

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO
1 / 2020

GENNAIO - MARZO

Digitalizzazione dei controlli ai tempi del coronavirus

Gherardo Carullo

A causa all'emergenza coronavirus le Autorità pubbliche si trovano davanti all'inedita sfida di assicurare il rispetto delle misure di contenimento dell'epidemia da parte dell'intera popolazione nazionale. A fronte dell'elevatissimo numero di verifiche da effettuare, e delle risorse a disposizione delle forze dell'ordine, il contributo esamina come la tecnologia possa costituire un valido supporto nelle attività delle amministrazioni.

[Digitization of controls at the time of the coronavirus] Due to the coronavirus emergency, public authorities are faced with the unprecedented challenge of ensuring that the entire national population complies with the measures to contain the pandemic. Against the very high number of checks to be carried out, and the limited resources available to the police, the contribution examines how technology can be a valid support in the activities of administrations.

1. Il controllo sulla quarantena, una sfida senza precedenti

Come purtroppo a tutti noto, il diffondersi del virus SARS-CoV-2, anche noto come COVID-19 acronimo dell'inglese COronaVirus Disease 19, ha indotto le Autorità italiane ad adottare stringenti misure di quarantena. Con una serie di atti che hanno rapidamente intensificato i divieti^[1], a partire dal d.l. del 23 febbraio 2020^[2], n. 6, si è rapidamente arrivati alla sospensione di tutte le attività non espressamente consentite^[3].

Sin dai primi provvedimenti si è rapidamente dimostrata la necessità di effettuare verifiche e controlli onde assicurare il rispetto delle misure di contenimento. Con l'estensione delle misure a tutto il territorio nazionale, il fenomeno ha assunto

dimensioni senza precedenti. Si è in poco tempo reso astrattamente necessario eseguire controlli sugli spostamenti di tutti coloro che si trovino all'esterno del loro domicilio o residenza, spesso con migliaia di violazioni accertate ogni giorno^[4].

Si tratta di una situazione evidentemente di assoluta eccezionalità, per la quale non sorprende che le normali risorse delle forze dell'ordine possano risultare non adeguate. Tant'è vero che, a pochi giorni dall'entrata in vigore delle misure di restrizione su tutto il territorio nazionale, è stato impiegato l'esercito per le verifiche capillari nelle città^[5].

In questa situazione dai contorni del tutto inediti tale attività di controllo ha peraltro un'indubbia rilevanza, in quanto diretta al contenimento della pandemia in corso^[6]. A fronte dei limiti materiali a cui i controlli "tradizionali" inevitabilmente soggiacciono, appare perciò opportuno considerare come la tecnologia possa supportare l'amministrazione in questo delicato momento.

2. La risposta della tecnologia

Per verificare se, ed in che misura, la tecnologia possa effettivamente e concretamente supportare le amministrazioni pubbliche nella difficile missione di monitorare e controllare lo sviluppo della pandemia, e quindi anche l'efficacia delle relative misure di contenimento, può essere utile verificare quali soluzioni tecnologiche siano state a tal fine introdotte sul mercato, sia dal settore privato sia pubblico, nel poco tempo in cui l'attuale situazione si è sviluppata. Si deve infatti tenere conto non solo delle astratte possibilità che la tecnologia offre, ma anche dei tempi di risposta che l'emergenza impone e, quindi, delle soluzioni che siano effettivamente ipotizzabili in un arco di tempo quanto più breve possibile.

Un primo utile esempio è quello di *AllertaLOM*, un'app disponibile su Apple Store^[7] e su Google Play Store^[8] della Protezione Civile della Regione Lombardia ideata per diffondere allerte emesse dal Centro Funzionale Monitoraggio Rischi naturali in previsione di eventi con possibili danni sul territorio regionale.

