

Per un obbligo giuridico di utilizzare le applicazioni di tracciamento dei contatti

La protezione della salute e una minore interferenza con i diritti fondamentali superano le problematiche legate alla protezione dei dati

Nathalja Nolen, Stephan Balling e Patrick Stockebrandt



Contesto

Nonostante numerosi *lockdown*, il numero di infezioni da COVID-19 nell'UE rimane molto elevato. Per spezzare le catene di infezioni e porre fine alle restrizioni alla libera circolazione di persone, servizi e merci, l'uso di applicazioni per il tracciamento dei contatti dovrebbe essere reso obbligatorio. Gli effetti positivi prevalgono sui timori legati alla protezione dei dati.

Punti chiave

- ▶ Più ampio è l'uso delle applicazioni per la ricerca di contatti, più è probabile che la pandemia venga contenuta. Le vaccinazioni in corso non cambiano questo aspetto. L'uso attuale delle *app* è insufficiente.
- ▶ Date le circostanze attuali, gli Stati membri dovrebbero obbligare i loro cittadini a utilizzare applicazioni di tracciamento dei contatti che non raccolgano dati personali.
- ▶ Ciò protegge i cittadini dell'UE e aiuta a tenere sotto controllo la pandemia. Contribuisce a prevenire ulteriori chiusure e a porre rapidamente fine alle limitazioni dei diritti fondamentali, in particolare della libertà di circolazione e della libertà d'impresa.
- ▶ Gli effetti positivi sulla salute, l'economia e i diritti fondamentali superano di gran lunga la limitazione sulla protezione dei dati, soprattutto perché la maggior parte delle applicazioni utilizzate in Europa non raccoglie dati.
- ▶ Le applicazioni nazionali dovrebbero essere compatibili in tutta l'UE. Ciò renderebbe superflue le restrizioni nazionali alla libertà di circolazione transfrontaliera.
- ▶ L'Art. 15 della Direttiva e-Privacy impedisce attualmente di istituire l'obbligo legale di utilizzare le applicazioni per il tracciamento di contatti, anche in caso di pandemia. L'UE dovrebbe cambiare rapidamente questa disposizione ("quick-fix").

Indice

1	Introduzione	3
2	Come funzionano le applicazioni di tracciamento di contatti	5
2.1	Applicazioni per il tracciamento dei contatti in Europa	5
2.1.1	L'Applicazione di tracciamento dei contatti in Germania	7
2.1.2	L'Applicazione di tracciamento dei contatti in Francia	8
2.1.3	L'Applicazione di tracciamento dei contatti in Italia	8
2.2	Le applicazioni di tracciamento dei contatti di alcuni Paesi del Sud-Est asiatico	8
3	Applicazioni di tracciamento dei contatti obbligatorie negli Stati membri ai sensi del diritto dell'UE	11
3.1	Restrizioni sancite dalla Direttiva E-Privacy	11
3.2	Possibile modifica della Direttiva E-Privacy tramite una "soluzione rapida"	12
4	Salute pubblica e questioni economiche come argomenti per il tracciamento dei contatti	13
4.1	Salute pubblica	13
4.2	Questioni economiche	14
5	Proporzionalità di una applicazione di tracciamento obbligatoria	19
6	Conclusioni	21

1 Introduzione

Attualmente vi è un ampio consenso sul fatto che il tracciamento di contatti sia uno dei principali strumenti per spezzare le catene di infezione e risulta quindi cruciale per combattere una pandemia.¹ Tuttavia, il tracciamento di contatti è controverso in quanto comporta la ricostruzione del luogo in cui si trovano i cittadini - una questione altamente privata in una società libera.²

La Commissione Europea afferma che tutti gli Stati membri dovrebbero disporre di un'applicazione e che la sua adozione dovrebbe essere promossa attraverso una comunicazione a livello europeo e nazionale.³ La Commissione raccomanda l'uso volontario delle *app* per la ricerca di contatti.⁴ Questo è fortemente sostenuto dal Comitato Europeo per la Protezione dei Dati (EDPB)⁵ - il quale osserva che non dovrebbero esserci conseguenze negative per le persone che non utilizzano l'*app*.⁶

Finora, 23 Stati membri dell'UE, tra cui la Germania, hanno introdotto applicazioni per il tracciamento dei contatti, che sono state scaricate da circa 50 milioni di cittadini europei.⁷ Le applicazioni per il tracciamento dei contatti lanciate in Germania e in alcuni Stati membri dell'UE sono "applicazioni per il tracciamento di prossimità" ("*proximity tracing apps*")⁸, il cui scopo principale è il tracciamento di prossimità per avvertire le persone che sono state in contatto con individui infetti, in modo da poter interrompere le catene di trasmissione.⁹ Le applicazioni per il tracciamento di prossimità misurano la potenza del segnale tra i dispositivi per determinare la vicinanza tra gli utenti, al fine di stabilire se il virus può essere diffuso sulla base di questa vicinanza. Se un utente dell'*app* viene infettato, gli altri utenti dell'*app*, che sono stati in prossimità dell'utente infetto, possono essere informati.¹⁰ Ciò avviene quando l'utente infetto condivide l'informazione di

¹ Commissione Europea (2020), "[Comunicazione su ulteriori misure di risposta al COVID-19](#)", p. 4; Robert Koch Institute (2020), "[Leitfaden für den Öffentlichen Gesundheitsdienst zum Vorgehen bei Häufungen von COVID-19](#)", p. 10; Robert Koch Institute (2020), "[Interrupt chains of infection digitally with the Corona-Warn-App](#)"; World Health Organization (2020), "[Coronavirus disease \(COVID-19\) : Contact tracing](#)" (tutte le fonti di questo ceInPut sono state consultate da ultimo il 18 Gennaio 2021).

² Bengio, Y. et al. (2020), "[The need for privacy with public digital contact tracing during the COVID-19 pandemic](#)", in: The Lancet Digital Health, Vol. 2, Nr. 7, pag. e343.

³ Commissione Europea (2020), "[Comunicazione su ulteriori misure di risposta al COVID-19](#)", p. 4.

⁴ Commissione Europea (2020), "[Orientamenti sulle app a sostegno della lotta alla pandemia di covid-19 relativamente alla protezione dei dati](#)", p. 5.

⁵ L'EDPB è un organismo composto da rappresentanti delle autorità nazionali di protezione dei dati personali e dal Garante europeo della protezione dei dati personali, che contribuisce all'applicazione coerente delle norme di protezione dei dati personali nell'UE e promuove la cooperazione tra le autorità nazionali di protezione dei dati dell'UE; cfr. Comitato europeo per la protezione dei dati (2020) "[Che cos'è il Comitato europeo per la protezione dei dati](#)".

⁶ EDPB (2020), "[Letter from EDPB to EC](#)" p. 2.

⁷ Commissione Europea (2020), "[Comunicazione su ulteriori misure di risposta al COVID-19](#)", p. 4; Commissione Europea (2021), "[Applicazioni mobili di tracciamento dei contatti negli Stati membri dell'UE](#)"; Consiglio d'Europa (2020), "[Digital solutions to fight COVID-19: 2020 data-protection report](#)", p 27-28. 50 milioni è il dato registrato al 28 Ottobre 2020.

⁸ In questo ceInPut è usato il termine "applicazioni per il tracciamento di prossimità" ("*proximity tracing app*") per identificare queste applicazioni. Non esiste un termine comunemente condiviso per indicare questa tipologia di applicazioni.

⁹ Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (2020), "[Mobile Applications in support of contact tracing for COVID-19 - A guidance for EU/EEA Member States](#)", p. 9.

¹⁰ Organizzazione Mondiale della Sanità (2020), "[Ethical Considerations to guide the use of digital proximity tracking technologies for Covid-19 Contact tracing; Interim Guidance](#)", p. 1.

essere stato infettato da un virus per avvertire gli altri.¹¹ Queste *app* possono funzionare senza trasmettere dati personali.¹² Pertanto, secondo la Commissione europea, tali *app* - rispetto alle cosiddette *app "location data recording"* - sono preferibili in termini di rischi per la sicurezza e la sfera privata, oltre che per il principio della minimizzazione dei dati.¹³

Lo sviluppo, la manutenzione e il miglioramento delle applicazioni per il tracciamento di contatti richiede notevoli risorse. I costi variano, ma possono essere elevati: ad esempio, lo sviluppo dell'applicazione di tracciamento dei contatti COVID-19 in Germania è costato circa € 20 milioni, con costi operativi compresi tra € 2,5 e € 3,5 milioni al mese.¹⁴ Tuttavia, tutti questi costi sono insignificanti rispetto al peso complessivo della pandemia sulla società. Allo stesso tempo, gli effetti di un'applicazione per il tracciamento di contatti saranno limitati se l'uso di tale applicazione è volontario e troppo pochi cittadini la utilizzano.¹⁵

È necessaria un'ampia copertura, se tali applicazioni devono svolgere il loro ruolo nel controllo della diffusione di un virus.¹⁶ Secondo un modello sviluppato dal *Big Data Institute* dell'Università di Oxford, circa il 60% della popolazione deve scaricare un'applicazione per poter ridurre significativamente la diffusione di un virus, mentre una minore diffusione non farà altro che rallentarla.¹⁷ Eppure - e l'esperienza del 2020 lo conferma - un'adesione del 60% o più della popolazione è altamente improbabile su base volontaria.¹⁸ Lo dimostra l'attuale numero di download di applicazioni nazionali per la ricerca di contatti: a seconda dello Stato membro dell'UE, i download variano da meno del 10% fino al 50% della popolazione, con Irlanda e Finlandia¹⁹ all'estremità superiore della scala.²⁰ Considerando il basso numero di download e l'ulteriore utilizzo di tali applicazioni, la mancata introduzione di un'applicazione obbligatoria per il tracciamento di contatti rappresenta un'opportunità mancata per contenere la diffusione del virus in modo più efficace.

Potrebbe essere opportuno che gli Stati membri dell'UE si impegnino per una maggiore diffusione delle tecniche di tracciamento dei contatti. Il primo approccio sarebbe quello di condurre campagne

¹¹ Commissione Europea (2020), ["Coronavirus: gateway di interoperabilità dell'UE per le app di tracciamento dei contatti e allerta - Domande e risposte"](#).

¹² ["Applicazioni per il tracciamento di contatti ai sensi della legislazione dell'UE sulla protezione dei dati personali \(cepAdhoc\)"](#), p. 1.

¹³ Commissione Europea (2020), ["Orientamenti sulle app a sostegno della lotta alla pandemia di covid-19 relativamente alla protezione dei dati"](#), p. 4.

¹⁴ Oude Egberink, J. (2020), ["Duitsland lanceert Corona-tracing app"](#).

¹⁵ Harvard Business Review (2020), ["How to Get People Actually Use Contact-Tracing apps"](#).

¹⁶ Commissione Europea (2020), ["Comunicazione su ulteriori misure di risposta al COVID-19"](#), p. 4.

