Tale definizione fa luce su ulteriori aspetti:

- «l’Intelligence è una sfera del sapere», cioè un’attività euristica di ricerca informativa il cui prodotto non coincide esattamente con una raccolta di informazioni ma con una conoscenza derivata dalla loro elaborazione. Tale attività segue rigorosamente un metodo scientifico ed ermeneutico<sup>37</sup> ed è declinata nelle fasi, non sempre lineari e spesso retroattive, del ciclo dell’Intelligence<sup>38</sup> (Fig.1).

<sup>35</sup> GLOSSARIO INTELLIGENCE, 2019, p.58.

<https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2019/06/glossario-intelligence-2019.pdf>.

<sup>36</sup> Dagli appunti delle lezioni della XI Edizione del Mater in Intelligence presso l’Università della Calabria.

<sup>37</sup> ANTISERI D., SOI A., (2013), *Intelligence e metodo scientifico*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.

<sup>38</sup> Termine che descrive il complesso delle fasi in cui si articola l’attività di informazione per la sicurezza. “Tali fasi, possono essere così individuate: 1) determinazione da parte delle Autorità di governo del tipo di informazioni da ricercare (nel linguaggio specialistico italiano si parla di «fabbisogno informativo»,

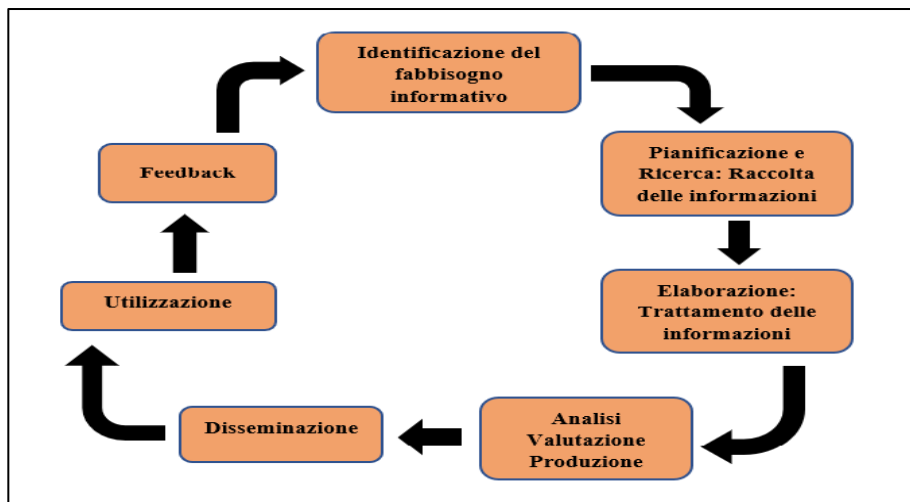


Figura 1 - Ciclo dell'Intelligence<sup>39</sup>

- «L'Intelligence è un sottosistema del potere». Il potere può essere sia quello degli attori statuali che non statuali. L'Intelligence come processo scientifico ed ermeneutico di raccolta informativa e produzione di conoscenza, più o meno extragiuridico, può essere appannaggio sia degli apparati statali, cioè delle agenzie di informazioni per la sicurezza esterna/interna, sia di altri organi informativi, come le agenzie investigative, il giornalismo d'inchiesta, le imprese multinazionali, i servizi di banche e compagnie assicurative, crimine organizzato. Ciò accade indipendentemente dalla condizione che questo processo sia nell'interesse della sicurezza nazionale o di quella privata, o dalla condizione che una sempre più diffusa cultura della sicurezza debba implicare un sinergico coordinamento tra apparati statali, privati, *media*, università e cittadini.

- «Il prodotto Intelligence deve essere pertinente per il decisore, in modo tale da assisterlo nella decisione». L'affermazione segnala due aspetti. Il primo è che il decisore, statale o non statale, è la parte più rilevante del ciclo dell'Intelligence, sia perché determina la domanda

---

concretamente articolato in «obiettivi informativi»); 2) «pianificazione informativa», cioè, stesura del piano delle attività di ricerca necessarie per il perseguimento degli obiettivi informativi e l'individuazione delle corrispondenti risorse umane e finanziarie; 3) «ricerca informativa» vera e propria, condotta secondo le varie metodologie [...] (HUMINT, [...] SIGINT, [...] ELINT, [...] IMINT [...] ecc.); 4) «elaborazione», che è l'insieme delle attività-tecniche e logico-concettuali-necessarie per trasformare la notizia, vale a dire l'elemento conoscitivo di base, in informazione utile alla tutela della sicurezza nazionale" (ANTISERI D., SOI A., (2013), *Intelligence e metodo scientifico*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, p. 98). Ulteriori fasi sono quelle della disseminazione dei prodotti intelligence ai fruitori, della loro utilizzazione e del feedback che consente di valutare le fonti, verificare l'analisi e riorientare il processo di ricerca.

<sup>39</sup> Fonte: Slides dalle lezioni Corso Fad sulle Minacce Biologiche dell'Istituto Gino Germani.

informativa, sia perché partecipa della pianificazione di strategie di acquisizione di informazioni e di essa decide, sia perché in ultimo utilizza il prodotto Intelligence. Il secondo è che la pertinenza del prodotto Intelligence alla finalità di assistere il decisore non è scontata. Infatti, la finalità dell'acquisizione del prodotto informativo è quella di ottenere conoscenza strategica di carattere «situazionale e previsionale» che dia un vantaggio decisionale<sup>40</sup> rispetto a possibili scenari di minaccia non ancora manifesti per il decisore. Perché tale conoscenza possa offrire questo vantaggio occorre da un lato che le domande del decisore siano poste su questioni significative, e che quindi egli abbia la competenza, politica o professionale, per individuarle e chiarirle. Dall'altro lato, occorre che questa conoscenza non venga sottovalutata, quindi che rappresenti una reale “separazione del grano dalla paglia” e che venga presentata nel modo più efficace possibile, in modo preciso, conciso, centrato, esaustivo, attendibile, perché il decisore possa comprenderla. Entrambe queste condizioni attengono alla importante relazione, ovvero comunicazione tra decisori e comunità di Intelligence: i «problemi, quelli relativi alla relazione distorta tra decisore politico ed apparati d'Intelligence è la più grave e la più pericolosa»<sup>41</sup>.

Possiamo perciò parlare di Intelligence dell'informazione con riferimento al fabbisogno informativo e alla ricerca ed elaborazione delle informazioni, e di Intelligence della comunicazione con riferimento allo scambio relazionale tra comunità Intelligence e decisori.

Può esistere una comunicazione oltre che tra attori Intelligence e decisori statali/istituzionali/privati, anche tra attori Intelligence e cittadini? Può darsi un'adeguata

---

<sup>40</sup> «La chiave per le vittorie guidate dall'intelligence potrebbe non essere la raccolta di “verità” oggettive quanto l'acquisizione di un vantaggio informativo o di un vantaggio competitivo su un avversario. Un tale vantaggio può dissolvere il dilemma di un decisore e permettergli di agire. Questa capacità di lubrificare la scelta è il vero obiettivo dell'intelligence», (Jennifer Sims). Director of National Intelligence, (2008) *Vision 2015: A Globally Networked and Integrated Intelligence Enterprise*, p.8.

<sup>41</sup> PAGANI A. (2019), *Manuale di Intelligence e Servizi Segreti. Antologia per Principianti, Politici e Militari, Civili e Gente Comune*. Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, p.438.



attività Intelligence, che per natura è riservata, in una possibile funzione comunicativa tra attori della comunità Intelligence e popolazione civile?

Inizialmente, la legge 801/1977<sup>42</sup> dei nuovi Servizi stabiliva l'obbligo dello scambio informativo reciproco, prevedendo che «il SISMI ed il SISDe debbono prestarsi reciproca collaborazione e assistenza» (art. 7) e che «tutti gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria debbono fornire ogni possibile cooperazione agli agenti dei Servizi» (art. 9).

Oggi, lo scambio informativo è per il ricercatore Aldo Giannuli anima e ragion d'essere della comunità d'Intelligence in cui ogni singolo individuo è inserito. Le notizie contenute nel prodotto informativo hanno perciò più un valore di scambio che un valore d'uso diretto, «perché una notizia è tanto più buona quanto più consente di ottenerne un'altra in cambio»<sup>43</sup>.

«Quanti dirigenti di security di impresa sono ex funzionari di servizi segreti di Stato? E quanti giornalisti fanno il “doppio lavoro” per conto di un servizio informativo? E quanti titolari di agenzie investigative sono ex poliziotti? Dunque, non stupisce affatto che ciascuno usi i contatti personali passati e ne aggiunga di nuovi. La comunità è un sistema organizzativo nel quale interagiscono diverse organizzazioni che compongono la “comunità dell'Intelligence” che non conosce confini netti né fra le diverse tipologie di lavoro, né fra servizi di un paese e servizi di un altro. È logico e normale che l'agente del servizio segreto militare della *Curlandia* (così non si offende nessuno), scambi notizie con un collega del servizio di Atlantide che, a sua volta, scambia notizie con un giornalista del suo paese, che ha fra le sue fonti una agenzia investigativa che a libro paga un operatore della security della multinazionale “Corporation Steel” dove opera un dirigente in pensione dei servizi *curlandesi* che scambia informazioni con i suoi ex colleghi, eccetera»<sup>44</sup>.

Se si intende lo scambio informativo come forma di comunicazione, allora per Giannuli esiste un'attività comunicativa di tipo Intelligence. Essa però rimane interna ad un servizio specifico, un'agenzia investigativa, un'attività giornalistica, non necessariamente ad una comunità Intelligence, cioè tra attori che specificamente hanno svolto o svolgono funzioni di

---

<sup>42</sup> Legge 24 ottobre 1977, n.801, GU Serie Generale n.303 del 07-11-1977.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1977/11/07/077U0801/sg#:~:text=1.,dalla%20Costituzione%20a%20suo%20fondamento>.  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1977/11/07/077U0801/sg#:~:text=1.,dalla%20Costituzione%20a%20suo%20fondamento>.

<sup>43</sup> GIANNULI A. (2019) *Glossario dell'Intelligence*, Osservatorio Globalizzazione.  
<https://osservatorioglobalizzazione.it/osservatorio/glossario-dellintelligence/>.

<sup>44</sup> Ibidem

raccolta informativa in ordine alla sicurezza (*security*), e comunque con scambi regolati tra servizi dello stesso paese e molto regolati con servizi di altri paesi, anche in contesto NATO.

In altri termini, non esiste, almeno in linea teorica o su un piano tassonomico né tanto meno su un piano normativo, una comunicazione Intelligence tra attori della comunità Intelligence e popolazione civile.

L'espressione "comunicazione" compare d'altra parte nel Glossario Intelligence in forma qualificata alla voce "Comunicazione Istituzionale":

«Attività volta a stabilire con l'opinione pubblica un rapporto di trasparenza, pur nel rispetto della riservatezza che necessariamente contraddistingue il comparto Intelligence. Introdotta dalla legge 124/2007 – che la ha affidata al Dipartimento delle informazioni per la sicurezza – si esplicita in iniziative finalizzate a far conoscere, anche attraverso un sito web dedicato, i compiti degli organismi informativi nonché le linee essenziali dell'organizzazione e dell'attività»<sup>45</sup>.

La comunicazione istituzionale si inserisce quindi nell'ambito della promozione e diffusione della cultura della sicurezza, ma non rientra, così definita, nello specifico processo ermeneutico dell'Intelligence. Fondamentalmente è inconciliabile con la riservatezza degli "arcana imperii", i segreti del potere, e monodirezionale, dalle istituzioni al cittadino: ne sono espressione oltre i siti *web* anche la pubblicazione annuale del DIS o riviste specialistiche e ufficiali come Gnosis.

Caligiuri nell'introduzione al testo dell'ex ufficiale della CIA David Robert Steel, "Intelligence. Spie e segreti in un mondo aperto" scrive:

«A mio avviso, l'attività di Intelligence è un'area che ricade in pieno nell'ambito della comunicazione istituzionale. E ciò per una duplice ragione: da un lato i decisori pubblici hanno necessità di avere a disposizione informazioni complete e tempestive, per tutelare al meglio la società nazionale; dall'altro la raccolta e la diffusione delle informazioni nel settore pubblico sono strategiche per il consenso democratico, lo sviluppo economico e la sicurezza. In entrambi i casi questi fenomeni sono tipici della comunicazione istituzionale, cioè di quell'area della comunicazione pubblica che si occupa dei mezzi, dei contenuti e degli effetti della comunicazione tra potere pubblico e società»<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> GLOSSARIO INTELLIGENCE, cit., p.32.

<sup>46</sup> CALIGIURI M. (2002), *Introduzione*, in STEELE D. R. (2002), *Intelligence. Spie e segreti in un mondo aperto*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, p.12.

Che la comunicazione istituzionale possa avvalersi dell'Intelligence come disciplina scientifica di rilevazione delle informazioni e disseminazione strategica delle conoscenze è condivisibile. Più discutibile è sostenere che l'Intelligence possa avvalersi della comunicazione istituzionale o di altre forme di comunicazione, dove sia previsto il *feedback* da parte della popolazione, come strumento e oggetto di studio per tutelare gli interessi e la sicurezza nazionale. Lo stesso Caligiuri già nel 2001 argomentava: «Si pone quindi il legittimo problema di come contemperare la comunicazione istituzionale con la necessaria riservatezza dell'attività dei Servizi. Scrive opportunamente Francesco Cossiga: “I servizi segreti sono efficienti solo se sono segreti”»<sup>47</sup>.

Il problema in realtà sembra sollevato, oltre che dalla natura più o meno segreta e/o riservata dell'attività Intelligence, che a partire dalla legge 124/2007<sup>48</sup> ha comunque acquisito una dimensione di maggiore trasparenza democratica, anche da altri tre possibili fattori:

1) La prevalente attenzione all'analisi operativa, tecnica e tattica su quella strategica nell'ambito dell'attività Intelligence<sup>49</sup> impedisce di riconoscere che il valore euristico dell'attività dell'Intelligence non risiede nell'apprendimento di una notizia in sé, o nell'accumulo di più notizie e informazioni, ma risiede nella conoscenza. Questa a sua volta è il prodotto di due condizioni interdipendenti. La prima è l'interpretazione che segue l'individuazione, la selezione e l'analisi del dato acquisito per il soddisfacimento della richiesta o del fabbisogno informativo. L'interpretazione però ha bisogno della comprensione del contesto in cui il dato è raccolto, secondo anche la teoria dei sistemi di Luhmann<sup>50</sup>, e il riferimento al contesto non sempre è tenuto in debita considerazione. Basti considerare che spesso il processo di raccolta e analisi dei dati non avviene in maniera

---

<sup>47</sup> MOSCA C., CALIGIURI M., DI NUNZIO R., SORICE M. (2001), *La comunicazione istituzionale e la comunicazione dell'Intelligence*, Per Aspera ad Veritatem .20 Gnosis 20, 2001. <https://gnosis.aisi.gov.it/sito/Rivista20.nsf/servnavig/7>.

<sup>48</sup> Legge 3 agosto 2007, n. 124, GU Serie Generale n.187 del 13-08-2007, cit.

<sup>49</sup> GORELICK R. (2021), *Prefazione* in Teti A. (2021), *Spycraft Revolution. Spionaggio e Servizi Segreti nel Terzo Millennio*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, p. 34.

<sup>50</sup> LUHMANN N., *Introduzione alla teoria dei sistemi*, cit.

sequenziale ma in parallelo<sup>51</sup>. La seconda condizione è il processo di disseminazione alle autorità, che offre la condizione per trasformare il prodotto informativo da informazione scientificamente controllata ed oggettiva a comunicazione, cioè a conoscenza condivisibile. Se per Steele<sup>52</sup> la disseminazione è l'ultima delle fasi del processo Intelligence che si conclude in un prodotto informativo tale per cui l'Intelligence altro non è che «un tipo di informazione che è stata scoperta, discriminata, distillata e disseminata a seconda della necessità di un politico in un dato momento in un determinato luogo», per il sociologo Alessandro Ceci<sup>53</sup> la disseminazione è la fase in cui l'informazione è trasformata in conoscenza in virtù, oltre che della condivisione e comunicazione, anche dell'interpretazione e discussione operativa a livello di decisori politici. La comunicazione per essere tale ha quindi bisogno del *feedback*, sia da parte del decisore politico sia da parte del cittadino quando quest'ultimo risponde all'impatto che le decisioni politiche sortiscono su di lui. In altri termini, ciò che si sostiene è che una delle barriere nell'intendere la comunicazione istituzionale come possibile competenza dell'Intelligence è l'assumere a fondamento del suo processo un paradigma informativo invece che comunicativo implicante «relazioni responsive»<sup>54</sup> con i cittadini:

«non è l'informazione ma l'evento, in quanto azione comunicativa che induce una o più relazioni, a produrre conoscenza, perché la conoscenza non è in noi ma nel dominio della relazione alla stessa stregua in cui nella società dei network il cervello non è più nel corpo e nella sua fisicità ma in un network che è al tempo stesso cognitivo e relazionale»<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> HULNICK A.S., (2006), *What's wrong with the Intelligence Cycle*, Intelligence and National Security, 21:6, 959-979, DOI: [10.1080/02684520601046291](https://doi.org/10.1080/02684520601046291).

<sup>52</sup> STEELE D., *Intelligence. Spie e segreti in un mondo aperto*, cit.

<sup>53</sup> CECI A., *Intelligence e Democrazia. La relazione responsiva nella società della comunicazione*, cit.

<sup>54</sup> «La relazione responsiva è la risposta o la reazione (output) agli stimoli che la politica introduce (input) nel network della comunicazione». Ceci A. (2020), *La Relazione responsiva. L'intelligence nella società della comunicazione*, Edicampus Edizioni, Roma, p.16. La responsività è «la capacità dell'organismo di adattare all'ambiente le proprie funzioni vitali; nel caso specifico, il rapporto che si determina non tra soggetti politici, ma tra domande (input) e risposte (output). Il vincolo di fidelizzazione tra un partito e i suoi militanti tende ad essere superato. Responsività è l'attitudine che ogni organismo ha di rispondere, ossia reagire adeguatamente, a tutte le esigenze che gli sono imposte, in cui vive» (Ivi, p. 161).

<sup>55</sup> CECI A., *Intelligence e Democrazia. La relazione responsiva nella società della comunicazione*, cit., p.80.

Si potrebbe a questo punto sostenere che l'Intelligence è scienza della *epistème* (conoscenza) e non della *doxa* (credenze) quando al metodo scientifico e all'ermeneutica che applica, cioè al valore interpretativo che produce sui significati delle informazioni acquisite, si associ un atto comunicativo di condivisione o disseminazione e se, quindi, sussista una relazione tra tutti gli attori.

2) L'attuale società della comunicazione, delle connessioni e dei *network* ha favorito e privilegiato attività OSINT, SIGINT, TECHINT, IMINT, MASINT, trascurando l'estrema attualità delle attività HUMINT, della relazione e della comunicazione umana in esse implicate, che invece sono ancora necessarie in ogni scenario, ordinario e di crisi, bellico e pandemico. Infatti, evidenze recenti della spiccata attualità ed importanza dell'attività HUMINT sono date dalle storie di spionaggio russo sia in Italia, come mostra la vicenda nel 2020 dei sostegni sanitari "dalla Russia con amore"<sup>56</sup>, o la vicenda nazionale di Walter Biot<sup>57</sup> nel 2021, sia in Europa con le espulsioni di 30, 40, 35, 45, 21, 15 e 17 diplomatici russi rispettivamente dall'Italia, Germania, Francia, Polonia, Belgio, Danimarca e Paesi Bassi, perché dichiarati persone non grate dopo l'attacco della Federazione Russa all'Ucraina<sup>58</sup> nel febbraio 2022. Sono evidenze anche le iniziative del Dipartimento di Giustizia americano, che ha avviato procedimenti giudiziari nei confronti di sospette spie cinesi accusate di rubare segreti e tecnologia americana per favorire gli interessi del governo cinese<sup>59</sup>, o anche le dichiarazioni di Thomas Haldenwang, capo dell'Intelligence tedesca (BFV, Bundesamt für Verfassungsschutz, Ufficio federale della

---

<sup>56</sup> ROSSI E. (2022), *Dalla Russia con amore, Putin invia gli aiuti in Italia. Con un mistero...* Formiche 03/2022 <https://formiche.net/2020/03/russia-putin-aiuti-mistero/>.

<sup>57</sup> DE VINCENTIS F. (2022), *Regolamentare gli 007? Il caso Biot è un esempio di scuola, spiega de Guttery*, Formiche 01/2022 <https://formiche.net/2022/01/de-guttery-caso-biot/>.

<sup>58</sup> CARRER G. (2022), *Italy Expels 30 Russian diplomats*, Decode39, New Politics, 5 aprile 2022. <https://decode39.com/3148/italy-expels-30-russian-diplomats/>.

<sup>59</sup> LUCAS R. (2022), *U.S. charges 13 in cases that involve alleged plots to advance Chinese interests*, NPR, 24 ottobre 2022, <https://www.npr.org/2022/10/24/1131102795/alleged-chinese-spies-doj-merrick-garland>.

Protezione della costituzione), secondo cui «lo spionaggio contro la Germania è ai livelli della Guerra fredda, se non oltre»<sup>60</sup>.

3) L'attuale società dei *network* ha destrutturato l'ordine del legame spazio-tempo, creando negli scenari di emergenza e crisi una necessità di diversificare la comunicazione in senso locale, globale e glocale. In tali scenari la comunicazione istituzionale è spesso affiancata a quella pubblica e a quella peculiare della comunicazione di crisi. Queste possono avvalersi dell'attività informativa della comunità Intelligence a cui nella *governance* di un'emergenza spetta il compito di raccogliere informazioni utili ad allertare circa il rischio che l'emergenza si trasformi in una minaccia di crisi o in una crisi fattuale, e nella *governance* di una crisi in atto spetta il compito di orientare l'impatto d'urto sulla popolazione e ottenere adesione alle indicazioni di tutela della sicurezza con azioni che possono essere sia di intossicazione informativa che di contro-disinformazione.

Ciò richiederebbe che si pianifichi prevalentemente una attività di tipo HUMINT in condizioni di crisi locali, ad esempio quelle belliche, dove l'attività informativa dell'Intelligence può anche assumere quella comunicativa, e di tipo OSINT o di tipo misto OSINT e HUMINT in crisi di natura globali, ad esempio quella pandemica da SARS-CoV2, dove l'attività informativa tipica dell'Intelligence può essere assunta anche a vario titolo da altri attori sociali. La pandemia da SARS-CoV2 ha reso evidente questo duplice aspetto, mostrando come attività informative tipiche della Public Health Intelligence<sup>61</sup> siano state tradotte in attività comunicative pubbliche da parte di virologi ed esperti sanitari,

---

<sup>60</sup> AP NEWS, *German intel chief says espionage at Cold war level*, 19 maggio 2022.

<https://apnews.com/article/russia-ukraine-covid-health-berlin-cold-war-b6c195bcc3e302628c9a9aa6d2a3f95e>.

<sup>61</sup> «La Public Health Intelligence (PHI) è il processo di monitoraggio delle minacce globali per la salute attraverso la raccolta ed il monitoraggio di informazioni sugli eventi di salute pubblica nei domini dell'open sources intelligence, dell'intelligence governativa e di altro tipo». «La Public Health Intelligence descrive il processo che va dai dati all'azione attraverso la sintesi delle conoscenze, con l'obiettivo specifico di una diagnosi precoce per una risposta efficace».  
<https://www.who.int/initiatives/eios/global-technical-meeting-2019/presentations/public-health-intelligence-in-practice>.

mentre attività comunicative tipiche delle istituzioni sanitarie si siano tradotte funzionalmente in attività informative per i decisori politici.

Si tratta di un aspetto che assorbe delle ambiguità dovute essenzialmente a due fattori. Il primo è che l'attività informativa dell'Intelligence lavora in funzione della previsione e quindi prevenzione delle minacce prima che si manifestino, mentre l'occorrenza di un evento virale, sia esso a rilascio naturale, accidentale o intenzionale, anche quando non si sia trasformato in emergenza e crisi, è già in sé un evento non prevenuto. L'attività della Public Health Intelligence in questo caso potrebbe non realizzare da sola il presupposto principale dell'Intelligence e quindi non considerarsi in ordine a questo ragionamento funzione della sicurezza nazionale. Il secondo fattore di ambiguità è che nella comunicazione dei *network* gli attori agiscono sia una comunicazione globale che locale: globale in riferimento alla struttura di connessione, locale in riferimento all'esperienza umana condivisa. L'attività Intelligence nei *network* può privilegiare una raccolta ed analisi quantitativa a scapito di quella qualitativa che meglio definisce l'impatto d'urto: «Sottoposta allo stressante e inutile tentativo di raccogliere informazioni occulte (che non ci sono), l'Intelligence non si preoccupa di individuare i fattori determinanti degli impatti (più o meno catastrofici). Infatti, sia che si tratti di eventi naturali, tecnologici o sistemici, un disastro è sempre definibile “*in gran parte come un prodotto sociale*”<sup>62</sup>»<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> BRITTON N. (1987), *Toward a Reconceptualization of Disaster for the Enhancement of Social Preparation*, in DE MARCHI B.- PELANDA C., *Sociologica dei disastri*, Franco Angeli, Milano 1987.

<sup>63</sup> CECI A., *Intelligence e Democrazia. La relazione responsiva nella società della comunicazione*, cit., p.81.

### 1.3. Emergenza, Stato di crisi, comunicazione di crisi

Emergenza e crisi sono due termini spesso usati in modo intercambiabile poiché in qualche caso l'emergenza precede la crisi.

In realtà non sono fra loro sinonimi, non sempre una crisi è preceduta da un'emergenza, entrambe richiedono percorsi di gestione che sono specifici e differenti in ciascuna delle fasi su cui si sviluppano.

L'emergenza è in generale nota e prevedibile perché riferibile ad uno specifico aspetto del contesto in cui si sviluppa. Può presentare diversi gradi di gravità, comportando differenti livelli di competenza, di addestramento e di risorse. Per ciascuno di essi esistono procedure operative standard e pianificazioni specifiche per ciascuna condizione emergenziale probabile. Per esempio, nel contesto sanitario, vi sono operatori sanitari diversamente addestrati in contesti di emergenza territoriale e quotidiane.

In prospettiva gestionale:

«L'emergenza è quella situazione durante la quale, nel corso di una **attività ordinaria**, cui siamo preparati, siamo costretti a operare usando una quota rilevante delle risorse disponibili e/o delle nostre capacità personali, fino a giungere al massimo livello di disponibilità e capacità. Ogni ulteriore necessità ci porterebbe al di là della "soglia di crisi", traducendosi in una riduzione dell'efficienza e dell'efficacia della risposta, e in un'assenza di dati validi da utilizzare nel processo decisionale»<sup>64</sup>.

Diversamente, una crisi può seguire o non seguire un'emergenza, manifestarsi all'improvviso o essere già in atto senza averne contezza. È ciò che è successo per la pandemia da SARS-CoV2, dove la consapevolezza di essere già in uno stato di crisi ha impiegato tempo prima di risponderne. Circostanza che può essere spiegata ricorrendo almeno a due fattori.

Il primo si lega al concetto di «fatto sociale totale» dello storico Marcel Mauss<sup>65</sup>, per cui la pandemia, trascendendo la dimensione sanitaria e investendo tutte le altre, politiche,

---

<sup>64</sup> TRECCANI.

<sup>65</sup> MAUSS M. (2002), *Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, Einaudi, Torino.



produttive, economiche, tecnologiche, educative, relazionali, familiari, comportamentali, emotive, comunicative, retoriche, propagandistiche, simboliche, avrebbe generato rappresentazioni e percezioni culturali di sé multiple in senso sia globale che locale: finché il virus era altrove e solo in Cina, la crisi non era ancora percepita come minaccia e nemmeno come esplosa. La risposta in senso locale era di indifferenza e sottovalutazione.

Il secondo si lega al fatto che del virus da SARS-CoV2 non si sapesse inizialmente nulla, né che fosse altamente contagioso, né che fosse particolarmente pericoloso per la salute di alcune fasce di popolazione, né che si fosse altamente impreparati per prevenirne la diffusione e attutirne gli effetti multidimensionali. Lo stato di ignoranza locale proteggeva dallo stato di incertezza globale, mettendo in evidenza come la percezione del fenomeno fosse strettamente legata alla condizione di prossimità e relazionalità.

Altra caratteristica della crisi è che può risolversi con un ritorno allo stato pre-crisi, emergenziale o con la cessazione del fenomeno che l'ha provocata.

Di una crisi possono essere previste le cause ma non gli esiti esatti, perché ciò che caratterizza uno stato di crisi è da una parte la carenza di risorse e di conoscenze, dall'altra la non appropriatezza e la non utilizzabilità degli strumenti procedurali e/o normativi a disposizione.

Ciò che quindi differenzia la crisi, una volta riconosciuta ed emersa, da un'emergenza «è lo stato di incertezza e sorpresa che, conseguentemente, genera una forte domanda di informazione, durante e dopo l'evento, e formazione prima dell'evento, dunque di comunicazione»<sup>66</sup>. Se l'emergenza si colloca nella dimensione della gestione del rischio, la crisi si posiziona invece sul piano cognitivo e della gestione degli effetti che questo genera.

Per una definizione della crisi si potrebbe perciò in sintesi adottare l'espressione del sociologo Ferruccio di Paolo secondo cui «una crisi è la percezione di un evento possibile, non

---

<sup>66</sup> LOMBARDI M. (2020), *Crisi Comunicativa: Covid-19. Dopo Chernobyl niente*. Sicurezza, Terrorismo e Società, (12): 19-30.

prevedibile nei tempi e nei modi, che genera alti livelli di incertezza e di minaccia, il cui accadimento e la cui visibilità producono un effetto in grado di compromettere la capacità operativa e la sopravvivenza di un'organizzazione»<sup>67</sup>.

Effetti inediti di una crisi ricadono sulla stessa comunicazione: «da un lato la crescita esponenziale delle fonti, l'istantaneità, la comunicazione per immagini e i *silos informativi* propri dei media sociali e dall'altro la spartizione della linea di confine tra comunicazione istituzionale e propaganda politica»<sup>68</sup>.

Tipicamente la gestione della crisi si sviluppa entro il ciclo della crisi lungo tre fasi: pre-crisi, crisi, post-crisi<sup>69</sup>. Le tre fasi possono susseguire secondo un modello lineare, circolare o con punti di origine incerti o multipli<sup>70</sup>, come nel caso della Covid-19.