Con l'emergenza coronavirus l'app è stata dotata di nuove funzionalità onde consentire la partecipazione attiva dei cittadini all'acquisizione dei dati funzionali al monitoraggio del virus, nonché al fine di diffondere informazioni utili sui provvedimenti regionali rilevanti. Come viene spiegato nella descrizione dell'app,

la partecipazione attiva si realizza in questo caso attraverso la compilazione di un sondaggio che *«permette a Regione Lombardia di quantificare il livello di diffusione del contagio e la distribuzione territoriale della positività, sulla base dei sintomi segnalati dagli utenti. I dati raccolti servono per analisi statistiche ed epidemiologiche, fondamentali per aiutare le autorità sanitarie a definire modelli e strategie di contrasto al Coronavirus»*^[9].

In tal modo si realizza un interessante caso in cui dati utili all'amministrazione per informare le proprie decisioni sono raccolti direttamente dalla popolazione interessata, così realizzando una forma di co-creazione del patrimonio informativo pubblico. Ciò appare perciò una concreta applicazione di quanto si era proposto in tal senso, proprio al fine di *«consentire la raccolta di dati che l'amministrazione da sola non avrebbe le risorse per acquisire, ma che, se immessi direttamente dai privati, potrebbero comunque assumere un importante ruolo conoscitivo per i soggetti pubblici e per la collettività in generale»*^[10].

Un positivo aspetto degno di menzione di tale questionario è che il tutto si svolge in forma completamente anonima. Per l'immissione dei dati non è necessario registrarsi, né viene richiesto di fornire alcun dato personale. Allo stesso modo l'app non richiede neppure l'autorizzazione per rilevare la geolocalizzazione dell'utente. In questo modo, da un lato viene superata ogni barriera alla compilazione del questionario e, dall'altro, è assicurato all'utente che la partecipazione tramite l'invio delle informazioni non potrà comportare un qualsivoglia effetto negativo di carattere individuale. Anche laddove il cittadino indichi chiaramente di avere tutta la sintomatologia del COVID-19, l'amministrazione non potrà direttamente identificarlo.

Tale scelta appare perciò del tutto coerente con la finalità dell'app. Essendo *AllertaLOM* volta alla raccolta di dati su larga scala, la minimizzazione di un qualsiasi ostacolo che avrebbe potuto ridurre la percentuale di partecipazione appare coerente e ragionevole.

Un altro esempio che può contare su una larghissima base utenti è quello del *COVID-19 Community Mobility Reports* introdotto in questi giorni da Google^[11] al fine di fornire dati utili a combattere il virus COVID-19 a tutte le autorità pubbliche di numerosi Stati del mondo^[12]. Si tratta di un portale che aggrega in forma anonima i dati sugli spostamenti delle persone così come registrati dall'app Google Maps, specie dai dispositivi mobile. Tale applicazione,

ove la funzionalità sia attivata, monitora in sostanza tutti gli spostamenti in *background* anche quando l'utente non ha richiesto indicazioni stradali.

Come l'esempio di *AllertaLOM*, anche il servizio di Google ha il pregio di aver saputo riutilizzare risorse già disponibili per metterle al servizio della lotta contro il virus. Il vantaggio in questo caso è l'indubbia diffusione delle tecnologie impiegate da Google, il che permette di avere immediatamente numerosissimi dati raccolti a livello globale. Senonché in questo caso la disponibilità di tali dati, e quindi gli utilizzi in concreto che se ne possono fare e perciò l'utilità degli stessi, è rimessa alla decisione di Google. A quanto consta, ad esempio, ad oggi i dati sono visualizzabili solo in formato PDF in una veste grafica per-elaborata. Ciò significa che non è possibile condurre su detti dati attività di analisi personalizzata a seconda delle specifiche esigenze conoscitive di ciascun soggetto. Il che, se pur comunque può produrre una qualche utilità, limita fortemente le opzioni a disposizione dei fruitori di questi report.

In tema di monitoraggio degli spostamenti della popolazione può essere utile segnalare anche l'app denominata *Safepaths* realizzata dal Massachusetts Institute of Technology^[13]. In questo caso l'app è volta a tracciare tutti gli spostamenti degli ultimi 28 giorni di qualsiasi individuo, ancora negativo, che utilizzi l'app. I dati sulla posizione non vengono tuttavia condivisi con terze parti fintanto che l'utente sia esente da contagio. Viceversa, solo qualora lo stesso risulti positivo, allora i dati della posizione, debitamente anonimizzati, vengono pubblicati. In tal modo tutti coloro che siano venuti a contatto con i luoghi ove sia transitato il soggetto risultato positivo possono averne immediata notizia ed agire di conseguenza.