¹⁷ Hinch, R. et al. (2020), ["Effective Configurations of a Digital Contact Tracing app: A report to NHSX"](#), p. 3 and p. 18; Kaya, E.K., (2020), ["Safety and Privacy in the time of Covid-19: contact tracing applications"](#), p. 7.

¹⁸ Klar, R. et al. (2020), ["The Ethics of COVID-19 tracking apps – challenges and voluntariness"](#), In: Research ethics, Vol. 16, Issue 3-4, p. 3.

¹⁹ Al 19 novembre 2020, la Finlandia aveva un utilizzo da parte di circa il 50% della popolazione; v. Deutsche Welle (2020) ["Warum Finnland die Corona-Krise gut meistert"](#). Al 21 ottobre 2020, l'Irlanda contava un accesso di più del 40% della popolazione. Questo dato si basa su 2,1 milioni di download, con una popolazione di 4.941.444 persone nel 2019, v. Irish Government, Department of Health (2020), ["Ireland is one of the first countries to link contact tracing apps with other EU Member States"](#); World Bank (2021) ["Population, total – Ireland"](#).

²⁰ AP News (2020), ["As Europe faces 2nd wave of virus, tracing apps lack impact"](#); Commissione Europea (2020), ["Coronavirus: gateway di interoperabilità dell'UE per le app di tracciamento dei contatti e allerta - Domande e risposte"](#); Ada Lovelace Institute (2020), ["Digital contact tracing tracker"](#).

di informazione convincenti.²¹ Tuttavia, durante una pandemia, quando il tempo è essenziale, gli Stati membri dell'UE dovrebbero anche poter rendere obbligatorio l'uso di un'applicazione per il tracciamento dei contatti. Questo potrebbe - e dovrebbe - essere limitato alla durata di una pandemia. Le applicazioni per il tracciamento di contatti potrebbero contribuire efficacemente a spezzare le catene di infezione, riducendo così in modo significativo il numero di morti e i problemi di salute a lungo termine di coloro che sono stati infettati. Potrebbero anche alleviare gli oneri che gravano sui sistemi sanitari, e consentire conseguenze economiche meno drammatiche e violazioni di altri diritti civili. Questo vale anche quando la vaccinazione è in corso, poiché il processo di vaccinazione di tutti i cittadini richiede tempo, è logisticamente complesso e non tutti vogliono essere vaccinati.²²

Questo **cepInput** valuta come funzionano le applicazioni per il tracciamento dei contatti (Sezione 2) e se è possibile per uno Stato membro dell'UE rendere obbligatorio l'uso di tali applicazioni (Sezione 3). Il suo scopo è quello di promuovere un dibattito sull'argomento, tenendo conto della salute pubblica, delle considerazioni economiche e della proporzionalità (sezioni 4 e 5). Le conclusioni sono riportate nella sezione 6.

2 Come funzionano le applicazioni di tracciamento di contatti

Il funzionamento delle applicazioni per il tracciamento dei contatti varia da un paese all'altro, in particolare in termini di utilizzo dei dati e di ubicazione dell'archiviazione dei dati. Di conseguenza, varia anche l'impatto delle *app* sulla privacy e sulla protezione dei dati. La maggior parte dei paesi del sud-est asiatico, ad esempio la Cina e la Corea del Sud, utilizzano *app* che tracciano la posizione, mentre la maggior parte delle *app* nell'UE si basa sulla prossimità e non tracciano la posizione.

2.1 Applicazioni per il tracciamento dei contatti in Europa

Le autorità sanitarie pubbliche dell'UE, compresa la Germania²³, hanno sviluppato applicazioni di tracciamento dei contatti e di allarme nella lotta contro COVID-19, che tengono conto della privacy.²⁴ Di conseguenza, la maggior parte delle *app* non utilizza dati relativi all'ubicazione o ai movimenti²⁵, e non è possibile identificare gli individui.²⁶ Un'applicazione più invasiva della privacy introdotta in Norvegia è stata vietata dall'Autorità norvegese per motivi di protezione dei dati (DPA). Secondo l'autorità per la protezione dei dati, l'impatto sulla privacy è stato sproporzionato in quanto l'applicazione ha utilizzato la posizione GPS che è stata poi caricata e memorizzata in un database centrale.²⁷

Le applicazioni per il tracciamento di prossimità funzionano generalmente informando gli utenti se sono stati vicini ad altri utenti di applicazioni che hanno confermato di essere infettati da COVID-19.

²¹ V. ad es. University of Frankfurt (2020), "[Studie untersucht Einflussfaktoren auf die Bereitschaft, die Corona-Warn-App zu installieren](#)".

²² BBC News (2020), "[Europe's slow start: How many people have had the Covid vaccine?](#)".

²³ In Germania la Corona-Warn-App è realizzata dal Robert Koch Institut (RKI) a nome del governo Tedesco; v. Robert Koch Institut (RKI) (2020), "[Interrupt chains of infections digitally with the Corona-Warn-App](#)".

²⁴ Commissione Europea (2020), "[Coronavirus: gateway di interoperabilità dell'UE per le app di tracciamento dei contatti e allerta - Domande e risposte](#)".

²⁵ Le applicazioni in Bulgaria e Cipro utilizzano i dati di localizzazione; v. [Virusafe](#) e [RiseUp GOVTRACER](#).

²⁶ Commissione Europea (2020), "[Coronavirus: gateway di interoperabilità dell'UE per le app di tracciamento dei contatti e allerta - Domande e risposte](#)".

²⁷ digital health (2020), "[Norway forced to backtrack on mass surveillance track and trace app](#)".

In termini tecnici, l'*app* genera "chiavi" casuali, più volte al giorno, sugli smartphone degli utenti. Queste chiavi vengono scambiate tra gli smartphone entro una certa prossimità tramite Bluetooth. Esse vengono memorizzate sugli smartphone per 14 giorni e poi cancellate automaticamente.²⁸ La chiave *Bluetooth Low Energy*²⁹ (chiamata anche codice) non contiene informazioni sugli utenti o sui loro dispositivi.³⁰

Ciò significa che le persone che sono risultate positive al test COVID-19 possono condividere queste informazioni per avvertire le persone che si sono trovate nelle loro immediate vicinanze. Ciò avviene condividendo le chiavi - che sono state generate negli ultimi 14 giorni - con il *server backend*³¹ dell'*app* nazionale. Sulla base delle chiavi ricevute, ogni *app* calcola il "punteggio di rischio" degli altri utenti, che possono quindi ricevere un avviso in caso di rischio di infezione.³²

La maggior parte delle *app* nell'UE, Germania compresa, funziona sulla base di un modello decentralizzato in cui le chiavi dei contatti sono memorizzate sul telefono.³³ In un sistema centralizzato³⁴, un server centrale riceve le chiavi dei contatti raccolti dagli utenti che hanno confermato di avere COVID-19, e il server abbina i contatti per avvisare gli utenti a rischio. Entrambe le opzioni sono valide, anche se l'opzione decentralizzata è più compatibile con il principio della minimizzazione dei dati e offre agli utenti un maggiore controllo sulle informazioni che vengono conservate sul telefono.³⁵ La guida della Commissione Europea³⁶ suggerisce che le applicazioni per la ricerca dei contatti dovrebbero essere disattivate una volta che la pandemia è sotto controllo.³⁷ Un'unica applicazione, che potrebbe essere utilizzata in tutti gli Stati membri dell'UE, sarebbe l'opzione preferita. Pertanto, gli Stati membri hanno lavorato a una soluzione di interoperabilità per le applicazioni nazionali di ricerca di contatti. Ciò consente agli utenti di utilizzare la loro applicazione nazionale quando si recano in altri Stati membri dell'UE. La Commissione ha istituito un servizio di gateway di interoperabilità, che collega le *app* nazionali sulla base di un modello decentrato in tutta

²⁸ Commissione Europea (2020), ["Coronavirus: gateway di interoperabilità dell'UE per le app di tracciamento dei contatti e allerta - Domande e risposte"](#).

²⁹ Bluetooth Low Energy è una tecnologia wireless a medio raggio, per lo scambio di informazioni tra smartphone; v. Cunche, M. et al. (2020), ["On using Bluetooth-Low-Energy for contact tracing"](#), pag. 1 ss.

³⁰ Commissione Europea (2020), ["Coronavirus: gateway di interoperabilità dell'UE per le app di tracciamento dei contatti e allerta - Domande e risposte"](#).

³¹ I dati sono memorizzati su server backend sicuri, gestiti dalle autorità nazionali. Tutti i dati memorizzati su un dispositivo o su un server vengono cancellati dopo 14 giorni; v. Commissione Europea (2020), ["Coronavirus: gateway di interoperabilità dell'UE per le app di tracciamento dei contatti e allerta - Domande e risposte"](#), v. par. 1 su "Utilizzo delle app di tracciamento e allerta per il coronavirus"

³² Commissione Europea (2020), ["Coronavirus: gateway di interoperabilità dell'UE per le app di tracciamento dei contatti e allerta - Domande e risposte"](#).

³³ Commissione Europea (2020), ["Coronavirus: gateway di interoperabilità dell'UE per le app di tracciamento dei contatti e allerta - Domande e risposte"](#).

³⁴ Bulgaria, Cipro, Francia, Ungheria e Repubblica Slovacca hanno un sistema centralizzato. V. Council of Europe (2020), ["Digital solutions to fight COVID-19: 2020 data-protection report"](#), pag. 27-28.

³⁵ EBDP, (2020), ["Guidelines 04/2020 on the use of location data and contact tracing tools in the context of the COVID-19 outbreak"](#), pag. 9; Commissione Europea (2020), ["Orientamenti sulle app a sostegno della lotta alla pandemia di covid-19 relativamente alla protezione dei dati"](#), pag. 7.; BBC News (2020), ["Corona contact tracing: World split between two types of app"](#).

³⁶ La guida non è giuridicamente vincolante e si applica solo alle applicazioni volontarie.