Nella fase di pre-crisi si assiste ad un'alterazione della condizione di *baseline* ordinaria e al passaggio dal rischio alla minaccia. L'attività prevalente è di tipo strategico-preventivo, finalizzata a rafforzare la costruzione ed il mantenimento di relazioni forti tra le parti interessate per evitare che la crisi si materializzi o per attenuarne l'impatto. La comunicazione assume perciò una dimensione bidirezionale e non unidirezionale, orientata a raccogliere le reciproche percezioni di tutti gli attori interessati. Il ricercatore Patrick Lagadec scrive: «Per scatenare una crisi non è necessario avere un evento immediato, tangibile e chiaro. È sufficiente che venga percepito come tale dagli attori interni o esterni»<sup>71</sup>. Si potrebbe riformulare a questo punto che la disinformazione, il disorientamento e l'incertezza correlate ad una crisi non siano un prodotto della sua gestione, ma ciò che la determina. Anzi, nel DPCM del 5 maggio 2010<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> DI PAOLO F. (2019), *Lezione sulla Comunicazione di Crisi delle istituzioni nel corso Relazioni Istituzionali e Responsabilità Sociale d'Impresa*. Dipartimento della COMUNICAZIONE E RICERCA SOCIALE. Università degli Studi di Roma I Sapienza.

<sup>68</sup> TRANCU P. (2021), *Lo Stato in Crisi. Pandemia, caos e domande per il futuro*, Franco Angeli, Milano, p. 55.

<sup>69</sup> *Ivi* p.52.

<sup>70</sup> GILIPIN D.R., MURPHY P.J. (2008), *Crisis Management in a Complex World*, Oxford University Press, p. 2.

<sup>71</sup> LAGADEC P. (1993), *Preventing chaos in a crisis*, McGraw-Hill Book Company Europe.

<sup>72</sup> DECRETO DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 5 maggio 2010, GU Serie Generale n.139 del 17-06-2010, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2010/06/17/10A07594/sg>.

sull'organizzazione nazionale per la gestione di crisi all'articolo due "terminologia interministeriale" si legge che situazione di crisi è «ogni situazione suscettibile di poter coinvolgere o metter a rischio gli interessi nazionali, che può avere origine dalla percezione di un potenziale pericolo o in coincidenza di eventi clamorosi o gravemente significati». Discende l'importanza che in scenari di pre-crisi può assumere l'attività di Intelligence, HUMINT ed OSINT, nel rilevare la costruzione di senso entro particolari contesti a rischio o di minaccia di una crisi, nel depotenziare la minaccia, nel riconoscere o allertare circa una crisi imminente o già in corso e nell'inquadrarla attraverso una visione d'insieme.

La fase di crisi è caratterizzata da una attività di contenimento incisiva, anche mancando informazioni o in presenza di informazioni tra loro contraddittorie e di difficile interpretazione. Il comitato di crisi e la *leadership* assumono in questa fase particolare importanza nell'affrontare "tempestivamente" la situazione e dominarla. Compiti del comitato di crisi sono acquisire informazioni e una visione d'insieme, riflettere strategicamente e coordinare le azioni di risposta, fornire spiegazioni dell'evento, illustrare cosa si sta facendo e perché, apprendere dai fatti accaduti, valutare la qualità della risposta e intraprendere azioni di rimedio.

La terza fase di post-crisi è quella del recupero, con una ricognizione degli impatti, dei cambiamenti accorsi e di quelli che si possono rappresentare nell'immediato futuro a seguito delle soluzioni applicate.

Una buona gestione della crisi dipende in massima parte dalla sua progettazione in fase pre-crisi o in tempo di pace, facendo però attenzione di non adottare processi interpretativi razionali, condizionati da modelli cognitivi appresi nelle indagini delle percezioni di impatti stimati e/o rilevati nelle crisi precedenti. Questo perché, in sintesi, a caratterizzare la crisi, oltre la non disponibilità di risorse per evitarla, e la non tempestività della risposta per contenerla, sono prevalentemente anche fattori soggettivi come le percezioni, che sono stato-dipendenti, e le attribuzioni cognitive, che sono orientate culturalmente. Elementi che attribuiscono alla crisi

una natura prettamente dinamica. L'esperto in gestione e comunicazione di crisi Ptarik Trancu chiaramente scrive:

«Ricordando che la crisi è per definizione “dinamica” è importante evitare alcuni errori. Non abbassare la guardia prima che la crisi sia conclusa o non appena si materializza un barlume di speranza (il vaccino); non confondere la gestione tecnica (approvvigionamento Dpi- dispositivi di protezione individuale- e misure di distanziamento sociale) con la gestione della crisi (il termine della prima non implica il termine della seconda); non mantenere in essere misure straordinarie (stato di emergenza) più del tempo necessario, non confondere la fine dei problemi da risolvere (posti in cure intensive) con la fine della crisi . E in ultima analisi evitare toni trionfalistici perché le crisi sono come lo scorpione giallo, in una frazione di secondo si gira e, se sei in condizioni di salute precarie, ti uccide»<sup>73</sup>.

La progettazione della crisi deve prevedere un buon sistema di allerta capace di rilevare segnali deboli, sostenuto da sensibilità dei sensori, velocità di trasmissione delle informazioni, chiarezza della procedura, brevità delle linee di trasmissione, recepimento del segnale. D'altra parte, il sistema dei sensori deve essere sostenuto da organizzazioni culturalmente sensibili alla crisi e dalla capacità di trasmettere i segnali dalla periferia al centro, dove si sia in grado di integrare una visione d'insieme. I sensori possono essere rappresentati da soggetti di professionalità esterna o interna alle istituzioni. Fra quelli esterni troviamo persone a contatto con il pubblico, come centralinisti, tecnici di laboratorio, responsabili della sicurezza. Viene in mente Steele, secondo cui «la più importante fonte di informazioni è l'impiegato»<sup>74</sup>. Fra quelli interni si possono individuare i direttori generali dei ministeri o funzionari dei servizi di informazione. Emblematico nella pandemia da SARS-CoV2 è stato il servizio telefonico 1500 di pubblica utilità per il cittadino, attivato dal Ministero della Salute dal 27 gennaio 2020 ad oggi. Pensato come servizio di comunicazione istituzionale bidirezionale ha intercettato sia i flussi delle variazioni epidemiologiche del virus con relativo anticipo rispetto alla raccolta informativa regionale, sia le percezioni, le attribuzioni di significato, i bisogni, gli stati emotivi dei cittadini in ogni fase evolutiva della pandemia e sua gestione. Ha quindi realizzato una

---

<sup>73</sup> TRANCU P., *Lo Stato in Crisi. Pandemia, caos e domande per il futuro*, cit., p. 58.

<sup>74</sup> STEELE D., *Intelligence. Spie e segreti in un mondo aperto*, cit., p. 285.

coesistenza di funzioni tipiche di un servizio di pubblica utilità e di un canale/piattaforma OSINT, sintetizzandosi come sensore per i decisori politici.

Nel processo della gestione della crisi, la comunicazione di crisi delle istituzioni articola i flussi di comunicazione sia verso l'interno che l'esterno<sup>75</sup>:

- Comunicazione rivolta all'interno delle organizzazioni ed istituzioni: principalmente indirizzata agli operatori sul territorio, per esempio soccorritori e operatori di prima linea, definisce delle priorità di informazione in funzione della loro salvaguardia. Richiede tempestività ed accuratezza.

- Comunicazioni tra organizzazioni ed istituzioni diverse: prevede attività di formazione per la co-costruzione di un linguaggio comune, che faciliti coordinamento e trasmissione delle informazioni.

- Comunicazione tra le autorità e la popolazione: se tempestiva ed accurata contiene le risposte di insicurezza e panico.

- Comunicazione tra popolazione ed autorità: è di tipo bidirezionale, potendo consentire alle autorità di comprendere come l'opinione pubblica sta interpretando e reagendo alla situazione di crisi. In realtà, si tratta spesso di una bi-direzionalità imperfetta, dove i decisori non riescono a cogliere con precisione umori e bisogni frammentati dei cittadini e i cittadini, a loro volta, sembrano sapere con determinazione cosa volere senza sapere abbastanza di sé.

- Comunicazione intra-popolazione: si realizza tra cittadini nell'uso di dispositivi di comunicazione personali ed interpersonali, cellulari, *social network*, messaggeria istantanea. Può essere fonte di disinformazione, distorsione e intossicazione informativa e può essere quindi monitorata e corretta in tempo reale.

---

<sup>75</sup> DI PAOLO F. (2021), *La comunicazione di crisi delle istituzioni*, in Trancu (2021) (a cura di), *Lo Stato in crisi*, Franco Anegli, Milano p.83-90.

Se la comunicazione istituzionale resta prevalentemente di tipo monodirezionale dall'alto verso il basso, *top-down*, quella specifica di crisi è più orientata in senso *bottom-up*, dal basso verso l'alto, potendo trasformare la comunicazione in un processo da un lato adattato alle specifiche caratteristiche culturali e cognitive della popolazione coinvolta e dall'altro lato partecipativo-resiliente di co-costruzione dei significati degli eventi e quindi di risposta alla crisi in funzione della sicurezza.

Sebbene la comunicazione di crisi sia un particolare tipo di comunicazione che necessita di formazioni e competenze specifiche e non attenga all'attività e alle competenze specifiche dell' Intelligence, essa tuttavia rientra nei processi di *Governance* e in quanto tale l'Intelligence ne partecipa per avere e dare informazioni: per esempio nelle fasi di allerta di una crisi, dove come si illustrerà nel capitolo successivo, nel caso della pandemia si è visto un ritardo di presa di coscienza della crisi in atto e un ritardo della risposta.

#### 1.4. **Pandemia e minacce alla salute: una questione di protezione o sicurezza (safety/security)?**

La lingua inglese declina il nostro concetto di sicurezza in “*safety*” e “*security*”: si adotteranno da qui in avanti rispettivamente le traduzioni di “protezione” e “sicurezza”.

Con il termine “protezione” ci si riferisce all’insieme delle misure assunte per prevenire e proteggere persone e cose da fallimenti tecnici e umani<sup>76</sup>, dai danni alle persone causate da eventi arbitrari o non intenzionali<sup>77</sup>, dai disastri naturali, errori umani, di sistema o di processo<sup>78</sup>. Attiene alla “protezione” la sicurezza fisica, lo stato di salubrità del corpo, degli ambienti e delle condizioni sanitarie in cui il corpo agisce, la prevenzione dei rischi di malattie, di infortuni sul lavoro, di quelli legati all’ergonomia e alle posture.

Il termine “sicurezza” si riferisce invece all’insieme di misure adottate per prevenire e proteggere persone e cose da atti deliberati<sup>79</sup>, da perdite dovute ad atti intenzionali<sup>80</sup>, da errori di azioni umane intenzionali<sup>81</sup>. Rientrano nella sfera della “sicurezza” l’attenzione alle condizioni di protezione collettiva, di tutela della propria integrità sociale, dei diritti umani, alla prevenzione di rischi di furti, frodi, aggressioni, incendi dolosi, attività criminali, terroristiche.

Il professore Sissel Jore sottolinea come, a differenza della concettualizzazione tradizionale che vede nella presenza o assenza dell’arbitrarietà o non intenzionalità la principale linea di demarcazione tra i due termini, l’attuale prospettiva teoretica nella ricerca sulla “protezione” riconosca che gli eventi accidentali non “accadono”, non sono né arbitrari né casuali, ma risultano come esito della mancanza di attenzione alla pianificazione della

---

<sup>76</sup> HOLTROP D., KRETZ D. (2008), *Research Security and Safety: An Inventory of Policy, Legislation and Regulations*. Research Report 141223/EA8/043/000603/sfo. Arcadis, The Netherlands (in Dutch).

<sup>77</sup> HESSAMI A. (2004), *A systems framework for safety and security: the holistic paradigm*. Syst Eng 7(2):99–112.

<sup>78</sup> ELIAS I., van GULLIK A., MUYSELAAR A., van VEEN J. (2008), *Crisis in de vitale infrastructuur*. Rapport Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland..

<sup>79</sup> HOLTROP D., KRETZ D., *Research Security and Safety: An Inventory of Policy, Legislation and Regulations*, cit.

<sup>80</sup> HESSAMI A., *A systems framework for safety and security: the holistic paradigm*, cit.

<sup>81</sup> ELIAS I., van GULLIK A., MUYSELAAR A., van VEEN J., *Crisis in de vitale infrastructuur*, cit.

“protezione”<sup>82</sup>. In questo senso l’intento umano di commettere o omettere un’azione gioca un ruolo sia nella “sicurezza” che nella “protezione”, con la differenza che la violazione intenzionale di una norma nell’ambito della “sicurezza” è dolosa, nella “protezione” è invece non colposa<sup>83</sup>. Maria Alvanu considera l’intenzionalità dolosa o non dolosa un criterio oggettivo non sufficiente per definire “protezione” e “sicurezza”. Ad esso si deve aggiungere un criterio soggettivo relativo alla percezione personale con cui ciascun individuo intende la propria e pubblica “protezione” e “sicurezza”<sup>84</sup>. Alvanu argomenta che i due criteri sono ugualmente importanti, che dovrebbero coincidere sia per la “protezione” che per la “sicurezza” e che spesso essi non coincidono perché l’oggettività e soggettività della loro percezione sono manipolate dalla propaganda delle campagne politiche, dalla comunicazione istituzionale, mass-mediatica e dalle scarse conoscenze o dall’ignoranza dei soggetti coinvolti nel distinguere, tra realtà e percezione della realtà. Durante la pandemia da Covid-19 si sarebbe infatti più volte sacrificata la percezione oggettiva della “sicurezza” *individuale* per una percezione soggettiva della “protezione” pubblica che ha tutelato il benessere collettivo a discapito di quello dei singoli individui. D’altra parte, il problema della percezione della sicurezza e insicurezza individuale nella pandemia da Covid-19 è un problema di cruciale importanza, visto che ci si può contagiare rimanendo asintomatici e che da contagiati asintomatici si può contagiare gli altri. In un altro senso la pandemia da cui siamo stati investiti ha indotto la necessità di riformulare il concetto di salute, “protezione”, “sicurezza” ed *health security* nei termini di «*capacità di adattarsi e gestire sé stessi*»<sup>85</sup>, per esempio fuori casa e

---

<sup>82</sup> JORE, S.H. (2019), *The Conceptual and Scientific Demarcation of Security in Contrast to Safety*. Eur J Secur Res 4, 157-174 <https://doi.org/10.1007/s41125-017-0021-9>.

<sup>83</sup> LILLEBY J, EGELI A. (2014), *Achieving common ground for safety and security risk analyses using Human Reliability Assessment. Bridging the gap between safety and security risk analysis using Human Factors*. NEON-conference Stavanger, Norway.

<sup>84</sup> ALVANU M. (2020), *Safety vs. Security during the Covid-19 pandemic*, Sicurezza, terrorismo e società; 12, 37-46.

<sup>85</sup> HUBER M., KNOTTNERUS J.A., GREEN L. et al. (2011), *How should we define health?* In BMJ. 343: d4163, p.2.



dentro casa in confinamento, implicando anche una considerazione prosociale della salute altrui, un'assunzione di responsabilità non solo per sé ma anche per gli altri.

Nell'ambito dei rischi e delle minacce biologiche si distingue tra *public health security*, "bioprotezione" e "biosicurezza". La prima si occupa di eventi ad insorgenza naturale, ad esempio le malattie infettive riemergenti, le conseguenze di attività di ricerca lecita. La seconda si concentra sugli eventi di tipo accidentale dovuti ad esempio a negligenza o incidenti di laboratorio. La terza si occupa di eventi di natura intenzionale per scelte politiche, sabotaggio, furto, bioterrorismo, biocrimine<sup>86</sup>.

L'avvento della pandemia da SARS-CoV2 nell'attuale società della globalizzazione, della comunicazione e dei *network*, ha avuto conseguenze geopolitiche, economiche, sociali con impatto sulla stabilità e coesione sociale tali da decostruire, sfumare e annullare le distinzioni tra "protezione", "sicurezza", *public health security*, "bioprotezione" e "biosicurezza". Infatti, sul piano geopolitico si sono ad esempio evidenziate tendenze isolazioniste degli Stati con attenuazione della cooperazione ed incremento delle conflittualità internazionali, Cina e Russia hanno trovato opportunità strategiche per incrementare la loro influenza sul piano globale e tentare d'indebolire il modello liberal-democratico degli Stati occidentali. Sul piano economico, si sono invece osservati danni locali e globali per la perdita di lavoro dei cittadini, la chiusura delle aziende, l'interruzione delle filiere d'approvvigionamento globali. Sul piano sociale, infine, si è riscontrato un esteso disagio: l'esperienza collettiva dell'insicurezza fisica si è declinata facilmente a insicurezza sociale, la paura di essere infettati si è trasformata istintivamente e sotto intenso bombardamento mediatico in angoscia e ritiro sociale; l'isolamento preventivo è degenerato in molti casi in storie di violenze intra-domestiche; le connessioni relazionali, gli incontri, i contatti sono stati

---

<sup>86</sup> MANCON A., MILETO D., GISMONDO M.R. (2018), *The Global Threats from Naturally Occurring Infectious Diseases*. In: RADOSAVLJEVIC, V., BANJARI, I., BELOJEVIC, G. (eds) *Defence Against Bioterrorism*. NATO Science for Peace and Security Series A: Chemistry and Biology. Springer, Dordrecht. [https://doi.org/10.1007/978-94-024-1263-5\\_3](https://doi.org/10.1007/978-94-024-1263-5_3).

vissuti come dimensioni probabili, incerte, a volte ignote, dei rischi di contagio, malattia e danno per tutti e quindi in molti casi abdicati nella dicotomia «meglio sudditi che morti» a «vite non sovrane, volontariamente sottomesse al buon Leviatano» e al [...] «livore della logica “o salute o forza”»<sup>87</sup>; l’uso forzato e inesperto delle reti *web* per ristabilire relazioni, per informarsi, per effettuare pagamenti ha dato maggiore esposizione a fenomeni di crimini informatici e agli effetti della disinformazione.

A fronte, quindi, di tutti questi fenomeni si è assistito ad una perdita discriminativa delle accezioni di “protezione” e “sicurezza”, sovrapposte e assimilate all’interno della più generica concezione italiana di sicurezza o della più indicativa espressione inglese di «*health security*».

L’OMS definisce l’*health security* pubblica globale come «le attività necessarie, sia proattive che reattive, per ridurre al minimo il pericolo e l’impatto di eventi acuti di salute pubblica che mettono in pericolo la salute delle persone attraverso le regioni geografiche e i confini internazionali»<sup>88</sup>.

Più specificamente:

«l’*health security* dovrebbe riunire tutte le minacce e i rischi come la biosecurity, la biosafety, la salute agricola/animale, le armi di distruzione di massa/CBRN, le pandemie, ecc. L’*health security* “riguarda le risposte globali, nazionali e sub-nazionali che proteggono gli individui contro le pandemie sia che esse siano di origine naturale o intenzionale”.»<sup>89</sup>.

Il fatto che la Public Health Security possa riguardare le risposte globali, nazionali e sub-nazionali a minacce sanitarie di natura sia intenzionale che non intenzionale e che tali risposte possano consistere in attività sia proattive che reattive darebbe seguito a due corollari:

---

<sup>87</sup> CENSIS, RAPPORTO ANNUALE 2020,

[https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/Sintesi\\_la\\_societ%C3%A0\\_italiana\\_2020.pdf](https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/Sintesi_la_societ%C3%A0_italiana_2020.pdf), p.4.

<sup>88</sup> [https://www.who.int/health-topics/health-security#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/health-security#tab=tab_1).

<sup>89</sup> Dalle slides della lezione del prof Patrick Walsh “Rischi e minacce emergenti alla bio-sicurezza: nuove sfide alla comunità d’intelligence” nel corso online di alta formazione 2022 “Le minacce biologiche alla sicurezza nazionale: il ruolo dei servizi d’intelligence nella prevenzione e gestione dei bio-rischi emergenti”, <https://fondazionegermani.org/corso-di-alta-formazione-online-le-minacce-biologiche-alla-sicurezza-nazionale-il-ruolo-dei-servizi-dintelligence-nella-prevenzione-e-gestione-dei-bio-rischi-emergenti/>.

a. anche il possesso, l'acquisizione e il mantenimento della salute, oltre che la gestione degli eventi che la minacciano, possono essere una questione di interesse e sicurezza nazionale;

b. le attività proattive e reattive possono differenzialmente articolarsi a seconda che si realizzino su dimensioni globali, locali, glocali.

In generale, una malattia infettiva rappresenta un rischio per la sicurezza nazionale quando potenzialmente è in grado di sopraffare la risposta medico-sanitaria, di destabilizzare l'assetto sociale politico, generare crisi umanitarie e violazioni dei diritti umani, incrementare i livelli di morbilità e mortalità, destabilizzare l'economia, evadere misure di contenimento unilaterali, destabilizzare la capacità militare<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Dalle slides del prof. Luca Zinzula al laboratorio su “*Pandemic: Intelligence e predizione delle minacce pandemiche*” del Master in Intelligence della Calabria 2021-2022.

## **1.5. Salute e sicurezza della salute (Public Health Security) riguardano la sicurezza nazionale e come?**

Con la globalizzazione e la trasformazione delle minacce da convenzionali militari ad ibride non convenzionali, cibernetiche, tecnologiche, economiche, finanziarie, ambientali, transazionali, anche il concetto di sicurezza nazionale ha acquisito un carattere più dinamico nello spazio e nel tempo. Esso si riferisce non più solo alla tutela delle istituzioni e dello Stato come entità politica e geografica, dei valori e dei diritti fondamentali, delle risorse, economiche, energetiche, produttive, tecnologiche, o della reputazione e del patrimonio storico, artistico, culturale, scientifico, ambientale, ma anche alla vita dei cittadini, al loro benessere, prosperità, educazione, salute fisica e psicologica.

Già nel 1948 l'OMS dichiara:

«La salute è uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non soltanto una mera assenza di malattia o infermità.

Il godimento del più alto standard di salute raggiungibile è uno dei diritti fondamentali di ogni essere umano senza distinzione di razze, religione, credo politico, condizione economica o sociale.

La salute di tutti i popoli è fondamentale per il raggiungimento della pace e sicurezza e dipende dalla massima collaborazione degli individui e Stati.

Il successo di ogni Stato nella promozione e tutela della salute è un valore per tutti. Lo sviluppo disuguale nei diversi paesi nella promozione della salute e nel controllo delle malattie, in particolare delle malattie trasmissibili, è un pericolo comune.

[..]

L'estensione a tutti i popoli dei benefici dell'assistenza medica, psicologica e le relative conoscenze sono essenziali per il massimo raggiungimento della salute.

Il parere informato e la collaborazione attiva da parte del pubblico sono di massima importanza nel miglioramento della salute delle persone.

I governi hanno una responsabilità per la salute dei loro popoli che può essere soddisfatta solo mediante l'erogazione di adeguate misure sanitarie e sociali»<sup>91</sup>.

La dichiarazione conferisce alla salute la condizione necessaria per il raggiungimento della pace e sicurezza, sottraendole la qualità specificativa che assume nella concezione radiale/globale di sicurezza secondo cui «..non può esservi un solo significato specifico di

---

<sup>91</sup> WHO. Constitution of the World Health Organization. 2006.  
[www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_en.pdf](http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf).

sicurezza, ma tante quante sono le nozioni ulteriori che possono specificarlo»<sup>92</sup>, ad esempio la sicurezza economica, finanziaria, alimentare, informatica, sanitaria, e «a seconda della prospettiva da cui la si guarda»<sup>93</sup>, per esempio nella prospettiva della psicologia sociale la sicurezza sanitaria come bisogno primario, o nella prospettiva giuridica e politica la sicurezza sanitaria come un diritto.

Inoltre, la dichiarazione dell'OMS, intendendo la salute come benessere di cui deve esser raggiunto il più alto grado di godimento, pone l'accento sulla sua percettibilità, sulla consapevolezza, quindi, che i cittadini debbano raggiungere circa il benessere, riconoscendo e accettando personali responsabilità nei riguardi della propria salute. Una consapevolezza che può essere ottenuta attraverso «pareri informati» e la «massima collaborazione» tra individui e Stati a cui è data responsabilità di erogare «adeguate misure sanitarie e sociali». I pareri informati possono rientrare negli obiettivi delle misure sociali di cui campagne e processi informativi comunicativi adeguati sono allo stesso tempo mezzi e fini.

Se le disuguaglianze tra diversi paesi nello sviluppo della promozione della salute e nel controllo delle malattie, in particolare quelle trasmissibili, è un pericolo comune, e se la promozione della salute dipende dalla collaborazione tra Stati e tra individui e Stato, allora la Public Health Security, come risposta proattiva e reattiva, globale, nazionale e sub-nazionale a minacce sanitarie di natura sia intenzionale che non intenzionale diventa una questione di sicurezza nazionale per tutti gli Stati e lo diventa nella misura in cui informazione e comunicazione ne mediano la percezione.

Nonostante le dichiarazioni dell'OMS risalgano al 1948, il primo documento ufficiale dove le malattie infettive sono riconosciute come possibili minacce per la sicurezza nazionale, per i danni che possono causare all'economia a seguito delle restrizioni alla mobilità e dei

---

<sup>92</sup> PAJNO A. (2010), *La sicurezza urbana*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), p.3.

<sup>93</sup> BATTISTELLI F. (2008), *La fabbrica della sicurezza*. Franco Angeli, Milano, p.18.

probabili attacchi che gli Stati Uniti possono subire, è del gennaio 2000<sup>94</sup>. Invece, del dicembre 2004 è il primo documento di valutazione strategica in cui si prospetta la probabilità entro il 2020 di una pandemia causata da un virus respiratorio<sup>95</sup> e di maggio 2006 il primo documento che pone il rischio di insorgenza di una pandemia per causa di un virus influenzale fra le prime cinque priorità per la difesa della sicurezza nazionale<sup>96</sup>.

Con particolare riferimento alla recente pandemia, la ricercatrice Filippa Lentzos e collaboratori sostengono che la Covid-19 rappresenti una minaccia specifica alla sicurezza globale a seguito della crisi ontologica posta agli individui nell'ottica della teoria della sicurezza umana e attraverso l'alta politica, come evidenziato dalla biosicurezza<sup>97</sup>.

Il professore Stefan Elbe, inoltre, sostiene che la Public Health Security, nell'ambito delle minacce alla sicurezza internazionale poste dalla diffusione transfrontaliera di malattie infettive, ridefinisce gradualmente sia la sicurezza come qualcosa che è, in parte, un problema medico, sia l'insicurezza, causata non più esclusivamente dalle minacce militari e dalle intenzioni politiche ostili di altri Stati ma anche dalla presenza e rapida circolazione di malattie all'interno e tra le popolazioni strettamente interconnesse dalle odierne possibilità logistiche di scambio<sup>98</sup>. Per Elbe si può addirittura parlare di una 'medicalizzazione' della sicurezza e insicurezza. Le ragioni sono diverse. In primo luogo, perché esperti medici e di salute pubblica svolgono un ruolo sempre più frequente ed importante nella formulazione e nell'analisi della politica di sicurezza contemporanea, aumentando così l'influenza politica di gruppi sociali. In

---

<sup>94</sup> UNITED STATES. NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (2000), *National intelligence estimate: the global infectious disease threat and its implications for the United States*. Environ Change Secur Proj Rep. Summer;(6):33-65. PMID: 12296202.

<sup>95</sup>NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (2004), *Mapping the Global Future, Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*, dicembre 2004.  
[https://www.dni.gov/files/documents/Global%20Trends\\_Mapping%20the%20Global%20Future%202020%20Project.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/Global%20Trends_Mapping%20the%20Global%20Future%202020%20Project.pdf).

<sup>96</sup> HOMELAND SECURITY COUNCIL (2006), *National Strategy for Pandemic Influenza. Implementation Plan*, maggio 2006. <https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/pdf/pandemic-influenza-implementation.pdf>.

<sup>97</sup> LENTZOS F. GOODMAN M.S. & WILSON J.M. (2020), *Health Security Intelligence: engaging across disciplines and sectors*, *Intelligence and National Security*, 35:4, 465-476, DOI: 10.1080/02684527.2020.1750166.

<sup>98</sup> ELBE S. (2011), *Pandemics on the Radar Screen: Health Security, Infectious Disease and the Medicalisation of Insecurity*. *Political Studie*; 59(4):848-866. DOI:10.1111/j.1467-9248.2011.00921x.

secondo luogo, perché la sicurezza è perseguita sempre più non solo attraverso le tradizionali istituzioni militari e di polizia, ma anche attraverso un maggiore sviluppo, stoccaggio e dispiegamento di nuove contromisure mediche.

## 1.6. **Quale Intelligence nella Public Health Security? Le Agenzie di Intelligence devono occuparsi di virus pandemici?**

Nell'ambito della Public Health Security, azioni di monitoraggio e sicurezza nei confronti di possibili malattie infettive sono appannaggio dei sistemi della Epidemic Intelligence. Questa rientra nella più generale attività di "Securitization of Global Health" e si riferisce a tutte le attività volte alla identificazione precoce di rischi in sanità pubblica, alla loro validazione, valutazione ed indagine, finalizzate alla raccomandazione di misure di controllo<sup>99</sup>. L'Epidemic Intelligence realizza attività di allerta rapida e risposta, ottenendo informazioni dai sistemi di sorveglianza basata su indicatori (IBS) e dalla sorveglianza digitale o basata su eventi (EBS). La sorveglianza basata su indicatori comprende le sorveglianze sindromiche, routinarie e speciali delle malattie infettive, usa processi sistematici, routinari e fonti sanitarie locali che garantiscono dati strutturati organizzati e affidabili. La sorveglianza basata su eventi, invece, si avvale di diverse procedure non sistematiche, processi formalizzati e flessibili, che si realizzano in tempo reale, e approccia a fonti pubbliche, da *open sources*, prevalentemente non ufficiali ottenendo informazioni eterogenee, non organizzate, non strutturate e con affidabilità non predefinita. Entrambi i due tipi di sorveglianza, basata su indicatori e su eventi, permettono di ottenere risultati più efficaci di altri sistemi tradizionali epidemiologici di sorveglianza nell'identificazione tempestiva e nel monitoraggio di segnali/eventi di rischio/minaccia sanitaria se realizzati in modo integrato. Un modello integrato di attività di sorveglianza epidemiologica e *preparedness* (basata su indicatori ed eventi) è stata realizzata in Italia ad inizio 2020, quando si riteneva che il virus Sars-CoV-2 non circolasse in Italia e quando ancora i sistemi diagnostici per la Covid-19 erano limitati. È stata di seguito formalizzata una rete di

---

<sup>99</sup> PAQUET C., COULOMBIER D., KAISER R., CIOTTI M. (2006), *Epidemic intelligence: a new framework for strengthening disease surveillance in Europe*, Eurosurveillance, 11(12): 212-4. PMID: 17370970.



analisti nell'ambito della sorveglianza epidemiologica e *preparedness* con «l'inserimento del Network Italiano di Epidemic Intelligence tra gli attori coinvolti nelle attività di *preparedness* nel Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (panFlu) 2021-2023, e nel 2021 con la Circolare del Ministero della salute n.47345<sup>100</sup> che istituisce formalmente la sorveglianza basata su eventi in Italia»<sup>101</sup>.