Anche in questo caso vi è quindi un'utile dimostrazione di come dati utili a contenere l'epidemia possano essere raccolti dalla popolazione attraverso una partecipazione fortemente facilitata dalla tecnologia. In questo caso si è addirittura in presenza di una forma di interazione passiva, in quanto tutta la raccolta dei dati rilevanti sugli spostamenti è svolta dal software, senza necessità di alcuna interazione da parte dell'utente.

Un ulteriore esempio è l'app denominata *PEPP-PT*, acronimo di «*Pan-European Privacy-Preserving Proximity Tracing*». Anche in questo caso la finalità è di interrompere la catena dei contagi informando i soggetti che sono stati potenzialmente esposti al virus^[14]. In questo caso gli sviluppatori mirano a

conseguire tale risultato non tracciando gli spostamenti, ma ricorrendo invece ai sensori di prossimità normalmente rinvenibili nei dispositivi *mobile* di più ampia diffusione. Come per *Safepaths*, anche qui la preoccupazione degli sviluppatori è di garantire il rispetto della privacy degli utenti, minimizzando od addirittura del tutto escludendo la raccolta di dati personali^[15].

3. Il problema della frammentazione nell'urgenza della pandemia

Gli esempi mostrati, ai quali indubbiamente se ne potrebbero aggiungere altri^[16], mostrano l'esistenza di un diffuso sentimento volto a contribuire positivamente al superamento della pandemia. D'altro canto, gran parte di questi strumenti per essere efficaci devono godere di una larghissima diffusione affinché possano davvero essere efficaci.

Si tratta di un fenomeno che possiamo ritrovare in molti dei più diffusi servizi di oggi. Si pensi ai c.d. *social network*. Per quanto sotto un profilo informatico un sistema, quale ad esempio *Facebook*, possa essere agevole all'utilizzo, ricco di funzionalità e conveniente per l'utente finale, solo se un numero sufficiente di persone lo usa lo stesso può essere effettivamente efficace. Ciò in quanto un elemento essenziale di tali sistemi è che gli stessi siano utilizzati da una massa critica di soggetti tale da dare contenuto agli strumenti tecnologici.

Così come un servizio di messaggistica, per quanto rapido ed efficiente, è del tutto inutile se non vi è alcuna persona a cui inviare messaggi, del pari un'applicazione che miri a conseguire gli obiettivi di cui agli esempi portati è priva di utilità ove non produca informazioni su una larghissima platea di utenti.

In condizioni normali di mercato sappiamo che la tecnologia, per varie ragioni che non è possibile qui analizzare, tende verso la standardizzazione, sia per quanto riguarda le tecnologie impiegate per la realizzazione dei sistemi informatici stessi^[17], sia per quanto riguarda le applicazioni utilizzate dagli utenti. In questo caso si parla del c.d. *tipping point*^[18]. Ove un servizio riesca ad acquisire una certa soglia di utenti, il cui numero varia in base a diversi fattori, si nota una tendenziale convergenza del mercato verso tale soluzione.

Perché ciò avvenga, tuttavia, è normalmente necessario un certo lasso di tempo, nel quale il mercato, in base alle diverse dinamiche che lo regolano, si orienti verso

l'una o l'altra opzione.

Sotto questo aspetto, tuttavia, occorre considerare che l'emergenza coronavirus impone azioni rapide e tempestive. Con il diffondersi dell'epidemia si aggravano di giorno in giorno le ricadute negative della crisi, sia in termini strettamente sanitari, sia sotto un profilo economico e sociale. Il che perciò impone di superare i normali tempi di diffusione di queste tecnologie, facilitandone la diffusione su larga scala.