³⁷ Commissione Europea (2020), ["Orientamenti sulle app a sostegno della lotta alla pandemia di covid-19 relativamente alla protezione dei dati"](#), pag.2

L'UE, consentendo lo scambio di informazioni tra i server backend nazionali.³⁸ Germania, Irlanda e Italia sono stati i primi tre Paesi che nell'ottobre 2020 hanno collegato le loro *app* tramite questo *gateway*.³⁹

2.1.1 L'Applicazione di tracciamento dei contatti in Germania

L'applicazione tedesca per il tracciamento dei contatti (chiamata "*Corona-Warn-App*") non tiene traccia della posizione di un utente in nessun momento. L'*app* utilizza la tecnologia Bluetooth per misurare la distanza e la durata dell'incontro⁴⁰ tra due utenti dell'*app*. Tra i dispositivi vengono scambiate identificazioni casuali (ID) temporaneamente criptate. Se un utente dell'*app* ottiene un risultato positivo da un test COVID-19, può informare gli altri su base volontaria. Gli ID casuali della persona a cui è stato diagnosticato il COVID-19 sono messi a disposizione di tutte le persone che utilizzano l'*app*. L'*app* verificherà quindi se gli altri utenti hanno avuto contatti con l'utente a cui è stato diagnosticato COVID-19. L'*app* distingue tra diversi livelli di rischio che vengono calcolati in base alla durata e alla distanza con la persona infetta, nonché al rischio di trasmissione.⁴¹ Questo controllo viene eseguito solo sullo *smartphone* dell'individuo. In caso di rischio di infezione, sull'*app* vengono visualizzate un'avvertenza e delle raccomandazioni per l'intervento.⁴²

In Germania la diffusione di questa applicazione si aggira intorno al 30%⁴³ della popolazione.⁴⁴ I sondaggi d'opinione⁴⁵ mostrano che l'applicazione è stata respinta dal 44% della popolazione tedesca, e tra coloro che la utilizzano solo il 60% è risultato positivo al test.⁴⁶ Considerando questi numeri, sulla base dei risultati dello studio di Oxford⁴⁷, è improbabile che l'*app* volontaria sia sufficientemente efficace.⁴⁸

³⁸ Commissione Europea (2020), "[Coronavirus: gateway di interoperabilità dell'UE per le app di tracciamento dei contatti e allerta - Domande e risposte](#)", Commissione Europea (2020); "[Coronavirus: la Commissione dà il via ai test del servizio gateway di interoperabilità per le applicazioni nazionali di tracciamento dei contatti e allerta](#)"; Commissione Europea (2020), "[Coronavirus: Gli Stati membri concordano una soluzione di interoperabilità per le applicazioni mobili di tracciamento e allerta](#)".

³⁹ Commissione Europea(2020), "[In che modo le app di tracciamento e allerta possono aiutare durante la pandemia](#)".

⁴⁰ Entro circa 2 metri e per 15 minuti o più a lungo i dati saranno scambiati via Bluetooth, v. Ritzer, C. et al. (2020), "[Contact tracing apps in Germany: A new world for data privacy](#)", pag. 1.

⁴¹ Il Robert Koch Institut (RKI) utilizza criteri per determinare il rischio di infezione. La valutazione del rischio comprende la valutazione di: (1) quanto tempo prima l'utente ha incontrato una persona positiva al COVID-19, (2) quanto è durato il contatto, (3) quanto le persone si sono avvicinate l'una all'altra, (4) il rischio di trasmissione della persona positiva al Coronavirus, v. Robert Koch Institut (2020), "[Interrupt chains of infection digitally with the Corona-Warn-App](#)".

⁴² The German Federal Government (2020), "[Corona virus warning app](#)"; Robert Koch Institut, "[Interrupt chains of infection digitally with the Corona-Warn-App](#)".

⁴³ Questo è il dato dell'8 gennaio 2021, basato sul numero totale di download di 24,9 milioni. V. Robert Koch Institut (2021), "[Kennzahlen zur Corona-Warn-App](#)". È utilizzato il dato popolazione totale della Germania nel 2019, che è 83.132.799, v. The World Bank (2020), "[Population, total – Germany](#)".

⁴⁴ Robert Koch Institut (2021), "[Kennzahlen zur Corona-Warn-App](#)"; The World Bank (2020), "[Population, total – Germany](#)".

⁴⁵ Si tratta di una ricerca condotta dall'istituto di ricerca d'opinione Infratest Dimap su incarico del Consiglio Consultivo per i Consumatori (*Sachverständigenrat für Verbraucherfragen*), v. Welt (2020), "[Mehr als die Hälfte der Deutschen verweigert Nutzung der Corona-Warn-App](#)".

⁴⁶ Welt (2020), "[Mehr als die Hälfte der Deutschen verweigert Nutzung der Corona-Warn-App](#)".

⁴⁷ Lo studio di Oxford afferma che il virus può essere soppresso se il 56% della popolazione utilizza l'*app*, e che il numero di contagi può essere ridotto se meno persone utilizzano l'*app*, Hinch, R. et al. (2020), "[Effective Configurations of a Digital Contact Tracing app: A report to NHSX](#)", pag. 3 e pag. 18.

⁴⁸ Hinch, R. et al. (2020), "[Effective Configurations of a Digital Contact Tracing app: A report to NHSX](#)", pag. 3 e pag. 18.

2.1.2 L'Applicazione di tracciamento dei contatti in Francia

Il 22 ottobre 2020 la Francia ha lanciato un'applicazione per il tracciamento dei contatti chiamata "TousAntiCovid". Si tratta di una versione aggiornata dell'applicazione "StopCovid".⁴⁹ Questa applicazione utilizza il *Bluetooth* per identificare gli utenti vicini, senza raccogliere la posizione o gli spostamenti dei suoi utenti. Se un utente si è trovato in prossimità⁵⁰ di altri, l'*app* registra i suoi identificativi crittografici che vengono memorizzati sul telefono e su un server del governo centrale. Quando gli utenti risultano positivi, ricevono un codice un tantum con il risultato del test, che possono utilizzare per avvertire gli altri utenti che sono stati vicini a loro. L'applicazione invia la cronologia di prossimità (gli identificatori crittografici) a un server centrale dell'autorità sanitaria. Ogni dispositivo dotato di un'*app* verifica regolarmente con il server centrale per vedere se ci sono corrispondenze con le persone infette o a rischio di infezione. Gli utenti a rischio ricevono un avviso che indica se sono stati vicini a un utente infetto e le misure da adottare.⁵¹ La Francia è uno dei pochi Stati membri dell'UE⁵² che utilizza un sistema centralizzato in cui i dati di un telefono vengono inviati a un server del governo centrale per la ricerca di corrispondenze.⁵³ Circa il 18% della popolazione ha scaricato l'applicazione.⁵⁴

2.1.3 L'Applicazione di tracciamento dei contatti in Italia

L'applicazione italiana per la ricerca di contatti "Immuni" utilizza dati Bluetooth e non raccoglie dati sulla posizione o sul movimento. Gli utenti dell'*app* si scambiano i codici tra i loro dispositivi quando sono nelle vicinanze. Questi codici registrano il contatto e sono memorizzati sui dispositivi degli utenti. Vengono registrate anche la durata del contatto e l'intensità del segnale Bluetooth. Gli utenti con un test COVID-19 positivo possono informare gli altri utenti condividendo i loro codici casuali, che vengono poi controllati automaticamente dagli altri utenti dell'*app*. Se esiste un rischio di infezione in base alla vicinanza e alla durata del contatto, gli utenti ricevono una notifica e una raccomandazione sulle azioni da intraprendere.⁵⁵ L'*app* è stata scaricata da circa il 19% della popolazione.⁵⁶

2.2 Le Applicazioni di tracciamento dei contatti di alcuni Paesi del Sud-Est asiatico

Alcuni Paesi del Sud-Est asiatico, in particolare Corea del Sud, Singapore, Cina e Taiwan, sono riusciti a utilizzare le applicazioni per il tracciamento dei contatti e altre tecnologie di sorveglianza, per

⁴⁹ Reuters (2020), "[French Covid app needs more downloads to be effective: minister](#)"; Healthcare IT News (2020), "[France launches new contact tracing app, TousAntiCovid](#)". L'applicazione "StopCovid" non funzionava bene.

⁵⁰ Entro 2 metri per almeno 15 minuti o a distanza di 1 metro per almeno 5 minuti, v. Gouvernement Francais (2020), "[Application TousAntiCovid](#)".

⁵¹ Ministère des Solidarités et de la Santé (2020), "[TousAntiCovid: réponses à vos questions](#)"; Gouvernement Francais (2020), "[Application TousAntiCovid](#)"; Martin, N. et al. (2020), "[Contact tracing apps in France: A new world for data privacy](#)", pag. 2; Orange Pro (2020), "[Comment fonctionne l'application TousAntiCovid](#)".

⁵² Anche Bulgaria, Cipro, Ungheria e Repubblica Slovacca hanno un sistema centralizzato, v. Council of Europe (2020), "[Digital solutions to fight COVID-19: 2020 data-protection report](#)", p 27-28.

⁵³ BBC News (2020), "[Corona contact tracing: World split between two types of app](#)"; Healthcare IT News (2020), "[France launches new contact tracing app, TousAntiCovid](#)"; BBC News (2020), "[French Covid app relaunches to bumpy start](#)"; Council of Europe (2020), "[Digital solutions to fight COVID-19: 2020 data-protection report](#)", pag. 27-28.

⁵⁴ The World Bank (2020), Population, total – France "[Population, total – France](#)"; number of downloads provided by the "TousAntiCovid" app.

⁵⁵ Immuni (2020), "[FAQ: Hai qualche domanda?](#)"

⁵⁶ Immuni (2021), "[I numeri di Immuni](#)" al 15 gennaio 2021.

ridurre il numero di infezioni da COVID-19.⁵⁷ Le applicazioni per il tracciamento dei contatti e altre tecnologie di sorveglianza vengono utilizzate insieme ad altre misure come test, autoisolamento e distanziamento sociale.⁵⁸

Singapore è stato il primo Paese al mondo a introdurre un'applicazione basata sul *Bluetooth*.⁵⁹ La sua *app "TraceTogether"* non tiene traccia di località o contatti. Qualsiasi utente che si trovi a meno di due metri da una persona infetta per almeno 30 minuti può essere identificato e riceve una notifica.⁶⁰ Se gli utenti si infettano con COVID-19, devono⁶¹ concedere al Ministero della Salute di Singapore l'accesso per raccogliere i dati di prossimità Bluetooth "*TraceTogether*" per contattare le persone che hanno avuto contatti ravvicinati con loro.⁶² I dati Bluetooth vengono memorizzati sul telefono e condivisi con il Ministero della Salute solo se una persona è risultata positiva al test COVID-19.⁶³ Una volta che gli utenti infetti rilasciano i loro dati, gli ID utente di coloro che sono stati in contatto con loro saranno identificati dal governo di Singapore.⁶⁴ Una volta terminata la pandemia, l'applicazione sarà abbandonata.⁶⁵

Il token "*TraceTogether*" estende la protezione fornita dagli strumenti di tracciamento digitale dei contatti alle persone che non possiedono o preferiscono non utilizzare un telefono cellulare per il tracciamento dei contatti. Si tratta di un dispositivo fisico che funziona come l'*app "TraceTogether"* e scambia segnali Bluetooth con altre *app* mobili *Trace Together* vicine e con i token "*TraceTogether*". Le persone possono scegliere se utilizzare l'*app "TraceTogether"* o il token "*TraceTogether*".⁶⁶ Oltre all'*app* e al *token*, Singapore utilizza i filmati delle videocamere e le registrazioni delle carte di credito per la tracciatura dei contatti.⁶⁷

⁵⁷ The Lancet Digital Health (Editorial) (2020), "[Contact tracing: digital health on the front line](#)", in: The Lancet Digital Health, Vol. 2, Issue 11, p. e561; Bradford, L. et al. (2020), "[COVID-19 tracing apps: a stress test for privacy, the GDPR, and data protection regimes](#)", in: Journal of Law and the Biosciences, Vol. 7, Issue 1, p. 1; Summers, J. et al. (2020) "[Potential lessons from the Taiwan and New Zealand health responses to the COVID-19 pandemic](#)", in: Lancet Regional Health - Western Pacific, Issue 4, p. 4.

