Parere n. 33/2020

Berna, 6 aprile 2020

Tracciamento dei contatti digitale come strumento di lotta contro la pandemia

Aspetti centrali da una prospettiva etica

Commissione nazionale d'etica
per la medicina umana CNE

NEK CNE

Indice

1. Introduzione e procedura 4

2. Obiettivi e funzionamento del tracciamento dei contatti 6

3. Beni e diritti interessati 9

3.1 Protezione della salute pubblica 9
3.2 Protezione di ulteriori beni e diritti 9
3.3 Ingerenze nella sfera privata 10
3.4 Conclusione intermedia 11

4. Base legale 12

5. Il principio della proporzionalità 14

6. Condizioni quadro 16

6.1 Integrazione in una strategia ampia 16
6.2 Volontarietà 17
6.3 Trasparenza e responsabilità 17
6.3.1 Rilevazione dei dati 18
6.3.2 Analisi dei dati 18
6.3.3 Conservazione ed eliminazione dei dati 18
6.4 Equità 19
6.5 Garanzie procedurali 19

7. Conclusioni e requisiti etici fondamentali 20

Prefazione

Sono tempi difficili, per ogni singolo individuo e per noi tutti come società. Anche in una situazione di pandemia, dal punto di vista etico è di capitale importanza proteggere la vita e garantire equità, libertà, responsabilità e solidarietà. Inoltre, è essenziale che i mezzi impiegati per superare la crisi siano proporzionati e che la fiducia della popolazione nelle istituzioni statali venga preservata grazie a una corretta informazione e a motivazioni convincenti in relazione ai provvedimenti restrittivi della libertà. Uno di questi provvedimenti attualmente oggetto di discussione è il tracciamento dei contatti digitale, che ha lo scopo di identificare le persone che sono entrate in contatto con una persona infetta da coronavirus e di informarle sul rischio di un possibile contagio in modo che possano adottare in tempo le misure necessarie. Il tracciamento dei contatti digitale promette di fornire un contributo determinante per interrompere le catene di trasmissione, obiettivo di particolare importanza una volta che gli attuali provvedimenti verranno allentati.

Raccogliere dati privati, analizzarli e utilizzarli non è mai stato semplice quanto oggi. Tuttavia, l'accesso digitale alla persona cela pericoli intrinsechi per la sfera privata e la libertà personale, motivo per cui tali accessi richiedono particolare attenzione. La Commissione nazionale d'etica per la medicina umana è stata invitata a esprimersi in merito al tracciamento dei contatti in relazione con la lotta contro la pandemia. Nella misura consentita dal breve tempo a disposizione abbiamo affrontato in modo approfondito i provvedimenti in questione e le loro implicazioni etiche. Ci auguriamo che il presente parere contribuisca al processo decisionale e al dibattito pubblico.

Andrea Büchler
Presidente della CNE

1. Introduzione e procedura

Nel colloquio del 22 marzo 2020 e con e-mail del 24 marzo 2020, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha invitato la Commissione nazionale d'etica per la medicina umana (CNE) a prendere posizione in merito alle seguenti domande.

«L'attuale procedura di identificazione dei contatti ai sensi della legge sulle epidemie (LEp) si basa su sondaggi/questionari da completare. L'attuale processo è molto dispendioso in termini di tempo e lavoro. In Svizzera sono pertanto in corso discussioni sul possibile impiego di mezzi elettronici e/o dati mobili per effettuare o supportare il tracciamento dei contatti. Secondo il DFI tali approcci possono essere presi in considerazione soltanto se sostenuti da basi legali ed etiche. Come discusso ieri telefonicamente, considerata tale premessa, vi sottoponiamo il seguente quesito, al quale desideriamo ricevere risposta entro fine marzo.

Ai sensi dell'articolo 33 LEp, le persone malate, sospette malate, contagiate, sospette contagiate o che espellono agenti patogeni possono essere identificate e informate.

La disposizione costituisce la base legale per il cosiddetto tracciamento dei contatti. Questo strumento è un elemento fondamentale dei provvedimenti per il contenimento di malattie trasmissibili. Il tracciamento dei contatti è stato effettuato dai medici cantonali anche nel corso della diffusione del coronavirus in Svizzera fino al 9 marzo 2020, per poi essere fortemente ridotto o del tutto abbandonato a causa del numero di casi e delle limitate risorse umane disponibili.
Nell'ottica di un appiattimento della curva epidemiologica, che, speriamo, non tarderà ad arrivare, la Svizzera dovrà molto presto prepararsi a reintrodurre il tracciamento dei contatti e passare a una strategia di contenimento.

Considerate le esperienze nei Paesi asiatici e anche alla luce dei vari progetti in corso in Europa, per la Svizzera si pongono in particolare le seguenti domande.

1. *Per un tracciamento dei contatti efficiente ed efficace in Svizzera si deve ricorrere anche – o principalmente – ai dati sulla mobilità degli abitanti o si può/deve rinunciare all'utilizzo di ausili elettronici per analizzare dati sugli spostamenti?*
2. *Secondo quali principi e a quali condizioni quadro deve avvenire un eventuale utilizzo dei dati di mobilità?*
3. *Ha senso ed è accettabile un'app utilizzata e alimentata con dati dagli utenti a titolo facoltativo?*
4. *I dati in tempo reale devono essere trattati in modo diverso da quelli del passato?*
5. *Questi dati possono essere messi a disposizione delle istanze cantonali che attuano il tracciamento dei contatti?*
6. *Per quanto tempo devono essere conservati questi dati?*
7. *Una soluzione tecnica proposta da un provider statale è preferibile a una privata?*
8. *Avete altre osservazioni?»*

In occasione della sua riunione del 26 marzo 2020 la CNE, su proposta della sua presidente, ha deciso di entrare nel merito della richiesta, di creare un gruppo di lavoro (composto da: Andrea Büchler (presidente), Samia Hurst, Ralf Jox, Frank Mathwig, Bernhard Rütsche, Markus Zimmermann, Maya Zumstein-Shaha; direttori dei lavori: Simone Romagnoli, Jean-Daniel Strub), di interrogare dieci esperti in una riunione svolta in videoconferenza (partecipanti: Bruno Baeriswyl, responsabile protezione dei dati del Cantone di Zurigo; David Basin, Chair of Information Security ETH Zürich; Abraham Bernstein, Head, Dynamic and Distributed Information Systems Group UZH and Director Digital Society Initiative UZH; Edouard Bugnion, Vice-President for Information Systems EPFL; Jean-Pierre

Hubaux, Head of the Laboratory for Data Security EPFL; Peter Rudin, fondatore di bluewin.ch; Marcel Salathé, Head of Digital Epidemiology Lab EPFL; Peter Seele, Chair of Corporate Social Responsibility and Business Ethics USI; Effy Vayena, Chair of Bioethics ETH Zürich; Verina Wild, sost. responsabile Institut für Ethik, Geschichte und Theorie der Medizin LMU München) e di allestire un documento da presentare al DFI entro il 6 aprile 2020. Il DFI è stato informato di questa procedura della CNE. Una sintesi del parere approvata dalla Commissione è già stata presentata al DFI il 3 aprile 2020. Il presente parere è stato approvato all'unanimità il 6 aprile 2020 con delibera circolare.