4. La necessità di un coordinamento centralizzato

Al fine di agevolare la diffusione delle soluzioni tecnologiche che meglio possano aiutare le competenti Autorità nello svolgimento delle loro funzioni volte alla tutela della salute pubblica, nonché al superamento della crisi pandemica, appare necessario che vi sia un coordinamento centralizzato. Risulta in altri termini opportuno che, in base alle rispettive competenze, ciascuna Autorità indichi quali strumenti tecnologici possano o debbano essere adottati, anche dai cittadini, al fine di supportare le loro attività.

Ciò potrebbe finanche comportare il forzoso uso di una determinata applicazione, o di un determinato dispositivo, nei limiti ed alle condizioni strettamente necessarie per il raggiungimento del fine perseguito. Ad esempio, si è visto che la raccolta di dati sull'andamento dell'epidemia, così come lo spostamento delle persone, non necessariamente postula l'acquisizione di dati personali. Il che dunque potrebbe suggerire di privilegiare strumenti di questo tipo laddove si voglia chiedere, o demandare, alla popolazione di fare ricorso a strumenti di tale natura. Si tratta, in sostanza, di un'applicazione del principio di proporzionalità, ben noto nel diritto amministrativo italiano ed europeo^[19], in ossequio al quale le misure necessarie a fronteggiare la crisi vengano adottate solo nella stretta misura in cui siano effettivamente necessarie, e selezionando solo quelle che comportino il minor impatto per la popolazione amministrata.

Nell'utilizzare il termine "centralizzazione" delle decisioni è naturalmente fondamentale individuare l'opportuno livello di governo. In un sistema pluricentrico come il nostro, ove le competenze sono ripartite dal livello comunale sino ad arrivare alle amministrazioni europee, può non essere semplice l'identificazione dell'amministrazione competente. Ciò dovrà essere svolto di

volta in volta sulla base delle concrete misure da adottare, tenendo tuttavia in debita considerazione che il virus, come ogni elemento naturale, non conosce i confini legali che le nostre società si sono date. Sicché, in aree geograficamente connesse o comunque collegate, si deve ritenere che sia necessaria un'azione quantomeno condivisa. Il che vale sia a livello nazionale, sia a livello sovranazionale, a partire dall'Unione europea^[20].

L'esperienza di questa crisi epidemica può in conclusione servire quale presa d'atto della necessità di ricorrere a soluzioni tecnologiche innovative, coordinate e frutto di una reale necessità della collettività. Il tutto senza dimenticare due importanti elementi che sono emersi dagli esempi qui esposti.

In primo luogo, può considerarsi che per introdurre soluzioni innovative non è necessario rivoluzionare o ridisegnare i sistemi già in essere. Come l'esempio lombardo dimostra (*AllertaLOM*), può essere sufficiente adattare ed implementare gli strumenti già in essere, così massimizzando l'utilità delle infrastrutture tecnologiche esistenti.

In secondo luogo, è importante sottolineare che non è necessario affievolire oltremisura i diritti dei privati onde fronteggiare una grave crisi come quella in corso. Pur anche in un contesto in cui le misure adottate limitino drasticamente la libertà di spostamento della popolazione, come anche l'esecuzione della gran parte delle attività normalmente svolte, l'uso della tecnologia può costituire un importante supporto alle attività amministrative, senza che ciò leda ulteriormente i diritti dei cittadini, come gli esempi sopra riportati hanno dimostrato in relazione alla tutela della *privacy*. Anzi, a ben vedere proprio l'uso della tecnologia potrebbe consentire di adottare divieti meno restrittivi, grazie a controlli automatizzati su larga scala che siano in grado di dare maggior effettività ed efficacia alle misure adottate.

1. L'elencazione degli atti normativi adottati a livello statale è disponibile sul sito https://www.gazzettaufficiale.it/atti/Associati/1/jsessionid=Zwqrd4FZQjDKkdj7CVr8nw__ntc-as5-guri2b?areaNode=13. Per una lista di una selezione dei materiali ufficiali rilevanti, sia di carattere statale che regionale e locale, si veda la raccolta disponibile su questo sito alla pagina <http://ceridap.unimi.it/speciale-covid-19/>.
2. Recante «*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*».
3. Si veda l'art. 1, c. 1, lett. a), d.p.c.m. del 22 marzo 2020, ai sensi del quale «*sono sospese tutte*

CERIDAP

le attività produttive industriali e commerciali, ad eccezione di quelle indicate nell'allegato 1 e salvo quanto di seguito disposto».