⁵⁸ The Conversation (2020), "[Digital contact tracing's mixed record abroad spells trouble for US efforts to rein in COVID-19](#)"; Summers, J. et al. (2020), "[Potential lessons from the Taiwan and New Zealand health responses to the COVID-19 pandemic](#)", in: Lancet Regional Health - Western Pacific, Issue 4, p. 1; Tibbetts, J. H. (2020) "[Researchers Continue Quest to Contain Spread of COVID-19: Digital technologies aim to accelerate contact tracing](#)", in: BioScience, Vol. 70, Issue 8, p. 634.; Han, E. et al. (2020), "[Lessons learnt from easing COVID-19 restrictions: an analysis of countries and regions in Asia Pacific and Europe](#)", in: The Lancet Health Policy, Issue 20261, Vol. 396, p. 1527 and p. 1529 – 1531; Skoll, D. et al. (2020), "[COVID-19 testing and infection surveillance: Is a combined digital contact-tracing and mass-testing feasible in the United States?](#)", in: Cardiovascular Digital Health Journal, pag. 3.

⁵⁹ Kaya, E.K., (2020), "[Safety and Privacy in the time of Covid-19: contact tracing applications](#)", pag. 5.

⁶⁰ Klimburg, A. et al. (2020), "[Pandemic Mitigation in the Digital Age: Digital Epidemiological Measures to Combat the Coronavirus Pandemic](#)", pag. 21.

⁶¹ E' un crimine a Singapore non collaborare con il Ministero della Salute nella mappatura dei propri movimenti.

⁶² Goggin, G. (2020), "[COVID-19 apps in Singapore and Australia: reimagining healthy nations with digital technology](#)", in: Extraordinary Issue: Coronavirus, Crisis and Communication, pag. 3-4; Cho, H. et al., "[Contact Tracing mobile Apps for COVID-19: Privacy Considerations and Related Trade-offs](#)", pag. 2; v. nota 15.

⁶³ Singapore Government(2020), "[TraceTogether FAQs](#)".

⁶⁴ Cho, H. et al., "[Contact Tracing mobile Apps for COVID-19: Privacy Considerations and Related Trade-offs](#)", pag. 2. Cramer, S. et al. (2020), "[Contact tracing apps in Singapore: A new world for data privacy](#)", pag. 2.

⁶⁵ Singapore Government (2020), "[TraceTogether FAQs](#)".

⁶⁶ Singapore Government (2020), "[Protecting more people with the TraceTogether token](#)"; today (2020), "[Explainer, How the TraceTogether token works, where to collect it](#)".

⁶⁷ Ada LoveLace Institute (2020), "[Exit through the App Store?: A rapid evidence review on the technical considerations and societal implications of us-ing technology to transition from the COVID-19 crisis](#)", pag. 20.

Circa il 74%⁶⁸ della popolazione ha scaricato l'applicazione.⁶⁹ L'applicazione è attualmente obbligatoria per alcuni lavoratori stranieri.⁷⁰ L'*app* "TraceTogether" o il *token* "TraceTogether" sarà un requisito obbligatorio per accedere ai locali pubblici, tra cui scuole, ambienti di lavoro, centri commerciali e ristoranti a partire dall'inizio del 2021.⁷¹

La Corea del Sud e la Cina utilizzano applicazioni che sono più invasive della privacy rispetto all'applicazione utilizzata a Singapore, in quanto utilizzano dati di localizzazione GPS.⁷² La Corea del Sud, ad esempio, fa ampio uso di applicazioni di localizzazione e localizzazione GPS. L'*app* "Corona 100m" fa uso di dati di telecomunicazione basati sul *provider* e avvisa gli utenti se si trovano a meno di 100 metri da una posizione visitata da una persona infetta. Il governo sudcoreano ha inoltre creato un'*app* abilitata al GPS che fa scattare un allarme se i pazienti in quarantena escono all'esterno.⁷³ Il tracciamento digitale dei contatti della Corea del Sud si è rivelato efficace anche perché è combinato con test diffusi e facilmente disponibili, tracciamento tradizionale basato su interviste e isolamento delle persone infette e dei loro contatti.⁷⁴ L'Organizzazione Mondiale della Sanità considera una combinazione di queste misure con campagne che incoraggiano le persone ad evitare i grandi raduni come efficace nel ridurre la diffusione di COVID-19.⁷⁵ In Cina, l'applicazione Alipay "Health Code" è obbligatoria per qualsiasi tipo di movimento al di fuori delle case. L'applicazione utilizza un sistema QR codificato a colori per il tracciamento dei contatti. È richiesto un codice QR verde per entrare nei supermercati e utilizzare i servizi e i trasporti pubblici.⁷⁶ Non è noto quali dati vengano utilizzati per determinare lo stato di salute sull'*app*, ma è probabile che comprenda dati relativi all'ubicazione, dati sanitari autodenunciati e il numero di identità nazionale.⁷⁷

Taiwan ha discusso l'introduzione di un'applicazione per il tracciamento dei contatti,⁷⁸ ma attualmente utilizza il tracciamento manuale dei contatti tramite interviste telefoniche con le persone infettate da COVID-19 per determinare la loro posizione e i loro contatti negli ultimi 14 giorni. Viene quindi creata una mappa dei movimenti sulla base dei dati telefonici. Per legge, le persone infette sono tenute a fornire i loro contatti e la loro posizione al personale medico.⁷⁹ Il numero medio di contatti identificati per ogni caso infetto è di 17, un numero significativamente più

⁶⁸ This number is based on total number of users of the app, which is 4.2 million; see Singapore Government (2021), "[TraceTogether safer together](#)". Total number of population in 2019 is used, which is 5,703,569; see The World Bank (2020), "[Population, total – Singapore](#)".

⁶⁹ The World Bank (2020), "[Population, total – Singapore](#)"; Singapore Government (2021) "[TraceTogether safer together](#)".

⁷⁰ Singapore Government (2020), "[TraceTogether FAQs](#)".

⁷¹ The Straits Times (2020), "[Coronavirus: contact tracing, Use of TraceTogether app or token mandatory by end of Dec](#)"; Singapore Government (2020), "[Moving into Phase 3 of Re-Opening on 28 December 2020](#)".

⁷² Kaya, E.K., (2020), "[Safety and Privacy in the time of Covid-19: contact tracing applications](#)", pag. 5.; European Parliament (2020) "[Covid-19 tracing apps: ensuring privacy and use across borders](#)"; The Conversation (2020), "[Digital contact tracing 's mixed record abroad spells trouble for US efforts to rein in COVID-19](#)".

⁷³ Klimburg, A. et al. (2020), "[Pandemic Mitigation in the Digital Age: Digital Epidemiological Measures to Combat the Coronavirus Pandemic](#)", pag. 22.

⁷⁴ Tibbetts, J. H. (2020), "[Researchers Continue Quest to Contain Spread of COVID-19: Digital technologies aim to accelerate contact tracing](#)", in: BioScience, Vol.70, Issue 8, pag. 634.

⁷⁵ World Health Organization (2020), "[WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 18 March 2020](#)".

⁷⁶ Klimburg, A. et al. (2020), "[Pandemic Mitigation in the Digital Age: Digital Epidemiological Measures to Combat the Coronavirus Pandemic](#)", pag. 22.

⁷⁷ Ada LoveLace Institute (2020), "[Exit through the App Store?: A rapid evidence review on the technical considerations and societal implications of using technology to transition from the COVID-19 crisis](#)", pag. 19.

⁷⁸ Forum Privatheit (2020), "[The Role of Digital Tools in Taiwan's Response to Covid-19](#)".

⁷⁹ Martin, N. (2020), "[Corona-Eindämming in Taiwan: Nur digitale Tools?](#)", pag. 815.

alto che in altri Paesi.^{80 81} Occasionalmente, Taiwan utilizza il tracciamento di massa dei contatti tramite messaggi di telefonia mobile utilizzando i dati dei ripetitori telefonici.⁸²

3 Applicazioni di tracciamento dei contatti obbligatorie negli Stati membri ai sensi del diritto dell'UE

La legalità del tracciamento digitale dei contatti ai sensi della regolamentazione dell'UE, per quanto riguarda il trattamento dei dati e le restrizioni alla privacy, deve essere valutata con riferimento al Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (GDPR)⁸³ e alla Direttiva E-Privacy.⁸⁴ Un'applicazione di registrazione di prossimità può funzionare senza dati personali, il che significa che il relativo trattamento dei dati non rientra nel campo di applicazione del GDPR.⁸⁵ La Direttiva e-Privacy si applica e richiede il consenso preventivo dell'utente per consentire a un'*app* di memorizzare informazioni sullo *smartphone* dell'utente o di accedere alle informazioni già memorizzate su di esso. Pertanto, la Direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche rappresenta un ostacolo all'introduzione dell'obbligo nazionale di utilizzare un'applicazione di localizzazione di prossimità negli Stati membri dell'UE.⁸⁶

3.1 Restrizioni sancite dalla Direttiva E-Privacy

La Direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche (Direttiva E-Privacy) armonizza le disposizioni degli Stati membri necessarie per garantire un livello equivalente di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, in particolare il diritto alla vita privata in relazione al trattamento dei dati personali nel settore delle comunicazioni elettroniche.

Per quanto riguarda le applicazioni per la ricerca di contatti, Art. 5 della Direttiva E-Privacy è applicabile perché tali applicazioni memorizzano le informazioni sul dispositivo dell'utente e consentono l'accesso alle informazioni già memorizzate su di esso. Ai sensi della Direttiva, ciò è

⁸⁰ In France the number of identified contacts per case is 1.4. See: Nature (2020), "[Why many countries failed at COVID contact tracing - but some got it right](#)".

⁸¹ Nature (2020), "[Why many countries failed at COVID contact tracing - but some got it right](#)".

⁸² Martin, N. (2020), "[Corona-Eindämming in Taiwan: Nur digitale Tools?](#)", pag. 815.

⁸³ Regolamento relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati [(EU) 2016/679].

⁸⁴ Direttiva relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche [(EC) 2002/58].