Nell'ambito invece più della “biosicurezza”, che attiene tradizionalmente alla sicurezza nazionale, interviene la Medical Intelligence entro operazioni di “Medicalization of Biosecurity”. La Medical Intelligence o MEDINT è una «disciplina Intelligence consistente nella ricerca ed elaborazione di notizie di interesse per la sicurezza nazionale di natura bioscientifica, bio-medica, epidemiologica, ambientale ed altro, relative alla salute umana o veterinaria»<sup>102</sup>, ed ha «fini militari o umanitari, necessarie alla pianificazione della strategia militare o umanitaria»<sup>103</sup>.

La questione se gli apparati statali delle agenzie di Intelligence debbano o meno occuparsi dei virus pandemici è abbastanza dibattuta dalle fonti<sup>104 105</sup>. Vi sarebbero almeno tre ragioni per cui l'Intelligence non dovrebbe occuparsene.

---

<sup>100</sup> MINISTERO DELLA SALUTE Circolare n. 0047345- 19/10/2021.

<https://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2021&codLeg=86967&parte=1%20&serie=null>.

<sup>101</sup> DEL MANSO M., PETRONE D., SPURI M., SACCO C, MATEO URDIALES A., CROCI R., GIANNITELLI S., PEZZOTTI P., MIPATRINI D., MARAGLINO F., RICCARDO F., NETWORK ITALIANO DI EPIDEMIC INTELLIGENCE (2022), *Il sistema di sorveglianza basato su eventi in Italia dal 2009 al 2021: verso una intelligence di sanità pubblica*. Boll Epidemiol Naz.; 3(1):19-28. DOI: [https://doi.org/10.53225/BEN\\_039](https://doi.org/10.53225/BEN_039).

<sup>102</sup> GLOSSARIO INTELLIGENCE, cit.

<sup>103</sup> AQUINO L. (2017), *Medical Intelligence*, Informazioni della Difesa, 2017, n4. 87-93.

[https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/Periodico\\_2017/Documents/Numero4/ID\\_4\\_2017\\_m\\_ical\\_intelligence.pdf](https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/Periodico_2017/Documents/Numero4/ID_4_2017_m_ical_intelligence.pdf).

<sup>104</sup> CARVIN S. AND DAVIS J. (2020), *National Security and Pandemics: The Limits of Early Warning*. Policy Options, 24 April 2020. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/april-2020/national-security-and-pandemics-the-limits-of-earlywarning/>.

<sup>105</sup> WEST, L., JUNEAU, T. (2020), *Canada can improve its multi-agency approach to global threats*. Policy Options Politiques. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/may-2020/canada-can-improve-its-multi-agency-approach-to-global-threats/>.

- La prima è di natura normativa operativa e riguarda il rischio di duplicazione e sovrapposizione delle aree di competenza con le agenzie di salute pubblica, la dispersione di fondi, l'allentamento del livello di attenzione verso il rischio posto da minacce tradizionali, comunque amplificate da un'emergenza pandemica.

- La seconda è di natura etica, normativa, giuridica e attiene alle difficoltà nell'identificazione dell'attore perpetrante la minaccia, potendo essere rappresentato da un patogeno, un paziente da esso infettato o la malattia procuratagli, la violazione della *privacy* e la limitazione delle libertà individuali.

- La terza inerisce all'ordine pubblico e alla salute, riferendosi al rischio dell'aumento di sentimenti di sfiducia o ostilità verso le istituzioni per la percezione dell'attività informativa come intrusiva e/o repressiva, o al rischio di riduzione del livello di *compliance* sulla comunicazione del proprio stato di salute alle autorità.

Vi sono d'altra parte almeno altre tre ragioni per cui l'Intelligence dovrebbe occuparsene.

Esse riguardano opportunità di natura:

- operativa: per esempio la possibilità di disporre di una gamma di risorse e strumenti più ampia e diversificata rispetto a quella posseduta dalle agenzie di salute pubblica e di condurre operazioni coperte e di utilizzo di fonti confidenziali;

- tattica. Si riferisce alla possibilità di produrre allerte precoci in tempi più rapidi rispetto all'Epidemic Intelligence delle agenzie di salute pubblica, alla possibilità di penetrazione in ambienti non permissivi e/o non coperti dalle reti di sorveglianza delle agenzie di salute pubblica, al perseguimento degli interessi nazionali senza vincoli rispetto alle norme dei trattati multilaterali su cui si basano i rapporti diplomatici delle agenzie di salute pubblica;

- strategica: per esempio il monitoraggio di indicatori atipici, ignorati dalle agenzie di salute pubblica, che possono agevolare l'insorgenza di un'epidemia o

pandemia, e possono sottostare ad interessi geopolitici, a delle condizioni economiche, sanitarie e alle capacità militari di farne fronte. A questo si può aggiungere il monitoraggio coperto dello sviluppo scientifico e tecnologico di un paese, attraverso la creazione di reti di informazioni reclutate o cooptate presso le comunità scientifiche e accademiche.

Nell'ambito della prima fase della pandemia da SARS-CoV2, quella che corre da dicembre 2019 al 31 marzo 2020, tra la pre-emergenza e la dichiarazione di stato pandemico globale, le attività sia degli apparati di Intelligence, nazionali ed internazionali, sia della Public Health Intelligence, hanno manifestato per ragioni diverse debolezze informative e comunicative. Nel secondo capitolo si tenterà di analizzare tali debolezze di questa specifica fase con riferimento alla raccolta dei segnali deboli riferibili ai primi contagi, all'allerta e alla comunicazione tra comunità Intelligence e decisori politici. Saranno inoltre illustrate le conseguenze di tali debolezze sull'infodemia e le narrative dominanti interne ed esterne relative al virus e alla gestione italiana del contenimento della sua diffusione.

## **CAPITOLO 2 – DEBOLEZZE INFORMATIVE E COMUNICATIVE DALL'EMERGENZA ALLO STATO DI CRISI PANDEMICO. FUNZIONI INTELLIGENCE.**

*2.1 Timeline della pandemia dalla pre-emergenza alla crisi. Cigno nero o cigno bianco?*

*2.2. Debolezze informative dell'Intelligence dalla pre-emergenza alla pre-crisi pandemica*

*2.3. Debolezze comunicative dei decisori politici dalla pre-emergenza alla pre-crisi pandemica*

*2.4. Effetti delle debolezze informative e comunicative della prima fase pandemica: infodemia, narrative nazionali ed internazionali*

## 2.1 Timeline della pandemia dalla pre-emergenza alla crisi. Cigno nero o cigno bianco?

Sono molte le tappe che scrivono la storia globale della pandemia da SARS-CoV2. Si ricordano alcune date rilevanti per le argomentazioni successive.

Nel settembre del 2019 il Johns Hopkins Center for Health Security e il Global Preparedness Monitoring Board pubblicano due importanti rapporti sul rischio pandemia con conseguenze significative per la salute pubblica, economica, sociale e politica. Nel primo rapporto del Johns Hopkins Center for Health Security si afferma che nuovi patogeni respiratori ad alto impatto, con qualità di incubazione breve e trasmissione rapida asintomatica, hanno potenzialità importanti di avviare una probabile pandemia di difficile contenimento, di facile trasmissione in molti paesi contemporaneamente e tale da rendere necessari «approcci internazionali diversi da quelli che si sono tipicamente verificati in eventi geograficamente limitati, come l'attuale crisi dell'Ebola nella Repubblica Democratica del Congo (RDC)»<sup>106</sup>. Il secondo rapporto del Global Preparedness Monitoring Board afferma invece che «Il mondo è a grave rischio di malattie regionali o globali per epidemie o pandemie devastanti che non solo causano la perdita di vite umane ma sconvolgono le economie e creano il caos sociale»<sup>107</sup>, (Fig.2).

---

<sup>106</sup> JOHNS HOPKINS CENTER FOR HEALTH SECURITY (2019), *Preparedness for a High-Impact Respiratory Pathogen Pandemic*, Johns Hopkins University, cit, p.6.

<sup>107</sup> GPMB, Global Preparedness Monitoring Board (2019), *A World at Risk. Annual report on global preparedness for health emergencies*- September 2019, cit., p.11.

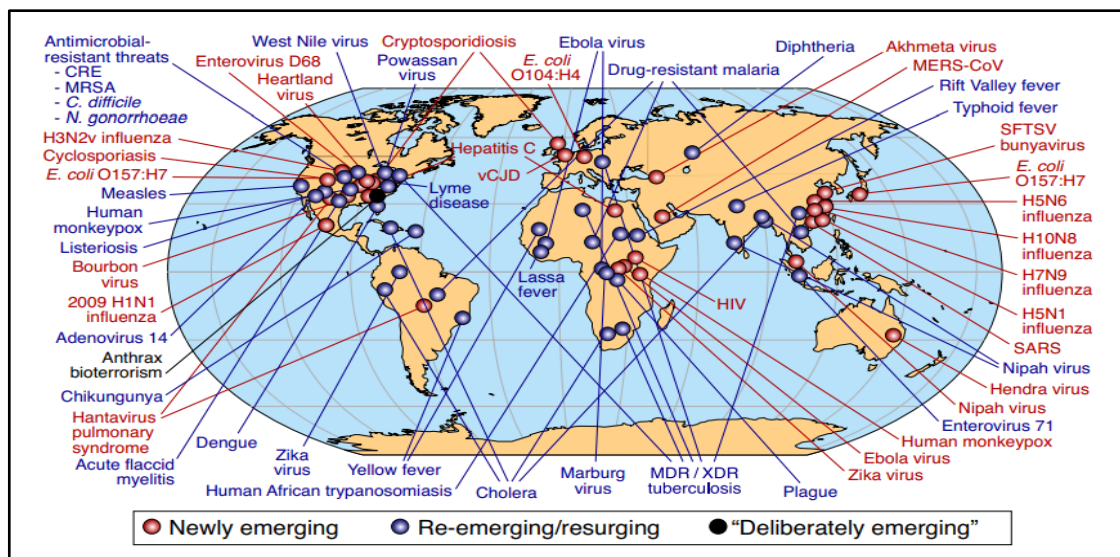


Figura 2 - Esempi di malattie globali emergenti e ri-emergenti<sup>108</sup>

A distanza di due mesi, il 5 novembre 2019 il National Center for Medical Intelligence (NCMI) segnala alla Defense Intelligence Agency, al Pentagono e alla Casa Bianca la preoccupazione che un virus possa estendersi ai militari USA presenti in Asia e che possa trattarsi di un evento potenzialmente “cataclismatico”<sup>109</sup>. Secondo la stampa americana anche la CIA informerebbe alti funzionari dell’amministrazione Trump sulla SARS-CoV2 agli inizi di febbraio, prima che il virus si diffonda negli Stati Uniti<sup>110</sup>.

Poco dopo, il 20 dicembre 2019 in Italia l’Agenzia delle informazioni per la sicurezza esterna (AISE) raccoglie informazioni circa un virus «non isolato», con diversi casi di polmoniti anomale. Il fatto è reso pubblico nella Relazione del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS) per l’anno 2019 e pubblicata a gennaio 2020<sup>111</sup>.

<sup>108</sup> Fonte: A Word at Risk: GPMB 2019 Annual Report, p.12

<sup>109</sup> <https://abcnews.go.com/Politics/Intelligence-report-warned-coronavirus-crisis-ear-%20ly-november-sources/story?id=70031273>.

<sup>110</sup> ARCIGA J. (2020), “US Intelligence sounded coronavirus alarm in January: WaPo” in *The Daily Beast*. <https://www.thedailybeast.com/us-Intelligence-agencies-reportedly-sounded-coronavirus-alarm-in-january>

<sup>111</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazione sulla Politica dell’Informazione per la Sicurezza 2019* - Roma, gennaio 2020. <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2020/03/RELAZIONE-ANNUALE-2019-4.pdf>.

Il 31 dicembre 2019 la Commissione Sanitaria Municipale di Wuhan (CDC-Cina) segnala all'Organizzazione Mondiale della Sanità un *cluster* di casi di polmonite a eziologia ignota nella città di Wuhan. Nello stesso giorno le autorità cinesi avevano chiuso il mercato dell'umido, frequentato dalla maggior parte delle persone risultate infette dal virus e quindi considerato il luogo di una probabile estensione del virus da animali a uomo.

L'OMS comunica ufficialmente in data 5 gennaio 2020 la notifica della Cina circa l'esistenza di un nuovo virus sconosciuto.

Il virus sarà sequenziato dalla Cina in data 7 gennaio.

Due giorni dopo, il 9 gennaio 2020:

- Il Ministero della Salute pubblica la circolare 0000445<sup>112</sup> che riferisce in modo non allarmistico le informazioni trasmesse dall'OMS e ricevute dal CDC cinese.

- Il CDC cinese rende nota la sequenza genomica del virus, responsabile della malattia respiratoria, identificata come Covid-19, appartenente alla famiglia dei Coronavirus di SARS e MERS e avente il 96% della sequenza dell'RNA del SARS. A questo stesso giorno viene fatta risalire la prima vittima che nei giorni precedenti aveva frequentato il mercato dell'umido a Wuhan. Tuttavia, la notizia viene data l'11 gennaio 2020 e si apprenderà solo successivamente che il primo caso da Covid-19 in Cina può essere fatto risalire alla data dell'8 dicembre 2019<sup>113</sup>.

- La Direzione generale della salute e la sicurezza alimentare dell'Unione Europea invia ai Paesi UE un'allerta tramite il Sistema di allarme rapido e reazione- SARR (Early Warning and Response System).

In data 10 gennaio:

---

<sup>112</sup> MINISTERO DELLA SALUTE (2020) Circolare n.0000445- 09/01/2020.

[https://media2-col.corriereobjects.it/dataroom/2020/documento\\_ministero.pdf](https://media2-col.corriereobjects.it/dataroom/2020/documento_ministero.pdf).

<sup>113</sup> WHO (2020), *Novel Coronavirus—China*. <http://www.who.int/csr/don/12-january-2020-novelcoronavirus-china/en/>.

- L'OMS divulga le notizie del sequenziamento del virus e indica di evitare contatti con persone sintomatiche, ma non raccomanda alcuna restrizione per i viaggi da e per la Cina.

- Nella Relazione sulla politica dell'informazione 2019, pubblicata dal Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS) e consegnata in Parlamento, viene menzionato il coronavirus.

In data 14 gennaio in Cina si comprende che il virus può trasmettersi anche da uomo da uomo: la moglie della prima vittima deceduta a Wuhan il 9 gennaio è colpita dal virus pur non essendo stata nei mesi precedenti al mercato dell'umido: come lei anche molti altri cittadini cinesi.

Il 20 gennaio 2020 il Ministero della Salute riscrive il Piano pandemico, non più aggiornato dal 2016<sup>114</sup>, consapevole di avere davanti tre scenari, in uno dei quali si stimano 800.000 vittime. Questa informazione è riportata in un *dossier*, scritto dal Ministero della Salute, che è stato classificato, come spiega al Corriere della Sera Andrea Urbani, Direttore generale della Programmazione sanitaria, «per non spaventare la popolazione e lavorare e contenere il contagio»<sup>115</sup>. Un atteggiamento coerente con la comunicazione non allarmistica della circolare della Direzione generale della prevenzione sanitaria del 5 gennaio.

Il 20 gennaio 2020 la Commissione sanitaria nazionale cinese rende noto che il virus si trasmette da uomo a uomo, avendo riscontrato casi di infezione in diverse parti del Paese. L'OMS conferma la notizia, a seguito di ricerche condotte a Wuhan, indicando però la necessità di ulteriori analisi. In questo momento in Cina si segnalano 278 casi ufficiali e tre decessi

---

<sup>114</sup> MINISTERO DELLA SALUTE (2021), *Piano Strategico Operativo nazionale di Preparazione e Risposta a una Pandemia Influenzale*, GU, 2021, n 23, Supplemento n. 7.

[https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_3005\\_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3005_allegato.pdf).

<sup>115</sup> «Non c'è stato nessun vuoto decisionale - risponde Andrea Urbani, direttore generale della Programmazione sanitaria -. Già dal 20 gennaio avevamo pronto un piano secretato e quel piano abbiamo seguito. La linea è stata non spaventare la popolazione e lavorare per contenere il contagio».

[https://www.corriere.it/politica/20\\_aprile\\_21/coronavirus-da-gennaio-c-piano-segreto-troppo-drammatico-dirlo-2461f702-83a7-11ea-ba93-4507318dbf14.shtml](https://www.corriere.it/politica/20_aprile_21/coronavirus-da-gennaio-c-piano-segreto-troppo-drammatico-dirlo-2461f702-83a7-11ea-ba93-4507318dbf14.shtml).



attribuiti al virus. Contemporaneamente in tutti i paesi asiatici vengono introdotti *screening* obbligatori per chiunque arrivi negli aeroporti da zone della Cina ad alto rischio.

Il 23 gennaio Wuhan entra in confinamento: è passata una settimana dal riconoscimento della prima trasmissione del virus da uomo a uomo.

Il virus, nel frattempo, si diffonde in vari Stati europei finché il 30 gennaio 2020 Tedros Adhanom Ghebreyesus, direttore generale dell'OMS, definisce la diffusione del nuovo coronavirus «un'emergenza internazionale di salute pubblica»<sup>116</sup>.

In Italia i primi casi positivi si riscontrano in due turisti cinesi alla data del 31 gennaio 2020, stesso giorno in cui il Paese dichiara lo stato di emergenza, mentre il primo focolaio italiano viene identificato nel lodigiano il 21 febbraio.

Il 22 febbraio l'Unione Europea dona attraverso il Meccanismo di protezione civile europeo 52 milioni di tonnellate di Dpi alla Cina.

Il 24 febbraio, e a seguire anche il 16 e 24 marzo, l'associazione sindacale dei medici dirigenti ANAAO ASSOMED denuncia la mancanza di idonei dispositivi di protezione individuali (Dpi).

Due giorni dopo gli Stati membri della UE sottoscrivono il programma di acquisti congiunti proposto dalla Commissione Europea per procurarsi altri Dpi (RescEU): L'Italia fa richiesta di Dpi all'Unione Europea, ma nessuno Stato membro risponde.

Il 3 marzo il presidente francese, Emmanuel Macron, annuncia la requisizione di tutte le scorte e la produzione di maschere protettive, mentre un giorno dopo il governo tedesco vieta l'esportazione di Dpi: si frammenta lo spirito di cooperazione internazionale e la possibilità di coordinamento nelle risposte europee. Da quel momento in poi, per tutta la durata della pandemia, 15 Stati europei pongono restrizioni alla circolazione delle attrezzature o dei farmaci

---

<sup>116</sup> WHO (2020a), *Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005). Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV)*. [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

all'interno dell'UE, mentre i capi politici si accusano reciprocamente di venir meno alla solidarietà europea e minare il mercato unico.

Il 9 marzo 2020 esce il DPCM che stabilisce il *lockdown* per tutta Italia, con decorrenza dal giorno successivo.

L'11 marzo 2020 L'OMS definisce la diffusione della Covid-19 non più una epidemia, ma una pandemia globale (Fig.3). Si può considerare questa data come quella in cui finisce l'emergenza e inizia lo stato di crisi.

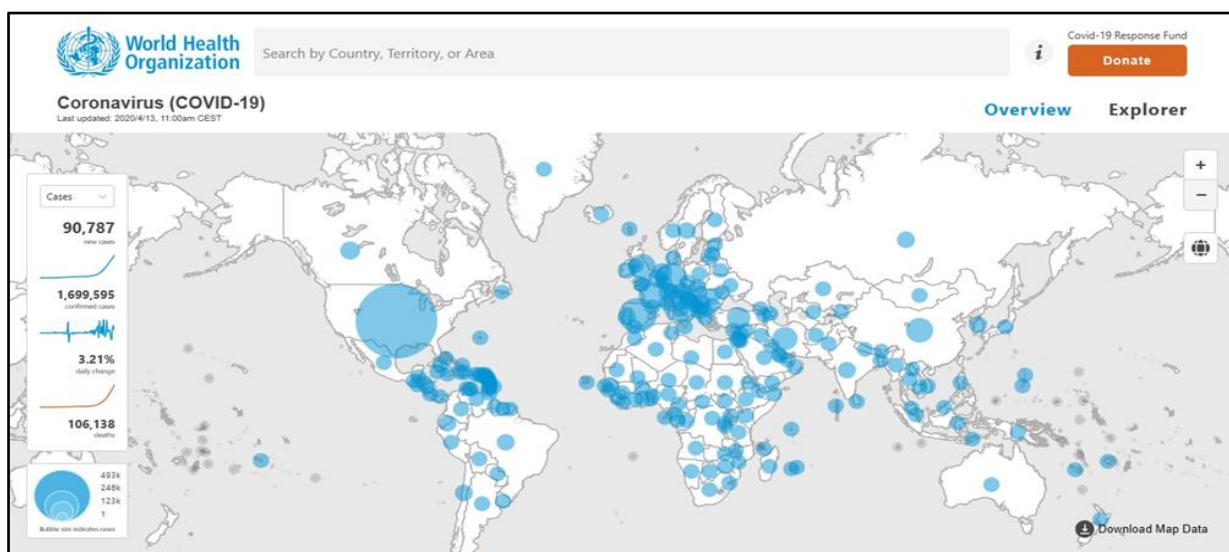


Figura 3 - Stato dell'arte della diffusione del SARS-CoV2 in data 11 marzo 2020<sup>117</sup>

Il 1° aprile 2020 il segretario generale delle Nazioni Unite, António Guterres dichiara che la pandemia rappresenta la «peggior crisi del mondo» dopo la Seconda guerra mondiale.

Ad oggi, il Ministero della Salute italiano conferma 6.566.610 morti per Covid-19 nel mondo dall'inizio della pandemia<sup>118</sup>.

Si poteva contenere questo alto numero di decessi?

Le prime notizie dalla Cina arrivano in Europa da fine dicembre 2019.

<sup>117</sup> Fonte: Sito web WHO

<sup>118</sup> BOLLETTINO COVID-19

<https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?area=nuovoCoronavirus&id=5338&lingua=italiano&menu=vuoto>, ultimo accesso 07/11/2022.

Le comunità europee, prossime al clima natalizio, non recepiscono quanto sarebbe stato per accadere da lì a un mese e mezzo. Si trattava allora di un virus nuovo, di cui non si conosceva l'origine, la contagiosità, il sequenziamento genetico, le possibili diagnosi differenziali, la reale espressione sintomatologica, le terapie, i vaccini.

La percezione collettiva è inizialmente quella di un fenomeno confinato in un altro continente e non destinato a minacciare il proprio territorio.

Come il virus comincia a circolare progressivamente ovunque e si acquisiscono rapidamente sempre maggiori numeri sanitari di infezioni, decessi, sovraffollamenti nei pronti soccorsi e nelle terapie intensive, alla percezione di estraneità si sostituisce quella di imprevedibilità relativa ad un fenomeno inaspettato per cui ci si riconosce impreparati.

Eppure, l'arrivo di questa pandemia non rappresenta un "cigno nero"<sup>119</sup>. Diversi segnali, allerte e fonti ad essa precedenti ne danno l'allarme.

Innanzitutto, manifestazioni virali e conseguenti pandemie da aviaria H5N1 si presentano inizialmente nel 1997 ad Hong Kong e Australia, coinvolgendo negli anni successivi altri continenti. Nel 1999 nel sud-est asiatico appare il Nipah virus, nel 2006 in Uganda corre il virus Zika, nel 2003 da Hanoi e ancora da Hong Kong parte la SARS. La peste suina del 2009 in Spagna e Portogallo è la prima pandemia dichiarata del XXI secolo dall'OMS, mentre nel 2012 in Corea del Sud si manifesta la MERS dal coronavirus MERS-CoV, simile al virus che causa la SARS. Nella maggior parte dei casi si tratta di virus altamente patogeni di tipo zoonotico, la cui diffusione in Paesi lontani da quelli di origine è stata favorita dagli scambi e dalla mobilità della globalizzazione.

Tra le allerte quella del gruppo di transizione presidenziale di Obama nel 2016 avverte di possibili influenze pandemiche emergenti ad impatto globale e fonti di minaccia per gli Stati. Il gruppo di transizione indica l'urgenza fondamentale per i decisori politici di provvedere ad

---

<sup>119</sup> TALEB N.N., *Il cigno nero. Come l'improbabile governa la nostra vita*, cit.

una collaborazione tra funzionari federali e della sanità pubblica, di valutare risposte nazionali ed internazionali simultanee, adeguate strategie comunicative per la popolazione e gli attori di comando, percorsi differenziali e sicuri di *screening* sanitari e di trasporto, adeguate strategie mediche contro l'influenza e soprattutto una risposta nazionale coordinata e unificata<sup>120</sup>. Una seconda allerta proviene dal rapporto della simulazione di scenario pandemico “Crimson Contagion”, condotta tra gennaio ed agosto 2019 dal Dipartimento di salute e dei servizi umani degli Stati Uniti e che ha coinvolto 19 agenzie federali, circa 12 Stati, nazioni tribali, ospedali e organizzazioni non governative. Il rapporto afferma che durante l'esercitazione «gli Stati hanno sperimentato molteplici sfide richiedendo risorse al governo federale a causa della mancanza di processi di richiesta di risorse standardizzati, ben compresi e correttamente eseguiti»<sup>121</sup>. Le conclusioni sono tratte dal New York Times, secondo cui il Paese americano è impreparato ad una possibile pandemia<sup>122</sup>.

Tra le fonti, invece, si possono citare:

- Il discorso tenuto nel 2005 da George W. Bush al National Institute of Health Bethesda, dove il presidente, prendendo spunto dall'aviaria, indica minacce concrete di una pandemia vicina e descrive un piano predisposto per la biosorveglianza globale, finalizzato allo sviluppo di tecnologie utili alla ricerca di vaccini e terapie antivirali, all'implementazione di piani di emergenza da attuare tempestivamente, alla creazione di siti *web* necessari ad informare i cittadini. Il piano non fu attuato.

- La relazione del National Intelligence Council nel 2008<sup>123</sup> in cui si legge:

«L'emergere di una malattia respiratoria umana nuova, altamente trasmissibile e virulenta per la quale non esistono contromisure adeguate potrebbe avviare una pandemia globale. Se entro il 2025 emergerà una malattia pandemica, le tensioni e i conflitti interni e transfrontalieri diventeranno più probabili man mano che le nazioni lottano, con capacità degradate, per controllare il movimento delle popolazioni che cercano di evitare l'infezione o di mantenere l'accesso alle risorse. L'emergere

---

<sup>120</sup> Dalle slides cartacee del “2016 Obama Presidential Transition team” fornite dal prof. Alessandro Politi

<sup>121</sup> <https://int.nyt.com/data/documenthelper/6824-2019-10-key-findings-and-after/05bd797500ea55be0724/optimized/full.pdf>

<sup>122</sup> <https://www.nytimes.com/2020/03/19/us/politics/trump-coronavirus-outbreak.html>

<sup>123</sup> NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, *Global Trends 2025: A Transformed World*, cit., p.75.

di una malattia pandemica dipende dalla mutazione genetica naturale o dal riassortimento dei ceppi di malattie attualmente in circolazione o dall'emergere di un nuovo patogeno nella popolazione umana. Gli esperti considerano i ceppi di influenza aviaria altamente patogeni (HPAI), come l'H5N1, come probabili candidati per tale trasformazione, ma anche altri agenti patogeni, come il coronavirus della SARS o altri ceppi influenzali, hanno questo potenziale. Se emerge una malattia pandemica, probabilmente si verificherà prima in un'area caratterizzata da un'elevata densità di popolazione e da una stretta associazione tra uomo e animali, come molte aree della Cina e del sud-est asiatico, dove le popolazioni umane vivono in prossimità del bestiame».

- Il testo “Spillover” del saggista David Quammen<sup>124</sup>, uscito in prima edizione nel 2012, in cui si prevede una prossima pandemia causata da un'estensione del virus per zoonosi da pipistrello a uomo e plausibilmente da ceppo SARS.

- L'annuncio del 2014 da parte del presidente Barak Obama, che ripete le preoccupazioni di Bush circa l'approssimarsi di una probabile pandemia e la necessità di prepararsi per essa. Anche nel suo caso, le parole rimasero senza fatti.

- La “profezia” dell'imprenditore Bill Gates, che nel 2015 afferma:

«Se qualcosa ucciderà 10 milioni di persone, nei prossimi decenni, è più probabile che sia un virus altamente contagioso piuttosto che una guerra. Non missili, ma microbi. In parte il motivo è che abbiamo investito cifre enormi in deterrenti nucleari. Ma abbiamo investito pochissimo in un sistema che possa fermare un'epidemia. Non siamo pronti per la prossima epidemia»<sup>125</sup>.

Sempre Bill Gates nel 2017 in un discorso alla Conferenza sulla Sicurezza di Monaco di Baviera<sup>126</sup>, sollecita un sistema di sorveglianza globale, una messa a punto di sistema di allerta e di risposta coordinata per le epidemie, l'attuazione di riforme sanitarie e maggiori investimenti per la formazione di figure professionali specializzate, ampia produzione di dispositivi medici di protezione individuale, lo sviluppo di metodiche di diagnostica rapida e di terapie contro tutti gli agenti patogeni segnalati come prioritari dall'OMS.

- Il comunicato del Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community che nel 2019 aggiunge alle allerte precedenti la nota secondo cui nel caso di una pandemia globale i sistemi attuali di sicurezza sanitaria globali non sarebbero stati capaci di

---

<sup>124</sup> QUAMMEN D., *Spillover*, cit.

<sup>125</sup> GATES B., *Technology, Entertainment and Design Conference*, cit.

<sup>126</sup> GATES B., *Innovation for Pandemics*, cit.

fronteggiarla adeguatamente, nonostante gli avanzamenti pregressi della comunità internazionale nella sicurezza sanitaria globale<sup>127</sup>.

- La relazione annuale 2019 del DIS, consegnata al Parlamento nel gennaio 2020, in cui si cita un potenziale rischio per l'economia mondiale attribuito alla Covid-19<sup>128</sup>.