2. Obiettivi e funzionamento del tracciamento dei contatti

Nel contesto della lotta contro la pandemia di COVID-19 il tracciamento dei contatti persegue lo scopo di identificare le persone che probabilmente sono entrate in stretto contatto fisico con una persona infetta durante il periodo di incubazione tanto da fare insorgere un rischio rilevante di trasmissione del coronavirus. Attualmente il tracciamento dei contatti è discusso a livello internazionale come una delle numerose misure all'interno di una più ampia strategia di lotta contro la pandemia di COVID-19.[1]

Secondo le attuali conoscenze virologiche sulla COVID-19, il periodo di incubazione del virus può durare fino a due settimane. Il pericolo di contagio attraverso goccioline, secondo le attuali conoscenze, sussiste in particolare se la persona si trattiene per almeno 15 minuti a una distanza inferiore ai due metri da una persona infetta.

Il tracciamento dei contatti può essere effettuato interrogando le persone contagiate. Tale metodo «analogico» comporta tuttavia un onere gravoso, è impreciso e lacunoso, soprattutto perché da un lato si basa sui ricordi della persona che in questo caso devono tornare indietro di più giorni, dall'altro deve avvenire mediante un lungo colloquio individuale per poter ricostruire gli spostamenti della persona e i suoi eventuali contatti non solo con parenti, colleghi di lavoro o amici ma anche con sconosciuti.

Un tracciamento più mirato dei contatti e delle possibili vie di trasmissione può essere ottenuto con metodi digitali, uno dei quali si basa sull'analisi di apparecchi digitali che le persone contagiate portano con sé. I dati forniscono informazioni sulla vicinanza, misurata mediante Bluetooth o altri sistemi, degli smartphone di persone contagiate agli smartphone di altre persone. I dati di mobilità analizzati mediante un'app possono essere messi a disposizione degli utenti ma anche degli enti statali competenti allo scopo di coordinare i provvedimenti da attuare. Sono possibili diverse procedure e applicazioni: alcune operano con la localizzazione mediante dati in tempo reale, metodo utilizzabile anche per sorvegliare, per esempio, se viene rispettata la quarantena. Altre utilizzano i dati relativi all'ubicazione e i profili di spostamento individuali per determinare le persone con cui si sono verificati contatti. Tali metodi hanno già trovato applicazione in vari Paesi soprattutto in Asia orientale. Altre ancora rinunciano alla localizzazione GPS dei telefoni mobili e utilizzano l'andamento nel tempo dei contatti della persona interessata.[2] Un provvedimento ovvero un modello tecnico attualmente oggetto di discussione, il «Pan European Privacy-Protecting Proximity Tracing» (PEPP-PT), ha per esempio lo scopo di rilevare in forma anonimizzata mediante Bluetooth se altre persone si sono trattenute in maniera rilevante (ovvero per almeno 15 minuti e a una distanza inferiore ai due metri) in prossimità di una persona contagiosa. Tale metodo viene pertanto

1 Cfr. Ferretti et al. (2020). Quantifying SARS-CoV-2 transmission suggests epidemic control with digital contact tracing. Science 10.1126/science.abb6936; Hellewell et al. (2020). Feasibility of controlling COVID-19 outbreaks by isolation of cases and contacts. Lancet Glob Health; 8: e488-96.

2 Cfr. Kormann, Thier und Rittmeyer (2020). So kämpfen die Länder dieser Welt mit Smartphone-Daten gegen das Coronavirus. Neue Zürcher Zeitung, 03.04.: https://www.nzz.ch/technologie/so-kaempfen-die-laender-dieser-welt-mit-smartphonedaten-gegen-den-coronavirus-ld.1549986 (ultimo accesso: 4 aprile 2020).

detto «Proximity Tracing».[3] Con il presente lavoro si vuole fornire una valutazione etica e giuridica di tali sistemi di tracciamento dei contatti basati su dati mobili.

Va detto che anche il tracciamento dei contatti digitale presenta delle imprecisioni. Innanzitutto è tecnicamente difficile e talvolta addirittura impossibile localizzare la posizione di persone con una precisione entro la distanza rilevante (≤ 2 metri) per la trasmissione del virus. Inoltre il metodo si limita a misurare il contatto tra due apparecchi, considerato come parametro surrogato del contatto tra due esseri umani. La validità di queste misurazioni dipende quindi non da ultimo anche dal fatto che le persone abbiano portato con sé i loro smartphone. A prescindere dalle sfide di natura tecnica esistono inoltre imprecisioni a livello virologico: da un lato, la permanenza in prossimità di una persona contagiata e persino un contatto fisico con essa non significano necessariamente che avvenga un contagio, per quanto sia stato accertato che il contatto fisico o l'immediata vicinanza comportino un determinato rischio di contagio.[4] Dall'altro, il tracciamento dei contatti non registra i casi di contagio che si verificano senza contatto personale attraverso superfici infettate. A ciò si aggiunge che non può essere stabilito con precisione il periodo nel quale la persona è effettivamente contagiosa.

L'efficacia del tracciamento dei contatti digitale dipende inoltre da quante persone in un'area colpita dalla pandemia utilizzano volontariamente la tecnologia o avevano con sé lo smartphone con la funzione di localizzazione attivata nel momento in cui si sono trattenute in prossimità di altre persone. L'effetto maggiore può essere ottenuto se in un'area interessata tutti gli abitanti che possiedono uno smartphone partecipano attivamente al tracciamento dei contatti; attualmente si presume che almeno il 60 per cento di tutti gli smartphone dovrebbero utilizzare la funzione per poter interrompere efficacemente le catene di contagio.[5]

Complessivamente, secondo le conoscenze attuali è pertanto presumibile che il tracciamento dei contatti digitale possa costituire un metodo per identificare in brevissimo tempo (≤ 2 giorni) le persone che potrebbero essere state contagiate.[6] Va tuttavia considerato che per i motivi sopraccitati il sospetto che una persona possa essere stata contagiata è relativamente vago e che, anche in caso di introduzione a tappeto del metodo, non sarebbe assolutamente possibile registrare tutte le persone che potrebbero essere state contagiate.