⁸⁵ A questo riguardo v. [Applicazioni per il tracciamento di contatti ai sensi della legislazione dell'UE sulla protezione dei dati personali \(cepAdhoc\)](#), pag. 5 et seq. and pag. 8. V. anche Samardzic, D. / Becker, T. (2020), "Die Grenzen des Datenschutzes – Der beschränkte Schutz durch Freiwilligkeit und Einwilligung bei Corona-Apps", in: EuZW 2020, pag. 648. Tuttavia, il GDPR include anche la possibilità di derogare ai diritti di protezione dei dati per motivi di salute pubblica, Art. 9 (2) (i) e Art. 23 (1) (e) GDPR; v. anche R. 54 e 112 GDPR. A questo riguardo v. Kühling, J. / Schildbach, R. (2020), "Corona-Apps – Daten- und Grundrechtsschutz in Krisenzeiten", in: NJW 2020, pag. 1548 e ss., i quali pervengono, tra l'altro, alla conclusione che l'ampia clausola di apertura dell'Art. 9 (2) (i) GDPR rende possibile, in linea di principio, una regolamentazione nazionale (cioè l'introduzione di un'applicazione per la ricerca di contatti senza il consenso dell'utente), a determinate ulteriori condizioni preliminari, v. pag. 1550.

⁸⁶ V. [Applicazioni per il tracciamento di contatti ai sensi della legislazione dell'UE sulla protezione dei dati personali \(cepAdhoc\)](#), pag. 1 e 8.

consentito solo con il consenso dell'utente, che deve essere "dato liberamente".⁸⁷ Il fatto che il consenso dell'utente sia necessario per il pieno funzionamento di tale applicazione impedisce agli Stati membri di rendere obbligatorio il suo uso e la Direttiva E-Privacy non li autorizza a farlo sulla base di considerazioni di salute pubblica.⁸⁸

A prima vista, l'articolo 15 della Direttiva E-Privacy può fornire una base giuridica adeguata affinché gli Stati membri introducano l'obbligo di utilizzare un'applicazione per il tracciamento di prossimità: essa consente loro di limitare la portata di talune garanzie (diritti relativi alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) concesse agli utenti dei servizi della società dell'informazione - in questo caso le applicazioni - a determinate condizioni per motivi, tra l'altro, di sicurezza nazionale, di difesa e di pubblica sicurezza.⁸⁹ Tuttavia, questo elenco di ragioni per limitare i diritti relativi alla e-privacy non include la "salute pubblica", e le altre ragioni che si trovano nell'Art. 15 La Direttiva E-Privacy non contempla l'introduzione dell'obbligo di utilizzare un'applicazione per il tracciamento di prossimità, in quanto l'elenco è esaustivo e l'art. 15 della direttiva. 15 La direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche è soggetta ad un'interpretazione rigorosa.⁹⁰

3.2 Possibile modifica della Direttiva E-Privacy tramite una "soluzione rapida"

L'Art. 15 della Direttiva sulla E-Privacy potrebbe essere modificato per includere una nuova ragione per limitare i suddetti garanti, vale a dire per ragioni di salvaguardia per "motivi di interesse pubblico nel settore della salute pubblica, come la ricerca di contatti di malattie contagiose, in tempi di epidemia o pandemia"⁹¹. Ciò può costituire una valida base giuridica ai sensi della Direttiva E-Privacy per gli Stati membri per rendere obbligatorio l'uso di un'applicazione per il tracciamento dei contatti al fine di salvaguardare la popolazione dall'infezione da parte di un virus, contribuendo in tal modo a prevenire la diffusione di una malattia contagiosa. La condizione "in tempi di" dovrebbe comprendere l'obbligo di interrompere tale obbligo al termine dell'epidemia o della pandemia. Tale condizione può essere garantita, ad esempio, collegandola a una risoluzione di un Parlamento nazionale.⁹² Naturalmente dovranno essere soddisfatte le altre condizioni dell'art. 15 Direttiva E-Privacy, tra cui il fatto che tale limitazione costituisca una misura necessaria, appropriata e proporzionata all'interno di una società democratica.

In considerazione della necessità di una base giuridica sicura e della volontà politica di discutere i cambiamenti necessari, la Commissione Europea, il Parlamento Europeo e il Consiglio potrebbero

⁸⁷ [Applicazioni per il tracciamento di contatti ai sensi della legislazione dell'UE sulla protezione dei dati personali \(cepAdhoc\)](#), pag. 8.

⁸⁸ Nello stesso senso [Applicazioni per il tracciamento di contatti ai sensi della legislazione dell'UE sulla protezione dei dati personali \(cepAdhoc\)](#), pag. 8.

⁸⁹ V. anche [Applicazioni per il tracciamento di contatti ai sensi della legislazione dell'UE sulla protezione dei dati personali \(cepAdhoc\)](#), pag. 7.

⁹⁰ Secondo la Corte di Giustizia dell'UE (CGUE); su tutto v. [Applicazioni per il tracciamento di contatti ai sensi della legislazione dell'UE sulla protezione dei dati personali \(cepAdhoc\)](#), pag. 7.

⁹¹ Per gli Stati membri, entrambe le situazioni sono ugualmente impegnative: Un'epidemia è il verificarsi, in una comunità o regione, di casi di malattia, di comportamenti specifici legati alla salute o di altri eventi legati alla salute chiaramente superiori alle normali aspettative. Mentre una "pandemia" è un'epidemia che si verifica in tutto il mondo o su un'area molto vasta, che attraversa i confini internazionali e che di solito colpisce un gran numero di persone. V. Porta, M. (Ed.) (2008), *A Dictionary of Epidemiology*, pag. 79 e 179.

⁹² Questa tecnica è già utilizzata in relazione ad altri aspetti, ad esempio secondo l'Art. 5 (1) della Legge Federale Tedesca sulla Protezione dalle Infezioni, il Bundestag verifica se esiste "una situazione epidemica di importanza nazionale".

concordare una "soluzione rapida"⁹³ della Direttiva E-Privacy: l'Art. 15 potrebbe essere modificato per includere un riferimento alla salute pubblica, in particolare per consentire il tracciamento di contatti di malattie contagiose in caso di epidemia o pandemia. Ciò consentirebbe agli Stati membri di introdurre l'obbligo di utilizzare un'applicazione per il tracciamento dei contatti. Tale riferimento non eccederebbe quanto necessario per introdurre una base giuridica valida, garantendo al contempo che le altre condizioni della suddetta disposizione siano ancora applicabili per salvaguardare i diritti della E-Privacy. Una base giuridica sicura è quindi possibile, può essere formulata in modo molto specifico e, in linea di principio, può essere introdotta tempestivamente.

4 Salute pubblica e questioni economiche come argomenti per il tracciamento dei contatti

Come dimostrato dalla precedente analisi giuridica, gli Stati membri non possono attualmente imporre l'obbligo di utilizzare un'applicazione per il tracciamento di prossimità. Se la proposta di modifica della direttiva sulla *privacy* elettronica sarà adottata, gli Stati membri potranno valutare se utilizzare l'eventuale margine di manovra per combattere un'epidemia o una pandemia nella loro specifica situazione. Tale valutazione deve considerare se un'applicazione obbligatoria per il tracciamento di contatti soddisfa gli standard di proporzionalità. Può essere proporzionata se, in un quadro di valutazione globale che consideri tutti gli interessi legittimi presenti, l'obiettivo della protezione della salute pubblica (4.1) prevale sugli interessi economici (4.2) e rappresenta quindi una misura proporzionata (4.3).

4.1 Salute pubblica

L'evidenza epidemiologica suggerisce che il tracciamento di prossimità può ridurre gli effetti dannosi causati da altre misure imposte, come un "*lockdown*" per un periodo di tempo prolungato⁹⁴. Combinate con altre misure, hanno il potenziale di ridurre sostanzialmente il numero di nuove infezioni, ricoveri ospedalieri, ricoveri in terapia intensiva e decessi.⁹⁵ L'utilizzo di un'applicazione per il tracciamento di prossimità potrebbe aiutare a uscire da un "*lockdown*" più rapidamente e in modo sicuro, salvare la vita degli altri e ridurre i rischi per la salute personale⁹⁶. Anche un'adozione "moderata" di una tale *app* potrebbe, ad esempio, ritardare la necessità di un "*lockdown*"⁹⁷. L'aumento di problematiche legate alla salute mentale ed agli abusi domestici, possono essere conseguenza di diversi provvedimenti, quali in particolare lunghi periodi di "*lockdown*"⁹⁸. Secondo

⁹³ Modifiche così rapide sono possibili e sono state fatte in passato: si vedano ad esempio le modifiche apportate al regolamento sui dispositivi medici attraverso il [„Regolamento \(UE\) 2020/561 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica il Regolamento \(UE\) 2017/745 relativo ai dispositivi medici, per quanto riguarda le date di applicazione di alcune delle sue disposizioni”](#). Questo "Regolamento di modifica" è stato proposto dalla Commissione UE il 3 aprile 2020. Sia il Parlamento europeo che il Consiglio hanno adottato il suddetto Regolamento nell'aprile di quell'anno, cosicché il Regolamento di modifica è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 24 aprile 2020, che è stato anche il momento della sua entrata in vigore, vedi Art. 2 del Regolamento Modificativo.

⁹⁴ Parker, M. e altri (2020), "[Ethics of instantaneous contact tracing using mobile phone apps in the control of the COVID-19 pandemic](#)", in: Journal of Medical Ethics; Vol. 46, ed. 7, pag. 430.

⁹⁵ University of Oxford (2020), "[Digital contact tracing can slow or even stop coronavirus](#)".

⁹⁶ Parker, M et al. (2020), "[Ethics of instantaneous contact tracing using mobile phone apps in the control of the COVID-19 pandemic](#)", in: Journal of Medical Ethics; Vol. 46, ed. 7 pag.429.

⁹⁷ University of Oxford (2020), "[Digital contact tracing can slow or even stop coronavirus](#)".

⁹⁸ Ada LoveLace Institute (2020), "[Exit through the App Store?; A rapid evidence review on the technical considerations and societal implications of using technology to transition from the COVID-19 crisis](#)", pag. 3.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità, la quarantena porterebbe ad un maggior numero di persone che soffrono di solitudine, depressione, consumo nocivo di alcol e droghe nonché comportamenti autolesionistici o suicidi⁹⁹. Tuttavia, come dimostrano le prove attuali di un uso relativamente basso di applicazioni volontarie, queste ragioni potrebbero non risultare sufficienti a garantire che una parte significativa della popolazione utilizzi l'applicazione.

Le applicazioni per il tracciamento dei contatti richiedono mediamente meno tempo e meno risorse rispetto al tracciamento manuale dei contatti. La ricerca manuale dei contatti richiede in media tre giorni per identificare e comunicare con tutti i contatti di una persona infetta¹⁰⁰. Si tratta di un processo lento e ad alta intensità di personale e le persone infette spesso non sono in grado di ricordare tutte le persone con cui sono state in contatto. Pertanto, la ricerca digitale dei contatti è un modo molto più rapido ed efficiente in termini di risorse e di precisione¹⁰¹. La ricerca manuale dei contatti può essere troppo lenta per raggiungere le persone infette prima che infettino gli altri, come è avvenuto nell'attuale pandemia. Le applicazioni di tracciamento di prossimità dovrebbero essere abbastanza veloci da ridurre significativamente la diffusione del virus se una significativa percentuale della popolazione le utilizzasse¹⁰². Anche mezza giornata ha dimostrato di fare la differenza nel numero di casi di COVID-19¹⁰³. Ciò risulta particolarmente vero quando il numero di infezioni e la corrispondente mancanza di personale rendono difficile o impossibile rintracciare manualmente i contatti¹⁰⁴.