Più che di un cigno nero, «uscito dal nulla», come disse il presidente Donald Trump, si è trattato di un cigno bianco che i *leader* politici e i governi di tutti gli Stati, a parere di molti, dovevano poter conoscere e riconoscere tempestivamente.

Invece, i segnali e le fonti che già da 15 anni lasciavano prevedere una probabile pandemia e auspicare per essa piani di preparazione, come pure gli allarmi inviati a novembre a ridosso dell'emergenza dal National Center for Medical Intelligence (NCMI) e dalla CIA, i primi casi di polmonite anomala registrati in Lombardia e la relazione del DIS di fine dicembre, non hanno inciso ad evitare che l'arrivo della pandemia trovasse impreparati gli Stati di tutto il mondo, le istituzioni sanitarie, ed anche i cittadini.

Che cosa e perché non ha funzionato?

Alcune linee di risposta sono disegnate nei paragrafi successivi.

---

<sup>127</sup> OFFICE OF THE DIRECTOR OF NATIONAL INTELLIGENCE, *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community 2019*, cit.

<sup>128</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2019* - cit., p. 61.

## 2.2 Debolezze informative dell'Intelligence dalla pre-emergenza alla pre-crisi pandemica

Con riferimento alla prima fase pandemica che va da novembre 2019, quando la NCMI viene informata del virus, al 4 maggio 2020, quando termina il confinamento italiano, e che quindi comprende la fase pre-emergenziale, emergenziale e di crisi, Patrick Trancu individua tre finestre temporali entro le quali sarebbe mancata paradossalmente la capacità di anticipare gli eventi e darne informazioni<sup>129</sup>.

La prima finestra corre tra novembre ed il 5 gennaio 2020, quando l'OMS dà comunicazione ufficiale dell'esistenza del virus. Si tratta di un intervallo di tempo di 45 giorni in cui per Trancu<sup>130</sup> sono assenti un sistema permanente o efficace di monitoraggio della minaccia e un sistema di trasmissione veloce e condivisione integrata dei dati clinici e di sanità pubblica su scala nazionale per la sorveglianza epidemiologica verso viaggiatori, operatori sanitari, casi e contatti, mortalità, sorveglianze sentinella.

Per quanto attiene al mancato o inefficace permanente sistema di monitoraggio della minaccia si possono rinvenire diverse spiegazioni condivise<sup>131 132</sup> di carattere culturale, storico, geopolitico, politico, e inerenti allo scambio informativo tra servizi Intelligence e decisori politici.

- Culturale.

Tra le minacce asimmetriche, quelle alla salute globale hanno in generale accolto meno interesse rispetto alle minacce economiche-finanziarie e cibernetiche. Si possono annoverare almeno due ragioni con riferimento ad una pandemia. La prima è che minacce economiche, finanziarie e cibernetiche sono all'ordine del giorno e vengono vigilate quotidianamente, mentre

---

<sup>129</sup> TRANCU P., *Lo Stato in Crisi. Pandemia, caos e domande per il futuro*, cit., p.494.

<sup>130</sup> *Ibidem*.

<sup>131</sup> GIANNULI A. (2020), *Coronavirus: globalizzazione e servizi segreti. Come la pandemia ha cambiato e cambierà l'ordine mondiale*, Adriano salari Editore, Milano

<sup>132</sup> TRANCU P., *Lo Stato in Crisi. Pandemia, caos e domande per il futuro*, cit., p.494.

una pandemia è evento più discontinuo e percepito come stato emergenziale o di crisi, rischiando di attivare una risposta solo in quel momento e non ben organizzata se la minaccia non è pensata e gestita in tempo pre-emergenziale<sup>133</sup>. Ciò si traduce inevitabilmente in assenza di cultura e competenza, ovvero di pensiero strategico nella gestione di una crisi pandemica. La seconda ragione è che anche nella visione dottrinale dell'Intelligence la percezione di un agente patogeno biologico come minaccia alla sicurezza nazionale è data prevalentemente nell'ipotesi o nella previsione di una sua preparazione per un attacco intenzionale, mentre non è data con stessa attenzione nell'ipotesi che possa trattarsi di un virus naturale a rischio di diffusione pandemica e di una minaccia non intenzionale<sup>134</sup>. Due ragioni che possono aver trovato sostegno marginalmente anche da un falso senso di sicurezza acquisito dal superamento delle precedenti epidemie da SARS, MERS e aviaria.

- Storico.

La crisi e la grande recessione finanziaria del 2007-2008 prima, l'emergenza ISIS poi, avrebbero catalizzato tutte le attenzioni, le energie e gli impegni degli Stati a danno di altre questioni di interesse nazionale ed internazionale.

- Geopolitico.

La particolare caratterizzazione globalizzata, iperconnessa, economica, iper-competitiva e poco regolamentata dei contemporanei assetti geopolitici avrebbe manifestato i propri elementi di fragilità e disomogeneità nel mancato coordinamento internazionale per la prevenzione, il contenimento e la gestione della pandemia<sup>135</sup>. Ne sono esempi la circostanza iniziale di competizione internazionale per l'accaparramento dei dispositivi di protezione individuale, o quella del tentativo ambiguo della Russia di fornire aiuti all'Italia in pieno

---

<sup>133</sup> ZINZULA L. (2020), *Il Fattore X: L'origine della Covid-19 tra pandemia informativa e ruolo dell'Intelligence*. SOCINT Press. [https://press.socint.org/index.php/home/catalog/view/2020\\_05\\_zinzula/22/44-1](https://press.socint.org/index.php/home/catalog/view/2020_05_zinzula/22/44-1).

<sup>134</sup> *Ibidem*.

<sup>135</sup> LOMBARDI M. (2019), *Culture and Action: Cultural Diplomacy and Cooperation*, in *Sicurezza Terrorismo e Società*, 10, <https://www.sicurezzaerrorismosocieta.it/fascicolo-10-2019/?lang=en>.



confinamento, con la probabile finalità di rispondere ad esigenze di osservazione e analisi di contesto o a più specifiche necessità spionistiche, propagandistiche, manipolative, o entrambe.

Dello stesso parere è l'economista Paolo Savona, secondo cui:

«La diffusione territoriale del coronavirus è la naturale espressione della globalizzazione degli scambi delle merci e dei servizi, ai quali si accompagnano i movimenti delle persone, principali veicoli delle infezioni. I modi per affrontare la crisi sanitaria ed economica dovevano essere decisi cooperando a livello globale, ma questa è esplosa in un momento in cui le relazioni internazionali si trovano al minimo postbellico e post caduta del comunismo sovietico»<sup>136</sup>.

Questa fragilità e competitività delle relazioni internazionali avrebbe trovato espressione nel «campo di battaglia della narrazione sul virus»<sup>137</sup>.

- Politico.

Per Aldo Giannuli la retorica della globalizzazione da parte delle classi dirigenti rivela una specifica incapacità degli Stati e dei decisori politici di comprendere la reale portata di una pandemia<sup>138</sup> e le narrative che hanno fatto ricorso al negazionismo, riduzionismo, e ricerca di immunità di gregge ne sarebbero un'evidenza. L'argomento però introduce ad un'altra questione: lo scambio informativo tra agenzie Intelligence e decisori politici e più specificatamente le forme assunte da questo scambio possono avere inciso su tale incapacità di comprensione?

- Lo scambio informativo tra servizi di Intelligence e decisori politici.

Il mancato o inefficace sistema di monitoraggio della minaccia pandemica in questa finestra temporale potrebbe spiegarsi nelle parole di Aldo Giannuli con due fattori. Da un lato si tratterebbe di un fallimento dei servizi di Intelligence internazionali e nazionali, iniziato nel lontano 2005 con il mancato ascolto delle raccomandazioni del presidente Bush e protrattosi fino ai margini della pandemia con la scarsa rilevanza attribuita a segnali raccolti e riferiti.

---

<sup>136</sup> SAVONA P. (2020), *Nuove relazioni internazionali per superare la crisi finanziaria*, *Il Sole 24 Ore*, 24 marzo 2020.

<sup>137</sup> GIANNULI A., *Coronavirus: globalizzazione e servizi segreti. Come la pandemia ha cambiato e cambierà l'ordine mondiale*, cit., p.304.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

Dall'altro lato, si tratterebbe di una inadeguata risposta da parte dei governi che, a fronte di un possibile errore strategico, di valutazione ed interpretazione di quei segnali, «non hanno sottoposto i loro servizi a nessuna pressione in questo senso»<sup>139</sup>. Ana Maria Lankford e colleghi<sup>140</sup>, ricercatori americani, attribuiscono al processo di dissipazione dell'Intelligence e ad una inefficiente comunicazione tra comunità Intelligence e i più alti decisori politici del governo americano il mancato ascolto degli avvertimenti trasmessi sulla minaccia pandemica al presidente Trump e alla sua amministrazione. Gli autori mettono anche loro in evidenza due criticità. La prima fa riferimento al *format* del *President's Daily Brief* (PDB), un prodotto dell'Office of the Director of National Intelligence (ODNI) del CIA Directorate of Analysis, attraverso il quale secondo la stampa americana sarebbero state trasmesse a Trump informazioni sul nuovo coronavirus. Dal 1946 il PDB consegna al Presidente degli Stati Uniti e ai funzionari scelti della sua amministrazione frammenti di informazioni Intelligence sugli sviluppi globali urgenti. È stato definito come la «migliore pubblicazione di Intelligence al mondo»<sup>141</sup>, avendo tra i suoi aspetti preferibili il fatto di offrire informazioni quotidiane, immediate, veloci e concrete. Un vantaggio che ha il suo rovescio della medaglia: all'immediatezza e alla concretezza dell'informazione, che fa guadagnare tempo al decisore politico e lo rassicura maggiormente rispetto ai rapporti che assorbono più tempo per l'analisi e che quasi mai consegnano risposte assolute, non corrisponde un'approfondita argomentazione o discussione tra decisore politico e Intelligence sul prodotto finito e consegnato. Le decisioni politiche che seguono possono perciò risultare poco lungimiranti e tattiche, potendosi basare solo su alcuni aspetti informativi e non su altri. Quindi, tra i limiti del PDB sia gli operatori Intelligence che gli stessi decisori politici annoverano quello di essere «di natura educativa» e «non [...] il tipo

---

<sup>139</sup> GIANNULI A., *Coronavirus: globalizzazione e servizi segreti. Come la pandemia ha cambiato e cambierà l'ordine mondiale*, cit., p.141.

<sup>140</sup> LANKFORD A.M., STORZIERI D., & FITSANAKIS J. (2020), *Spies and the Virus: The COVID-19 Pandemic and Intelligence Communication in the United States*. *Frontiers in Communication*, 5:11, 2020, doi=10.3389/fcomm.2020.582245

<sup>141</sup> WILDER D.C. (2011), *An educated consumer is our best customer*. *Stud. Intell.* 55, 23-32, DOI: 10.1037/e741117201.

di prodotto dell'Intelligence usato per allertare»<sup>142</sup>. Inoltre, esso presenta rapporti descrittivi e tecnici da ogni comunità Intelligence che contrasterebbero col ragionamento astratto e strategico a cui sono abituati i decisori politici. D'altra parte, ai decisori politici si rimprovera l'aspettativa di essere guidati oralmente attraverso il PDP. Secondo i funzionari dell'amministrazione Trump, il presidente americano avrebbe spesso fatto affidamento esclusivo su «sessioni orali», dichiarando di «non essere interessato a rivedere una copia personale del rapporto scritto dell'Intelligence noto come PDP»<sup>143</sup>, giustificandosi frequentemente con espressioni del tipo «Non credo sia vero» o «Non sono sicuro di crederlo».<sup>144</sup> Un comportamento lontano dalla prassi consolidata del processo del ciclo Intelligence, che sarebbe alla base delle continue interruzioni di comunicazione tra comunità Intelligence ed il presidente Trump e che la comunità Intelligence contesta nell'idea che «i politici che non dedicano tempo regolarmente alla lettura dei rapporti di Intelligence [...] chiaramente non stanno facendo il loro lavoro»<sup>145</sup>. Lankford e colleghi ipotizzano che la ritardata risposta dell'amministrazione Trump alla pandemia sia da attribuirsi a queste condotte. Il fatto è che, indipendentemente dalle caratteristiche del presidente in questione, il prodotto Intelligence è considerato dal decisore a Washington come un “corredo opzionale”<sup>146</sup>, secondo le parole dell'esperto ex analista della CIA Martin Petersen.

Alla stessa stregua dei PDP, anche i rapporti di Intelligence annuali prodotti da analisti della comunità Intelligence come il Global Trends e Worldwide Threat Assessment, hanno il

---

<sup>142</sup> HULNICK A.S., *What's wrong with the Intelligence Cycle*, cit.

<sup>143</sup> LEONNIG, C. D. (2018), *Breaking With Tradition, Trump Skips President's Written Intelligence Report and Relies on Oral Briefings*. *The Washington Post*. [https://www.washingtonpost.com/politics/breaking-with-tradition-trump-skips-presidents-written-intelligence-report-for-oral-briefings/2018/02/09/b7ba569e-0c52-11e8-95a5-c396801049ef\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/breaking-with-tradition-trump-skips-presidents-written-intelligence-report-for-oral-briefings/2018/02/09/b7ba569e-0c52-11e8-95a5-c396801049ef_story.html).

<sup>144</sup> GORDON, S. (2019), *Former Trump Administration Officials on National Security*. Washington, DC: Women's Foreign Policy Group. <https://www.c-span.org/video/?466944-3/trump-administration-officials-national-security>

<sup>145</sup> DEGAUT, M. (2016), *Spies and policymakers: Intelligence in the information age*. *Intell. Natl. Security* 31, 509–531. DOI: 10.1080/02684527.2015.1017931.

<sup>146</sup> PETERSEN M. (2011), *What I learned in 40 years of doing Intelligence analysis for US foreign policymakers*. *Stud. Intelligence*. 55, 13–20.

problema di non poter essere considerati “approfondimenti” Intelligence su temi urgenti di interesse per la sicurezza nazionale. Essi sono da intendersi «più per funzionari politici di concetto che non per decisori di alto livello, che raramente hanno il tempo di leggerli»<sup>147</sup>. Lankford e colleghi suggeriscono, quindi, che una buona gestione informativa da parte della comunità Intelligence per il decisore politico di alte responsabilità dovrebbe prevedere almeno due condizioni. La prima attiene alla possibilità di ottenere incontri con i decisori politici o sessioni interattive della durata di 30-60 minuti che realizzino una comunicazione strategica in cui “approfondire” questioni di interesse. A tale scopo viene suggerito di sostituire il PDP (President’s Daily Brief) con il PCB (President’s Critical Brief) settimanale, finalizzato a trasmettere informazioni critiche, non ordinarie per l’ascolto quotidiano di un decisore politico, rigorosamente tipiche di un’Intelligence di allerta, concentrata su minacce alla sicurezza nazionale e di natura catastrofica ed esistenziale, fra cui le questioni di biosicurezza internazionale. La seconda condizione implicherebbe una revisione della divisione tra rapporto Intelligence e consulenza politica. Se da un lato l’obiettività della decisione politica e l’integrità professionale dell’analista Intelligence devono essere preservate con una astensione da parte dell’analista nel proporre o suggerire opzioni decisionali politiche, dall’altra tale astensione «può privare il politico delle idee e dei suggerimenti per la politica che un analista altamente informato può fornire»<sup>148</sup>.

Anche in Italia, la relazione annuale 2019 del DIS, consegnata al Parlamento nel gennaio 2020, cita il fenomeno epidemico degli ultimi mesi dell’anno 2019, quindi con riferimento a quanto stava accadendo in Cina, in modo non particolarmente allarmistico e come un cofattore del rallentamento dell’economia mondiale:

«Ciò, mentre la crescita dell’economia mondiale ha subito un significativo rallentamento, facendo registrare, con un incremento di appena il 3%, il dato più basso dal 2009, con possibili, ulteriori flessioni nel 2020, anche a seguito dell’epidemia Coronavirus e di quanto emerso negli

---

<sup>147</sup> HULNICK A.S. *What’s wrong with the Intelligence Cycle, Intelligence and National Security*, cit.

<sup>148</sup> WILDER D.C. (2011), *An educated consumer is our best customer*. Stud. Intell. 55, 23-32, DOI: 10.1037/e741117201.

ultimi mesi dell'anno, con un insieme di cambiamenti di segno prevalentemente sfavorevole ed un ripiegamento dei principali indicatori congiunturali dell'area UE, pur a fronte di una politica monetaria accomodante»<sup>149</sup>.

L'epidemia sembra intesa come confinata solo in Cina, ma con ripercussioni economiche globali. I cambiamenti previsti nell'insieme delle loro concause sono definiti «di segno prevalentemente sfavorevole». Sembra mancare la percezione del rischio di un'epidemia che si sarebbe potuta trasformare in breve tempo, come poi è accaduto, in una pandemia globale i cui effetti avrebbero sortito invece cambiamenti “grandemente” sfavorevoli. È mancata incisività nella comunicazione e/o una migliore analisi strategica relativa alla possibile minaccia che si sarebbe poi rivelata nei modi in cui l'abbiamo conosciuta? L'informazione e la reale portata di quell'epidemia è stata sottovalutata anche dai decisori politici italiani? Le agenzie informative sapevano che si trattava di un virus completamente sconosciuto e che poteva aprire scenari non controllabili, oppure non sapevano delle caratteristiche ignote e virulente del virus, più di quanto non sapessero i cinesi prima che lo comunicassero, ed è mancata quell'attività di indagine ed elaborazione che avrebbe trasformato l'informazione epidemica in una conoscenza previsionale di una imminente pandemia globale? Difficile a dirsi, ma l'impressione è che la novità di un virus ignoto sia stata trasmessa come informazione postuma ai fatti e non come acquisizione di conoscenza Intelligence.

Il mancato coordinamento nella condivisione ed integrazione dei dati sanitari nazionali in questa finestra temporale, che va da novembre 2019 al 5 gennaio 2020, trova, invece, almeno quattro fattori esplicativi di ordine sanitario ed epidemiologico:

- La sottovalutazione dell'allerta pandemica, quando si era ancora in presenza di focolai esteri e nessun caso autoctono. Essa ha comportato la mancata applicazione del Piano

---

<sup>149</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2019 - Roma, gennaio 2020, cit., p. 61.

pandemico nazionale del 2006<sup>150</sup>, che avrebbe dovuto provvedere almeno ad un immediato preventivo rifornimento dei Dpi e dei *test* diagnostici.

- Il mancato aggiornamento del Piano pandemico nazionale del 2006. Tale omissione potrebbe aver indotto ad agire solo dopo il suo successivo aggiornamento, sottostimando la corsa del virus.

- L'assenza di una rete "ufficiale" di Intelligence Epidemica Nazionale per la sorveglianza delle malattie infettive, basata sia su "indicatori", che provengono dalla segnalazione, selezione e raccolta degli operatori e dei servizi sanitari territoriali e regionali, sia su "eventi" rilevati mediante ricerche OSINT e *social media*. Essa sarà istituita ufficialmente in Italia solo il 1° giugno 2021<sup>151</sup>, anche se attività di Epidemic Intelligence erano in sperimentazione già prima di questa data.

- L'analisi del livello del rischio. Dopo la Cina, l'Italia è stato il primo Paese europeo ad essere colpito dalla pandemia e a dover far fronte ad attività di sorveglianza epidemiologica. La situazione unica in cui si è trovata l'Italia ad inizio del 2020 si è rivelata anche nella contingenza di un mancato sistema coordinato di raccolta dei dati sanitari. Il Comitato Tecnico Scientifico (CTS), istituito il 3 febbraio 2020<sup>152</sup> dal capo della Protezione Civile, ebbe fra i vari compiti quello di vagliare e scrutare le evidenze disponibili, distinguere tra dati scientifici attendibili e non attendibili. In quel momento gli unici dati a disposizione erano quelli che provenivano da Wuhan e l'analisi dei livelli di rischio e diffusione del virus per l'Italia si è potuta realizzare solo con la raccolta retrospettiva dei dati provenienti dalla Cina<sup>153</sup>. D'altra parte, questi dati erano considerati anche poco affidabili, in quanto il conteggio dei decessi

---

<sup>150</sup> [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_501\\_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_501_allegato.pdf).

<sup>151</sup> Decreto del Direttore Generale della Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria del Ministero della Salute. 1° giugno 2021.

<sup>152</sup> ORDINANZA N.630, DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE, 3 febbraio 2020, GU Serie Generale n.32 del 08-02-2020, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/08/20A00802/sg>.

<sup>153</sup> CAMPORESI S., ANGELI F. & FABBRO G.D. (2022), *Mobilization of expert knowledge and advice for the management of the Covid-19 emergency in Italy in 2020*. *Humanit Soc Sci Commun* **9**, 54. <https://doi.org/10.1057/s41599-022-01042-6>.

confermati, prodotto dalla Cina, seguiva metodi in continua revisione e si sospettava che dietro l'instabilità delle metodologie si nascondesse il tentativo di coprire il numero effettivo dei morti<sup>154</sup>. Le conoscenze esistenti e raccolte in questa fase hanno poi comunque consentito al Ministero della Salute di trasmettere alle regioni linee guida per le notifiche dei casi e la sorveglianza basata su eventi. Solo nell'autunno 2020 si è provveduto ad ottenere un piano di sorveglianza integrato, che combinava dati epidemiologici, basati sugli indicatori, inviati all'Istituto Superiore di Sanità (I.S.S.) e aggregati dal Ministero della Salute, ai dati basati sugli eventi rilevati dalla rete nazionale dell'Intelligence Epidemica, ufficialmente costituita e approvata nel giugno 2021. Uno studio della ricercatrice Flavia Riccardo e colleghi dell'I.S.S. ha stimato l'efficacia della valutazione rapida settimanale del rischio tramite gli scambi informativi tra esperti dell'I.S.S. e operatori della salute pubblica di tutte le regioni e le provincie autonome. Lo studio ha segnalato come la principale sfida nella valutazione del rischio durante la pandemia sia dipesa non tanto dallo specifico metodo di valutazione adottato, quanto dalle difficoltà nella comunicazione pubblica tra operatori sanitari istituzionali e territoriali e tra questi e i cittadini<sup>155</sup>. I ricercatori offrono tre conclusioni rilevanti per la comprensione dei rapporti tra Intelligence e relazioni comunicative. La prima è che il processo decisionale durante i focolai di malattie per eventi di ampia diffusione come quelli pandemici può essere sostenuto da metodi misti e solidi di valutazione del rischio, forniti sia dall'intelligence della sanità pubblica che dai sistemi di sorveglianza esistenti senza particolari finanziamenti dedicati. La seconda conclusione suggerisce l'importanza di anticipare le questioni comunicative relative all'applicazione degli strumenti della valutazione del rischio di

---

<sup>154</sup> FEUER W. (2020), *Confusion breeds distrust: China keeps changing how it counts coronavirus cases*. CNBC February 26, 2020 <https://www.cnbc.com/2020/02/26/confusion-breeds-distrust-china-keeps-changing-how-it-counts-coronavirus-cases.html>.

<sup>155</sup> RICCARDO F., GUZZETTA G., URDIALES A.M., DEL MANSO M., ANDRIANOU X.D., BELLA A., PEZZOTTI P., CARBONE S., DE VITO T., MARAGLINO F., DEMICHELI V., DARIO C., COSCIONI E., REZZA G., URBANI A., MERLER S., BRUSAFERRO S., *Italian COVID-19 monitoring group. COVID-19 response: effectiveness of weekly rapid risk assessments, Italy*. Bull World Health Organ. 2022 Feb 1;100(2):161-167. DOI: 10.2471/BLT.21.286317. Epub 2021 Nov 25. PMID: 35125541; PMCID: PMC8795855.

un'emergenza sanitaria. La terza afferma che nella valutazione del rischio della diffusione di un evento pandemico devono essere considerati non solo i fattori quantitativi, ma anche quelli qualitativi attinenti alla comunicazione, coinvolgendo esperti della comunicazione. Recentemente, a settembre 2022, lo European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) ha pubblicato una relazione<sup>156</sup> che, dall'esame delle criticità presentatesi soprattutto in questa prima fase pandemica nell'ambito del modello del Public Health Emergency Preparedness Process (PHEP, processo di preparazione e risposta ad una emergenza sanitaria pubblica) (Fig.4), indica nuove strategie da adottare per le risposte a possibili future pandemie. La relazione ha evidenziato che a partire da questa prima fase e durante l'evolversi della pandemia da Covid-19, la necessità per gli Stati UE di rivedere e rinnovare i piani del PHEP è stata impedita dalle mancate indicazioni nel PHEP di strumenti di misurazione per la preparazione di risposta all'emergenza in atto.

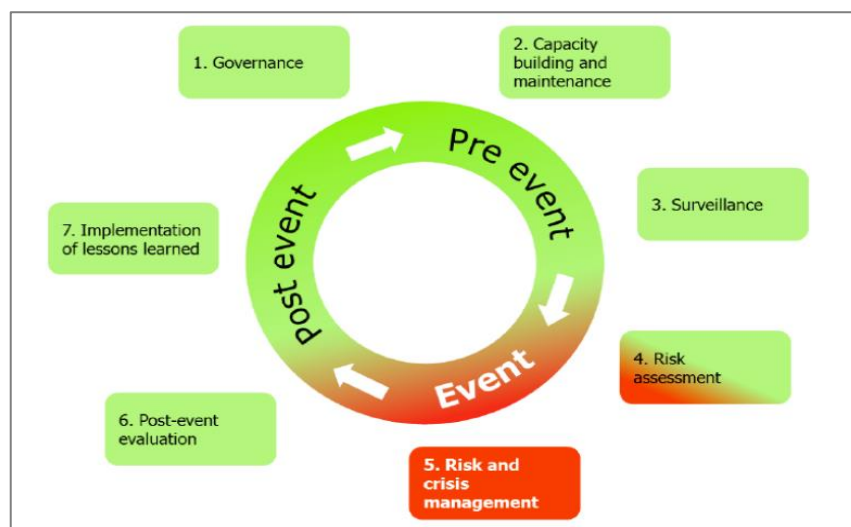


Figura 4 - Public Health Emergency Preparedness Process<sup>157</sup>

In particolare, la relazione dichiara che gli strumenti di misurazione esistenti per la preparazione alla risposta dell'emergenza:

<sup>156</sup> [https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-the-EU-experience\\_0.pdf](https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-the-EU-experience_0.pdf).

<sup>157</sup> Fonte: ECDC Europa



1. non erano coerenti con la struttura gerarchica di salute pubblica e di assistenza sanitaria interna agli Stati,
2. non riflettevano il coordinamento richiesto tra le diverse sezioni del sistema sanitario soprattutto a livello ospedaliero e comunitario,
3. non consentivano l'adeguata flessibilità e resilienza necessarie per affrontare le questioni della risposta alla pandemia.

La relazione ha indicato, quindi, che gli strumenti di misurazione della risposta ad una pandemia devono prevedere un indicatore di misurazione per la capacità di conduzione e di incremento dei test diagnostici su larga scala, un indicatore per la misurazione della flessibilità del sistema o delle strutture subnazionali utili per la sorveglianza e l'indagine epidemiologica, indicatori per la misurazione delle capacità di coordinamento della “medicina basata sulla popolazione”<sup>158</sup> e indicatori della capacità della comunicazione del rischio di emergenza. Con riferimento a quest'ultimo punto, la relazione ha indicato la necessità di includere indicatori per la valutazione della capacità di gestione delle “infodemie”, cioè l'eccesso di informazioni più o meno attendibili. Il processo di misurazione della capacità di risposta ad un'emergenza pandemica è finalizzato nelle nuove linee guida dell'ECDC con la creazione di un sistema di punteggio per ciascuna area indicata. La valutazione parte da un punteggio preliminare attribuito da esperti nazionali, per trovare un consenso dalla valutazione congiunta e successiva di esperti di altre nazioni. Questo lavoro di revisione sul coordinamento della raccolta, analisi e valutazione dei dati sanitari segue un processo simile a quello del ciclo dell'Intelligence. Infatti, si può dire che esso realizzi “Intelligence” nella misura in cui produce conoscenza utile a dare un vantaggio decisionale circa l'adozione delle misure da adottare per contenere la

---

<sup>158</sup> La capacità di coordinamento della medicina basata sulla popolazione è definita come «la capacità di attivare e rafforzare in un determinato luogo geografico - durante un focolaio ad alto impatto di malattie infettive - il coordinamento della salute pubblica, dell'assistenza ambulatoriale, compresi i servizi di assistenza primaria, servizi di salute mentale e di supporto sociale, di settore pubblico e privato e di assistenza sanitaria ospedaliera, utilizzando percorsi integrati tra i diversi livelli di assistenza (ambulatoriale e ospedalizzata)». [https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-the-EU-experience\\_0.pdf](https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-the-EU-experience_0.pdf)

diffusione della pandemia, anche se non per prevenirla del tutto, e con ciò per assorbire nell'interesse della sicurezza nazionale la potenziale destabilizzazione politica, economica, sociale che una pandemia globale porta con sé.

La seconda finestra temporale comprende il periodo che va dal 5 al 31 gennaio 2020, quando viene dichiarato lo stato di emergenza. In questi 26 giorni il Ministero della Salute riscrive il Piano pandemico, consapevole da un lato degli scenari importanti su cui dovrà declinarsi ma dall'altro lato inconsapevole della scarsa preparazione e resilienza del sistema sanitario territoriale. Dalla riscrittura del Piano pandemico (20 gennaio 2020) alla dichiarazione dello stato di emergenza trascorrono 11 giorni durante i quali il territorio ancora non è preparato ad affrontare l'emergenza. Tra i motivi di scarsa resilienza territoriale va annoverato, specie per quel che riguarda il caso della Lombardia, la maggiore privatizzazione dell'assistenza sanitaria, che, essendo di minore accessibilità per la popolazione, ha provocato un sovraffollamento dei pronto soccorso e una più alta contagiosità nella popolazione.

La terza finestra corre dal 31 gennaio al 20 febbraio 2020, giorno in cui si riscontra la prima persona positiva a Codogno e a seguito del quale in data 21 febbraio si rinviene il primo focolaio italiano nel lodigiano. In questa fase la gestione dell'emergenza è assegnata al commissario Borrelli quale "soggetto attuatore" e al CTS della Protezione Civile che figura come organo tecnico/scientifico. Ai primi di febbraio, Stefano Merler, ricercatore della fondazione Bruno Kessler, consegna all'Istituto Superiore di Sanità uno studio dal titolo "Scenari di diffusione di 2019-NCov in Italia e impatto sul servizio sanitario, in caso il virus non possa essere contenuto localmente"<sup>159</sup>. Lo studio prospetta tre scenari sull'evoluzione della pandemia, costruiti su modelli matematici. Il peggiore di questi scenari rappresenta la possibilità di incorrere in circa due milioni di contagiati, in un numero di decessi da almeno 35.000 fino a 70.000 e in una carenza di circa 10.000 posti letto in terapie intensive. A questi

---

<sup>159</sup> [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_3005\\_1\\_alleg.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3005_1_alleg.pdf).

si aggiunge un terzo scenario *bis* che calcola tre milioni di contagi in un anno, 200 mila in terapia intensiva con un massimo di 42 in contemporanea. Lo studio prospetta che si sarebbe arrivati a mille casi di contagio in due mesi. I fatti hanno poi mostrato di esserci arrivati in pochi giorni.