Si pone poi la domanda di come impiegare per la lotta contro la pandemia le informazioni sulle vie di trasmissione e sulle persone possibilmente contagiate ottenute mediante tracciamento dei contatti. Anzitutto si delinea la possibilità di un impiego mirato di provvedimenti di lotta epidemiologica in aree o comunità nelle quali viene accertata un'elevata densità di persone a rischio di contagio. Sul piano individuale, l'obiettivo è di informare le persone possibilmente contagiate che, consapevoli del rischio di contagio, possono sottoporsi a un test come possibili portatori del virus, adottare misure precauzionali di natura igienica (p. es. indossare una mascherina) o mettersi in auto-quaran-

---

3 Le app di quest'ultimo tipo creano, come citato per esempio nel concept paper relativo al Pan-European Privacy-Preserving Contact Tracing (PEPP-PT), «an anonymous proximity history on a user's phone. For this purpose, distances from other phones of App users are estimated via measured radio signals (Bluetooth, etc.). The measurement and the anonymous identifier of the other App users are only recorded if there is sufficient proximity. This anonymous proximity history remains encrypted on the phone of the App user and can never be viewed by anyone, not even the App user. Only the proximity history that is deemed relevant for transmission is saved, and the part of the proximity history that dates further back is continuously deleted. Once a App user has been deemed SARS-CoV-2 positive, the health authorities will contact them by phone or other means, depending on a country's implementation of the system. The health authority will convey a code to the App user, with which the encrypted proximity history is transmitted – in encrypted form – to a national trust center» (PEPP-PT, 2020, p. 2).

4 Il concept paper Pan-European Privacy Protecting Proximity Tracing a disposizione della Commissione in relazione a questo punto precisa inoltre quanto segue: «when a proximity history is uploaded to the trusted server, the server can match that with the proximity histories uploaded in the past. When a match is found, the probability is calculated that via that event the transmission occurred. Given that, the measurement parameters associated with the event can be used to estimate the risk of exposure using machine learning» (PEPP-PT, 2020, p. 3).

5 Cfr. Betschon (2020). Wie eine Smartphone-App das Virus stoppen und den Lockdown beenden könnte. Neue Zürcher Zeitung, 02.04.: https://www.nzz.ch/technologie/wie-eine-smartphone-app-das-virus-stoppen-und-den-lock-don-beenden-koennte-ld.1549775 (ultimo accesso: 4 aprile 2020).

6 Cfr. Soetens et al. (2018). Real-time estimation of epidemiologic parameters from contact tracing data during an emerging infectious disease outbreak. Epidemiology; 29(2): 230–236; Ferretti et al. (2020), art. cit.

tena. Questi comportamenti possono essere adottati in maniera facoltativa o imposti in maniera vincolante dallo Stato. In tal senso sarà necessario verificare se quest'ultima opzione è eticamente sostenibile e giuridicamente consentita.

Il tracciamento dei contatti nel senso descritto va differenziato dai metodi basati su dati mobili impiegati per avvertire della presenza di persone contagiate o addirittura per sorvegliare queste ultime in tempo reale. Un tale tracciamento delle persone contagiate a scopo di avvertimento e sorveglianza non è oggetto di discussione in Svizzera e sarebbe, come spiegato sotto, difficilmente lecito in senso giuridico.

La questione se e in quale misura lo Stato possa ricorrere alle tecniche del tracciamento dei contatti in determinate circostanze va chiarita tenendo conto della preminenza etica e giuridica dei diritti della personalità e della libertà. Nel dettaglio è da chiarire

1. a quale scopo (vincolo di scopo),
2. secondo quali principi (proporzionalità),
3. su quale base (legge sulle epidemie, legislazione in materia di protezione dei dati),
4. a quali condizioni,
5. in quale misura (integrità e completezza dei dati) e
6. all'attenzione di quali istituzioni (responsabili)

i dati sulla mobilità di persone contagiate possono essere registrati ed elaborati.

3. Beni e diritti interessati

3.1 Protezione della salute pubblica

Il tracciamento dei contatti è uno strumento per la lotta contro l'epidemia e può contribuire alla protezione della salute pubblica. Fa parte dei classici provvedimenti che il più delle volte vengono adottati immediatamente in caso di epidemia. Il tracciamento dei contatti digitale permette più efficacemente di promuovere la salute pubblica rispetto a quello analogico, con il quale, infatti, possono essere identificati solo quei contatti di cui il paziente zero, ovvero il paziente da cui la diffusione all'interno di una determinata catena di trasmissione (presumibile) è partita, è consapevole e che ricorda. Viceversa, il tracciamento dei contatti digitale renderebbe possibile verificare contatti che il paziente zero non conosce ma con cui è entrato in contatto abbastanza ravvicinato perché sussista un rischio di contagio e inoltre con una velocità nettamente maggiore rispetto al tracciamento dei contatti analogico.

La salute pubblica è un classico interesse pubblico che può giustificare ingerenze nei diritti fondamentali degli individui se le altre condizioni della base legale e della proporzionalità sono soddisfatte (art. 36 Cost.). Nella ponderazione di diritti fondamentali contrapposti va considerato che con la salute pubblica in ultima istanza vengono protetti anche diritti fondamentali e in particolare diritti elementari alla vita e all'integrità fisica (art. 10 cpv. 1 e 2 Cost.).

3.2 Protezione di ulteriori beni e diritti

Per la ponderazione degli interessi che deve precedere un eventuale utilizzo del tracciamento dei contatti, l'interesse sanitario collettivo ad arginare la pandemia non rappresenta ovviamente l'unico interesse in questione. Anche la libertà personale è un bene centrale degno di particolare protezione in questo contesto, mentre il mantenimento del funzionamento dell'economia e delle istituzioni pubbliche nonché delle istituzioni sanitarie sono beni strumentali centrali che garantiscono la protezione dei beni fondamentali. Va considerato inoltre che in relazione a una tale tecnologia sono in gioco sempre anche interessi scientifici, economici, politici e personali (p. es. di sviluppatori, aziende, autorità). Tali interessi non rivolti direttamente alla protezione della salute pubblica possono non solo contribuire a promuovere l'utilizzo della tecnologia in caso di pandemia bensì anche mirare a un ulteriore utilizzo della stessa anche dopo la fine della pandemia. Una pandemia che raggiunge proporzioni come quelle della COVID-19 comporta anche direttamente o indirettamente (a causa delle limitazioni statali della libertà) gravi danni economici. I provvedimenti di lotta come il tracciamento dei contatti – nella misura in cui producono effetti e costituiscono un'alternativa efficace alla quarantena in casa – sono pertanto anche al servizio degli interessi economici, a maggior ragione perché il danneggiamento di interessi economici si accompagna sempre ai danni alla salute della popolazione. Proteggere la salute pubblica, pertanto, va di pari passo con l'evitare danni economici (cfr. DTF 118 Ia 427 consid. 6d).

La Commissione sottolinea che anche provvedimenti quali il divieto di assembramenti, il divieto di utilizzo di locali pubblici e i divieti di uscire di casa possono limitare sensibilmente le libertà personali. Tali provvedimenti sono già ora connessi a tangibili problemi conseguenti di isolamento sociale, paure economiche e scarso movimento – per esempio aumentata violenza domestica, malattie psichiche e somatiche. Il tracciamento dei contatti digitale sotto questo aspetto va visto non solo come provvedimento che può mettere a rischio interessi individuali, bensì anche come mezzo per contenere o quantomeno limitare la durata di provvedimenti come il divieto di uscire di casa che violano questi beni in misura ancora maggiore. Il tracciamento dei contatti digitale può quindi senz'altro contribuire alla tutela di beni giuridici individuali potendo eventualmente rendere (di nuovo) possibile la libertà di movimento o l'esercizio di attività economiche.