4.2 Questioni economiche

Un'efficace risposta di un governo ad una pandemia non è solo una questione di salute pubblica, ma è anche cruciale per ridurre al minimo le conseguenze economiche negative di una crisi¹⁰⁵. L'evidenza empirica transnazionale mostra che i paesi i cui governi sono stati in grado di limitare meglio la pandemia, hanno anche registrato riduzioni meno accentuate del PIL, così come anche misurato dalle revisioni delle previsioni di crescita da parte di organizzazioni internazionali come il Fondo Monetario Internazionale (FMI), l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) o la Banca Mondiale¹⁰⁶.

(1) COVID-19 casi e decessi

La tabella 1 mostra che Cina, Taiwan, Corea del Sud, Singapore e Giappone hanno un numero significativamente inferiore di infezioni da COVID-19 e di decessi correlati in proporzione alla loro popolazione rispetto, ad esempio, a Germania, Francia, Italia e Stati Uniti.

⁹⁹ World Health Organization, Regional Office for Europe (2020), "[Mental health and COVID-19](#)".

¹⁰⁰ Tibbetts J. H., (2020), "[Researchers Continue Quest to Contain Spread of COVID-19: Digital technologies aim to accelerate contact tracing](#)", in: BioScience, Vol. 70, Edizione 8, pag. 635.

¹⁰¹ Ada LoveLace Institute (2020), "[Exit through the App Store?; A rapid evidence review on the technical considerations and societal implications of using technology to transition from the COVID-19 crisis](#)", pag. 27.

¹⁰² Uno studio di Oxford Study afferma che il virus possa essere debellato se il 56% della popolazione usasse l'app; si veda Hinch R. e altri (2020), "[Effective Configurations of a Digital Contact Tracing app: A report to NHSX](#)" pag.3 e pag.18.

¹⁰³ Hinch, R. e altri (2020), "[Effective Configurations of a Digital Contact Tracing app: A report to NHSX](#)", pag.3 e pag.18.

¹⁰⁴ See for example Neue Osnabrücker Zeitung (2020), "[RKI: Zahl der überforderten Gesundheitsämter steigt weiter](#)".

¹⁰⁵ E.g. COVID-19 has triggered the most severe worldwide recession since World War II; see König, M. et al. (2020), "[COVID-19 and Economic Growth: Does Government Performance Pay Off?](#)", in: Intereconomics 55, 224–231, p. 231.

¹⁰⁶ See König, M. et al. (2020), "[COVID-19 and Economic Growth: Does Government Performance Pay Off?](#)", in: Intereconomics 55, 224–231, p. 224.

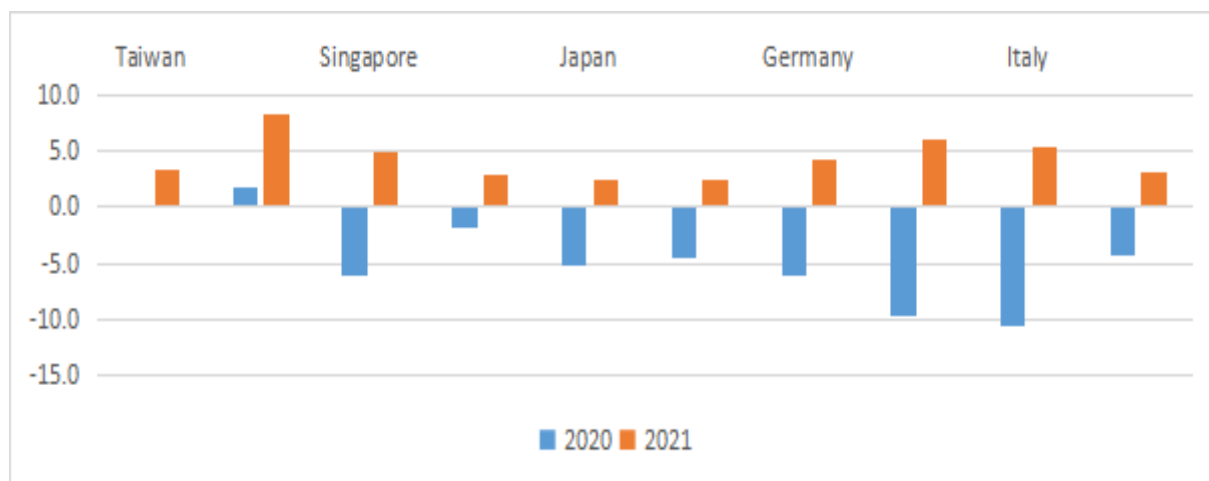
Tabella 1: Casi COVID-19 confermati e dati mortalità collegati al COVID-19 al 13 gennaio 2021

		Casi Covid-confermati	Decessi perCovid registrati	Popolazione (in 1000 di ab.)	Casi per milione di ab.	Decessi per milione di ab.
Mondo		93,105,607	1,993,910	7,673,434	12,133.50	259.85
Asia	Taiwan	842	7	23,566	35.73	0.30
	Cina	97,448	4,796	1,397,715	69.72	3.43
	Singapore	59,029	29	5,704	10,348.70	5.08
	Sud Korea	71,241	1,217	51,709	1,377.73	23.54
	Giappone	310,735	4,119	126,265	2,460.97	32.62
	Qatar	146,689	246	2,832	51,796.96	86.86
Europa	Germania	2,015,235	45,207	83,133	24,241.10	543.79
	Francia	2,909,723	69,452	67,060	43,389.84	1,035.67
	Italia	2,336,279	80,848	60,297	38,746.19	1,340.83
Stati Uniti		23,307,461	388,540	328,240	71,007.38	1,183.71

Fonte: John Hopkins University & Medicine (2020) "[Coronavirus Resource Center](#)" (dati del 14 gennaio); The World Bank (2020), "[Data Population total 2019](#)"; National Statistics Republic of China (Taiwan) (2020), "[Total Population October 2020](#)", calcolo e rappresentazione elaborate in proprio.

(2) Aspetti generali relativi al PIL ed alla crescita

Come indicato nella Fig. 1, anche i Paesi asiatici mostrano una maggiore crescita economica. Sebbene la pandemia abbia avuto un forte impatto negativo sulla crescita del PIL a livello globale nel 2020, la Cina, ad esempio, potrebbe addirittura superare la crisi senza alcuna perdita di¹⁰⁷. Naturalmente, va tenuto anche conto che la Cina è ancora in fase di sviluppo e, rispetto ai Paesi occidentali, è ancora in fase di recupero in termini di crescita economica con PIL pro capite significativamente più basso¹⁰⁸.

Fig. 1: Crescita del PIL reale in una serie di Paesi selezionati (in %)

Fonte: FMI (2020), "[World Economic Outlook Database Update October 2020](#)"

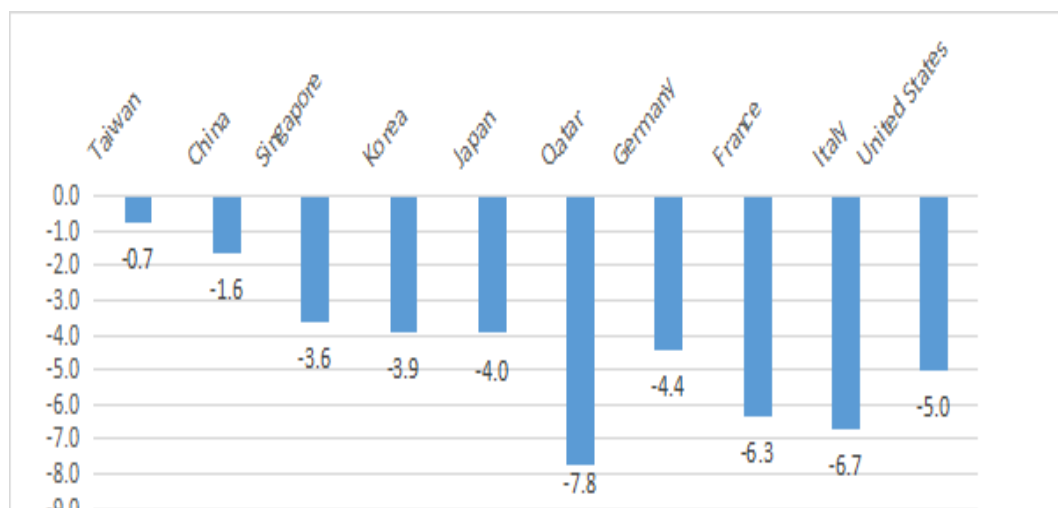
Taiwan, che è più sviluppata, sembra anche poter evitare dati di crescita negativi per il 2020 secondo la Fig.1., e ancora più convincente è il Giappone, il cui PIL è stato influenzato negativamente dagli aumenti delle tasse all'inizio del 2020 e dal tifone Hagibis nell'ottobre 2019, ma ora mostra un calo

¹⁰⁷ FMI (2019/2020), "[World Economic Outlook database October 2020 and October 2019](#)", vedi Figura 1 and 2.

¹⁰⁸ Il PIL pro capite in parità di potere d'acquisto in dollari internazionali nel 2019 era di 16.709 in Cina contro i 56.226 della Germania e i 65.253 degli Stati Uniti. (International Monetary Fund), "[World Economic Outlook Database, October 2020](#)".

del PIL inferiore a quello dei paesi occidentali¹⁰⁹. La Corea del Sud ha visto nel 2020 una recessione significativamente più contenuta rispetto a paesi occidentali come Germania, Francia, Italia e Stati Uniti. La maggior parte dei paesi potrebbe compensare la recessione del 2020 tornando ad un percorso di crescita del PIL positivo nel 2021, come mostra la Fig. 1. Per confrontare l'effetto complessivo della pandemia sulla crescita del PIL nel 2020 e nel 2021, le "correzioni" alle previsioni del PIL tra l'ottobre 2019 (prima della COVID-19) e l'ottobre 2020 (proiezioni relative alla pandemia) sono mostrate nella Fig 2.

Fig. 2: Differenza accumulata nella crescita reale prevista del PIL dei Paesi selezionati, confronto ottobre 2020 vs ottobre 2019 in punti percentuali per gli anni 2020 + 2021



Fonte: IMF (2019/2020), "[World Economic Outlook database October 2020 and October 2019](#)", calcoli in proprio

La Fig. 2 conferma che a Taiwan, Cina, Singapore, Corea del Sud e Giappone l'impatto negativo della pandemia da COVID-19 anche sulle proiezioni di crescita del PIL per il 2020 e il 2021 rimane - in misura variabile - meno accentuato che negli Stati Uniti, in Francia, Italia e Germania.