4. Secondo i dati resi noti dal Ministero dell'Interno al 17 marzo 2020, sono «665.480 le persone controllate dall'11 al 15 marzo dalle Forze di polizia per verificare il rispetto delle prescrizioni adottate dal governo per il contenimento del contagio epidemiologico da Covid-19, noto come Coronavirus. Denunciate complessivamente 27.616 persone nello stesso periodo, a seguito dei controlli. Per quanto riguarda gli esercizi commerciali, i controlli dall'11 al 15 marzo sono stati 317.951. Hanno portato alla denuncia alle autorità di 1.102 esercenti commerciali. Nella giornata di ieri, in particolare, sono state controllate 114.891 persone e 64.114 esercizi commerciali. Sono state, inoltre, denunciati 7.120 persone e 120 esercenti»,
v. <https://www.interno.gov.it/it/notizie/coronavirus-salgono-665mila-persone-controllate-e-27mila-quelle-denunciate>, data di consultazione: 3 aprile 2020.
5. Si veda ad esempio il comunicato stampa del Ministero dell'Interno relativo alle città di Napoli e Salerno,
<https://www.interno.gov.it/it/notizie/piu-soldati-napoli-e-salerno-contro-lemergenza-covid-19>, data di consultazione: 3 aprile 2020.
6. L'Organizzazione Mondiale della Sanità con dichiarazione in data 11 marzo 2020 ha valutato l'epidemia da COVID-19 come «pandemia» in considerazione dei livelli di diffusività e gravità raggiunti a livello globale, v. <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--11-march-2020>, data di consultazione: 3 aprile 2020.
7. <https://apps.apple.com/it/app/allertalom/id1455220682>
8. <https://play.google.com/store/apps/details?id=it.lispa.sire.app.mobile.allertalom>
9. Estratto della descrizione sugli store di cui ai link delle note precedenti, relativa alla versione 1.5.0 dell'app, data di consultazione: 2 aprile 2020.
10. Si permetta di richiamare quanto suggerito in G. Carullo, *Open Data e partecipazione democratica*, in *Istit. Fed.*, 3, 2019, p. 699.
11. Consultabile al sito <https://www.google.com/covid19/mobility/>.
12. I report sono attualmente disponibili, separatamente, per 131 nazioni, data di consultazione: 3 aprile 2020.
13. Disponibile anch'essa per dispositivi iOS ed Android, per il momento in versione beta sul sito internet del progetto stesso. Alla data di pubblicazione del presente contributo l'app è scaricabile dal sito <https://safepaths.mit.edu/download-safe-paths>.
14. Secondo quanto riportato nella descrizione del software su <https://www.pepp-pt.org/>.
15. Sul sito del progetto di cui alla nota precedente viene spiegato che PEPP-PT mira a garantire «enforcement of data protection, anonymization, GDPR compliance, and security», data di consultazione: 2 aprile 2020.
16. Per ragioni di spazio, nonché per la continua evoluzione dei software che mirano a contribuire alla lotta contro il coronavirus, non è possibile in questa sede fare un'analisi di tutte le soluzioni ad oggi sul mercato.

17. Cfr. M.A. Lemley, *Antitrust and the Internet Standardization Problem*, in *Conn. L. Rev.*, 28, 1996, p. 1041; M.L. Montagnani, *Remedies to Exclusionary Innovation in the High-Tech Sector: Is there a Lesson from the Microsoft Saga?*, in *World Competition*, 4, 2007, p. 623.
18. V. M. Gladwell, *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*, Little, Brown, New York, NY, 2006.
19. Cfr, per tutti D.U. Galetta, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1998.
20. Sul ruolo dell'Unione europea in relazione alla pandemia COVID-19, si veda J. Ziller, *Unione europea e Coronavirus*, in *CERIDAP*, 2020.