Il 12 febbraio il CTS si riunisce presso il Ministero della Salute per valutare lo studio di Stefano Merler. Nell'occasione si decide che gli scenari debbano restare classificati, come già ricordato, per non spaventare la popolazione, lavorare e contenere il contagio, mentre il CTS dà mandato di produrre entro una settimana un piano operativo di preparazione e risposta ai diversi scenari. Quindi anche il nuovo Piano pandemico doveva rimanere classificato. Il piano arriva il 4 marzo. Nel frattempo, dal 12 al 21 febbraio l'epidemia diviene conclamata, la crisi è avvistata come inevitabile e lo stato di pandemia prossimo.

Questa fase si caratterizza non solo per il vuoto informativo che riguarda gli scenari di Merler, ma anche per una particolare sovrapposizione tra consulenza tecnica e risposta decisionale politica. Tale sovrapposizione è testimoniata dai diversi “taglia e incolla” dai brani dei verbali del CTS ad articoli di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Alcuni esempi sono rinvenibili nel confronto tra il verbale n. 12 del 3 febbraio 2020<sup>160</sup> e il DPCM del 25 febbraio 2020<sup>161</sup>, oppure tra il verbale n. 21 del 7 marzo 2020<sup>162</sup> ed il DPCM dell'8 marzo 2020<sup>163</sup>. L'affermazione e la raccomandazione da parte delle istituzioni e dei *media* di “seguire la scienza”, e quindi implicitamente le indicazioni del CTS, in questa fase consente ai capi politici di perseguire tre obiettivi: segnalare alla popolazione la priorità assoluta del governo italiano di salvare il maggior numero di vite al di sopra delle libertà individuali, contenere

---

<sup>160</sup> CTS, Verbale n. 12, 3 febbraio 2020.

<https://www.fondazioneLuigieinaudi.it/wp-content/uploads/2020/08/verbale-completo-CTS-n-12-del-28-02-2020.pdf>.

<sup>161</sup> DECRETO DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 25 febbraio 2020, GU Serie Generale n.47 del 25-02-2020, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/25/20A01278/sg>

<sup>162</sup> CTS, Verbale n.21, 7 marzo 2020.

<https://www.fondazioneLuigieinaudi.it/wp-content/uploads/2020/08/verbale-n-21-del-7-marzo-2020.pdf>.

<sup>163</sup> DECRETO DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 8 marzo 2020, GU Serie Generale n.60 del 08-03-2020, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/08/20G00029/sg>.

l'incertezza nella popolazione e rassicurarla, come già auspicato nell'intento della classificazione degli scenari di Merler successivamente dichiarato da Urbani, e infine «alleggerire la propria responsabilità nei confronti della società»<sup>164</sup>. La raccomandazione ha però anche un effetto non del tutto atteso: il proliferare di esperti indipendenti, epidemiologi, virologi, e pseudo-esperti nei dibattiti mediatici sull'origine del virus, sulle sue conseguenze fisiche, sui trattamenti. Questo aspetto, unitamente alla percezione di un vuoto di trasparenza e di ritardo sulla divulgazione del nuovo Piano di emergenza sanitaria del CTS nel febbraio 2020, dovuta ad accordi di “riservatezza” legati agli scenari Merler, genera una diminuzione della fiducia nella scienza e negli scienziati<sup>165</sup>, speculazioni teoriche di tipo complottistico e molte narrative.

In sintesi, ci troviamo di fronte a un doppio scenario con identica risoluzione comunicativa. Da un lato, troviamo la possibile sottovalutazione strategica da parte dei servizi di Intelligence dei segnali e delle fonti che allertano di una probabile pandemia, sia in tempi ad essa prossimi che non prossimi. Annessa a questa sottovalutazione è la possibile incomprendimento da parte dei decisori politici circa la portata e le ricadute della pandemia sugli assetti geopolitici, sulle relazioni internazionali e sulla sicurezza nazionale, assumibili da quei segnali e fonti. Dall'altro lato, abbiamo gli stessi decisori politici, che, appreso l'impatto peggiore possibile dell'epidemia, decidono di tutelare la popolazione ed il proprio lavoro sottacendo l'informazione finché la situazione non avesse messo in pratica delle misure preventive. Le misure preventive non sono fra le più aggiornate e non dispongono di misurazioni e indicatori di misurazione sulla loro efficacia e sui rischi in corso. Il decisore politico decide che le decisioni politiche, riguardanti anche le libertà individuali, possano essere messe in mano alla scienza sanitaria, interessata a salvare il maggior numero di vite, a costo di

---

<sup>164</sup> LAVAZZA A., FARINA M. (2020), *The role of experts in the Covid-19 pandemic and the limits of their epistemic authority in democracy*. Front Public Health 8:356.

<sup>165</sup> CAMPORESI S., ANGELI F. & FABBRO G.D. (2022), *Mobilization of expert knowledge and advice for the management of the Covid-19 emergency in Italy in 2020*, cit.

sacrificare le libertà individuali e sociali, ma soprattutto rassicurante perché trattasi di scienza forte e oggettiva come non sono le scienze sociali politiche, quindi più credibile. La scienza forte sostituisce la politica, ma dalla stessa scienza si percepisce sia un'opacità che un'intossicazione informativa. Il risultato, pur con motivazioni diverse, è che in entrambi gli scenari dall'opacità informativa e comunicativa si transita all'infodemia con narrative sull'origine del virus, la sua pericolosità e l'efficacia della sua gestione che interferiscono con l'interesse per la sicurezza e la reputazione nazionale e che appropriatamente d'ora in poi sono messe nel monitoraggio delle valutazioni dei rischi. L'assenza di analisti o specifiche figure di ambito Intelligence o di esperti sulla sicurezza nazionale all'interno dei comitati tecnici scientifici può essere stata una concausa di tale esito. Scriveva infatti Mario Caligiuri:

«L'emergenza del coronavirus richiede che il governo coinvolga le migliori energie per fronteggiare la difficile situazione. Con la dichiarazione di Christine Lagarde abbiamo constatato come una semplice frase possa incidere profondamente sui rendimenti dei titoli di Stato, sugli indici della borsa di Milano e sulle quotazioni dell'Eni. Per cui la comunicazione istituzionale dovrebbe essere la più concordata e omogenea possibile, stabilendo ambiti di condivisione comuni per strategie e contenuti informativi. E ciò per fornire corretti strumenti interpretativi ai cittadini e per difendere gli asset nazionali». [...] «Pertanto, nei comitati che stanno affrontando l'emergenza ai vari livelli, potrebbe essere utile prevedere la presenza di esperti sulla sicurezza nazionale, indispensabili per fornire un particolare punto di vista ai responsabili delle istituzioni. È un momento in cui prima di decidere c'è bisogno di informazioni adeguate a orientare le scelte pubbliche, che debbono più che mai rispondere alle regole democratiche»<sup>166</sup>.

---

<sup>166</sup> CALIGIURI M. (2020), *Colao e le task force. OK ma manca la sicurezza nazionale*. Formiche 12 aprile 2020. <https://formiche.net/2020/04/task-force-colao-sicurezza/>.

### **2.3 Debolezze comunicative dei decisori politici dalla pre-emergenza alla pre-crisi pandemica**

Il decisore politico è parte integrante ed essenziale del ciclo di Intelligence sia perché definisce il fabbisogno informativo da cui il ciclo inizia sia perché in chiusura del medesimo ciclo usa il prodotto informativo per agire in funzione dell'interesse e della sicurezza nazionale. Nei contesti di *governance* di una crisi, le azioni del decisore politico che seguono l'acquisizione di informazioni e conoscenza da attività Intelligence possono essere accompagnate da comunicazioni e specifiche loro modalità, finalizzate ad orientare le condotte della popolazione nella direzione della resilienza e superamento della crisi.

Nel caso della pandemia da Covid-19 le comunicazioni del decisore politico si sono caratterizzate per alcune specificità.

In primo luogo, forme, modalità e contenuti delle comunicazioni dei decisori politici si sono differenziati a seconda della fase pandemica e per ciascun Stato. Le differenze tra Stati sono prevalentemente dipese dalla successione temporale con cui essi sono stati colpiti dalla pandemia, dalla cultura sanitaria e dall'attenzione alle dimensioni economiche più o meno dominanti all'interno di ciascun Stato e più in generale sono state anche la conseguenza del vuoto informativo che ha preceduto e accompagnato l'occorrenza del virus, della sua sottovalutazione e della impreparazione pregressa alla sua manifestazione. In Italia dall'inizio di gennaio 2020 alla fine del confinamento e la riapertura di molte attività in data 4 maggio si è potuta osservare una transizione da una scarsa percezione della minaccia pandemica e approcci negazionisti a comunicazioni rassicuranti iniziate dopo il caso di Codogno. Dalla fine del confinamento alla seconda ondata pandemica invece prevalgono comunicazioni di monito e maggiore allarmismo. Negli Usa la risposta iniziale del presidente Donald Trump alla pandemia non rassicura e non allarma, ma è avviata con la chiusura dei traffici aerei da e per la Cina, che viene spesso additata di essere causa del virus. Allo stesso modo la narrativa di Trump

accusa la Gran Bretagna, che non applica la stessa chiusura, di essere responsabile della diffusione del virus negli USA. In data 11 marzo il virus è per Trump ancora straniero, non ancora del tutto una questione “interna”, ma è citato in funzione geopolitica in una logica pregressa di competizione con la Cina e di non solidarietà con l’Europa. La minaccia pandemica rievoca implicitamente le preoccupazioni per le dimensioni economiche, prima di tutto. Il Primo Ministro del Regno Unito Boris Johnson, un giorno dopo, il 12 marzo, si esprimerà in modo “franco” asserendo che molte famiglie perderanno i loro cari e indicando come azione preventiva soltanto di lavarsi le mani e restare a casa. Nei suoi interventi Johnson specificherà spesso che le misure prese fino a quel momento sarebbero state allentate presto, non appena i dati scientifici avessero dato informazioni utili per procedere in quel senso. Uno stile resistente ad elaborare la complessità della minaccia che già stava colpendo profondamente l’Italia, e che si manterrà anche nella promozione dell’immunità di gregge e nel rifiuto del confinamento. Fino a che il 23 marzo 2020 il Regno Unito stesso non entrerà in *lockdown*.

Difficile dire fin qui quanto le comunicazioni prima del confinamento abbiano avuto correlazioni con un “cigno bianco”, “trasparente”, o “nero”.

In secondo luogo, e con riferimento al caso italiano, le comunicazioni relative alle decisioni politiche per il contenimento e la prevenzione della diffusione della pandemia si sono avvalse di tre strumenti: i DPCM (Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri), i *social network*, la tv. Ciascuno di essi ha mediato il contenuto delle decisioni in forme differenti e con effetti non sempre funzionali.

I DPCM, di cui è stato fatto un uso predominante a livello legislativo, sono stati caratterizzati nella prima fase pandemica, oltre che per la già citata sovrapposizione dei loro contenuti a quelli dei verbali delle consulenze tecniche del CTS, anche per aver posto una maggiore attenzione sulle conseguenze economiche e sociali dell’epidemia e per aver adottato un linguaggio istituzionale complesso di difficile leggibilità e comprensibilità. Tale complessità, unitamente all’elevato analfabetismo funzionale attestato nel 70% della

popolazione italiana<sup>167</sup>, rinvenibile per il 60% dei cittadini pure nella difficoltà di comprendere e compilare il modulo di autocertificazione<sup>168</sup> con cui nella fase del confinamento era possibile spostarsi, hanno orientato la popolazione verso altri organi di informazione non istituzionali e non ufficiali. Per esempio, i *social network*, a cui hanno fatto riferimento sistematico almeno il 58% dei cittadini italiani<sup>169</sup>.

Ad approcciare ai *social network* è stato quindi anche il presidente del Consiglio Giuseppe Conte che su *Facebook*, grazie alle dirette, ha visto crescere le adesioni alla sua pagina da circa un 1.000.000 a 2.882.326 dal 17 febbraio al 9 aprile 2020<sup>170</sup>. Qui il suo linguaggio è risultato con un indice di leggibilità nettamente superiore a quello stimato per i DPCM, mentre i contenuti si sono differenziati a seconda che siano stati postati prima o dopo le misure restrittive<sup>171</sup>.

Prima delle misure, i contenuti hanno richiamato i temi del controllo («massima precauzione per proteggere i cittadini»), della responsabilità collettiva, della vicinanza e unione della comunità, come si evince dal discorso dell'11 marzo:

«Il Paese ha bisogno della responsabilità di ciascuno di noi, della responsabilità di 60 milioni di italiani che quotidianamente compiono piccoli grandi sacrifici. Per tutta la durata di questa emergenza. Siamo parte di una medesima comunità. Ogni individuo si sta giovando dei propri, ma anche degli altrui sacrifici. Questa è la forza del nostro paese, una comunità di individui come direbbe Norbert Ellis. Rimaniamo distanti oggi per abbracciarci con più calore, per correre più veloci domani. Tutti insieme ce la faremo»<sup>172</sup>.

Sono temi che sottendono e trasmettono il senso e la narrativa dell'imprevedibilità della pandemia, il cigno nero, dalla quale “il bene comune” può essere preservato attraverso il sacrificio: chi si sottrae, si sottrae al senso di appartenenza e incorre in colpe che, tradendo il

---

<sup>167</sup> DI FRANCESCO G. (2013), *PIAAC-OCSE. Rapporto nazionale sulle Competenze degli Adulti*, ISFOL.

<sup>168</sup> CORTELAZZO M. (2020), *Coronavirus: il modulo che massacrò l'italiano*, Parole. Opinioni, riflessioni, dati sulla lingua. <https://cortmic.myblog.it/coronavirus-modulo-massacrato-italiano/>.

<sup>169</sup> <https://wearesocial.com/it/blog/2020/02/report-digital-2020-in-italia-cresce-ancora-l'utilizzo-dei-social/>.

<sup>170</sup> <https://socialrecap.it/2020/04/19/coronavirus-per-conte-quasi-2-milioni-di-fan-in-piu-su-facebook-lo-voteranno/>.

<sup>171</sup> PIOVAN A. (2020), *Coronavirus: un contagio (anche) informativo*, Micromega 3, pp.39-49.

<sup>172</sup> <http://www.governo.it/it/articolo/conferenza-stampa-del-presidente-conte/14294>.



rispetto all'appartenenza, condurrebbero per inferenza alla perdita di identità sociale. Una narrativa dove la coesione rassicurante e protettiva rimanda in prospettiva alla drammatizzazione di possibili scenari trasgressivi, alla stigmatizzazione della condotta, all'isolamento psicologico, finendo per diventare nella sua ansiogenità chiaramente manipolativa e paradossalmente poco empatica.

Invece, i contenuti pubblicati successivamente all'adozione delle misure restrittive hanno introdotto la metafora della “guerra” al virus, nel tentativo plausibile di ottenere da parte della popolazione consenso e legittimazione alle limitazioni delle libertà individuali e della *privacy*, non accettabili in tempo di pace.

Se da un lato l'uso dei *social* da parte del presidente del Consiglio ha favorito un maggiore ascolto e una maggiore comunicazione da parte dei cittadini, che sotto ai suoi *post* e le sue dirette potevano rispondere e farsi leggere, dall'altro ha reso alla loro percezione più credibili i *social* come fonti di informazioni, concorrendo a disinformazione, dispersione, confusione e «contagio immateriale»<sup>173</sup>.

La comunicazione in tv ha seguito invece la strategia della *suspense* e quella dell'annuncio. La prima si è declinata attraverso comunicazioni durante orari serali, alle ore 18, o notturni, che hanno lasciato la popolazione in un'attesa ansiogena, anche questa volta poco rassicurante. Inoltre, spesso questo appuntamento era dedicato a rendicontare il bollettino quotidiano dei contagi e dei decessi e poco a dare spiegazioni. La seconda invece si è tradotta nell'anticipazione dei provvedimenti non ancora ufficializzati invece che nella comunicazione di decisioni già protocollate. La finalità era probabilmente quella di indagare le risposte dei cittadini sottovalutando la portata dell'iniziativa. L'8 marzo 2020, per esempio, l'annuncio che anticipava la chiusura dei confini regionali, ha provocato l'assalto ai mezzi di trasporto, treni e

---

<sup>173</sup> GIUNGATO L. (2020), *La Pandemia immateriale. Gli effetti del Covid-19 tra social asintomatici e comunicazione istituzionale. Introduzione e coordinamento a cura di Mario Caligiuri*. Socint Press. [https://press.socint.org/index.php/home/catalog/view/2020\\_04\\_giungato/20/42-1](https://press.socint.org/index.php/home/catalog/view/2020_04_giungato/20/42-1).

autobus, per il rientro nelle regioni di residenza o di origine. Ciò ha favorito che il virus si diffondesse dal nord al sud nelle aree dove ancora non aveva contagiato.

In sintesi, la comunicazione del presidente del Consiglio è risultata essere da un lato formale e complessa, quando assimilata a quella dei DPCM i cui provvedimenti erano decisi su delega dal CTS, dall'altro lato molto personale, usando propri canali *social*, integrata, perché, oltre ai nuovi mezzi di comunicazione *social* si è avvalsa anche dei meno recenti *media* televisivi, e sistematica nella sua quotidianità. Ciò ha portato nella prima fase della pandemia ad un accentramento della sua figura istituzionale, con aumento della propria popolarità e consenso alle misure restrittive, e successivamente con la diffusione del virus in tutto il mondo all'affermazione del modello Italia, simbolo di una gestione della pandemia rigorosa e imitabile anche all'estero.

D'altra parte, modalità, contenuti e linguaggio adottati nelle comunicazioni hanno rivelato alcune fondamentali criticità:

1. Hanno reso evidente la diversa accessibilità e comprensibilità tra comunicazioni dei DPCM e comunicazioni di *social media*, orientando così i cittadini ad apprezzare maggiormente verso fonti di informazione non ufficiali. Segue la necessità in contesti di crisi di offrire un quadro informativo univoco, coerente, comprensibile.

2. Possono aver reso più credibili i *social* e aver di conseguenza incrementato non solo il contagio immateriale, ma, attraverso la disinformazione e l'analfabetismo disfunzionale della popolazione, anche quello materiale con un conseguente svantaggio per le persone più fragili, meno istruite e un possibile incremento del disagio sociale e delle disuguaglianze. Segue, in prevenzione dell'impatto di uno stato di crisi, la necessità di investire sull'educazione e la formazione permanente in tutte le fasce di età.

3. Hanno trasmesso il senso dell'imprevedibilità della pandemia, lasciando così quesiti aperti sull'efficacia dei nostri servizi di informazione e facendo derivare questa comunicazione più da un vuoto che da un prodotto informativo dell'Intelligence. Segue la

necessità per una adeguata gestione di uno stato di crisi di contemplare esperti in comunicazione tra gli operatori Intelligence o operatori Intelligence tra gli esperti di comunicazione. Essendo però il decisore politico primo e ultimo anello del ciclo dell'Intelligence, è lo stesso decisore che deve poter meglio formarsi alla comunicazione di una *governance* in stato di crisi.

4. Hanno espresso un atteggiamento paternalistico di rassicurazione, che facendo leva sull'emotività, hanno plausibilmente tentato più di ottenere consenso che dare informazioni. Segue anche qui la necessità di accompagnare le comunicazioni alle decisioni invece che agli annunci di provvedimenti non protocollati.

Debolezze informative e comunicative hanno avuto come comune effetto quello di concorrere nella generazione e condizionamento dell'infodemia, con conseguente destabilizzazione del Paese e incremento del disagio sociale.

## 2.4 Effetti delle debolezze informative e comunicative della prima fase pandemica: infodemia, narrative nazionali ed internazionali

Criticità informative e comunicative dei servizi di Intelligence, della Health Intelligence e dei decisori politici hanno avuto come comune effetto quello di favorire l'infodemia e narrative specifiche.

Il termine "infodemia" fu coniato dal politologo David J. Rothkopf in un articolo uscito nel 2003 sul Washington Post<sup>174</sup> ad indicare "l'epidemia di informazioni" che si associò alla diffusione della SARS tra il 2002 e 2003 in Cina<sup>175</sup>. Si riporta il documento in quasi tutta la sua versione originale per i diversi punti di particolare attualità.

«L'infodemia sta emergendo come uno dei fenomeni più virulenti conosciuti dall'uomo, in grado di transitare istantaneamente nei continenti. Praticamente si comportano sotto ogni aspetto come qualsiasi altra malattia, con un'epidemiologia tutta loro, sintomi identificabili, portatori noti, persino cure semplici. Eppure, fino ad oggi molti al potere sembrano incapaci di contenerli o non vogliono riconoscerne l'esistenza. Questi virus trasmessi da Internet o dai media creano panico globale, innescano comportamenti irrazionali, offuscano la nostra visione di importanti problemi sottostanti, mettono a dura prova la nostra infrastruttura, colpiscono i mercati e minano i governi. Gestite e comprese, tuttavia, le forze che alimentano l'infodemia possono aiutarci a creare migliori sistemi di allerta precoce per qualsiasi cosa, dalle malattie ai disordini sociali, oltre a rispondere rapidamente e monitorare i risultati. In definitiva, possono aiutarci a ridurre il numero di focolai distorsivi e destabilizzanti dei tipi che abbiamo visto di recente.

Un'infodemia non è la rapida diffusione di semplici notizie attraverso i media, né è semplicemente il mulino delle dicerie sugli steroidi. Piuttosto, come con la SARS, è un fenomeno complesso causato dall'interazione dei media mainstream, dei media specializzati e dei siti Internet; e media "informali", vale a dire cellulari, messaggi di testo, cercapersone, fax ed e-mail, che trasmettono tutti una combinazione di fatti, dicerie, interpretazioni e propaganda».

[...]

«Il risultato è distorsione, confusione, e talvolta una profonda incongruenza tra i fatti sottostanti e le loro implicazioni».

[...]

«Individui, aziende e interi paesi possono acquisire una certa immunità naturale all'infodemia coltivando credibilità, qualcosa che alla Cina mancava gravemente anche durante la crisi della SARS. Inoltre, il caso SARS ha rivelato un altro problema serio e risolvibile: gli epidemiologi della sanità pubblica del governo non sono epidemiologi dell'informazione e i loro strumenti per il controllo delle epidemie biologiche (che potrebbero offrire utili analogie per controllare le epidemie dell'informazione) sono superiori a quelli utilizzati contro ciò che spesso è il più pericoloso analogo elettronico.

Quindi cosa sarebbe dovuto succedere in Cina? Comprendere la natura dei moderni flussi di informazioni avrebbe potuto consentire a Pechino di contenere il panico prima che sfuggisse di mano. (Naturalmente, anche essenziale è un'efficace assistenza sanitaria pubblica, che in questo caso era carente in Cina.) Ad esempio, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha ricevuto il suo primo, vago rapporto di una malattia simil-influenzale nella Cina continentale il 27 novembre dello

---

<sup>174</sup> ROTHKOPF D.J. (2003), *When the Buzz Bites Back*, Washington Post, 5 maggio.  
<http://www1.udel.edu/globalagenda/2004/student/readings/infodemic.html>.

scorso anno, attraverso un sistema che dovrebbe fornire un allarme tempestivo di minacce per la salute. Durante il mese successivo, l'epidemia, che probabilmente si è verificata nella regione Delta del fiume Pearl, ha innescato disinformazione e panico (apparentemente diffuso da messaggi di testo, telefoni cellulari e cercapersone). I funzionari della sanità pubblica hanno rifiutato di riconoscere l'epidemia. I cittadini hanno iniziato ad acquistare medicinali e disinfettanti come l'aceto bianco sulla base di notizie infondate. In effetti, l'aceto, normalmente 50 centesimi a bottiglia, costava fino a \$ 18 in alcune parti della provincia del Guangdong. Già il 3 gennaio di quest'anno, il problema era noto a chiunque, in qualsiasi parte del mondo, avesse accesso ai media cinesi locali, molti dei quali sono disponibili online. Quel giorno, l'Heyuan News pubblicò un rapporto ufficiale in cui negava che ci fosse motivo di farsi prendere dal panico. Naturalmente, questo ha innescato sia più panico che ulteriori notizie, tra cui una su Nanfang Dushibao, uno dei principali giornali di Guangzhou.

La mia azienda ha monitorato questi rapporti e il 9 febbraio ha offerto un'analisi ai nostri clienti nella comunità della difesa degli Stati Uniti in merito all'epidemia. Le nostre informazioni sono state quindi pubblicate su ProMED, un sito Web della Federazione degli scienziati americani noto nella comunità medica come fonte di informazioni sulle malattie emergenti. È significativo che a quel punto ProMED non avesse praticamente informazioni sulla malattia. Quando iniziarono ad apparire rapporti come il nostro, il governo cinese informò l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) della malattia; è stato un passo che un funzionario dell'OMS ha detto sembrasse progettato non per rivelare l'entità del problema, ma piuttosto per affermare che era sotto controllo. Più o meno nello stesso periodo, ironia della sorte, l'OMS ha ricevuto rapporti informali di una malattia nel Guangdong che aveva scatenato il panico, aveva lasciato cento morti e "non era permesso che fosse resa pubblica".

Chiaramente, se fosse stato fatto di più in precedenza per gestire in modo efficace e più onesto non solo la malattia ma anche i flussi di informazioni su di essa, il panico mondiale potrebbe non aver avuto luogo. Sfortunatamente, la malattia si è diffusa, mietendo la sua prima vittima occidentale alla fine di febbraio, il che ha fornito un gancio migliore per i media occidentali. Ciò, in combinazione con la natura autoalimentante di tali storie (quello che è già una notizia ha maggiori probabilità di ottenere una copertura futura), ha portato alla diffusione globale dell'infodemia ben oltre la posizione delle vittime note della SARS, che a sua volta ha innescato una reazione a catena di conseguenze economiche e sociali.

Ma se l'informazione è la malattia, anche la conoscenza è una cura. Dovremmo reagire all'infodemia proprio come facciamo alle malattie. Comprendere come queste idee vengono introdotte nella popolazione, come si diffondono, cosa ne accelera la diffusione, quali sono le loro conseguenze e quali focolai localizzati possono essere contenuti. Ciò non significa reprimere le informazioni. Significa gestire efficacemente ogni focolaio e presentare i fatti in modo completo e rapido al pubblico critico.

Ci sono passaggi semplici e pratici che potrebbero aiutare i funzionari pubblici e gli uomini d'affari ad anticipare tali problemi. Monitorare attentamente il Web, e con esso i media locali, per informazioni sulle epidemie. Non aspettare che le principali organizzazioni pubbliche annuncino una minaccia».

L'articolo introduce per la prima volta il concetto di infodemia, propone un'analisi circa la sua genesi come legata alla sottostima ripetuta delle allerte sull'epidemia da SARS del 2002, al rifiuto di riconoscere l'epidemia da parte dei funzionari sanitari e al tentativo di dissimularne l'incontrollabilità, ma soprattutto sembra descrivere quanto accaduto esattamente 17 anni dopo con il SARS-CoV2. Infatti, nella pandemia del 2020 si registrano una ritardata comunicazione da parte della Cina all'OMS sul sequenziamento genomico del virus, disponibile già due settimane prima che venisse consegnato l'11 gennaio, o sulla sua gravità, quando già si segnalavano casi di polmonite anomala, le ripetute rassicurazioni, date dall'OMS fino alla

dichiarazione dello stato di emergenza in data 30 gennaio, circa il grado lieve o moderato del rischio di esportazione del virus in altri continenti, la riservatezza richiesta dalle autorità italiane sugli scenari di Merler per non allarmare la popolazione, l'iniziale predilezione della stampa italiana per un ridimensionamento dell'allarme e il concomitante profilo rassicurante dei decisori politici.

Atteggiamenti che, in uno studio condotto dal ricercatore Luigi Giungato e coordinato dal professore Mario Caligiuri, sarebbero alla base della «pandemia immateriale»<sup>176</sup>, cioè della proliferazione e del contagio di *fake news*, disinformazione e incoerenze delle dichiarazioni delle autorità attraverso *social*, messaggistica privata, *mass media mainstream*. Si stima che tra il 21 gennaio ed il 31 marzo 2020 siano state segnalate 2311 *fake news* sulla Covid-19 in 25 lingue e da 87 Paesi e nelle forme di *rumors*<sup>177</sup>, stigmi e teorie del complotto<sup>178</sup>. Tra i *rumors* sono rinvenuti argomenti legati all'origine del virus, alla sua trasmissione e alla sua mortalità, alle misure di prevenzione e controllo delle infezioni. Per esempio: «il coronavirus arriva dai serpenti; si trasmette con il cellulare; può essere prevenuto con la vitamina D, curato con l'aglio, l'olio di sesamo, l'acqua santa». Gli stigmi, invece, nella prima fase pandemica hanno discriminato prevalentemente persone cinesi, a cui venivano attribuiti tutti i mali del mondo, «tutte le malattie arrivano dalla Cina», e i medici, da cui si affermava fosse «meglio stare alla larga». Le teorie iniziali del complotto, infine, hanno sostenuto che il virus fosse stato programmato nel laboratorio di Wuhan come arma per destabilizzare i mercati internazionali e pianificare un nuovo ordine mondiale. Tesi che hanno assunto come argomentazione principale il ritardo con cui la Cina ha informato l'OMS dei casi di polmonite anomala e della sequenza genomica del virus. Secondo la ricerca di Giungato e Caligiuri, la pandemia immateriale ha

---

<sup>176</sup> GIUNGATO L. *La Pandemia immateriale. Gli effetti del Covid-19 tra social asintomatici e comunicazione istituzionale. Introduzione e coordinamento a cura di Mario Caligiuri*, cit.

<sup>177</sup> «Nel linguaggio giornalistico, voce o diceria che circola intensamente ma non è confermata in modo ufficiale», Treccani.