(3) La relazione tra il PIL e i casi di contagio da COVID-19

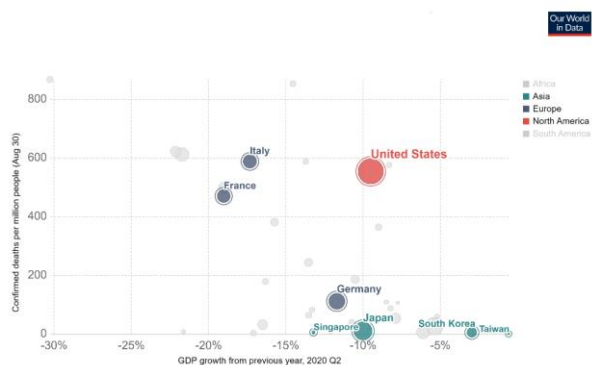
Taiwan, Cina, Singapore, Singapore, Corea del Sud e Giappone mostrano un numero significativamente inferiore di casi di COVID-19 e di decessi correlati al COVID-19, oltre a un calo inferiore del PIL. Ciò indica che la crescita economica e la lotta alla pandemia vanno di pari passo¹¹⁰. Questo è mostrato anche nella Fig. 3. Non ci sono prove di una possibile separazione tra salute ed economia.

Al contrario, i dati indicano una correlazione positiva. La tabella 2 mostra esplicitamente che i paesi con più alti tassi di mortalità hanno perdite di PIL più gravi rispetto a quelli con tassi più bassi¹¹¹.

¹⁰⁹ The Economist (2020), "[Fiscal, natural, viral. Japan's GDP shrinks dramatically after a tax rise and a typhoon. Coronavirus may compound matters](#)".

¹¹⁰ König, M. et al. (2020), "[COVID-19 and Economic Growth: Does Government Performance Pay Off?](#)", in: *Intereconomics* 55, 224–231, p. 225, 231; Hasell, J. (2020), "[Which countries have protected both health and the economy in the pandemic](#)".

¹¹¹ Hasell, J. (2020), "[Which countries have protected both health and the economy in the pandemic](#)".

Fig. 3: Decessi per COVID-19 e crescita del PIL nel secondo trimestre 2020¹¹²

Fonte: Our World in Data (2020), "[Economic decline in the second quarter of 2020 vs rate of confirmed deaths due to COVID-19](#)".

Tabella 2: Decessi per COVID-19 e tasso di crescita del PIL nel secondo trimestre 2020

	Totale dei decessi confermati a causa del COVID-19 in milioni di morti per milione di persone	Crescita del PIL rispetto all'anno precedente, secondo trimestre 2020 in percentuale
Taiwan	0.29	-0.6
Cina	3.28	3.2
Singapore	4.62	-13.2
Sud Korea	6.32	-3.0
Giappone	10.16	-10.0
Germania	111.00	-11.7
Francia	469.03	-19.0
Italia	588.77	-17.3
Stati Uniti	553.51	-9.5

Fonte: Our World in Data (2020), "[Economic decline in the second quarter of 2020 vs rate of confirmed deaths due to COVID-19](#)".

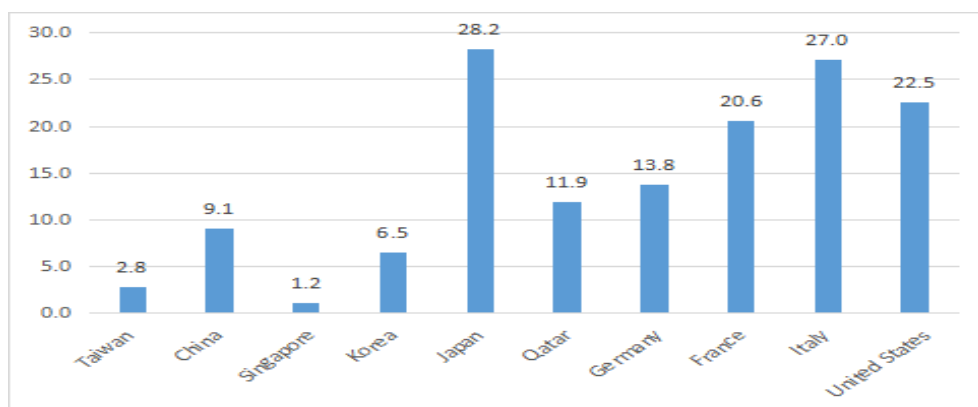
Però i dati sul PIL, di fatto, sottovalutano gli effetti economici negativi della pandemia, dato che i governi hanno reagito con enormi programmi di stimolo finanziario per l'economia. Ciò contribuisce ad aumentare ulteriormente i livelli di debito pubblico e privato che, nella maggior parte dei Paesi, erano già elevati prima della pandemia¹¹³. I Paesi con misure di stimolo pubblico economico elevati non possono poi essere considerati particolarmente efficaci nel mantenere la crescita del PIL rispetto ai Paesi che sono andati avanti senza tali programmi.¹¹⁴ Con l'eccezione del Giappone, le misure di stimolo e gli aumenti del livello del debito risultano più bassi nei paesi asiatici, che sono stati anche quelli più capaci nel controllare il virus, come mostra la fig. 4.

¹¹² Titolo originale della figura: "Economic decline in the second quarter of 2020 vs rate of confirmed deaths due to COVID-19". L'asse verticale mostra il numero di decessi COVID-19 per milione di abitanti, al 30 agosto. L'asse orizzontale mostra il calo percentuale del PIL rispetto allo stesso trimestre del 2019. Dati corretti secondo l'inflazione". Fonte originale: Johns Hop-kins University, CSSE, Eurostat, OCSE e le singole agenzie nazionali di statistica

Nota: I test limitati e le difficoltà nell'attribuzione della causa della morte indicano che il numero di decessi confermati potrebbe non essere un conteggio accurato del numero reale di decessi da COVID-19. I dati per la Cina non vengono mostrati, data la precedente tempistica del suo rallentamento economico. Il Paese ha comunque registrato una crescita positiva del 3,2% nel 2° trimestre, preceduta da un calo del 6,8% nel 1° trimestre.

¹¹³ IMF (2020), "[Annual Report 2020](#)", p. 17.

¹¹⁴ IMF (2020): Fiscal Monitor: "[Policies for the Recovery, October 2020, Online Annex 1.2: Smart Strategies to Contain the COVID-19 Pandemic](#)", p. 13 (Online Annex Figure 1.2.4.: Average World Economic Outlook Database Forecast Revisions for Different Country Groups, 2020—24)

Fig. 4: Aumento del rapporto debito pubblico lordo/PIL in punti percentuali dal 2019 al 2020

Source: IMF (2020), "[World Economic Outlook database October 2020](#)", own representation.

I governi, quindi, dovranno poi affrontare anche la questione di come ridurre il debito aggiuntivo¹¹⁵. Ciò potrà essere possibile attraverso un aumento di entrate e una diminuzione delle spese sulla base di una solida dinamica economica, ma potrebbero anche rivelarsi necessarie ulteriori misure – quali decisi tagli di spesa o tasse più elevate¹¹⁶.

(4) Conclusioni preliminari

Taiwan, Cina, Singapore, Corea del Sud e Giappone hanno visto un calo del PIL meno grave nel 2020 - alcuni potrebbero persino evitare completamente la recessione - rispetto a Germania, Francia, Italia e Stati Uniti. Allo stesso tempo, i Paesi asiatici hanno avuto molti meno casi di COVID-19 e di decessi legati a COVID-19 rispetto ai Paesi occidentali.

Come descritto nella sezione 2.2, Taiwan, Cina, Singapore e Corea del Sud utilizzano il tracciamento dei contatti su scala molto più ampia rispetto ai paesi europei. Le prove empiriche suggeriscono che le storie di successo dei paesi nel contenimento di COVID-19 sono in gran parte derivate dall'aver agito precocemente, includendo il monitoraggio dei viaggi internazionali, l'implementazione di test su larga scala e, non da ultimo, il tracciamento dei contatti.¹¹⁷ Fin dall'inizio della pandemia, i Paesi asiatici sono stati in grado di utilizzare le esperienze passate di SARS con un'attenzione particolare alle strategie di test su larga scala e alla ricerca di contatti, il che ha portato a un minor numero di infezioni e di vittime, ma anche a un minor impatto negativo sull'economia.¹¹⁸

Come è stato dimostrato, il tracciamento di contatti può svolgere un ruolo importante nel contenere la pandemia, limitando il numero di infezioni e di decessi correlati e riducendo l'impatto economico negativo. Questo vale anche per dei Paesi democratici come Taiwan e la Corea del Sud.

¹¹⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), "[Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken](#)", Jahresgutachten 20/21, pag. 137 e seguenti.

¹¹⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), "[Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken](#)", Jahresgutachten 20/21, pag. 140 e seguenti.

¹¹⁷ FMI (2020), "[Fiscal Monitor: Policies for the Recovery, October 2020, Online Annex 1.2: Smart Strategies to Contain the COVID-19 Pandemic](#)", pag. 9.

¹¹⁸ IMF (2020), "[Fiscal Monitor: Policies for the Recovery, October 2020, Online Annex 1.2: Smart Strategies to Contain the COVID-19 Pandemic](#)", pag. 9.

Tuttavia, l'utilizzo di un'*app* non è di per sé uno "strumento miracoloso" per l'economia, come dimostrano i dati relativi al Qatar, un paese autoritario con un'*app* obbligatoria¹¹⁹. Sebbene le autorità del Qatar offrano assistenza sanitaria gratuita e test a tutti, compresi i lavoratori migranti e siano previsti centri di isolamento, dove i lavoratori possono andare in quarantena e ricevere cure, molti lavoratori stranieri in Qatar si sono infettati perché vivono in alloggi affollati e spesso con condizioni sanitarie non adeguate.¹²⁰ Circa il 65% dell'attuale popolazione del Qatar è costituito da lavoratori provenienti dall'India e dal Sud-Est asiatico, che spesso hanno limitate capacità di lettura e/o conoscenze della lingua araba il che rende difficile la comprensione delle informazioni relative al COVID-19.¹²¹

Singapore mostra anche un numero relativamente alto di casi COVID-19 (v. Tab. 1). Tuttavia, questi erano alti all'inizio della pandemia, ad esempio 1.426 nuovi casi il 20 aprile, ma il numero di nuovi casi al giorno è sceso nel frattempo, dall'autunno del 2020, a livelli relativamente bassi rispetto alle medie internazionali¹²² Singapore ha reagito alla "prima ondata" con misure di *lockdown* da aprile a giugno.¹²³ Le infezioni sono poi diminuite in modo significativo e il Paese è stato finora in grado di prevenire una seconda ondata, che è in netto contrasto con quello che è avvenuto nei Paesi europei.