3.3 Ingerenze nella sfera privata

Un tracciamento dei contatti efficace è collegato, almeno potenzialmente, a ingerenze nella sfera privata delle persone interessate: ciò riguarda da un lato i dati personali il cui utilizzo per il tracciamento dei contatti deve essere consentito. Dall'altro il tracciamento dei contatti va combinato con ulteriori provvedimenti, in particolare lo svolgimento di test nonché l'auto-isolamento dopo un contagio o il contatto con una persona infetta. Se il tracciamento dei contatti digitale su questo punto non si distingue in generale dal tracciamento dei contatti analogico, il primo offre tuttavia possibilità più ampie grazie all'utilizzo dei dati dello smartphone.
Il tracciamento dei contatti digitale presuppone che vengano trasmesse informazioni su persone contagiate. Sia nel tracciamento dei contatti digitale che in quello analogico è imperativo tutelare la confidenzialità, che per vari motivi è imprescindibile: la divulgazione di informazioni confidenziali viola infatti il diritto del singolo di controllare informazioni su sé stesso, motivo per cui la tutela della confidenzialità è in un'importante relazione con il principio dell'autodeterminazione informativa. La rivelazione di informazioni confidenziali può tuttavia anche arrecare danni alle persone per il fatto che le espone a situazioni di vergogna. Proteggendo lo spazio intimo del privato, la confidenzialità permette a singole persone lo sviluppo della propria individualità. Anche per questo tocca altri importanti beni oltre alla sola protezione della persona da possibili danni alla salute.

Nel tracciamento dei contatti analogico il diritto degli interessati di poter controllare l'utilizzo delle informazioni su di loro viene implementato richiedendo al paziente zero il consenso a informare i suoi contatti. In parte questo compito viene addirittura direttamente delegatogli, venendo così incontro al principio dell'autodeterminazione. Naturalmente anche nel tracciamento dei contatti analogico vigono requisiti severi in relazione alla gestione dei dati personali rilevati (contatti, località di soggiorno, ecc.) ed è importante rispettare il rifiuto di una presa di contatto. In generale i pazienti zero paiono molto attenti a proteggere coloro con i quali sono entrati in contatto durante il periodo in questione. Se un paziente zero partecipa volontariamente e in maniera informata al rilevamento delle persone con cui è entrato in contatto la sua autonomia rimane tutelata.

Dal punto di vista giuridico, se enti statali o privati accedono ai dati sulla mobilità delle persone interessate e li trattano nell'ambito del tracciamento dei contatti, sono toccati i diritti fondamentali alla sfera privata e all'autodeterminazione informativa (art. 13 Cost. e art. 8 CEDU) nonché la protezione della personalità del diritto civile (art. 28 CC). Poiché le persone interessate sono quelle contagiate dal virus e possibilmente malate, il tracciamento dei contatti implica anche una gestione di dati sanitari, ovvero di dati degni di particolare protezione ai sensi del diritto in materia di protezione dei dati (art. 3 lett. c n. 2 LPD). Si ha però un'ingerenza nella sfera privata solo se i dati sulla mobilità e sulla salute possono essere associati a determinati individui. Se non può essere stabilito un collegamento con singole persone, ovvero se i dati sono anonimizzati, la sfera privata non è toccata. Se i dati personali vengono registrati in modo individualizzato dal gestore del tracciamento dei contatti ma trasmessi a terzi esclusivamente in forma anonima vi è un'ingerenza nella sfera privata ma è tuttavia più lieve rispetto al caso di una divulgazione di dati personali (non anonimizzati) a terzi.

Se il tracciamento dei contatti digitale viene impiegato per avvertire terzi di una persona contagiata e se questa persona può essere individuata da terzi, ciò rappresenta un'ingerenza da valutare come grave nella sfera privata della persona esposta. Se le autorità statali utilizzano il tracciamento dei contatti digitale anche per la sorveglianza di persone contagiate, oltre alla sfera privata è toccata anche la loro libertà di movimento (art. 10 cpv. 2 Cost.).

3.4 Conclusione intermedia

Riassumendo si può affermare che il tracciamento dei contatti si considera come uno tra i diversi provvedimenti disponibili per la protezione della salute pubblica e di altri interessi pubblici nonché di diritti individuali in quanto mira a impedire la diffusione incontrollata di un agente patogeno. Rispetto al metodo analogico, il tracciamento dei contatti digitale (p. es. mediante app) è particolarmente delicato in relazione alla protezione dei dati personali (relativi alla salute), della sfera privata e dell'autodeterminazione informativa.

4. Base legale

Gli articoli 30–39 della legge sulle epidemie prevedono provvedimenti nei confronti di singole persone. In una situazione straordinaria come quella attuale il Consiglio federale può ordinare i provvedimenti necessari (art. 7 LEp). Anche in una situazione straordinaria deve tuttavia rimanere garantito il principio costituzionale della proporzionalità (art. 5 cpv. 2 e art. 36 cpv. 3 Cost.). L'articolo 30 capoverso 1 LEp stabilisce espressamente che i provvedimenti nei confronti delle singole persone possono essere ordinati soltanto se «provvedimenti meno incisivi non sono né sufficienti né idonei a impedire la propagazione di una malattia trasmissibile» (lett. a) e «il provvedimento serve a scongiurare un serio pericolo per la salute di terzi» (lett. b). Il provvedimento deve inoltre essere necessario e ragionevole (art. 30 cpv. 2 LEp).

Il provvedimento del tracciamento dei contatti può entrare in considerazione ai sensi dell'articolo 33 LEp secondo cui le «persone malate, sospette malate, contagiate, sospette contagiate o che espellono agenti patogeni possono essere identificate e informate». Questa disposizione permette di principio di ordinare un sistema di tracciamento dei contatti che identifica e informa tutte le persone che sono state a contatto con una persona contagiata nel periodo di contagiosità a una distanza tale da far presumere un rischio di contagio. Queste persone informate possono valere come «sospette contagiate» ai sensi dell'articolo 33 LEp anche se il sospetto di contagio è esiguo.

Se nell'ambito del tracciamento dei contatti avviene un trattamento di dati personali, deve essere inoltre osservato il diritto in materia di protezione dei dati. Il trattamento di dati personali da parte di autorità federali come anche di privati è in ogni caso ammesso se le persone interessate hanno dato il loro consenso (art. 13 cpv. 1 e art. 17 cpv. 2 lett. c LPD). Questo sarebbe il caso se la partecipazione al tracciamento dei contatti si basasse sulla volontarietà, informando gli interessati preventivamente e in maniera sufficiente sulle conseguenze della partecipazione. In assenza di un consenso, per il trattamento di dati personali è necessaria una base legale (art. 13 cpv. 1 e art. 17 cpv. 1 LPD).

