

Coronavirus ed erosione dei diritti. Le nuove misure di controllo sociale

scritto da Giovanni Conticelli

Con il progredire della grave emergenza sanitaria Covid-19 abbiamo assistito all'adozione, sia da parte del governo centrale che degli enti territoriali, di nuove misure di controllo sociale particolarmente penetranti e invasive. Storicamente, nel nostro paese abbiamo assistito alla creazione di nuovi istituti giuridici e all'adozione di nuove prassi di controllo giustificate dalla necessità impellente di dotarsi di strumenti efficaci per affrontare una situazione di contingente emergenza.

Leggi anche la prima parte dell'analisi ["Coronavirus ed erosione dei diritti. Dall'emergenza alla permanenza?"](#)

Tuttavia, la storia italiana ci insegna che dette misure, presentate come indispensabili e assolutamente "temporanee", abbiano sovente trovato poi una loro progressiva stabilizzazione nel nostro ordinamento.



Polizia allertata da un drone sanziona una persona isolata

Si pensi all'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto dell'arresto in flagranza differita (di per sé un ossimoro e di dubbia legittimità costituzionale) nell'ambito delle manifestazioni sportive: proposto con decreto legge nell'anno 2003 per far fronte all'asserita "emergenza della violenza negli stadi", per espresso dettato normativo avrebbe dovuto restare in vigore soltanto per due anni; dal 2005, tuttavia ogni biennio è stata ritualmente rinnovata e prorogata (da Governi di ogni colore politico) senza soluzione di continuità per ben sedici anni, fino al decreto sicurezza-bis n. 53/2019, con il quale il Governo ha definitivamente eliminato la previsione di un termine di durata applicativa dell'istituto, rendendola così permanente nel nostro ordinamento.

Al contempo, la stessa misura, ormai ben roduta e "assimilata" dalla cittadinanza, nel 2017 è stata estesa con il "decreto Minniti" ai reati commessi in tutte le manifestazioni pubbliche, con il risultato di applicarsi alle manifestazioni di opposizione politica e sociale. Anche in questo caso, era stato previsto che la misura dell'arresto in flagranza differita per le manifestazioni pubbliche avesse efficacia limitata nel tempo (fino al giugno 2020), ma il successivo decreto sicurezza bis ha provveduto a sacralizzarne la permanenza nel nostro ordinamento eliminandone il termine di vigore della norma.

Allo stesso modo, si potrebbe ricordare l'introduzione della misura dell'art. 4-bis dell'Ordinamento Penitenziario (che prevede limitazioni alla concessione dei benefici penitenziari per taluni delitti particolarmente gravi) che è stata progressivamente dilatata nel tempo ad un numero esorbitante di fattispecie di reato, fino a ricomprendere reati quali il favoreggiamento all'immigrazione clandestina.

Parimenti emblematico è l'utilizzo dell'Esercito nell'operazione "Strade Sicure" per il controllo delle città, attribuendo ai militari le funzioni di agenti di pubblica sicurezza. Disposto dal Governo Berlusconi nel 2008 sul presupposto di affrontare efficacemente la dichiarata "emergenza terrorismo", doveva avere una durata limitatissima (sei mesi, rinnovabili al massimo per altri sei). Eppure, da allora, l'operazione "Strade Sicure" è stata costantemente rinnovata e prorogata nel tempo sino ad oggi.

Ebbene, in tale contesto, occorre porre grande attenzione alle misure che vengono instillate nel nostro ordinamento durante questa fase di emergenza sanitaria.

Dapprima abbiamo assistito ad un'inedita interlocuzione tra gli enti locali e le compagnie telefoniche, con l'invio ai Comuni dei dati - pare soltanto a livello aggregato - relativi all'aggancio delle celle telefoniche dei telefoni cellulari, mediante i quali si è proceduto al monitoraggio dei movimenti dei cittadini sul territorio.

Poi, per sorvegliare capillarmente il territorio cittadino abbiamo assistito per la prima volta (e dopo uno scontro con il Capo della Polizia di Stato) all'utilizzo dei droni da parte delle Forze di Polizia locali (Polizia Municipale), giustificato dalla necessità di garantire l'osservanza del divieto di assembramento (quindi la limitazione dei diritti di movimento e riunione).

Tale modalità di controllo sociale, che si affianca alla numerosissime telecamere già presenti sul territorio, solleva evidenti criticità in punto di tutela del diritto alla riservatezza dei cittadini (si pensi alla teorica possibilità di monitorare dall'alto anche ciò che avviene in giardini, corti interne private o condominiali e in generale nei luoghi di privata dimora e alle problematiche inerenti i criteri e le modalità di conservazione dell'innumerabile mole di dati raccolti da questi strumenti di sorveglianza aerea) e rappresenta uno strumento di controllo che certamente verrà mantenuto in futuro e con il quale dovremo, da ora in poi, dovremo fare i conti nel nostro quotidiano.