<sup>178</sup> LI H.O.Y., BAILEY A., HUYNH D., CHAN J. (2020), *YouTube as a source of information on COVID-19: a pandemic of misinformation?* BMJ Global Health; 5:e002604.

determinato però una iniziale risposta scettica all'evento pandemico da parte della popolazione e un successivo primo *shock* comunicativo in concomitanza con la conferenza stampa del presidente della regione Lombardia Attilio Fontana, che dichiarava in mascherina di volersi autonomamente mettere in quarantena. Lo studio inoltre segnala che in Italia i *mass media mainstream*, le azioni dei decisori politici e le comunicazioni delle istituzioni pubbliche prima hanno condizionato la percezione collettiva dell'emergenza globale e poi, solo successivamente, sarebbero state da queste influenzate, a differenza invece di quanto accaduto in altri Paesi europei, dove le interazioni *social* hanno prima influenzato i *news media mainstream* e poi attraverso questi anche le azioni dei decisori politici. Per Giungato tale asimmetria nella direzione della propagazione del “virus immateriale” è da attribuirsi prevalentemente ad un fattore culturale. Nel contesto italiano, rispetto che in quello di altri Paesi europei, il *sentiment* popolare è meno maturo, maggiormente risonante al pettegolezzo, mentre il sistema informativo, prevalentemente appoggiato a *news media di impronta politica*, è influenzato e frammentato dalle molteplici e contrastanti voci partitiche. Di conseguenza, il pubblico, percependo tale frammentazione si trova

«a dover scegliere, non fra ciò che è vero o ciò che è falso, ma fra ciò che è più o meno considerato “giusto”. Un pubblico, quindi particolarmente soggetto alla post-verità, poiché nella terra dove tutti dicono il falso, allora tutti dicono anche il vero. L'unico faro, soprattutto nei momenti di emergenza e, soprattutto nella cultura mediterranea, è rappresentato dall'autorità, intesa non come il corpo materiale e fisico del politico, ma come corpo immateriale e rassicurante del potere»<sup>179</sup>.

In tutti i casi, il “contagio immateriale”, indipendentemente dal fatto che sia partito dal basso o dall'alto, dagli scambi *social* o dalle comunicazioni assenti, ritardate ed incoerenti dei decisori politici, delle istituzioni pubbliche e delle figure scientifiche dei comitati tecnici scientifici e degli schermi televisivi, ha determinato stati di incertezza, confusione e deficit di

---

<sup>179</sup> GIUNGATO L. (2020), *Coronavirus: un pubblico soggetto e avvezzo alla post-verità in azione*. L'Indro, 17 aprile 2020, <https://lindro.it/coronavirus-un-pubblico-soggetto-e-avezzo-alla-post-verita-in-azione/>.

significato che hanno a loro volta prodotto due effetti. Il primo è quello di aver sottratto ai cittadini la lucidità necessaria per poter valutare con più consapevolezza le decisioni dei capi politici, giudicate più per i provvedimenti assunti e meno per l'impreparazione in *background* per cui in un dato momento erano necessarie. Il secondo è che quegli stessi stati di confusione incertezza e deficit di significato hanno indirizzato verso una apparente risoluzione con la generazione di narrative e contro-narrative sia nazionali che internazionali discrepanti ed in competizione fra loro.

Oltre alle narrative di tesi complottistica, diffuse in tutto il mondo, altre narrative specifiche di alcuni Paesi europei si sono concentrate nella prima fase pandemica sul differente modo di comunicare la crisi e le misure per contenerla, inseguendo strategie oscuranti e invalidanti l'efficacia delle decisioni prese in Italia. Si tratta di narrative emerse a ridosso delle misure di contenimento adottate dall'Italia, che è stato il primo Paese europeo colpito dalla crisi pandemica e il primo a risponderci. Queste prime narrative perciò hanno avuto presumibilmente la finalità non solo di legittimare le responsabilità decisionali delle autorità di ciascun Paese straniero in cui originavano ed entro cui la crisi non era ancora esplosa, condizione per cui non ci sarebbe stato motivo di fare una precoce e impertinente discriminazione, ma anche quella già ripetuta di affermare una superiorità nazionale nella logica di una competitività internazionale e reputazionale, di *soft power*, pregressa alla Covid-19 e connaturata ai rapporti di scambio tra Stati. Una tale discriminazione non poteva quindi che appoggiarsi a stereotipi esteri di natura culturale sull'Italia, come mostra un articolo<sup>180</sup> della ricercatrice Lorella Viola.

Per esempio, l'idea che l'Italia sia un Paese disorganizzato e non coordinato sarebbe alla base delle dichiarazioni di Fernando Simón, direttore del Centro di Coordinamento per le Emergenze Sanitarie del Ministero della Salute spagnolo che in data 1° marzo 2020 dichiarava:

---

<sup>180</sup> VIOLA L. (2022), "Italy, for Example, Is Just Incredibly Stupid Now". *European Crisis Narrations in Relation to Italy's Response to COVID-19*, *Front. Commun.* 7:757847. DOI: 10.3389/fcomm.2022.757847.



«L'Italia, soprattutto all'inizio ha adottato misure controverse, come la decisione di misurare la temperatura ai viaggiatori in arrivo nella nazione ma non a quelli che partivano quando già erano presenti fonti di contagio». [...] «In una situazione di crisi come quella attuale, è necessario avere una risposta coordinata che segua stessi protocolli e realizzi misure armonizzate a tutti i livelli». [...] «Basiamo le nostre decisioni sull'evidenza della circolazione del virus nel nostro Paese. Noi sappiamo che il 90% dei casi in Spagna provengono dall'Italia». [...] «Penso che la Spagna in questo senso stia facendo veramente bene». [...] «Penso che noi abbiamo assistenti professionisti, buoni medici e un buon sistema sanitario»<sup>181</sup>.

Secondo Viola l'evidenza che il 90% dei casi positivi in Spagna fossero attribuibili a responsabilità italiane non trova riscontri dalle fonti ufficiali ma serve a creare una immagine di impatto oppositivo tra ciò che è ben stimato, formulato, definito e ciò che invece resta non definito e non coordinato.

A sua volta il 9 marzo 2020, quando in Italia si decide del confinamento, Olivier Véran, ministro della Solidarietà e Salute in Francia, dichiara in una comunicazione alla BFM TV: «L'Italia sta ora sperimentando un sistema ospedaliero estremamente stressato. L'Italia non ha lo stesso sistema ospedaliero da cui partire come noi. [...]. Loro stanno perciò prendendo decisioni sotto pressione, e questa è la loro decisione»<sup>182</sup>. Anche l'allora Primo ministro Édouard Philippe in merito all'efficacia dell'approccio della gestione della pandemia commenta che «bloccare la nazione non avrebbe permesso di contenere l'epidemia, l'Italia l'ha fatto ed è stato un disastro»<sup>183</sup>. La narrativa in questo caso si costruisce attraverso una marcatura nell'uso oppositivo dei pronomi “noi” – “loro”, con un biasimo a danno dell'Italia, che svela l'usuale stereotipo di dominanza francese nelle dimensioni competitive tra Francia e Italia e che non risparmia nemmeno il sistema sanitario. Tuttavia, in data 15 marzo, 6 giorni dopo, l'incremento dei contagi in Francia, porterà il presidente Emmanuel Macron a decidere di chiudere scuole e università e di far iniziare il confinamento in data 17 marzo 2020.

---

<sup>181</sup> EL MUNDO (2020), *Críticas a Italia por la gestión de la epidemia de coronavirus*. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2020/03/02/5e5c0bb0fc6c838e278b4683.html>.

<sup>182</sup> BFM TV (2020), Olivier Véran sur le confinement: “*L'Italie fait face à une très grande détresse de son système hospitalier*”. [https://www.bfmtv.com/politique/olivier-veran-sur-le-confinement-l-italie-fait-face-a-une-tres-grande-detresse-de-son-systeme-hospitalier\\_VN-202003090224.html](https://www.bfmtv.com/politique/olivier-veran-sur-le-confinement-l-italie-fait-face-a-une-tres-grande-detresse-de-son-systeme-hospitalier_VN-202003090224.html).

<sup>183</sup> VALEURS ACTUELLES (2020), *Coronavirus: Après avoir critiqué l'Italie, la France s'en inspire*. *Valeurs actuelles*. <https://www.valeursactuelles.com/politique/coronavirus-apres-avoir-critique-litalie-la-france-sen-inspire-117319>.

Nei Paesi Bassi l'11 marzo 2020 Ira Helsloot, ricercatore del centro di Radboud University Nijmegen dichiara in merito agli approcci di gestione della crisi che

«l'approccio olandese è l'unico corretto. Misure più severe come la chiusura dei Paesi Bassi o di Brabante causerebbe solo danni irrevocabili all'economia» [...] «L'Italia, per esempio, ora è proprio incredibilmente stupida. Con questo lockdown causeranno sicuramente una paralisi della loro società. Il coronavirus sarà presto eradicato, ma l'economia italiana sarà irreparabile. Dopo, non ci saranno più soldi per le cure sanitarie e ci vorranno anni prima che possano riparare»<sup>184</sup>.

Qui la narrativa invece stressa il collasso economico, considerato conseguenza della stupidità delle decisioni italiane ed esalta, richiamando l'intelligenza e la competenza che vengono culturalmente riconosciute agli economisti olandesi, l'eccezionalità nazionalista. Su questa base segue che l'approccio adottato per gestire la crisi nei Paesi Bassi e in Olanda sia il migliore in assoluto.

Anche il Primo Ministro olandese, Mark Rutte, quando afferma «Noi siamo persone con i piedi per terra e non aspettiamo misure simboliche semplicemente per dare la sensazione che qualcosa sia stato fatto»<sup>185</sup>, si appella ad uno stereotipo rappresentativo del pragmatismo e della concretezza olandese in opposizione a quello che dipinge gli italiani come frivoli, superficiali e attenti solo alle apparenze. Inoltre, anche in questo caso vengono usati pronomi come “noi” - “loro” che rimarcano l'identità di gruppo e l'appartenenza nazionale. A conclusione di queste dichiarazioni emerge la contraddizione di un giudizio sul *lockdown* come una misura tanto materialmente grave quanto simbolicamente apparente e superficiale.

In Inghilterra, invece, lo stereotipo secondo cui gli italiani sono pigri e opportunisti guida le dichiarazioni del medico inglese e personaggio televisivo Christian Jessen, che alla stazione radiofonica FUBAR il 13 marzo 2020 in merito al confinamento italiano dichiara: «Potrebbe essere un po' razzista dirlo, [e] dovremmo scusarci, ma non pensi che sia un po' una

---

<sup>184</sup> NOS.NL (2020), *Crisis-Experts: Onze Corona-Aanpak Is Goed, Communicatie Kan Beter*.  
<https://nos.nl/1/2326736>.

<sup>185</sup> *Ibidem*.

scusa? Gli italiani, sai, hanno ogni vecchia scusa per chiudere tutto e smettere di lavorare per un po' e fare una lunga siesta». Jessen aggiunge, poi:

«Penso che sia un'epidemia vissuta più sulla stampa che nella realtà. Voglio dire, se pensi all'influenza nel modo giusto, senza diventare troppo pesante, l'influenza uccide migliaia di persone ogni singolo anno [...] Ora so che è tragico per coloro che sono coinvolti, ma non è esattamente un numero enorme rispetto all'influenza, che è un migliaio. [...] Questo è davvero come un brutto raffreddore, siamo onesti».

Da un lato gli italiani sono pigri e usano il *lockdown* come una scusa per fare pausa, dall'altra però, essendo la Covid-19 paragonata ad una normale influenza da raffreddore, letale addirittura non troppo più di quelle stagionali, eccederebbero con le misure. Anche qui si rivela una contraddizione dove il decisionismo della misura adottata non fa paio con la pigrizia. Ciò per cui questa seconda parte della dichiarazione risulta di un certo interesse è che svela come alcune narrative infodemiche siano state condivise, talvolta generate, e diffuse anche da figure sanitarie e scientifiche, essendo Jessen un medico, salvo fatto che poi l'epidemia viene considerata più come una costruzione dei media che non una realtà.

Altre narrative sono state contestualizzate dal professore Marco Lombardi in rapporto a particolari scenari e premesse interpretative e a più specifiche proiezioni problematiche. Lombardi ne individua quattro (Fig.5)<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> LOMBARDI M. (2020), *Crisi Comunicativa: Covid-19. Dopo Chernobyl niente*, cit., p.22

<b>LE PREMESSE MALE INTERPRETATE</b>	<b>LE NARRATIVE</b>	<b>LE QUESTIONI APERTE</b>
La guerra ibrida	Siamo tutti nella stessa barca: solidarietà!	La gestione della Crisi Globale
La società reticolare	Non può arrivare fino a noi	L'analisi dei segnali deboli
La lezione appresa da Chernobyl	È una banale influenza	La proceduralizzazione della gestione comunicativa della crisi
Le competenze specifiche del crisis management	Guerra al virus!	Riorganizzazione e priorità di intervento

*Figura 5 - Prima fase della pandemia: Narrative interne<sup>187</sup>*

La prima narrativa è evocata dalla comprensione che il virus è pervasivo, diffuso e delocalizzato come il nemico di una guerra ibrida e nel cui scenario, a differenza di altre crisi, per esempio l'incidente nucleare di Chernobyl nel 1986 o lo Tsunami del 2004 in Thailandia, non esistono spettatori ma tutti sono vittime. Essendo, quindi, "tutti nella stessa barca", tutti dovrebbero essere solidali gli uni con gli altri. In realtà «la solidarietà nella Guerra Ibrida, è una qualità politica non etica o morale»<sup>188</sup>, come invece è stata richiamata, e la pandemia da Covid-19 ha disatteso la dimensione solidaristica, offrendosi quale opportunità singolare di controllo e competizione tra gli Stati. Ne sono esempi la già citata concorrenza sulla distribuzione dei Dpi, la chiusura delle frontiere estere che hanno provocato una riorganizzazione dei movimenti economici, la propaganda di promozione reputazionale e strategica degli aiuti provenienti da altri Paesi. Lo stesso Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (COPASIR) il 26 maggio 2020 comunicava al Parlamento:

<sup>187</sup> Fonte: Lombardi M., 2020

<sup>188</sup> Ivi p. 24.

«L'attività infodemica rilevata si inquadra in un contesto geopolitico nel quale il Coronavirus rappresenta il palcoscenico perfetto che alcuni regimi autocratici aspettavano per mostrare una supposta - e non provata - maggiore efficienza e capacità, rispetto alle democrazie occidentali. Sia pure con posture differenti tra loro sull'idea di ordine globale, gli attori principali della campagna di disinformazione hanno inserito tale attività in un quadro di parallelismo, posizionando l'Italia come target».

La contraddizione tra opportunità di interessi nazionali particolaristici offerte dalla pandemia e la percezione collettiva dei cittadini di navigare tutti nello stesso mare magnum di una crisi globale apre, tuttavia, all'indicazione di una rotta di navigazione che deve essere tracciata per una mappa di uso altrettanto globale e perseguita con appositi salvagenti da tutti i naufraghi.

La seconda narrativa si dichiara nell'espressione "non ci riguarda, è così lontano che non può arrivare fino a noi in Italia" ed esplicita, in contrapposizione alla precedente, una estraneazione dalla minaccia pandemica in virtù della non prossimità all'area geografica in cui si è manifestata originariamente. Si tratta di una rappresentazione che svela la non omogeneità della dimensione globalizzata in cui siamo immersi e la presenza di specifiche autonomie e identità, che, come nodi di una grande rete, sono interdipendenti e connessi reticolarmente dai legami relazionali. L'autoreferenzialità culturale, economica e politica di questi nodi identitari e la conseguente incapacità di concepirsi in modo decentrato e all'interno di una maglia globale e reticolare interconnessa sono la causa per Lombardi dei ritardi ed inadeguatezza delle decisioni governative della prima fase pandemica. Quando per esempio sono stati vietati i voli diretti dalla Cina e contemporaneamente autorizzati quelli indiretti, si sarebbe compiuto un errore di lettura della mappa scambiata per territorio, mancando quindi la rilevazione delle specificità funzionali e relazionali che una cartografia estesa e ben rappresentata può offrire. Ciò suggerisce la necessità di adottare una visione sia locale che globale per la *governance* di una futura pandemia, dove l'Intelligence può meglio sostenere il decisore politico non solo rappresentandogli sentieri invisibili sulla mappa e segnali deboli che contagiano e corrono da un nodo all'altro, ma anche come la mappa possa essere diversamente percepita e interpretata.

La terza narrativa racconta della Covid-19 come di “una banale influenza”, evidenziando un atteggiamento negazionista correlabile a debolezze informative mass-mediali. Tali criticità sono a loro volta rappresentative della “catastrofe informativa” descritta a ridosso dell’incidente di Chernobyl nel 1986. Allora la radioattività nucleare come il SARS-CoV2 del 2019-2020 era invisibile nell’immediata percezione collettiva ma rappresentabile solo mediante una narrazione mediatica “catastrofica” scissa, che in Francia, per esempio, riferiva dell’incidente radioattivo sottovalutandone gli effetti sul lungo termine, mentre in Italia si focalizzava prevalentemente sulle conseguenze emergenziali di lunga durata. L’atteggiamento negazionista o anche rassicurante di decisori politici, istituzioni e *mass media* in prima risposta alla Covid-19 ha prodotto effetti ugualmente scissi della “catastrofe informativa” del 1986. Infatti, da un lato ha impedito la reale comprensione della minaccia virale da parte dei “naufraghi”, dall’altro lato ha incentivato dibattiti scientifici da tifoseria che invece di rafforzare la fiducia nella scienza ne hanno minato la credibilità. La Covid-19 può rappresentare in prospettiva la seconda occasione, dopo quella persa di Chernobyl, per imparare a prevenire catastrofi informative e preparare procedure nella gestione della comunicazione per contesti di crisi, nella collaborazione di esperti competenti in comunicazione di crisi, istituzioni, politici e media. L’Intelligence in questo senso può dare il suo contributo impiegando esperti in materie scientifiche fra i propri collaboratori, nel caso specifico, virologi ed epidemiologici, in grado di anticipare i contenuti più attendibili riguardo le tipicità di un nuovo virus a rischio di diffusione endemico e pandemico.

La quarta narrativa assume una metafora bellica che paragona la risposta alla pandemia ad una “guerra al virus”. L’espressione orienta verso l’eliminazione del virus e trascura il richiamo ad una attivazione per contenerne gli effetti. Una direzione che contraddice gli orientamenti più recenti nella definizione di crisi, inquadrata più nelle condizioni incontrollabili di una minaccia attesa o espressa che non nella minaccia stessa o nelle cause dei suoi effetti. Secondo la professoressa Maria Cristina Caimorotto, la retorica bellica può essere sembrata

vantaggiosa ai decisori politici per ottenere una legittimazione popolare ai poteri straordinari di controllo che, probabilmente, la pandemia necessitava si autoattribuissero<sup>189</sup>.

Tuttavia, è nella logica della mancata considerazione di un inquadramento della crisi, più spostato sugli effetti che non sulle cause di un evento, che le vittime della Covid-19 possono essere comprese maggiormente come conseguenza della mancata organizzazione di assistenza sanitaria, del mancato coordinamento tra Stato e regioni, o tra Stati, di mancate allerte tempestive, e meno come conseguenza del SARS-CoV2. In prospettiva l'esperienza pandemica lascia un monito per una diversa pianificazione delle priorità degli interventi e per una anticipata loro organizzazione di fronte ad eventuali crisi future.

In conclusione, i resoconti delle narrative fin qui ricordati mostrano come la pandemia sia stata fin dall'inizio un'opportunità per gli Stati di affermare sé stessi o il proprio interesse nazionale e come le narrative possano condizionare la comprensione della realtà e quindi la gestione di una crisi ed il consenso ad essa. D'altra parte è bastato il poco tempo che il virus si diffondesse in modo pandemico con tutte le sue conseguenze anche in Europa e nel resto del mondo, perché la gestione italiana della pandemia venisse successivamente riconosciuta e omaggiata dall'OMS in un video pubblicato sul suo profilo *Twitter* il 25 settembre 2020: «L'Italia è stato il primo Paese occidentale ad essere stato pesantemente colpito dalla Covid-19, il governo e la comunità, a tutti i livelli, hanno reagito con forza e hanno ribaltato la traiettoria dell'epidemia con una serie di misure basate sulla scienza»<sup>190</sup>.

L'impressione è che questa gestione fosse l'unica applicabile data l'irruenza di un virus sconosciuto ad alta trasmissibilità di cui non si conoscevano meccanismi biologici, data una sintomatologia per cui non c'erano indicazioni terapeutiche efficaci per contenerne gli effetti più gravi e data, infine, la scarsa capacità di monitoraggio epidemiologico e gestione della crisi.

---

<sup>189</sup> TRANCU P., *Lo Stato in Crisi. Pandemia, caos e domande per il futuro*, cit., p. 316.

<sup>190</sup><https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioNotizieNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5076>.

Aspetti che ci riportano però alle allerte pregresse dell'occorrenza di una possibile pandemia e all'interrogativo se, nonostante esse, le comunità di intelligence internazionali non abbiano fallito nel segnalare in modo tempestivo e/o nell'interpretare quanto stesse accadendo a Wuhan nel dicembre 2019 prima delle segnalazioni tardive dell'OMS.

Questione che a sua volta rimanda alla indispensabile funzione dell'Intelligence e alla ancora più necessaria attenzione ai processi informativi e comunicativi sia tra le agenzie di informazione e i decisori, sia tra le istituzioni e i cittadini e non ultimo tra i *network*, *media* e tutti gli attori coinvolti.

Poiché le debolezze informative e comunicative citate in questo capitolo attengono al lavoro dei servizi di intelligence statuali, a quello dell'Epidemic Intelligence da parte dell'Istituto Superiore di Sanità, e alla comunicazione tra attori politici, istituzioni e cittadini, nel capitolo successivo saranno esposti alcuni approfondimenti attraverso due testimonianze: un'intervista a Pier David Malloni, giornalista, *Press Operator* presso Istituto Superiore di Sanità, una descrizione dell'attività del servizio di risposta al cittadino e di pubblica utilità 1500 attivato dal Ministero della Salute il 27 gennaio 2020.



## **CAPITOLO 3 – TESTIMONIANZE**

*3.1 Intervista a Pier David MALLONI: Giornalista, Press Operator presso Istituto Superiore di Sanità*

*3.2 Tracce dall'esperienza del servizio telefonico di pubblica utilità "1500" del Ministero della Salute*

### **3.1. Intervista a Pier David MALLONI: Giornalista, Press Operator presso Istituto Superiore di Sanità.**

**I. Dottor Malloni, quale attività di informazione ha svolto l'ufficio stampa dell'I.S.S. per la cittadinanza tra dicembre 2019 ed il 31 marzo 2020 in relazione alla pandemia?**

«È stata costituita una task force multidisciplinare formata sia da ricercatori che da esperti di comunicazione, che ha elaborato la strategia comunicativa. Sono stati divulgati i documenti preparati dai vari dipartimenti con le indicazioni per diminuire i rischi (ad esempio con un 'decalogo' sui corretti comportamenti'). È stato potenziato l'utilizzo dei social media per avere un canale di comunicazione diretto con la popolazione».

**II. Qual era la finalità e la preoccupazione principale che ha orientato questa informazione iniziale?**

«La finalità era dare indicazioni utili alla cittadinanza in un momento di incertezza, evitando reazioni eccessive e comportamenti sbagliati».

**III. Quale è stato il rapporto, se ne intravede uno, tra informazione e comunicazione con la popolazione da parte dell'ufficio stampa I.S.S.?**

«Sono stati utilizzati sia i canali 'tradizionali' di un ufficio stampa, curando i rapporti con i media, che quelli 'diretti', basati soprattutto sul web. Non c'è stata una grande differenziazione nei contenuti».

**IV. Quali sono state le differenze tra l'attività informativa dell'I.S.S. nella fase dicembre 2019 marzo 2020 e quelle degli organi informativi istituzionali stranieri a suo parere? A cosa attribuirebbe tali differenze, eventualmente?**

«Non ci sono state grandi differenze dal punto di vista delle linee di indirizzo e delle finalità, abbiamo spesso esaminato le iniziative delle agenzie internazionali e degli istituti 'omologhi' all'I.S.S., e siamo entrati anche in un coordinamento (Ianfhi) dei comunicatori delle

agenzie sulla salute pubblica di diversi paesi mondiali. La differenza in qualche caso è stata di risorse, per cui altre istituzioni hanno messo in campo iniziative, come i corsi per gli operatori dei media, che noi non abbiamo potuto fare. Questo si è verificato soprattutto nella prima fase della pandemia, mentre dopo c'è stata una disponibilità maggiore di risorse (economiche e di personale) dedicate».

#### **V. L'articolo 32 della Costituzione italiana recita:**

**«La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».**

**L'Italia a differenza di altri paesi esteri, ha adottato senza incertezze e per prima il *lockdown* come misura di contenimento della pandemia. Ciò ha espresso la prioritaria preoccupazione di salvaguardare la salute dei cittadini, di salvare il maggior numero di vite al di sopra delle libertà individuali. Successivamente, dal 4 Maggio 2020 la fine del *lockdown* e le riaperture a zone, hanno espresso la preoccupazione di ripristinare e tutelare le attività economiche sociali.**

**L'ordine con cui i provvedimenti hanno dato prima importanza alla salute e poi alle attività sociali risponde, secondo Lei, ad una diversa considerazione della salute tra lo Stato italiano e quelli stranieri? Oppure tale ordine ha risposto ad altri fattori? Quali eventualmente?**

«Un fattore di cui tenere conto a mio parere è che l'Italia è stata colpita per prima, e per problemi legati alla natura del virus, alla demografia e ad altri fattori sociali, l'impatto è stato subito molto forte. Questo ha richiesto probabilmente una maggiore attenzione alle misure rispetto a paesi più 'giovani', che invece potevano ipotizzare impatti minori. Anche dal punto di vista etico l'Italia è più attenta ad alcuni aspetti, come la cura degli anziani, rispetto ad altri.

Qui da noi, per fare un esempio, quando è emerso che la carenza di posti in terapia intensiva comportava una scelta di cura a favore dei pazienti più giovani si sono scatenate forti polemiche, che invece in altri paesi non ci sono state».

**VI. Ai primi di febbraio 2020 Stefano Merler, ricercatore della fondazione Bruno Kessler, consegnava all’Istituto Superiore di Sanità uno studio dal titolo “Scenari di diffusione di 2019-NCov in Italia e impatto sul servizio sanitario, in caso il virus non possa essere contenuto localmente”<sup>191</sup>. Lo studio prospettava tre scenari sull’evoluzione della pandemia, costruiti da modelli matematici. Il peggiore di questi scenari rappresentava la possibilità di incorrere in circa due milioni di contagiati, in un numero di decessi da almeno 35.000 fino a 70.000 e in una carenza di circa 10.0000 posti letto in terapie intensive. A questi si aggiungeva un terzo scenario bis che calcolava 3 milioni di contagi in un anno, 200 mila in terapia intensiva con un massimo di 42 in contemporanea.**

**Il 12 febbraio il CTS si riuniva presso il Ministero della Salute per valutare lo studio di Stefano Merler. Nell’occasione si decise che gli scenari dovessero restare riservati per non spaventare la popolazione, lavorare e contenere il contagio, come affermato già da Andrea Urbani, Direttore generale della Programmazione sanitaria del Ministero della Salute.**

**Quali benefici si sono acquisiti, quali rischi si sono evitati, e quali effetti ha sortito questa decisione, secondo Lei?**

«Uno dei problemi nel decidere quali informazioni dare durante la pandemia è che nei media non si occupavano della Covid-19 solo giornalisti specializzati, ma è diventato un argomento ‘per tutti’ anche nei suoi aspetti scientifici. Divulgare una serie di scenari quindi avrebbe portato probabilmente a prendere in considerazione da parte dei media solo quello

---

<sup>191</sup> [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_3005\\_1\\_alleg.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3005_1_alleg.pdf).

‘peggiore’, dando a quello maggiore risalto rispetto agli altri. Quegli scenari peraltro sono emersi comunque in un momento successivo, e sono stati travisati proprio in questo modo, con diversi media che hanno cercato di far passare quello peggiore come l’unico criticando il lavoro perché non si era verificato».

**VII. A suo parere, quali sono le lezioni apprese dall’avvenuta gestione informativa e comunicativa istituzionale durante la pandemia e da tenere presenti per il futuro?**

«Il principale, secondo me, è che è necessaria una collaborazione più stretta tra chi si occupa di comunicazione e i ricercatori, con l’obiettivo di diffondere messaggi rigorosi ma ‘tarati’ meglio sul target finale, che è quello della popolazione generale. Un altro aspetto è cercare il più possibile di ‘anticipare’ le possibili interpretazioni sbagliate o malevole dell’informazione, agendo ad esempio già al livello dei documenti originali».

### **3.2. Tracce dall'esperienza del servizio telefonico di pubblica utilità "1500" del Ministero della Salute**

Il servizio telefonico di pubblica utilità 1500 è stato istituito nel 2004 dal Ministero della Salute a seguito dell'emergenza caldo che nel 2003 provocò molti decessi. È stato attivato da allora ogni anno gratuitamente in caso di emergenza come servizio "Estate sicura, come vincere il caldo". Nasceva con la finalità di offrirsi come servizio di prossimità alla popolazione, soprattutto quella fragile, non autonoma e di età avanzata, per un orientamento ai servizi socio-sanitari presenti sul territorio e per consulenze sulla gestione pratica del caldo.

Con l'emergenza pandemica da SARS-CoV2, il servizio 1500 di pubblica utilità è stato riattivato dal Ministro Roberto Speranza in data 25 gennaio 2020 e reso operativo a partire da due giorni dopo, in data 27 gennaio, per rispondere a domande sul nuovo Coronavirus. Curato dalla Direzione Generale della Prevenzione in collaborazione con la Direzione Generale della Comunicazione e l'Ufficio Stampa del Ministero della Salute, il servizio è operativo ancora oggi tutti i giorni e raggiungibile anche dall'estero. Fino a giugno 2022 ha operato 24 ore su 24 e successivamente dalle 8 alle 20.