L'articolo 58 LEp rappresenta una tale base legale per il trattamento di dati personali nell'ambito del tracciamento dei contatti digitale nella misura in cui secondo il principio di proporzionalità il trattamento di dati personali è necessario per attuare un provvedimento. Secondo questa disposizione, l'UFSP, le autorità cantonali competenti e le istituzioni pubbliche e private incaricate di compiti in virtù di tale legge possono trattare o fare trattare dati personali, compresi quelli sanitari, se ciò è necessario all'identificazione di persone malate, sospette malate, contagiate, sospette contagiate o che espellono agenti patogeni, nell'ambito di provvedimenti di protezione della salute pubblica, in particolare per individuare e sorvegliare le malattie trasmissibili e lottare contro di esse.

Affinché il tracciamento dei contatti digitale dia i suoi frutti, è imprescindibile informare la popolazione in maniera aperta e regolare (cfr. n. 6.3). Tale informazione pubblica da parte della Confederazione trova una base legale nell'articolo 9 LEp secondo cui l'UFSP informa il pubblico sulle possibilità di prevenzione e lotta contro l'epidemia o pandemia.

Gli effetti desiderati del tracciamento dei contatti dipendono essenzialmente dalla partecipazione capillare delle persone in un'area colpita. Se per mezzo della volontarietà non è possibile raggiungere una quota di partecipazione sufficiente, c'è da chiedersi se la partecipazione al tracciamento dei contatti possa essere ordinata in maniera vincolante dallo Stato, ovvero dal Consiglio federale. In questo caso tutte le persone nelle aree colpite dalla pandemia, eventualmente tutti gli abitanti della Svizzera, avrebbero l'obbligo di portare con sé lo smartphone con funzione di localizzazione abilitata quando si trattengono in aree pubbliche. Se il tracciamento dei contatti funziona con un'app, l'ordine dovrebbe comprendere l'obbligo di scaricare l'app. Im-

porre tali disposizioni sarebbe difficile, ma senz'altro possibile in una certa misura, per esempio mediante controlli a campione.

Il tracciamento dei contatti ordinato dalle autorità avrebbe obbligatorietà generale e quindi costituirebbe un provvedimento nei confronti della popolazione o di specifici gruppi di persone ai sensi dell'articolo 40 LEp, secondo cui le autorità competenti ordinano «provvedimenti al fine di impedire la propagazione di malattie trasmissibili in seno alla popolazione o in gruppi specifici di persone» (art. 40 cpv. 1 LEp). L'imposizione del tracciamento dei contatti si potrebbe basare su questa disposizione dalla formulazione aperta ma dovrebbe inoltre essere compatibile con il principio della proporzionalità. L'articolo 40 capoverso 3 LEp prevede espressamente che i provvedimenti possano essere applicati solo finché sono necessari per impedire la propagazione di una malattia trasmissibile. I provvedimenti devono essere verificati regolarmente. Al contrario, l'impiego del tracciamento dei contatti per avvertire della presenza di persone contagiate non ha alcuna base nella legge sulle epidemie. L'avvertimento della presenza di persone contagiate si rivolge a un numero di persone non determinato, ovvero alla collettività, ma riguarda tuttavia sempre individui specifici in relazione ai quali si avverte della possibilità di contatto. Pertanto tali avvertimenti devono essere qualificati come provvedimenti nei confronti di singole persone ai sensi degli articoli 30–39 LEp. All'interno di questi articoli non si trova alcuna base legale che ammetterebbe l'avvertimento di persone sane, ovvero l'avvertimento di persone che non sono malate, sospette malate, contagiate, sospette contagiate o che espellono agenti patogeni. Anche una sorveglianza in tempo reale delle persone contagiate mediante tracciamento dei contatti non trova alcuna base legale nella legge sulle epidemie (per la necessità di una base legale specifica per strumenti di sorveglianza cfr. DTF 136 I consid. 8).

È dubbio se, in una situazione straordinaria, il Consiglio federale possa direttamente disporre l'impiego del tracciamento dei contatti per scopi di avvertimento e sorveglianza in virtù del suo diritto di necessità secondo l'articolo 185 capoverso 3 Cost. Anche le ordinanze e le decisioni di necessità devono essere compatibili con il principio di proporzionalità. Inoltre, gli avvertimenti su persone contagiate nonché la loro sorveglianza mediante il tracciamento in tempo reale dei loro dati sulla mobilità rappresentano ingerenze gravi nei loro diritti fondamentali, in particolare nella loro sfera privata. Un'eccezione a una base legale decisa democraticamente (legge formale) è ammessa soltanto in caso di pericolo grave, immediato e non altrimenti evitabile (art. 36 cpv. 1 periodo 3 Cost.). Ciò presuppone che i provvedimenti per scongiurare il pericolo siano presumibilmente efficaci. L'avvertimento della presenza di persone contagiate e la sorveglianza delle stesse, tuttavia, potrebbe presumibilmente dare solo un contributo limitato nella lotta alla COVID-19. Vi sarebbe inoltre il rischio che la diffidenza espressa nei confronti della popolazione attraverso tali provvedimenti pregiudichi la sua solidarietà, responsabilità individuale e disponibilità a cooperare nella gestione della crisi e che non sia realizzabile sulla base della volontarietà (v. sotto). Alla luce di tali dubbi sull'efficacia dell'impiego del tracciamento dei contatti a scopo di avvertimento e sorveglianza, nemmeno una sua disposizione mediante diritto di necessità sarebbe compatibile con la Costituzione.

Riassumendo, si può affermare che la legge sulle epidemie contiene sufficienti basi legali per provvedimenti della Confederazione in relazione al tracciamento dei contatti, tra cui l'articolo 9 (informazione della popolazione sul tracciamento dei contatti), articolo 33 (identificazione e informazione di persone sospette contagiate) nonché l'articolo 58 (trattamento di dati personali per l'identificazione di persone contagiate e sospette contagiate). Per motivi giuridici (cfr. art. 7 LEp) e per garantire una sufficiente legittimazione politica, spetta al Consiglio federale decidere in merito a provvedimenti per l'introduzione e attuazione del tracciamento dei contatti digitale; questo potrebbe avvenire sotto forma di complemento all'ordinanza COVID-19.

5. Il principio della proporzionalità

Essendo in grado di promuovere ma anche di mettere a rischio beni e diritti fondamentali, il tracciamento dei contatti digitale ci confronta con la necessità di una ponderazione degli interessi. In questo contesto la giustificazione giuridica ed etica del tracciamento dei contatti presuppone che l'eventuale minaccia di diritti e beni sia proporzionata per il raggiungimento dello scopo prefissato e che vengano stabilite condizioni quadro opportune per contenere al massimo questa minaccia. La proporzionalità in questo senso significa che il provvedimento persegue effettivamente la protezione di beni di più alto livello e che sia adatto, necessario e ragionevole. Quanto più mira direttamente a scongiurare una minaccia comprovata, grave e immediata, tanto più è giustificato. Ma anche un provvedimento efficace e meno limitante possibile può comunque essere sproporzionato se le ingerenze sono troppo grandi rispetto all'effetto voluto. La proporzionalità deve pertanto essere sempre valutata nel contesto concreto nel quale il provvedimento viene impiegato. I rischi possono variare in maniera sostanziale da un contesto all'altro. Questo riguarda sia i rischi a breve termine (p. es. il pericolo di essere stigmatizzati se i familiari vengono a conoscenza di una diagnosi), sia quelli a lungo termine (p. es. che lo Stato non ritiri più un provvedimento che non esclude la sorveglianza dei cittadini, una volta introdotto).