5 Proporzionalità di una applicazione di tracciamento obbligatoria

Nel valutare se rendere obbligatorio l'uso di un'applicazione di tracciamento di prossimità durante una pandemia, gli Stati membri devono valutare la proporzionalità di tale misura [articolo 15, paragrafo 1, della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche] alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (di seguito: CDFUE). La proporzionalità richiede che i vantaggi del limitare un diritto non siano superati dagli svantaggi che questo causerebbe. In altre parole, la limitazione di un diritto deve essere ben giustificata. Le garanzie che accompagnano una tale misura possono poi contribuire ulteriormente a giustificare la misura stessa.

Ora, da un lato, è stato dimostrato che vi sarà bisogno che almeno il 60% della popolazione usi una tale applicazione per ridurre significativamente la diffusione di un virus¹²⁴, comunque anche un uso più ridotto potrebbe avere un certo effetto nel ridurre il contagio.¹²⁵ Però basandoci sui dati attuali di utilizzo¹²⁶, nella maggior parte degli Stati membri dell'UE, è improbabile che tale efficacia possa essere raggiunta su base volontaria. L'uso di un'applicazione per il tracciamento di contatti potrebbe,

¹¹⁹ Vedi tabella 1 e fig. 2: Il Qatar ha un tasso di infezioni significativamente più alto in relazione alla sua popolazione rispetto ai paesi asiatici citati, nonché soffre maggiormente in termini di calo delle proiezioni del PIL.

¹²⁰ Amnesty International (2020), "[Reality Check 2020: Countdown to the 2022 World Cup. Migrant workers' rights in Qatar](#)", p. 30.

¹²¹ Ahmad, R. et al. (2020), "[Laboring to communicate: Use of migrant languages in COVID-19 awareness campaign in Qatar](#)", in: Multilingua, pag. 7 e seguenti, 10 e seguenti

¹²² [COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering \(CSSE\) at Johns Hopkins University \(JHU\)](#), dati acquisiti il 14 gennaio ore 9:15.

¹²³ Han, E. e altri (2020), "[Lessons learnt from easing COVID-19 restrictions: an analysis of countries and regions in Asia Pacific and Europe](#)" in: The Lancet; Vol. 396, pag. 1526.

¹²⁴ Vedi nota 102

¹²⁵ Vedi nota 103

¹²⁶ Ada LoveLace Institute (2020), "[Digital contact tracing tracker](#)". Esempi di utilizzo da parte della popolazione totale sono: 8,5% per la Spagna e 7,5% per l'Estonia nel settembre 2020 e 30% per la Germania considerando l'8 gennaio 2021. Vedi pure: EER News (2020), "[Estonia's coronavirus notification app 'HOIA' downloaded 100.000 times](#)" and Reuters (2020), "[Spain's COVID tracing app tries to balance public health with privacy](#)". Il dato per la Germania si basa sul numero totale di *download*, che è di 24,9 milioni; vedi; Robert Koch Institut (2021), "[Kennzahl zur Corona-Warn-App](#)". La popolazione totale della Germania utilizzata che è di 83.132.799 individui nel 2019. Vedi The World Bank (2020), "[Population, total – Germany](#)".

tuttavia, essere aumentato rendendola obbligatoria. Ciò contribuirebbe a garantire la rapida notifica dei contatti, che è fondamentale per il controllo efficace di una malattia infettiva. Le notifiche rapide aiutano a salvaguardare i pazienti a rischio. L'utilizzo di un'applicazione per il tracciamento di prossimità e la tracciatura digitale dei contatti facilita il riconoscimento più rapido delle catene di infezione. Nel complesso, ciò proteggerebbe la salute pubblica e supporterebbe anche il diritto a beneficiare di adeguate cure mediche [Art. 35 CDFUE], poiché potrebbe aiutare a ridurre in modo consistente il numero di nuove infezioni, ricoveri ospedalieri e ricoveri per cure intensive, facilitando così allo stesso tempo l'accesso e la capacità di ricevere cure mediche adeguate in queste strutture.¹²⁷

Considerando poi che diverse applicazioni di *proximity tracing* non utilizzano dati di localizzazione o di movimento e che non è possibile identificare un individuo, gli effetti negativi sulla privacy dell'individuo [Art. 7 CDFUE] e sulla protezione dei dati personali [Art. 8 CDFUE] sono limitati e, in quanto tali, hanno probabilmente un impatto minimo anche se l'applicazione di *proximity tracing* fosse stata resa obbligatoria durante il periodo di una pandemia. Al contrario le applicazioni di tracciamento basate sulla geolocalizzazione, pongono maggiori rischi per la privacy in quanto raccolgono dati sulla localizzazione e sugli spostamenti precisi delle persone.¹²⁸

Finora, le attuali misure contro COVID-19 hanno portato a gravi limitazioni dei diritti economici individuali: quali la libertà d'impresa [Art. 16 CDFUE] e il diritto di proprietà [Art. 17 CDFUE]. Ad esempio, i proprietari di imprese come ristoranti, palestre, negozi, o anche musicisti e artisti autonomi hanno dovuto subire pesanti perdite. Anche se, a questo proposito, i governi hanno spesso avviato ampi programmi di compensazione, però le aziende con costi fissi elevati (spese generali) possono continuare a subire perdite, poiché la compensazione è generalmente calcolata come percentuale delle entrate e non rispetto al profitto complessivo¹²⁹. Possono conseguentemente verificarsi situazioni di distorsioni tra le imprese e di concorrenza sleale.¹³⁰ Oltretutto, le attuali restrizioni in Europa spesso vanno al di là dei diritti economici. Ad esempio, la libertà di movimento [Art. 45 CDFUE¹³¹] viene sensibilmente ristretta e in alcuni casi limitata del tutto.

Dal punto di vista epidemiologico, le limitazioni ai suddetti diritti possono risultare essere state appropriate per contenere la pandemia. Tuttavia, vi sono misure che influiscono in misura minore su questi diritti: ad esempio, l'obbligo di utilizzare un'applicazione per il tracciamento di prossimità. A questo proposito, il diritto alla privacy e il diritto alla protezione dei dati personali non sono - di per sé - più "sostanziali" dei diritti derivanti dall'Art. 16 e 17 CDFUE e in particolare dall'art. 35 CDFUE.

Per poter giustificare una tale misura, gli Stati membri devono però includere salvaguardie, ad esempio una condizione che imponga la necessità di assicurare che tale obbligo sia automaticamente interrotto quando una pandemia è finita. Dovrebbe quindi esserci un dibattito pubblico in tutti gli

¹²⁷ A questo riguardo si veda Jarass, H., "Charta der Grundrechte der Europäischen Union", 4th edizione, 2021, Art. 35, paragrafo 7 e seguenti.

¹²⁸ European Parliament (2020), "[Covid-19 tracing apps: ensuring privacy and use across borders](#)".

¹²⁹ Si veda ad es.: Hentze, T.: [Zur Ausgestaltung der Corona-Hilfen im Jahr 2021](#), IW-Policy Paper 27/20, pag. 3, 4, 20.

¹³⁰ Si veda ad es.: Hentze, T.: [Zur Ausgestaltung der Corona-Hilfen im Jahr 2021](#), IW-Policy Paper 27/20, pag.20.

¹³¹ Ciò a cui tale articolo si riferisce è la libertà di circolazione transfrontaliera. Di conseguenza, è necessario un elemento transfrontaliero, cioè un riferimento all'Unione. La libertà di circolazione all'interno di uno Stato membro non è garantita dall'Art. 45 se la limitazione non ha alcun riferimento all'Unione. Tuttavia, essa è protetta dal fatto che la garanzia della libera circolazione contenuta nella CEDU costituisce un principio generale del diritto dell'Unione. A questo riguardo si veda Jarass, H., "Charta der Grundrechte der Europäischen Union", 4th edizione, 2021, Art. 45, paragrafo 9.

Stati membri dell'UE sull'opportunità di perseguire un approccio tecnologico moderno per combattere il COVID-19 ed altre pandemie in futuro.

6 Conclusioni

Nonostante i vari *lockdown*, il numero di infezioni da COVID-19 nell'UE rimane molto elevato. Per spezzare le catene di infezioni e porre fine alle restrizioni alla libera circolazione di persone, servizi e merci, l'uso di applicazioni per la ricerca di contatti dovrebbe essere reso obbligatorio. Gli effetti positivi prevalgono sulle preoccupazioni in materia di protezione dei dati. Più ampio è l'uso delle applicazioni per la ricerca di contatti, più è probabile che la pandemia venga contenuta. Le vaccinazioni in corso non cambiano questa situazione. L'uso attuale delle *app* è insufficiente. Date le circostanze attuali, gli Stati membri dovrebbero obbligare i loro cittadini ad utilizzare applicazioni per il tracciamento dei contatti che non raccolgano dati personali. Ciò protegge i cittadini dell'UE e aiuta a tenere sotto controllo la pandemia. Contribuisce infatti a prevenire ulteriori *lockdown* e a porre rapidamente fine alle limitazioni dei diritti fondamentali, in particolare della libertà di circolazione e della libertà d'impresa. Gli effetti positivi sulla salute, l'economia e i diritti fondamentali superano di gran lunga le limitazioni alla protezione dei dati, soprattutto perché la maggior parte delle applicazioni utilizzate in Europa non raccoglie dati personali. Le *app* nazionali dovrebbero essere compatibili in tutta l'UE. Ciò rende superflue le restrizioni nazionali alla libertà di circolazione transfrontaliera. L'art. 15 della direttiva e-Privacy vieta attualmente l'obbligo legale di utilizzare le *app* per il tracciamento di contatti - anche in caso di pandemia. L'UE dovrebbe modificare rapidamente questa disposizione ("*quickfix*").

**Autori:**

Dr. Patrick Stockebrandt, Head of the Division Consumer and Health
stockebrandt@cep.eu

Nathalja Nolen, LLM, MSc, MA, Policy Analyst
nolen@cep.eu

Dr. Stephan Balling, Fellow

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN
Kaiser-Joseph-Strasse 266 | D-79098 Freiburg
Schiffbauerdamm 40 Raum 4315 | D-10117 Berlin
Tel. +49 761 38693-0

Traduzione (dalla versione originale inglese):

Prof. Andrea De Petris e Dott. Stefano Milia

Centro Politiche Europee ROMA

Via G. Vico, 1 | I-00196 Roma
Tel. +390684388433
cepitalia@cep.eu

Il **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN,
il **Centre de Politique Européenne** PARIS, e il **Centro Politiche Europee** ROMA,
costituiscono il **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Gli istituti della rete **cep** sono specializzati nell'analisi e nella valutazione degli atti promossi dalle istituzioni dell'Unione europea nell'ambito delle politiche di loro competenza e nel quadro d'insieme del processo di integrazione. Il lavoro scientifico, riflesso in particolare nelle proprie pubblicazioni, viene portato avanti indipendentemente da qualsiasi interesse di parte e in favore di una Unione europea che rispetti lo stato di diritto ed i principi dell'economia sociale di mercato.