È strutturato su due livelli. Il primo livello è affidato ad Almaviva Contact, società di appalto per la gestione dei *call center*, per dare risposte a domande di carattere generico di media complessità. Il primo livello è stato attivato solo in data 28 febbraio 2020, dopo l'elevatissimo numero di chiamate entrate dal 21 febbraio 2020, giorno in cui si sono accertati i primi casi positivi nel lodigiano. Il secondo livello invece, attivo già dal 27 gennaio 2020, mette a disposizione personale sanitario, prevalentemente medici, che offrono informazioni a quesiti più specifici e complessi sui percorsi di prevenzione e tutela della salute, disposti dagli atti normativi per il contrasto alla pandemia. Nel rispetto del mandato istituzionale, non sono prese in carico le richieste di indicazioni terapeutiche, rinviate ai medici di famiglia dei cittadini chiamanti, ma sono accolte e prese in carico, ove possibile, situazioni di "fragilità" presenti sul

territorio nazionale e segnalate telefonicamente. Tutti gli operatori rispondono in almeno una lingua straniera per le chiamate dai Paesi europei, mentre per la gestione delle telefonate provenienti da Paesi extra-europei il secondo livello si è avvalso fino a giugno 2020 di mediatori culturali. Inoltre, tutti gli operatori, dall'inizio del servizio ad oggi, ogni due settimane seguono corsi di formazione continua su specifiche questioni inerenti all'emergenza sanitaria da Coronavirus, in linea sia con gli aggiornamenti relativi all'evoluzione del virus, della sua diffusione epidemiologica, dei provvedimenti di prevenzione e contenimento della sua diffusione, sia con specifiche questioni e i bisogni informativi sollevati dalle domande dei cittadini.

L'attività è stata svolta in presenza presso il Ministero della Salute fino all'11 marzo 2020 e da allora ad oggi con lavoro agile, potendosi avvalere di strumenti tecnologici e una piattaforma digitale di risposta tramite pc, utile anche al trasferimento delle chiamate dal primo al secondo livello.

L'attività del servizio di pubblica utilità può essere definita di natura flessibile, dinamica e costantemente in divenire. Gli operatori di secondo livello che entrano in turno condividono una *chat Whatsapp* attraverso la quale sono comunicate criticità relative a domande dei cittadini e per le quali non si hanno a disposizione risposte immediate o non si è in grado di rispondere. In altri termini, la *chat* permette agli operatori in difficoltà di trovare in tempo reale rispetto alla chiamata in corso un confronto utile con i colleghi, da cui è possibile ottenere una risposta uniforme e attendibile alle domande poste. Esiste inoltre una seconda *chat Whatsapp* del servizio 1500, di natura più istituzionale, in cui vengono trasmesse informazioni ufficiali sia relative al coordinamento del servizio, sia relative alle notizie trasmesse in tempo reale da agenzie stampa nazionali in relazione ai comunicati del ministro della Salute e del presidente del Consiglio dei ministri sulle misure di prevenzione sanitaria della Covid-19. Tali notizie sono date agli operatori del 1500 con un relativo anticipo rispetto all'ufficialità delle medesime nelle formulazioni degli atti normativi per allertare su possibili nuovi flussi telefonici e richieste

tematiche da parte della popolazione. Tale allerta ha finalità previsionale sul lavoro degli operatori ma ad essa non corrisponde una azione comunicativa verso la cittadinanza: tutte le informazioni a disposizione sono comunicate alla condizione di poter disporre di riferimenti normativi già pubblicati e riferibili al cittadino.

Il mantra etico del servizio è da quasi tre anni sempre lo stesso: ufficialità, uniformità ed attendibilità delle fonti più riservatezza/compostezza da parte degli operatori nella vita ordinaria e nelle interazioni sui canali *social*.

Dal 27 gennaio al 31 dicembre 2020 sono state evase 1.190.800 chiamate, con un totale di 23.000 chiamate nel primo mese di attività, e un picco di 30.000 al giorno nella settimana tra il 7 e 13 marzo 2020, durante la prima fase di confinamento. Il secondo livello ha ricevuto nell'anno 2020 circa il 12% delle chiamate totali<sup>192</sup>.

L'utenza chiamante aveva un'età compresa tra i 18 e oltre i 90 anni, rappresentando tutte le categorie professionali e le regioni d'Italia. Le chiamate dei minorenni non sono state evase, invitando a contattare un adulto per riproporre le loro domande al servizio 1500.

Nel mese di marzo 2020 la distribuzione regionale dei volumi di chiamate arrivate al 1500 è così rappresentata: Lombardia - 26,1%, Lazio - 16,7%, Emilia Romagna - 9,4%, Piemonte - 7,1%, Campania - 6,1%, Toscana e Veneto - 5,3%, Liguria - 5%, Sicilia - 4,4%, Puglia - 3,6%, Marche - 2,6%, Sardegna - 1,6%, Calabria - 1,5%, Abruzzo - 1,4%, Friuli Venezia Giulia - 1,2%, Umbria - 1%, Trentino Alto Adige - 0,7%, Molise e Basilicata - 0,4%, Valle d'Aosta 0,2%<sup>193</sup>, (Fig. 6).

---

<sup>192</sup> MINISTERO DELLA SALUTE (2021), *COVID-19 Numero di pubblica utilità 1500. Relazione illustrativa numero di pubblica utilità*. A cura della Direzione Generale della comunicazione e dei rapporti europei e internazionali – Ufficio 2. p.11.

<sup>193</sup> *Ivi* p. 27.



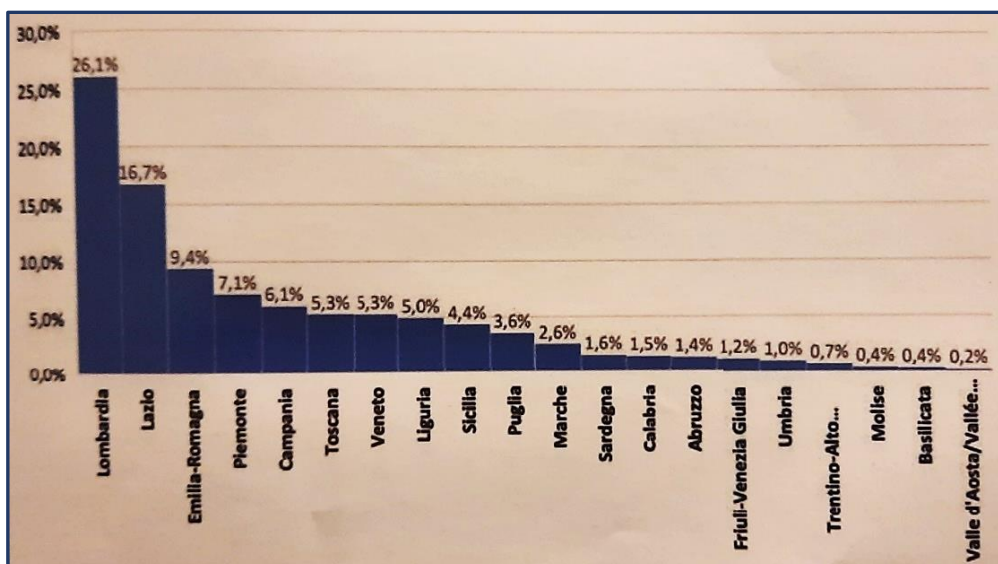


Figura 6 - Clusterizzazione regionale delle chiamate (marzo 2020)<sup>194</sup>

L'andamento è stato più o meno lo stesso nel corso di tutto il 2020.

Dal 27 gennaio al 28 febbraio 2020 le domande degli utenti pervenute al livello unico hanno riguardato il tema “nuovo” del Coronavirus: cos'è e come si trasmette - 26%, sintomatologia - 27%, cosa fare per proteggersi - 13%, soggiorno all'estero - 13%, analisi, terapia e vaccino - 3%, informazioni varie - 18%<sup>195</sup>, (Fig. 7).

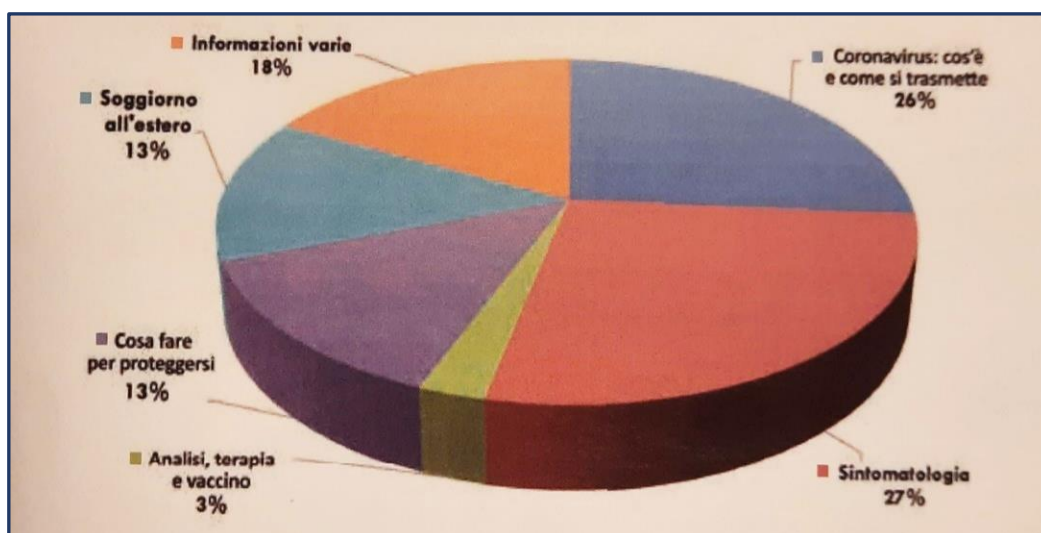


Figura 7 - Motivo di chiamata, Livello unico dal 27 gennaio al 28 febbraio 2020<sup>196</sup>

<sup>194</sup> Fonte: Ministero della Salute- Covid-19, Relazione Illustrativa numero di pubblica utilità 1500

<sup>195</sup> Ivi p. 59.

<sup>196</sup> Fonte: Ministero della Salute- Covid-19, Relazione Illustrativa numero di pubblica utilità 1500

Dal 29 febbraio al 30 aprile 2020 le chiamate giunte al II livello hanno riguardato la sintomatologia da Covid-19 - 27%, informazioni circa le eccezioni del DPCM del 9 marzo - 24,2%, il contenimento della Covid-19 e le cure 23,6%, cosa fare per proteggersi -13,4%, modalità di trasmissione - 10,2%, altre informazioni - 1,6%<sup>197</sup>, (Fig. 8).

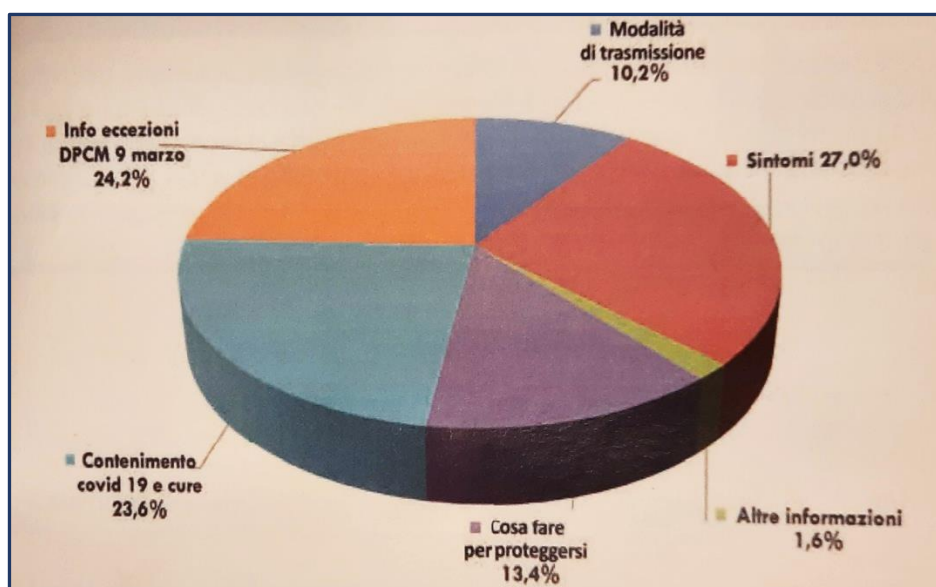


Figura 8 - Motivo di chiamata, Il Livello unico dal 29 febbraio al 30 aprile 2020<sup>198</sup>

Mentre nel primo mese sono state molte le informazioni richieste sulle misure adottate nelle scuole, sull'approvvigionamento di Dpi, sulle modalità di controllo negli aeroporti nazionali ed internazionali; invece, nel secondo mese sono state richieste molte consulenze cliniche, sulla possibilità di contrarre il virus in gravidanza, di ottenere supporto sociosanitario e psicologico, su come gestire la chiusura delle scuole. Durante tutto l'intervallo di tempo intercorso in questi primi due mesi sono state raccolte molte informazioni distorte o *fake news* relativamente all'origine del virus e alle terapie, molte segnalazioni relativamente a reati sanitari, come false esecuzioni di tamponi, prezzi manipolati per l'esecuzione dei *test* presso laboratori non accreditati, Dpi contraffatti e venduti online, falsi infermieri arrivati a casa di

<sup>197</sup> Ivi p. 61.

<sup>198</sup> Fonte: Ministero della Salute- Covid-19, Relazione Illustrativa numero di pubblica utilità 1500

persone anziane. Queste segnalazioni sono state poi inoltrate ai referenti regionali. Alcune segnalazioni hanno messo al corrente di contraddizioni linguistiche e di contenuto fra diversi DPCM, Circolari ministeriali, e tra DPCM e circolari ministeriali, aiutando a rettificare le normative ove necessario. Infine, «i dati e i report giornalieri sono stati periodicamente comunicati agli organi politici, al Segretariato Generale, alle diverse Direzioni tecniche del Ministero della Salute e all'Ufficio stampa, al fine di orientare le scelte politiche nazionali e regionali nella gestione dell'epidemia»<sup>199</sup>.

Il servizio di risposta al cittadino e pubblica utilità 1500, oggi considerato a livello internazionale dall'ECDC come una delle «buone pratiche di tempestiva e trasparente comunicazione del rischio»<sup>200</sup> durante la pandemia, è stato ed è ancora un punto unico di riferimento nazionale, che ha mediato tra istituzione e popolazione, assolvendo a:

1) Funzioni informative:

- ha funzionato per tutti i cittadini, anche quelli più anziani non abituati ad altri canali di informazione, come piattaforma informativa istituzionale per un adeguato orientamento ai servizi territoriali e per acquisire conoscenze necessarie per la prevenzione e gestione dei contagi;
- ha risposto alle richieste offrendo informazioni ufficiali e uniformi, riducendo l'influenza di fenomeni di intossicazione informativa. L'attività di contrasto alle *fake news* è stata realizzata anche tramite il sito ufficiale del Ministero della Salute con una pagina dedicata a smascherarle restituendo conoscenze e informazioni corrette.
- ha contrastato la diffusione delle *fake news*, restituendo al cittadino informazioni corrette e potendosi avvalere della formazione continua degli operatori e del riferimento

---

<sup>199</sup> Ivi p.7.

<sup>200</sup> ECDC (2022), *The EU experience in the first phase of COVID-19: implications for measuring preparedness*, ECDC Technical Report, settembre 2022.  
[https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-the-EU-experience\\_1.pdf](https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-the-EU-experience_1.pdf).

agli atti normativi. Per esempio, alcuni utenti informavano che la Covid-19 potesse essere curata con la propoli, l'acqua benedetta di qualche monastero, la vitamina C.

2) Funzioni comunicative:

- ha raccolto segnalazioni relative ad incongruenze di forme e contenuto presenti tra vari atti normativi, contribuendo ad una co-ricostruzione di significato comunicativa che ha permesso agli organi di competenza di rettificare le norme e meglio favorire processi di adattamento verso quanto indicato nelle norme.

- ha raccolto segnalazioni circa abusi di tipo sanitari in materia di gestione pandemica e comunicato tali segnalazioni alle regioni;

- in virtù di tali comunicazioni con le regioni, ha potuto maturare elementi di coordinazione e raccordo con le regioni.

3) Funzioni di presa in carico di specifiche criticità di utenti e particolarmente fragili e di ascolto e contenimento di disagi psicologici, quando emersi. Significative sono state le esperienze di alcuni cittadini che fragilità psicologica che hanno chiamato per un anno tutte le domeniche.

4) Funzioni preventive e predittive di tipo intelligence:

- il volume delle telefonate provenienti da ciascuna regione nel mese di gennaio e febbraio 2020 ha permesso di segnalare l'andamento dell'evoluzione epidemiologica e diffusione del virus prima che si potessero raccogliere i dati dei contagi nelle procedure di sorveglianza da parte delle regioni, della Protezione civile e dell'Epidemic Intelligence e di conseguenza ha permesso di orientare con tempestività un maggiore monitoraggio delle aree interessate;

- la raccolta delle segnalazioni circa i raggiri sanitari sul territorio ha permesso al servizio di pubblica utilità 1500 di agire come sensore predittivo e preventivo di possibili altri scenari di abusi;

- le informazioni date dai cittadini al 1500, circa i contagi, gli abusi, le incongruenze degli atti normativi ha permesso di realizzare uno scambio informativo dove il cittadino è divenuto soggetto attivo alla stessa stregua dell'istituzione sanitaria all'interno di un processo di monitoraggio e previsione di tipo intelligence con ricadute sulle decisioni politiche di prevenzione e contrasto alla diffusione del virus materiale e "immateriale". La fiducia che si è instaurata tra cittadinanza e istituzione seguendo questa collaborazione più o meno consapevole, si presume possa aver contribuito alla costruzione della sicurezza nazionale e soprattutto alla costruzione di una politica democratica fondata «sulla consapevolezza dei cittadini (che individuano, controllano e sostituiscono i propri rappresentanti), e la responsabilità delle élite pubbliche (che operano per conseguire prevalentemente l'interesse generale)<sup>201</sup>, quindi essenzialmente più sulla comunicazione tra cittadini, decisori politici ed istituzioni e meno sull'informazione.

Se l'intelligence è funzione del potere e il potere democratico si declina nella comunicazione allora non possiamo non parlare di una intelligence collettiva e partecipata dalla cittadinanza e non possiamo non parlare di una intelligence della comunicazione, sebbene non ancora e non del tutto della comunicazione dell'intelligence.

---

<sup>201</sup> CALIGIURI M. (2020), *Francesco Cossiga o della necessità di uomini di Stato*, Formiche, 16 agosto 2020. <https://formiche.net/2020/08/francesco-cossiga-o-della-necessita-di-uomini-di-stato/>.

## CONCLUSIONI

Tre erano i quesiti posti a guida di questo lavoro:

**1) Quali fattori possono aver contribuito alla sottovalutazione dei segnali e delle fonti e alla apparente mancata previsione dei complessi scenari che la pandemia avrebbe rivelato e creato?**

Partendo dalla circostanza e dal vissuto che il virus da SARS-CoV2 abbia colto impreparati tutti gli Stati, nonostante le allerte arrivate da più fonti negli anni antecedenti alla sua occorrenza, la risposta alla prima domanda rimanda in primo luogo alla valutazione di un possibile fallimento dell'Intelligence globale o di un'Intelligence particolare o di entrambe. Se all'Intelligence globale può essere attribuita certa minore attenzione alle minacce biologiche sanitarie accidentali ed intenzionali, in virtù anche del fatto che nei casi di pandemia per insorgenza di nuovi virus o loro estensioni zoonotiche è più facile calcolare i rischi che prevedere e prevenire la minaccia di insorgenza, invece ad un'Intelligence particolare può essere attribuito il possibile fallimento:

- di un'attività locale, per disinvestimento in attività HUMINT, ad esempio nei territori della ricerca scientifica sanitaria, specificamente nell'istituto di virologia di Wuhan. Questo rimanda alla essenziale e ancora imprescindibile attualità della HUMINT;

- di un'Intelligence sanitaria o di Epidemic Intelligence, per le difficoltà di ottenere in tempi utili, tempestivi, adeguato coordinamento tra regioni, istituzioni sanitarie nazionali e globali nelle procedure di allerta e risposta rapida per la sorveglianza della diffusione dei virus. Aspetto, questo, che rimanda a diverse necessità. In primo luogo, rimanda alla necessità di distinguere e di disporre contemporaneamente di attività dei servizi informativi nazionali e internazionali per la previsione delle minacce, dove praticabile per il tipo di minaccia, e di attività di Epidemic Intelligence

per la sorveglianza di aree epidemiologicamente a rischio e per il contenimento della diffusione dei virus da uomo a uomo. In secondo luogo, rimanda alla necessità di ottenere un coordinamento delle risposte globali delle attività di questi due tipi di Intelligence con le risposte anche locali di una gestione della crisi, prevedendo che la pianificazione delle azioni sia condivisa tra decisori politici e che le azioni siano rese note prima dell'occorrenza dell'evento nella logica di una efficace pratica delle proprie specifiche competenze e responsabilità;

- di un'Intelligence strategica, per errori di interpretazione o propriamente per sottovalutazione delle informazioni raccolte dalle agenzie informative internazionali;
- dei processi di disseminazione tra Intelligence e decisori politici, per scarsa incisività o inefficacia dei processi comunicativi tra loro intercorrenti. Questo aspetto rimanda alla indispensabile formazione dei decisori politici in materia di Intelligence e degli operatori di Intelligence in materia di comunicazione.

## **2) Quali conseguenze possono essere riconosciute a seguito di questa sottovalutazione?**

Sebbene il virus da Sars-Cov2 si sia presentato come un virus nuovo, di cui non si conoscevano eziologia, mappatura genetica, terapie, e sebbene molte criticità informative e comunicative, come pure della *governance* dello stato di crisi indotto dalla sua diffusione, possano essere implicate naturalmente dalla scarsa conoscenza delle sue dinamiche biologiche ed epidemiologiche, la lezione che si apprende da un'esperienza pandemica così complessa e globale è che debolezze comunicative, vuoti e ritardi informativi, hanno due effetti dominanti.

In primo luogo, sollecitano il naturale fabbisogno da parte della popolazione di avere informazioni e conoscenze mancanti.

In secondo luogo, fabbisogni delle domande e vuoti nelle risposte accreditate ed autorevoli accelerano i processi infodemici con produzione di informazioni non attendibili,

generano letture e narrative propagandistiche, opportunistiche, competitive, conflittuali, che delegittimano le decisioni governative, indeboliscono e rendono più indifesi i cittadini più fragili e con minori risorse per interpretare la realtà, incrementano le disuguaglianze ed il disagio sociale. Ne consegue che tempestività delle informazioni e trasparenza delle comunicazioni sono fondamentali per creare fiducia nello Stato, specie quando gli eventi evolvono rapidamente.

Tuttavia, la comunicazione non si improvvisa. Come emerso dall'intervista di Pier David Malloni e dallo studio citato della dott.ssa Flavia Riccardo dell'I.S.S., è stato necessario riconoscere che anche nell'attività istituzionale e dell'Epidemic Intelligence occorre porre più attenzione e formazione ai fattori comunicativi.

Esigenza che diventa urgenza educativa della comunicazione nei confronti dei giovani e della quale durante la pandemia si sono occupati in pochi a livello territoriale e nessuno a livello nazionale: come anche aiutare i giovani a gestire l'incertezza delle informazioni e l'evoluzione degli eventi, potendo non perdere fiducia negli adulti e nelle istituzioni che hanno come loro difficoltà di convivenza con la stessa incertezza.

Afferma Mario Caligiuri in un articolo del 12 maggio 2020: «Infatti, veniamo obbligati a soffermarci sui dettagli invece di riflettere sui problemi veri: chi insegna e come e cosa si trasmette davvero alle giovani generazioni. Pertanto, quanto stiamo vivendo in queste settimane non è un problema sanitario o politico, ma è appunto una conseguenza della insostenibile leggerezza educativa del nostro Paese»<sup>202</sup>.

La comunicazione dei decisori politici, delle istituzioni e di crisi deve perciò essere contemplata come oggetto in continua formazione, come un processo di medio-lungo periodo, esposto a revisioni e adattamenti prima durante e dopo una crisi perché come scrive ancora Mario Caligiuri «la comunicazione istituzionale di questo periodo dovrebbe essere la più

---

<sup>202</sup> CALIGIURI M. (2020), *L'emergenza educativa (e della classe dirigente)*, Formiche 12 maggio 2020 <https://formiche.net/2020/05/emergenza-educativa-classe-dirigente-caligiuri/>.



concordata e omogenea possibile, stabilendo ambiti di condivisione comuni per strategie e contenuti informativi. E ciò per fornire corretti strumenti interpretativi ai cittadini e per difendere gli *asset* nazionali»<sup>203</sup>.

I vuoti e le debolezze informative e comunicative, d'altra parte, hanno coinvolto anche la scienza o, meglio, gli scienziati: ricercatori, medici e virologi, o presunti tali, si sono susseguiti con dichiarazioni contraddittorie, contraddicendo sé stessi diverse volte. Non sempre i comitati tecnici scientifici hanno potuto avvalersi di esperti di sicurezza nazionale in grado di coordinarsi per ridurre l'intossicazione scientifica e rafforzare la sicurezza dei dati scientifici. L'indicazione in questo caso per future crisi pandemiche è che la *governance* possa equilibrare il ruolo degli scienziati e quello dei politici mediando con uomini di intelligence esperti sia in sicurezza nazionale che di salute o minacce biologiche.

A fronte di molte conseguenze negative che si sono date per la sottovalutazione delle allerte pandemiche e la scarsa tempestività delle informazioni e criticità comunicative, vi sono state però anche conseguenze positive.

- Innanzitutto, contro le *fake news* sono stati molti i siti istituzionali e delle agenzie informative che, in accordo con l'OMS, hanno attivato proprie pagine *web* per rimuovere contenuti falsi e pericolosi. Hanno partecipato a tali iniziative oltre che l'Istituto Superiore di Sanità, il Ministero della Salute, Agcom, anche *Facebook*, *Google*, *Twitter* contro le teorie complottiste sulla Covid-19. Iniziative che hanno mostrato, contrariamente a quanto sostenuto da Castells nel concetto di contropotere mass-mediatico, che a controllare, smascherare e ridurre la durata delle *fake news* nell'esperienza del SARS-CoV2 non è stata la Rete in sé, ma un intervento esterno delle istituzioni verso cui in altri casi quel contropotere è diretto tramite gli stessi *mass-media*.

---

<sup>203</sup> CALIGIURI M. (2021), *L'intelligence nell'anno del Covid. Uno sguardo sulle ombre della disinformazione*, Santelli Editore, Cosenza, p.25.

- I rituali delle comunicazioni delle ore 18 da parte delle autorità dei Comitati Tecnici Scientifici e del presidente del Consiglio Giuseppe Conte, se da un lato hanno generato un malumore da cattive notizie, panico e angoscia, dall'altro hanno stressato l'esigenza di completezza e trasparenza dei dati<sup>204</sup>, mitigando così quei vuoti iniziali e tenendo la popolazione in un rapporto di vicinanza costante.

- Il servizio di risposta al cittadino e pubblica utilità 1500 attivato dal Ministero della Salute è stato un punto di riferimento nazionale per tutti i cittadini e sempre attivo, funzionando anche come piattaforma OSINT per il cittadino e come servizio di comunicazione istituzionale con funzioni Intelligence per il decisore politico. Non c'è stato un servizio equivalente in tutti gli altri Paesi stranieri, potendo così essere riconosciuto dall'ECDC come servizio di eccellenza per le buone pratiche di comunicazione in situazioni di emergenza.

- L'Epidemic Intelligence italiana, sebbene non ancora ufficializzata ad inizio pandemia, era tuttavia costituita anche prima in via sperimentale. Una risorsa già presente, con competenze già formate, a cui il SARS-CoV2 ha dato l'opportunità di istituirsi e rendere il meglio che si potesse fare nelle condizioni particolari di un'emergenza da nuovo coronavirus.

- In Italia, la tutela della salute ha avuto priorità sulle questioni finanziarie ed economiche, diversamente che in altri paesi europei. Ciò ha mostrato una preminente e ancora dominante centralità della cultura umanistica, una priorità che non ha disumanizzato la centralità dell'uomo e la società.

---

<sup>204</sup> VACCARO A., CALIGIURI M. (2020), *Six Takeaways For Policymakers From Italy's Response To Covid-19*, Forbes, 14 aprile 2020.

<https://www.forbes.com/sites/iese/2020/04/14/six-takeaways-for-policymakers-from-italys-response-to-covid-19/?sh=52b9627e43b8>.

**3) Quali proiezioni future possono essere delineate per l'attività Intelligence in funzione della previsione, prevenzione e contenimento della diffusione di eventuali prossime altre pandemie e della sicurezza nazionale?**

L'esperienza della pandemia da SARS-CoV2 e della Covid-19 può essere definita un'esperienza e una lezione di democrazia che ha messo a dura prova le responsabilità delle élite politiche e la consapevolezza dei cittadini nella dimensione partecipata della comunicazione.

L'attività del servizio di risposta al cittadino e di pubblica utilità 1500 ha mostrato non solo la necessità che in una crisi globale ci sia una comunicazione istituzionale coordinata e concorde, ma anche come la collaborazione tra cittadinanza e istituzione abbia in parte contribuito alla sicurezza nazionale e ad una politica partecipata democratica fondata sulla consapevolezza dei cittadini, che a sua volta è potuta crescere durante la pandemia tramite un servizio di comunicazione istituzionale bidirezionale.

Ciò vuol dire che una corretta comunicazione è una questione di sicurezza nazionale, alla stessa stregua di come i vuoti informativi e le debolezze comunicative di una crisi globale, unitamente alla scarsa preparazione culturale dei cittadini, sono strettamente correlate a processi narrativi distorti, infodemia e conseguente insicurezza e destabilizzazione nazionale.

Se l'intelligence è funzione del potere e il potere democratico si declina nella comunicazione, allora l'Intelligence dovrà fare rientrare nel suo perimetro d'interesse e vigilanza anche la comunicazione, oltre che l'informazione. D'altra parte, il bilanciamento tra segretezza e trasparenza, che connatura l'attività informativa in uno stato democratico, dovrebbe essere più pertinente per l'informazione che non per la comunicazione, essendo l'informazione un contenuto e la comunicazione un processo che la segue.

Si possono quindi delineare per il futuro nuove competenze dell'Intelligence?

Oltre alla formazione comunicativa, almeno per i processi di disseminazione, si può immaginare:

- una maggiore vigilanza per le minacce sanitarie, in previsione della minaccia sanitaria in sé, delle sue implicazioni economiche, geopolitiche, e soprattutto del conflitto tra intendimento della salute come bene collettivo da proteggere e intendimento della salute come bene individuale liberale. Conflitto che dovrà sciogliersi in una sua futura e più matura riflessione giuridica, politica, sanitaria e comunitaria;
- la necessità di riflettere a quali servizi di Intelligence, interni o esterni o entrambi, attribuire la vigilanza per minacce sanitarie che possono essere considerare minacce ibride, interne ed esterne, e dai confini sfumati;
- la necessità di continuare ad investire in attività HUMINT;
- coinvolgere opportunamente i cittadini in funzioni intelligence in difesa della sicurezza nazionale.