Per poter valutare la questione della proporzionalità è pertanto necessario considerare innanzitutto quanto l'attuale situazione epidemiologica è grave, ovvero quanto sono elevate la mortalità e morbilità per COVID-19 nell'area colpita (in Svizzera). Una tale tecnologia potrebbe per esempio essere necessaria e sostenibile solo a partire da una determinata gravità dell'epidemia.

In seconda battuta è di rilevanza determinante la questione dell'adeguatezza del tracciamento dei contatti digitale: con esso è possibile identificare in modo affidabile i contatti sociali collegati a un elevato rischio di contagio (quindi contatto nettamente inferiore ai 2 metri per un determinato tempo, contatto fisico, inalazione di goccioline/aerosol)? Va considerato anche che la tecnologia non registra le misure di protezione adottate nei contatti sociali (p. es. mascherina, guanti). Si tenga inoltre presente che in questo caso viene misurato solo un surrogato del contatto fisico ravvicinato, ovvero la distanza tra telefoni mobili e non tra persone. In particolare se le persone non portano i loro telefoni mobili direttamente sul corpo (p. es. durante la ricarica della batteria), i parametri sono privi di significato. Dovrebbe essere pertanto disponibile un'evidenza statistica della percentuale di «falsi negativi» e «falsi positivi».

In terza battuta è infine necessario distinguere il criterio del beneficio o dell'utilità. È indispensabile una robusta evidenza scientifica sugli effetti positivi sul decorso dell'epidemia di tali sistemi di tracciamento, ovvero sulla riduzione significativa di morbilità e mortalità, o – cosa che nel contesto attuale è in primo piano – sul loro contributo al ritiro o quantomeno a un allentamento di provvedimenti in atto quali il «lockdown». Non da ultimo la valutazione di un provvedimento come quello del tracciamento dei contatti digitale dipende anche dall'applicazione concreta della tecnologia e in particolare dalle conseguenze tratte dalle conoscenze sui contatti.

Nel contesto della proporzionalità c'è infine da chiedersi quali conseguenze socio-psicologiche potrebbe avere il tracciamento dei contatti digitale. Potrebbe insorgere il rischio di un atteggiamento di difesa (p. es. feste senza cellulari) o di una falsa sicurezza (p. es. minore rispetto delle regole di igiene)? Questi comportamenti sarebbero senza dubbio controproducenti. In quale misura risulterebbe un senso di sicurezza o di sorveglianza (minaccia) e quali effetti avrebbe sulla volontarietà?

Riassumendo va sottolineato che il principio della proporzionalità impone che il provvedimento adottato tra tutti gli approcci disponibili sia quello, come richiesto

dal principio di sussidiarietà, con le minori ingerenze nei beni e nei diritti. Se in seguito all'introduzione di un provvedimento viene sviluppato un approccio che comporta ingerenze inferiori, quest'ultimo deve sostituire il provvedimento attuato in precedenza. Di conseguenza un provvedimento come il tracciamento dei contatti digitale ai sensi della proporzionalità dovrebbe essere attuato solo per il minor periodo di tempo possibile necessario per il raggiungimento dello scopo. Ciò significa che la durata decisa per un provvedimento deve essere stabilita in anticipo e verificata a intervalli regolari.

A tale proposito va tuttavia ancora una volta sottolineato che le misure restrittive della libertà attualmente in vigore (divieto di assembramenti, divieto di utilizzo di spazi pubblici, divieti parziali di uscire di casa) interessano e in parte violano allo stesso modo beni e diritti pubblici. Ciò per la società non è sostenibile a lungo termine. Il tracciamento dei contatti digitale potrebbe in tal senso contribuire all'allentamento delle limitazioni vigenti tenendo così conto del principio di proporzionalità che richiede che venga sempre scelto il mezzo più blando a disposizione per il raggiungimento dello scopo.

.

6. Condizioni quadro

Alla luce delle considerazioni di cui sopra relative al principio centrale della proporzionalità e alle sue implicazioni pratiche per l'utilizzo del tracciamento dei contatti digitale, secondo l'opinione della CNE possono essere stabilite le seguenti condizioni quadro la cui osservanza è imprescindibile per l'introduzione giustificata dal punto di vista etico di un tracciamento dei contatti per la lotta contro la pandemia di COVID-19.

6.1 Integrazione in una strategia ampia

Il tracciamento dei contatti deve essere parte di una strategia di ampio respiro che utilizza vari strumenti per la lotta contro la pandemia da coordinare e armonizzare tra loro. Ne fanno parte per esempio i test ma anche l'auto-isolamento di persone che risultano positive al test nonché di persone che sono esposte a un rischio di contagio. Idealmente il tracciamento dei contatti in tal senso rappresenta un complemento ma non un sostituto del comune tracciamento dei contatti analogico, anche perché in questo modo possono essere registrate le persone che per esempio non utilizzano uno smartphone.[7]

In questo contesto è essenziale che prima dell'introduzione del provvedimento venga stabilito chiaramente come il tracciamento dei contatti digitale si integra nella strategia complessiva della lotta contro la pandemia, quali informazioni e quali scopi persegue nel dettaglio. Questi aspetti devono essere parte integrante di una comunicazione trasparente, tempestiva, completa e regolare nei confronti della popolazione. I potenziali utenti dell'applicazione di tracciamento dei contatti devono conoscere e poter valutare gli scopi, il funzionamento, il beneficio nonché le conseguenze prevedibili e le implicazioni derivanti da questo strumento. Devono sapere quale evento, ovvero un test di contagio che risulta positivo, fa scattare la ricerca di contatti e la segnalazione, quali periodi di tempo vengono registrati, quali dati vengono raccolti e cosa ne viene fatto. Devono altresì essere informati su come il tracciamento dei contatti digitale si colloca rispetto ad altri provvedimenti, per esempio al fatto che le autorità possono già oggi rilevare assembramenti di persone tramite i dati anonimizzati di Swisscom.[8] Rientra nei requisiti connessi alla comunicazione anche, da un lato, definire e comunicare le aspettative nei confronti della popolazione a cui è legata l'introduzione del provvedimento (collaborazione, auto-isolamento come conseguenza, ecc.).

Dall'altro deve essere parimenti garantito che vengano adottate le necessarie misure precauzionali di natura giuridica e politica per non esporre a una discriminazione le persone che si rivelano contagiate o a rischio di contagio. Una di queste misure prevede per esempio che una persona contagiata ma tuttavia asintomatica abbia facoltà di isolarsi sul posto di lavoro e possa usufruire delle relative disposizioni di protezione senza conseguenze negative. Deve essere altresì chiarito mediante quale strategia di test le persone che vengono a conoscenza del loro pericolo di contagio tramite tracciamento dei contatti digitale possono accertare il loro stato di contagio. Rientrano nell'informazione completa anche questioni aperte riguardo alle basi scientifiche in relazione all'effettiva efficacia dell'approccio che, a causa del suo carattere di novità, è per forza di cose ancora troppo poco studiato, nonché specificamente riguardo alla gestione dei falsi positivi che dovrebbero insorgere frequentemente a causa delle inevitabili imprecisioni sopra descritte.