Un'ulteriore misura, adottata durante la presente fase di emergenza sanitaria, riguarda l'introduzione del processo penale da remoto, con una sostanziale smaterializzazione del processo e il conseguente affievolimento dei fondamentali principi di immediatezza e di oralità, del contraddittorio nella formazione della prova e della pubblicità delle udienze che regolano il sistema processuale penale e che costituiscono delle essenziali garanzie a tutela dell'imputato. Introdotto con il D.L. 18/2020 per permettere la celebrazione dei processi con imputati detenuti durante la fase di emergenza sanitaria, con un emendamento presentato dal Governo nella fase di conversione in legge, tale modalità di celebrazione da remoto è stata ampliata a tutti i processi, anche quelli riguardanti gli imputati liberi, con un'evidente tendenza all'estensione di tale modalità come prassi generalizzata nella celebrazione dei processi penali.

A fronte delle vibranti proteste pervenute da parte dell'avvocatura, con successivo decreto-legge n. 28 del 30 aprile 2020, il Governo ha modificato la legge di conversione prevedendo che l'attività istruttoria, la discussione finale

delle parti e la camera di consiglio per la decisione possano celebrarsi da remoto esclusivamente con il consenso di tutte le parti.

Tuttavia, il predetto decreto legge dovrà essere sottoposto al passaggio parlamentare per la sua conversione ed occorre quindi sorvegliare eventuali tentativi di emendamento che riportino a retrocedere sui principi del processo penale e, quindi, sui diritti e sulle garanzie dell'imputato.

Non meno problematica e delicata appare la scelta del Governo di proporre un'applicazione ("Immuni") scaricabile sul telefono cellulare, che permetta di verificare ex post, in caso di contagio, i contatti avuti dal cittadino nei giorni precedenti.

Si tratta di uno strumento potenzialmente idoneo a creare un sistema di controllo capillare e individualizzante dei cittadini e che solleva rilevanti problematiche in punto della tutela dei diritti fondamentali.

Il dibattito pubblico sviluppatosi immediatamente dopo la proposta sembra aver indotto il Governo a effettuare alcune scelte in senso di maggior tutela della riservatezza dei cittadini (si è esclusa la geolocalizzazione con gps e la raccolta centralizzata dei dati) oltre che improntate alla scelta volontaria del suo utilizzo, che sono state cristallizzate nei principi generali di funzionamento del "sistema di allerta Covid-19" indicati nel decreto legge n. 28/2020.

Tuttavia, al di là dei principi di funzionamento enunciati, tale sistema di tracciamento dei contatti, del quale in realtà ancora non si conosce il concreto ed effettivo funzionamento, solleva comunque ulteriori problematiche.

Niente è stato chiarito, ad esempio, in merito alla possibilità di accedere e utilizzare i dati acquisiti sia nel sistema centrale del sistema sanitario sia contenuto sui singoli dispositivi telefonici, attinenti alla condizione di salute dei cittadini e ai contatti avuti, in sede di attività investigativa giudiziaria.

Non esiste alcuna certezza, al momento, che quei dati, che dovrebbero essere ricevuti e raccolti dal Sistema Sanitario soltanto nel caso di contagio e previa esplicita autorizzazione del soggetto interessato, possano invece essere comunque acquisiti coattivamente e analizzati per altre finalità.

Inoltre, nel citato decreto legge n. 28/2020 il Governo ha espressamente indicato

il termine massimo di utilizzo dell'applicazione e del trattamento dei dati personali nella data di cessazione dello stato di emergenza e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2020. Entro lo stesso termine è stabilito che lo Stato proceda anche alla cancellazione o all'anonimizzazione di tutti i dati raccolti.

L'apposizione di un termine massimo all'utilizzazione dell'applicazione e alla conservazione dei dati non può costituire elemento di sufficiente garanzia per cittadini: ammesso che la pandemia possa ritenersi superata alla data del 31 dicembre 2020 (circostanza auspicabile ma tutt'altro che certa), in ogni caso è stato già evidenziato come nel nostro ordinamento sia divenuta ormai una prassi quella di apporre ab initio un rasserenante termine di durata di una misura straordinaria, salvo poi, giunti in prossimità della scadenza, procedere con proroghe indefinite che vanificano l'asserita temporaneità della misura introdotta.

Quindi, non si può certamente escludere il concreto pericolo che anche questo pervasivo strumento di controllo sistematico e generalizzato, dopo essere stato "assimilato" dai cittadini, possa trasformarsi in elemento reso permanente nelle nostre vite e che l'enorme mole di dati sensibili raccolti possa essere conservata nella disponibilità dello Stato per lungo tempo.

D'altronde, il controllo sulla vita dei cittadini è la più grande risorsa per l'esercizio del dominio ed è la direzione naturale verso cui tende il potere.

Occorre quindi ponderare attentamente le nostre scelte e tenere alta la soglia della sorveglianza perché la progressiva cessione di spazi delle nostre libertà, che in momenti di particolare difficoltà siamo disposti a sacrificare sulla scorta della necessità di assicurarci la sicurezza, può trasformarsi in un processo permanente ed irreversibile.

Giovanni Conticelli, avvocato penalista