In conclusione, si può sostenere ancora una volta quanto l'Intelligence sia una necessità sociale per tutti, cittadini, imprese, istituzioni pubbliche, quanta necessità ci sia che la cultura Intelligence venga diffusa nelle agenzie "formative" in funzione di una politica democratica adeguatamente rappresentata e partecipata e quanto, come affermava Robert Steele, «una buona Intelligence non serve in presenza di una cattiva politica»<sup>205</sup>.

---

<sup>205</sup> STEELE D. R., *Intelligence. Spie e segreti in un mondo aperto*, cit. p. 375.

## BIBLIOGRAFIA

- Alvanu M. (2020), *Safety vs. Security during the Covid-19 pandemic*, Sicurezza, terrorismo e società; 12, 37-46.
- Antiseri D. Soi A. (2013), *Intelligence e metodo scientifico*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli.
- Bateson G. (2013), *Verso un'ecologia della mente*, Adelphi, Milano.
- Battistelli F. (2008), *La fabbrica della sicurezza*, Franco Angeli, Milano.
- Britton N. (1987), *Toward a Reconceptualization of Disaster for the Enhancement of Social Preparation*, in De Marchi B.- Pelanda C., *Sociologica dei disastri*, Franco Angeli, Milano.
- Caligiuri M. (2002), *Introduzione*, in STEELE D. R. (2002), *Intelligence. Spie e segreti in un mondo aperto*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli.
- Caligiuri M. (2018), *Introduzione alla Società della Disinformazione. Per una Pedagogia della Comunicazione*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli.
- Caligiuri M. (2021), *Giulio Andreotti e l'Intelligence*, in Caligiuri (2021) (a cura di), Rubettino, Soveria Mannelli, p. 24.
- Caligiuri M. (2021), *L'intelligence nell'anno del Covid. Uno sguardo sulle ombre della disinformazione*, Santelli Editore, Cosenza.
- Castells M. (2017), *Comunicazione e Potere*, Ube e Paperback, San Giuliano Milanese.
- Ceci A. (2007), *Intelligence e Democrazia. La relazione responsiva nella società della comunicazione*, Rubettino Editore, Catanzaro.
- Ceci A. (2011), *Cosmogonie del potere*, Babylon Editore, Firenze.
- Ceci A. (2020), *La Relazione responsiva. L'intelligence nella società della comunicazione*, Edicampus Edizioni, Roma.
- Decreto del Direttore Generale della Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria del Ministero della Salute. 1° giugno 2021.
- Di Francesco G. (2013), *PIAAC-OCSE. Rapporto nazionale sulle Competenze degli Adulti*, ISFOL.
- Di Paolo F. (2021), *La comunicazione di crisi delle istituzioni*, in Trancu (2021) (cura di), *Lo Stato in Crisi*, Franco Angeli, Milano, pp.83-90.
- Di Paolo F. (2019), *Lezione sulla Comunicazione di Crisi delle istituzioni nel corso Relazioni Istituzionali e Responsabilità Sociale d'Impresa. Dipartimento della COMUNICAZIONE E RICERCA SOCIALE*. Università degli Studi di Roma I Sapienza.
- Elias I., van Gullik A., Muyselaar A., van Veen J. (2008), *Crisis in de vitale infrastructuur*. Rapport Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland.
- Gates B. (2014), *Technology, Entertainment and Design Conference*, Vancouver, 19.03.2014.
- Giannuli A. (2020), *Coronavirus: globalizzazione e servizi segreti. Come la pandemia ha cambiato e cambierà l'ordine mondiale*. Adriano Salari Editore, Milano.
- Gilipin D.R., Murphy P.J. (2008), *Crisis Management in a Complex World*, Oxford University Press.
- Gorelick R. (2021), *Prefazione* in a Teti A. (2021), *Spycraft Revolution. Spionaggio e Servizi Segreti nel Terzo Millennio*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, p. 34.
- Habermans J. (1981), *Teoria dell'agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna.
- Hessami A. (2004), *A systems framework for safety and security: the holistic paradigm*. Syst Eng 7(2):99-112.
- Holtrop D., Kretz D. (2008), *Research Security and Safety: An Inventory of Policy, Legislation and Regulations*. Research Report 141223/EA8/043/000603/sfo. Arcadis, The Netherlands (in Dutch).
- Homeland Security Council (2006), *National Strategy for Pandemic Influenza. Implementation Plan*. Maggio 2006 <https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/pdf/pandemic-influenza-implementation.pdf>.
- Huber M., Knottnerus J.A., Green L. et al. (2011), *How should we define health?* In BMJ. 343: d4163.
- Lagadec P. (1993), *Preventing chaos in a crisis*, McGraw-Hill Book Company Europe.

- Lavazza A., Farina M. (2020), *The role of experts in the Covid-19 pandemic and the limits of their epistemic authority in democracy*, Front Public Health 8:356.
- Li H.O.Y., Bailey A., Huynh D., Chan J. (2020), *YouTube as a source of information on COVID-19: a pandemic of misinformation?* BMJ Global Health; 5:e002604.
- Lilleby J., Egei A. (2014), *Achieving common ground for safety and security risk analyses using Human Reliability Assessment. Bridging the gap between safety and security risk analysis using Human Factors*. NEON-conference Stavanger, Norway.
- Lombardi M. (2020), *Crisi Comunicativa: Covid-19. Dopo Chernobyl niente*. Sicurezza, Terrorismo e Società, (12): 19-30.
- Luhmann N. (2018), *Introduzione alla teoria dei sistemi*, Pensa Multimedia Editore, Lecce.
- Mauss M. (2002), *Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, Einaudi, Torino.
- Ministero della Salute (2021), *COVID-19 Numero di pubblica utilità 1500. Relazione illustrativa numero di pubblica utilità*. A cura della Direzione Generale della comunicazione e dei rapporti europei e internazionali – Ufficio 2.
- Naim M. (2013), *The end of power*, Basic Books, New York; trad.it L. Santi, L. Tasso, *La fine del potere*, Mondadori, Milano 2013.
- Pagani A. (2019), *Manuale di Intelligence e Servizi Segreti. Antologia per Principianti, Politici e Militari, Civili e Gente Comune*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli.
- Pajno A. (2010), *La sicurezza urbana*, Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna (RN).
- Petersen M. (2011), *What I learned in 40 years of doing intelligence analysis for US foreign policymakers*. Stud. Intelligence. 55, 13–20.
- Piovan A., (2020), *Coronavirus: un contagio (anche) informativo*, Micromega 3, pp.39-49.
- Quammen D. (2014), *Spillover*, Adelphi, Milano.
- Rothkopf D.J. (2003), *When the Buzz Bites Back*, Washington Post, 5 maggio.
- Savona P. (2020), *Nuove relazioni internazionali per superare la crisi finanziaria*, ne *Il Sole 24 Ore*, 24 Marzo 2020.
- Schinler D. (2007), *How to Think about Information*, University of Illinois Press, Urbana.
- Steele D. R. (2002), *Intelligence. Spie e segreti in un mondo aperto*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli.
- Taleb N.N. (2009), *Il cigno nero. Come l'improbabile governa la nostra vita*, Il Saggiatore, Milano.
- Treccani.
- Trancu P. (2021), *Lo Stato in Crisi. Pandemia, caos e domande per il futuro*, Franco Angeli, Milano.

## SITOGRAFIA

- **AP NEWS**, German intel chief says espionage at Cold war level, 19 maggio 2022.  
<https://apnews.com/article/russia-ukraine-covid-health-berlin-cold-war-b6c195bcc3e302628c9a9aa6d2a3f95e>.
- **Aquino L.** (2017), Medical Intelligence, Informazioni della Difesa, 2017, n. 4. 87-93.  
[https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/Periodico\\_2017/Documents/Numero\\_4/ID\\_4\\_2017\\_medical\\_intelligence.pdf](https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/Periodico_2017/Documents/Numero_4/ID_4_2017_medical_intelligence.pdf).
- **Arciga, J.** (2020), “US Intelligence sounded coronavirus alarm in january: WaPo”, in The Daily Beast.  
<https://www.thedailybeast.com/us-Intelligence-agencies-reportedly-sounded-coronavirus-alarm-in-january>.
- **Articolo 13**, Costituzione della Repubblica Italia, Parte I, Titolo I.  
<https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-i/titolo-i/articolo-13>.
- **Articolo 32**, Costituzione della Repubblica Italiana, Parte I, Titolo II- Rapporti etico-sociali.  
<https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/parte-i/titolo-ii/articolo-32>.
- **Bollettino Covid** ultimo accesso 07/11/2022.  
<https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?area=nuovoCoronavirus&id=5338&lingua=italiano&menu=vuoto>.
- **BFM TV** (2020). Olivier Véran sur le confinement: “*L’Italie fait face à une très grande détresse de son système hospitalier*”.  
[https://www.bfmtv.com/politique/olivier-veran-sur-le-confinement-l-italie-fait-face-a-une-tres-grande-detresse-de-son-systeme-hospitalier\\_VN-202003090224.html](https://www.bfmtv.com/politique/olivier-veran-sur-le-confinement-l-italie-fait-face-a-une-tres-grande-detresse-de-son-systeme-hospitalier_VN-202003090224.html).
- **Caligiuri M.** (2020), *Colao e le task force. OK ma manca la sicurezza nazionale*. Formiche 12 aprile 2020. <https://formiche.net/2020/04/task-force-colao-sicurezza/>.
- **Caligiuri M.** (2020), *L’emergenza educativa (e della classe dirigente)*, Formiche 12 maggio 2020. <https://formiche.net/2020/05/emergenza-educativa-classe-dirigente-caligiuri/>.
- **Caligiuri M.** (2020), *Francesco Cossiga o della necessità di uomini di Stato*, Formiche 16 agosto 2020. <https://formiche.net/2020/08/francesco-cossiga-o-della-necessita-di-uomini-di-stato/>.
- **Camporesi S., Angeli F. & Fabbro G.D.** (2022), *Mobilization of expert knowledge and advice for the management of the Covid-19 emergency in Italy in 2020*. Humanit Soc Sci Commun 9, 54. <https://doi.org/10.1057/s41599-022-01042-6>.
- **Carrer G.** (2022), *Italy Expels 30 Russian diplomats*, Decode39, New Politics, 5 aprile 2022.  
<https://decode39.com/3148/italy-expels-30-russian-diplomats/>.
- **Carvin S. and Davis J.** (2020), *National Security and Pandemics: The Limits of Early Warning*. Policy Options, 24 April 2020.

<https://policyoptions.irpp.org/magazines/april-2020/national-security-and-pandemics-the-limits-of-earlywarning/>.

- **Censis**, Rapporto Annuale 2020.  
[https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/Sintesi\\_la\\_societ%C3%A0\\_italiana\\_2020.pdf](https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/Sintesi_la_societ%C3%A0_italiana_2020.pdf)
- **Circolare del Ministero della Salute** n.0000445- 09/01/2020.  
[https://media2-col.corriereobjects.it/dataroom/2020/documento\\_ministero.pdf](https://media2-col.corriereobjects.it/dataroom/2020/documento_ministero.pdf).
- **Circolare del Ministero della Salute** n.0047345- 19/10/2021.  
<https://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2021&codLeg=86967&parte=1%20&serie=null>.
- **Kom42. Coronavirus | Per Conte quasi 2 milioni di fan in più su Facebook. Lo voteranno?**  
<https://socialrecap.it/2020/04/19/coronavirus-per-conte-quasi-2-milioni-di-fan-in-piu-su-facebook-lo-voteranno/>.
- **Corriere della Sera. Coronavirus, «Da gennaio c'è un piano segreto: troppo drammatico per dirlo».**  
[https://www.corriere.it/politica/20\\_aprile\\_21/coronavirus-da-gennaio-c-piano-segreto-troppo-drammatico-dirlo-2461f702-83a7-11ea-ba93-4507318dbf14.shtml](https://www.corriere.it/politica/20_aprile_21/coronavirus-da-gennaio-c-piano-segreto-troppo-drammatico-dirlo-2461f702-83a7-11ea-ba93-4507318dbf14.shtml).
- **Cortelazzo M.** (2020), *Coronavirus: il modulo che massacra l'italiano*, Parole. Opinioni, riflessioni, dati sulla lingua.  
<https://cortmic.myblog.it/coronavirus-modulo-massacra-italiano/>.
- **CTS**, Verbale n. 12, 3 febbraio 2020.  
<https://www.fondazioneLuigieinaudi.it/wp-content/uploads/2020/08/verbale-completo-CTS-n-12-del-28-02-2020.pdf>.
- **CTS**, Verbale 21, n. 7 marzo 2020.  
<https://www.fondazioneLuigieinaudi.it/wp-content/uploads/2020/08/verbale-n-21-del-7-marzo-2020.pdf>.
- **De Vincentis F.** (2022), *Regolamentare gli 007? Il caso Biot è un esempio di scuola, spiega de Guttry*, Formiche 01/2022  
<https://formiche.net/2022/01/de-guttry-caso-biot/>.
- **Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri** 5 maggio 2010, GU Serie Generale n.139 del 17-06-2010.  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2010/06/17/10A07594/sg>.
- **Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri** 25 febbraio 2020, GU Serie Generale n.47 del 25-02-2020.  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/25/20A01278/sg>.
- **Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri** 8 marzo 2020, GU Serie Generale n.60 del 08-03-2020.  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/08/20G00029/sg>.
- **Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri** 9 marzo 2020, GU Serie Generale n. 62 del 9-3-2020.



<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/03/09/62/sg/>.

- **abcNEWS** Intelligence report warned of coronavirus crisis as early as November: Sources <https://abcnews.go.com/Politics/intelligence-report-warned-coronavirus-crisis-ear-%20ly-november-sources/story?id=70031273>.
- **Degaut, M. (2016)**, *Spies and policymakers: intelligence in the information age*. *Intell. Natl. Security* 31, 509-531. DOI: 10.1080/02684527.2015.1017931. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2015.1017931>.
- **Del Manso M., Petrone D., Spuri M., Sacco C., Mateo Urdiales A., Croci R., Giannitelli S., Pezzotti P., Mipatrini D., Maraglino F., Riccardo F., Network italiano di Epidemic Intelligence (2022)**, *Il sistema di sorveglianza basato su eventi in Italia dal 2009 al 2021: verso una intelligence di sanità pubblica*. *Boll Epidemiol Naz.* 3(1):19-28. DOI: [https://doi.org/10.53225/BEN\\_039](https://doi.org/10.53225/BEN_039). <https://www.epicentro.iss.it/ben/2022/1/sorveglianza-basato-eventi-italia-2009-2021>
- **Director of National Intelligence (2008)**, *Vision 2015: A Globally Networked and Integrated Intelligence Enterprise*, p.8. [https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/Vision\\_2015.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/Vision_2015.pdf).
- **Discorso del Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte 11 marzo 2020** <https://www.governo.it/it/articolo/conferenza-stampa-del-presidente-conte/14294>.
- **ECDC (2022)**, *The EU experience in the first phase of COVID-19: implications for measuring preparedness*, ECDC Technical Report, settembre 2022. [https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-the-EU-experience\\_1.pdf](https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-the-EU-experience_1.pdf).
- **EL MUNDO (2020)**, *Críticas a Italia por la gestión de la epidemia de coronavirus*. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2020/03/02/5e5c0bb0fc6c838e278b4683.html>.
- **Elbe S. (2011)**, *Pandemics on the Radar Screen: Health Security, Infectious Disease and the Medicalisation of Insecurity*. *Political Studie*; 59(4):848-866. DOI:10.1111/j.1467-9248.2011.00921.x. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1111/j.1467-9248.2011.00921.x>
- **Feuer W. (2020)**, *Confusion breeds distrust: China keeps changing how it counts coronavirus cases*. *CNBC* February, 26. <https://www.cNBC.com/2020/02/26/confusion-breeds-distrust-china-keeps-changing-how-it-counts-coronavirus-cases.html>.
- **Gates B. (2018)**, *Innovation for Pandemics*, *N Engl J Med.* 378, 2057-2060. DOI: 10.1056/NEJMp1806283. <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/nejmp1806283>
- **Giannuli A. (2019)** *Glossario dell'Intelligence*, Osservatorio Globalizzazione. <https://osservatorioglobalizzazione.it/osservatorio/glossario-dellintelligence/>.
- **Giungato L. (2020)**, *Coronavirus: un pubblico soggetto e avvezzo alla post-verità in azione*. *L'Indro*, 17 aprile 2020. <https://lindro.it/coronavirus-un-pubblico-soggetto-e-avezzo-alla-post-verita-in-azione/>.

- **Giungato L.** (2020), *La Pandemia immateriale. Gli effetti del Covid-19 tra social asintomatici e comunicazione istituzionale*. Introduzione e coordinamento a cura di Mario Caligiuri. Socint. Press.  
[https://press.socint.org/index.php/home/catalog/view/2020\\_04\\_giungato/20/42-1](https://press.socint.org/index.php/home/catalog/view/2020_04_giungato/20/42-1).
- **Global Preparedness Monitoring Board** (2019), *A World at Risk. Annual report on global preparedness for health emergencies*- September 2019.  
[https://www.gpmb.org/docs/librariesprovider17/default-document-library/annual-reports/gpmb-2019-annualreport-en.pdf?sfvrsn=bd1b8933\\_36](https://www.gpmb.org/docs/librariesprovider17/default-document-library/annual-reports/gpmb-2019-annualreport-en.pdf?sfvrsn=bd1b8933_36).
- **Glossario Intelligence-2019.**  
<https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2019/06/glossario-intelligence-2019.pdf>.
- **Gordon S.** (2019), *Former Trump Administration Officials on National Security*. Washington, DC: Women's Foreign Policy Group.  
<https://www.c-span.org/video/?466944-3/trump-administration-officials-national-security>.
- **Health security.**  
[https://www.who.int/health-topics/health-security#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/health-security#tab=tab_1).
- **Hulnick A.S.** (2006), *What's wrong with the Intelligence Cycle*, *Intelligence and National Security*, 21:6, 959-979, DOI: 10.1080/02684520601046291.  
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684520601046291>
- **Johns Hopkins Center for Health Security** (2019), *Preparedness for a High-Impact Respiratory Pathogen Pandemic*, Johns Hopkins University.  
[https://www.centerforhealthsecurity.org/our-work/pubs\\_archive/pubs-pdfs/2019/190918-GMPBreport-respiratorypathogen.pdf](https://www.centerforhealthsecurity.org/our-work/pubs_archive/pubs-pdfs/2019/190918-GMPBreport-respiratorypathogen.pdf).
- **Jore, S.H.** (2019), *The Conceptual and Scientific Demarcation of Security in Contrast to Safety*. *Eur J Secur Res* 4, 157-174  
<https://doi.org/10.1007/s41125-017-0021-9>.
- **Lankford A.M., Storzieri D., & Fitsanakis J.** (2020), *Spies and the Virus: The COVID-19 Pandemic and Intelligence Communication in the United States*. *Frontiers in Communication*, 5:11, 2020, doi=10.3389/fcomm.2020.582245.  
<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fcomm.2020.582245/full>.
- **Legge 24 ottobre 1977, n.801**, GU Serie Generale n.303 del 07-11-1977  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1977/11/07/077U0801/sg#:~:text=1.,dalla%20Costituzione%20a%20suo%20fondamento>.
- **Legge 3 agosto 2007, n. 124**, GU Serie Generale n.187 del 13-08-2007.  
[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2007-08-13&atto.codiceRedazionale=007G0139&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2007-08-13&atto.codiceRedazionale=007G0139&elenco30giorni=false).
- **Lentzos F. Goodman M.S. & Wilson J.M.** (2020), *Health Security Intelligence: engaging across disciplines and sectors*, *Intelligence and National Security*, 35:4, 465-476, DOI: 10.1080/02684527.2020.1750166.  
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02684527.2020.1750166>

- **Leonnig, C. D.** (2018), *Breaking With Tradition, Trump Skips President's Written Intelligence Report and Relies on Oral Briefings*. The Washington Post.  
[https://www.washingtonpost.com/politics/breaking-with-tradition-trump-skips-presidents-written-intelligence-report-for-oral-briefings/2018/02/09/b7ba569e-0c52-11e8-95a5-c396801049ef\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/breaking-with-tradition-trump-skips-presidents-written-intelligence-report-for-oral-briefings/2018/02/09/b7ba569e-0c52-11e8-95a5-c396801049ef_story.html).
- **Lombardi M.** (2019), *Culture and Action: Cultural Diplomacy and Cooperation*, in *Sicurezza Terrorismo e Società*, 10, <https://www.sicurezzaeterrorismo.it/fascicolo-10-2019/?lang=en>.
- **Lucas R.** (2022), *U.S. charges 13 in cases that involve alleged plots to advance Chinese interests*, NPR, 24 ottobre 2022.  
<https://www.npr.org/2022/10/24/1131102795/alleged-chinese-spies-doj-merrick-garland>.
- **Mancon A., Mileto D., Gismondo M.R.** (2018), *The Global Threats from Naturally Occurring Infectious Diseases*. In: Radosavljevic, V., Banjari, I., Belojevic, G. (eds) *Defence Against Bioterrorism*. NATO Science for Peace and Security Series A: Chemistry and Biology. Springer, Dordrecht.  
[https://doi.org/10.1007/978-94-024-1263-5\\_3](https://doi.org/10.1007/978-94-024-1263-5_3).
- **Ministero della Salute** (2021), *Piano Strategico Operativo nazionale di Preparazione e Risposta a una Pandemia Influenzale*, GU, 2021, n 23, Supplemento n. 7.  
[https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_3005\\_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3005_allegato.pdf).
- **Ministero della Salute** (2020), Circolare n.0000445- 09/01/2020.  
[https://media2-col.corriereobjects.it/dataroom/2020/documento\\_ministero.pdf](https://media2-col.corriereobjects.it/dataroom/2020/documento_ministero.pdf).
- **Ministero della Salute** (2021), Circolare n.0047345- 19/10/2021.  
<https://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2021&codLeg=86967&parte=1%20&serie=null>.
- **Ministero della Salute**. Video Oms omaggia l'Italia, ha reagito con forza a Covid-19  
<https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioNotizieNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5076>.
- **Mosca C., Caligiuri M., Di Nunzio R., Sorice M.** (2001), *La comunicazione istituzionale e la comunicazione dell'Intelligence*, Per Aspera ad Veritatem .20 *Gnosis* 20, 2001  
<https://gnosis.aisi.gov.it/sito/Rivista20.nsf/servnavig/7>.
- **National Intelligence Council** (2004), *Mapping the Global Future, Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*, dicembre 2004.  
[https://www.dni.gov/files/documents/Global%20Trends\\_Mapping%20the%20Global%20Future%202020%20Project.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/Global%20Trends_Mapping%20the%20Global%20Future%202020%20Project.pdf).
- **National Intelligence Council** (2008), *Global Trends 2025: A Transformed World*, novembre 2008. [https://www.files.ethz.ch/isn/94769/2008\\_11\\_global\\_trends\\_2025.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/94769/2008_11_global_trends_2025.pdf).
- **Office of the Director of National Intelligence** (2019), *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community 2019*. Washington, DC: Office of the Director of National Intelligence. <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf>.

- **Nos.nl (2020).**  
<https://nos.nl/1/2326736>.
- **Ordinanza n.630**, Dipartimento della Protezione Civile, 3 febbraio 2020, GU Serie Generale n.32 del 08-02-2020,  
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/02/08/20A00802/sg>.
- **Paquet C., Coulombier D., Kaiser R., Ciotti M. (2006)**, *Epidemic intelligence: a new framework for strengthening disease surveillance in Europe*, *Eurosurveillance*; 11(12): 212-4. PMID: 17370970.  
<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/17370970/>
- **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2019 - Roma, gennaio 2020.  
<https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2020/03/RELAZIONE-ANNUALE-2019-4.pdf>.
- **Piano pandemico 2006.**  
[https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_501\\_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_501_allegato.pdf).
- **Public Health Intelligence.**  
<https://www.who.int/initiatives/eios/global-technical-meeting-2019/presentations/public-health-intelligence-in-practice>.
- **Rapporto della Simulazione Crimson “Contagion”.**  
<https://int.nyt.com/data/documenthelper/6824-2019-10-key-findings-and-after/05bd797500ea55be0724/optimized/full.pdf>.
- **Relazione European Centre for Disease Prevention and Control - Stoccolma, settembre 2022.**  
[https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-the-EU-experience\\_0.pdf](https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-the-EU-experience_0.pdf).
- **Report Digital 2020: in Italia cresce ancora l'utilizzo dei social.**  
<https://wearesocial.com/it/blog/2020/02/report-digital-2020-in-italia-cresce-ancora-lutilizzo-dei-social/>.
- **Riccardo F., Guzzetta G., Urdiales A.M., Del Manso M., Andrianou X.D., Bella A., Pezzotti P., Carbone S., De Vito T., Maraglino F., Demicheli V., Dario C., Coscioni E., Rezza G., Urbani A., Merler S., Brusaferrò S. (2022)**, *Italian COVID-19 monitoring group. COVID-19 response: effectiveness of weekly rapid risk assessments, Italy*. *Bull World Health Organ.* Feb 1;100(2):161-167. DOI: 10.2471/BLT.21.286317. Epub 2021 Nov 25. PMID: 35125541; PMCID: PMC8795855.  
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8795855/>
- **Rossi E. (2022)**, *Dalla Russia con amore, Putin invia gli aiuti in Italia. Con un mistero...* *Formiche*, 03/2022 <https://formiche.net/2020/03/russia-putin-aiuti-mistero/>.
- **Scenari di diffusione di 2019-NCoV di Stefano Merler.**  
[https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_3005\\_1\\_alleg.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3005_1_alleg.pdf).
- **The new York Times, sul “Crimson Contagion”.**  
<https://www.nytimes.com/2020/03/19/us/politics/trump-coronavirus-outbreak.html>.

- **United States Department of Health and Human Services** (2019), *Crimson Contagion 2019 Functional Exercise Draft After -Action Report*. October 2019, For Official Use Only. <https://int.nyt.com/data/documenthelper/6824-2019-10-key-findings-and-after/05bd797500ea55be0724/optimized/full.pdf>.
- **United States. National Intelligence Council** (2000), *National intelligence estimate: the global infectious disease threat and its implications for the United States*. *Environ Change Secur Proj Rep. Summer*; (6):33-65. PMID: 12296202. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/12296202/>
- **Vaccaro A., Caligiuri M.** (2020), *Six Takeaways For Policymakers From Italy's Response To Covid-19*, Forbes, 14 aprile 2020. <https://www.forbes.com/sites/iese/2020/04/14/six-takeaways-for-policymakers-from-italys-response-to-covid-19/?sh=52b9627e43b8>.
- **Valeurs actuelles** (2020). *Coronavirus: Après avoir critiqué l'Italie, la France s'en inspire. Valeurs actuelles*. <https://www.valeursactuelles.com/politique/coronavirus-apres-avoir-critique-litalie-la-france-sen-inspire-117319> .
- **Verbale 12, CTS 3 febbraio 2020.** <https://www.fondazioneLuigieinaudi.it/wp-content/uploads/2020/08/verbale-completo-CTS-n-12-del-28-02-2020.pdf>.
- **Verbale 21, CTS 7 marzo 2020.** <https://www.fondazioneLuigieinaudi.it/wp-content/uploads/2020/08/verbale-n-21-del-7-marzo-2020.pdf>.
- **Viola L.** (2022), *“Italy, for Example, Is Just Incredibly Stupid Now”*. *European Crisis Narrations in Relation to Italy's Response to COVID-19*, *Front. Commun.* 7:757847. DOI: 10.3389/fcomm.2022.757847. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fcomm.2022.757847/full>
- **Walsh P.** (2022) *Lezione su minacce biologiche, Corso alta Formazione Istituto Germani*. <https://fondazioneGermani.org/corso-di-alta-formazione-online-le-minacce-biologiche-alla-sicurezza-nazionale-il-ruolo-dei-servizi-dintelligence-nella-prevenzione-e-gestione-dei-bio-rischi-emergenti/>.
- **West L., Juneau T.** (2020), *Canada can improve its multi-agency approach to global threats*. *Policy Options Politiques*. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/may-2020/canada-can-improve-its-multi-agency-approach-to-global-threats/>.
- **WHO.** *Constitution of the World Health Organization*. 2006. [www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_en.pdf](http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf).
- **WHO** (2020), *Novel Coronavirus—China*. <http://www.who.int/csr/don/12-january-2020-novelcoronavirus-china/en/>.
- **WHO** (2020a), *Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005). Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV)*.

[https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-mergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-mergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

- **Wilder D.C.** (2011), *An educated consumer is our best customer*. Stud. Intell. 55, 23-32, DOI: 10.1037/e741117201.  
<https://www.cia.gov/static/An-Educated-Consumer.pdf>
- **Zinzula L.** (2020), *Il Fattore X: L'origine della Covid-19 tra pandemia informativa e ruolo dell'intelligence*. SOCINT Press.  
[https://press.socint.org/index.php/home/catalog/view/2020\\_05\\_zinzula/22/44-1](https://press.socint.org/index.php/home/catalog/view/2020_05_zinzula/22/44-1).

## **Normativa**

- Articolo 13, Costituzione della Repubblica Italiana, Parte I, Titolo I
- Articolo 32, Costituzione della Repubblica Italiana, Parte I, Titolo II- Rapporti etico-sociali.
- Legge 24 ottobre 1977, n. 801.
- Legge 3 agosto 2007, n. 124.
- Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri 5 maggio 2010.  
GU Serie Generale n.139 del 17-06-2010.
- Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri 25 febbraio 2020.  
GU Serie Generale n.47 del 25-02-2020.
- Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2020,  
GU Serie Generale n.60 del 08-03-2020.
- Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri 9 marzo 2020.  
GU Serie Generale n. 62 del 9-3-2020.
- Decreto del Direttore Generale della Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria del Ministero della Salute, 1° giugno 2021.
- Ordinanza n. 630, Dipartimento della Protezione Civile, 03 febbraio 2020.  
GU Serie Generale n.32 del 08-02-2020.

## **Relazioni**

- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2019 - Roma, gennaio 2020.
- Relazione European Centre for Disease Prevention and Control - Stoccolma, settembre 2022.
- ECDC (2022), The EU experience in the first phase of COVID-19: implications for measuring preparedness, ECDC Technical Report, settembre 2022.

## **Circolari**

- Circolare del Ministero della Salute n.0000445- 09/01/2020.
- Circolare del Ministero della Salute n.0047345- 19/10/2021.

## **Verbali CTS**

- Verbale 12, CTS 3 febbraio 2020.
- Verbale 21, CTS 7 marzo 2020.



Pubblicato nel febbraio 2024  
Società Italiana di Intelligence  
SOCINT Press  
<https://press.socint.org/>



979-12-80111-52-4