Deve essere approvata l'attuazione di un provvedimento esclusivamente se giustificata dalla situazione

7 Cfr. Salathé et al. (2020). COVID-19 epidemic in Switzerland: on the importance of testing, contact tracing and isolation. Swiss Medl Wkly; 150: w202205

8 Cfr. in merito tra l'altro le informazioni dell'Incaricato federale della protezione dei dati (IFPD) del 3 aprile 2020: https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/aktuell/aktuell_news.html#1781027723 (ultimo accesso: 4 aprile 2020).

straordinaria. Per questo il tracciamento dei contatti digitale, se venisse introdotto nell'attuale situazione di crisi, dovrà essere terminato automaticamente una volta che questa situazione sarà superata. Anche su questo aspetto si dovrà comunicare in maniera trasparente.

6.2 Volontarietà

Per motivi etici il tracciamento dei contatti deve basarsi sulla volontarietà ed è pertanto legato alla condizione del consenso informato: coloro che sono disposti a utilizzare il metodo e che mettono a disposizione i loro dati per la propria protezione ma anche come misura per la protezione della salute pubblica devono poterlo fare senza pressione esterna e in piena conoscenza del possibile beneficio e delle implicazioni. Costringere la popolazione alla partecipazione al tracciamento dei contatti potrebbe non solo compromettere la fiducia nel provvedimento e negli enti che lo ordinano, bensì anche contribuire a una riduzione della solidarietà sociale. Anche dal punto di vista giuridico, la conformità allo scopo e la ragionevolezza del provvedimento non sarebbero più dati.

L'obbligo di partecipazione, infatti, non solo rappresenterebbe un'ingerenza troppo forte in determinati beni giuridici, bensì trasmetterebbe ai cittadini anche una falsa sicurezza. Questo potrebbe a sua volta risultare in un comportamento incosciente e avere effetti complessivamente addirittura controproducenti. Inoltre, l'imposizione di un obbligo di partecipazione sarebbe dispendiosa e radicale per le persone controllate. Non da ultimo, l'obbligo di partecipazione comprometterebbe la fiducia dei cittadini negli enti statali che lo impongono e sarebbe in contrasto con il principio di solidarietà.

Deve essere considerata con particolare attenzione la questione se e a quali condizioni possano partecipare al tracciamento dei contatti i minorenni e le persone incapaci di discernimento che non possono dare autonomamente il loro consenso. Escluderle non sarebbe auspicabile sia per motivi del rispetto dell'autodeterminazione, sia anche nell'ottica dell'efficacia del provvedimento. Prima dell'introduzione dei rispettivi provvedimenti e in considerazione delle vigenti disposizioni giuridiche e procedure relative al consenso sostitutivo deve essere chiarito come tenere conto di questa specifica problematica.

6.3 Trasparenza e responsabilità

Considerata la situazione straordinaria attuale, l'impellenza delle decisioni da prendere e il ricorso a innovazioni tecnologiche poco sperimentate, l'utilizzo del tracciamento dei contatti digitale deve essere considerato come un esperimento tecnico, scientifico e sociale. Per salvaguardare la fiducia del pubblico nel provvedimento, nella comunicazione delle autorità con la popolazione va tenuto conto del fatto che il tracciamento dei contatti digitale può provocare sia paure (p. es. la continua attesa di una possibile comunicazione), sia anche false sicurezze (in caso di mancata comunicazione).

Pertanto è ancora più importante che le autorità competenti divulghino al pubblico in maniera trasparente condizioni quadro, obiettivi, modalità e conseguenze dell'introduzione di un tracciamento dei contatti digitale. In questo contesto il codice sorgente di un'applicazione utilizzata a tale scopo deve essere pubblico e comunicato agli enti incaricati della protezione dei dati. Deve essere anche definito e reso pubblicamente visibile il modo in cui i dati rilevati vengono utilizzati nella pratica, quali cerchie di persone hanno accesso a questi ultimi e a quali tipi del loro utilizzo sono autorizzati. Le responsabilità devono poter essere chiaramente ascrivibili in qualsiasi momento. Se, come nel caso di PEPP-PT, viene utilizzato il «Machine Learning» e quindi una forma di intelligenza artificiale, dovrebbe essere garantito che gli algoritmi rimangano comprensibili e controllabili.

Le condizioni quadro consigliate nella fattispecie valgono in ogni caso se la Confederazione sviluppa una propria app o ne impiega una sviluppata da un fornitore privato a nome proprio. La Confederazione è corresponsabile per il rispetto delle condizioni quadro anche se consiglia pubblicamente o propaga l'utilizzo di un'app sviluppata privatamente.

Infine, le autorità devono anche provvedere affinché, in previsione dell'attuazione di una strategia internazionale di tracciamento dei contatti digitale – inevitabile a causa della mobilità delle persone –, gli altri Paesi che utilizzano il sistema e vi partecipano garantiscano la stessa misura di protezione dei dati e delle libertà individuali.

Poiché il tracciamento dei contatti digitale a livello costitutivo si basa sul trattamento di dati,[9] devono inoltre essere osservati particolari requisiti di trasparenza e obblighi di responsabilità in relazione ai tre livelli pertinenti della rilevazione dei dati, del loro trattamento nonché della loro conservazione ed eliminazione:

6.3.1 Rilevazione dei dati

- Possono essere utilizzati solo dati di contatti del passato, non dati in tempo reale – questi ultimi non sono necessari per il raggiungimento dello scopo (identificazione e informazione di persone sospette contagiate).
- Devono essere rilevati solo quei dati che sono imperativamente necessari per il raggiungimento dello scopo e si deve comunicare in maniera trasparente in relazione a essi. Si deve optare per il sistema con il quale la rilevazione dei dati avviene già in forma anonimizzata.

6.3.2 Analisi dei dati

- In relazione all'analisi dei dati, l'anonimità è centrale. Se il rilevamento dei dati della mobilità e della salute non dovesse già avvenire in forma anonima, questi ultimi devono essere anonimizzati prima e quanto più possibile. Non è ammessa la trasmissione di dati personali a terzi. A questo scopo devono essere adottate sufficienti precauzioni relative alla sicurezza dei dati.
- Deve essere inoltre resa impossibile la deanonimizzazione, per esempio collegando i dati di localizzazione con il numero di telefono cellulare o con la localizzazione notturna, ovvero l'indirizzo di domicilio. Solo così si può evitare la stigmatizzazione o discriminazione di coloro che sono particolarmente colpiti dalla pandemia.

6.3.3 Conservazione ed eliminazione dei dati

- I dati rilevati possono essere conservati solo per il tempo necessario. È determinante il periodo di tempo tra il contagio e il manifestarsi della malattia (incubazione): durante questo periodo è presente un pericolo di contagio senza che la persona contagiata ne sia consapevole. Se insorgono i sintomi della malattia dovrebbe essere regolarmente effettuato un test che in caso di referto positivo fa scattare il tracciamento dei contatti. Di conseguenza deve essere definito un periodo di conservazione che sia in rapporto epidemiologicamente giustificato con l'incubazione (p. es. 14 giorni) e deve essere prevista a livello tecnico una cancellazione dei dati dopo questo periodo. Se i dati dovessero tuttavia essere utilizzati più a lungo per scopi di ricerca o altro, è necessario – oltre alla valutazione etica del progetto di ricerca – il previo consenso delle persone interessate dopo essere state sufficientemente informate sul cambiamento delle finalità.
- Dopo la conclusione della situazione di emergenza, ovvero non appena la pandemia è stata combattuta e si è placata, il tracciamento dei contatti deve essere immediatamente sospeso.
- Se il tracciamento dei contatti viene gestito da un fornitore privato su incarico della Confederazione, quest'ultima deve garantire una sufficiente sorveglianza. Deve essere in particolare garantito che il fornitore privato non utilizzi i dati per altri scopi (separazione da eventuali altri ambiti operativi).

9 Cfr. Ienca and Vayena (2020). On the responsible use of digital data to tackle the COVID-19 pandemic. Nature Medicine 26, 463-464 (https://www.nature.com/articles/s41591-020-0832-5).

6.4 Equità

Il tracciamento dei contatti fa emergere anche domande sull'equità: le condizioni devono essere uguali per tutti e le condizioni quadro devono essere strutturate in modo tale che i diritti e gli interessi di tutti siano protetti il più possibile allo stesso modo. Ciò può significare che gruppi o persone vulnerabili necessitano di protezione particolare. Si tratta, da un lato, di un'esigenza di equità sociale che anche i cittadini meno affini all'utilizzo di apparecchi di telefonia mobile (cosa che tendenzialmente dovrebbe valere in misura maggiore proprio per i gruppi a rischio COVID-19) possano partecipare al metodo. Dall'altro la partecipazione al tracciamento dei contatti non può incidere sulle opzioni di cura in caso di crisi: per esempio l'accesso a letti in terapia intensiva eventualmente scarseggianti non può dipendere dalla partecipazione al tracciamento dei contatti, né è consentito che terzi (p. es. datori di lavoro) obblighino alla partecipazione al tracciamento dei contatti digitale.

6.5 Garanzie procedurali

Poiché una situazione straordinaria si può prolungare e può portare a uno «stato normale modificato», l'approvazione di un provvedimento dovrebbe essere limitata a una durata determinata anche se la crisi in quel momento potrebbe non essere ancora superata. Il provvedimento potrebbe in tal caso essere prolungato da un ente responsabile tenendo conto degli stessi criteri che sono stati determinanti per la decisione di introdurre il provvedimento stesso. Dove possibile, l'eventuale prolungamento di tali provvedimenti dovrebbe essere tuttavia deciso solo compatibilmente ai meccanismi decisionali vigenti al di fuori dalla crisi.
Sin dall'inizio l'attuazione del provvedimento deve essere valutata approfonditamente sotto i punti di vista dell'efficacia, della sussidiarietà e della proporzionalità. A tale scopo dovrebbe da un lato essere costituita una ricerca accompagnatoria che permetta di valutare il provvedimento a posteriori e dall'altro si deve garantire la possibilità di intervento in caso di violazione delle condizioni quadro.

In generale vale il seguente principio: in un periodo di crisi i poteri decisionali devono essere eventualmente accentrati maggiormente rispetto alle condizioni normali. Questi poteri devono tuttavia rimanere limitati. Anche le decisioni prese nella situazione straordinaria devono essere sottoposte alla sorveglianza delle ordinarie autorità, la cui informazione deve essere garantita in qualsiasi momento.

7. Conclusioni e requisiti etici fondamentali

Tenuto conto di quanto suesposto, la CNE conclude che **sostanzialmente nessuna considerazione di ordine etico si oppone al tracciamento digitale dei contatti.** Questa pratica, tuttavia, può tangere importanti interessi e diritti legali dell'individuo, segnatamente la sua sfera privata. Di conseguenza, **il tracciamento digitale dei contatti deve essere vincolato alle seguenti condizioni, in virtù soprattutto del principio di proporzionalità**.

- Poiché il tracciamento dei contatti tange importanti interessi e diritti legali dell'individuo e c'è il rischio che una decisione dello Stato di obbligare la popolazione a parteciparvi possa comprometterne la solidarietà e la disponibilità a cooperare nella lotta alla pandemia, esso deve basarsi sulla volontarietà. Le persone devono essere informate esaustivamente sull'utilizzo di un'app per il tracciamento dei contatti e potervi acconsentire senza pressioni esterne.
- **Non** è **ammesso** ricorrere alla localizzazione delle persone infette attraverso **dati in tempo reale**. Solo un utilizzo che rileva i contatti in forma anonimizzata è compatibile con il principio di proporzionalità. In quest'ottica, bisogna chiaramente privilegiare un tracciamento che rilevi «soltanto» i contatti e non dati relativi all'ubicazione.
- Questa misura potrà essere adottata solo come parte di una **strategia** di lotta alla pandemia **su vasta scala** e facente ricorso a diversi strumenti (soprattutto a test il più possibile capillari, ma anche al tracciamento analogico dei contatti). Prima di introdurla occorrerà definire come integrarla nell'intera strategia.
- È indispensabile che la popolazione sia informata in modo **trasparente, esaustivo e regolare** riguardo a obiettivi, funzionamento, utilità e conseguenze e implicazioni che potrebbero derivarne.
- La misura deve essere **limitata nel tempo**. Al termine dell'emergenza, ossia non appena i provvedimenti adottati avranno permesso di contrastare sufficientemente la pandemia e di arginarla, il tracciamento dei contatti dovrà essere immediatamente interrotto e i dati raccolti dovranno essere distrutti integralmente.
- Il controllo democratico delle risorse digitali utilizzate deve essere garantito. A tale scopo, occorrerà lavorare con un **protocollo aperto** che permetta di verificare i parametri degli strumenti impiegati.
- Ai fini di garantire un controllo democratico e di aumentare il grado di accettazione del tracciamento dei contatti occorre vagliare se quest'ultimo possa essere svolto su mandato di prestazioni da un'organizzazione indipendente dall'Amministrazione federale o da un consorzio, sotto la supervisione parlamentare.
- Le responsabilità dovranno essere attribuite in modo inequivocabile. Se il tracciamento dei contatti sarà svolto da un fornitore di prestazioni esterno incaricato dalla Confederazione, quest'ultima dovrà provvedere a una **sufficiente vigilanza**. In particolare, dovrà garantire che i dati siano utilizzati solo per gli scopi precedentemente stabiliti.
- L'attuazione dovrà essere **coordinata a livello internazionale**, affinché le persone che varcano la frontiera possano anch'esse parteciparvi.

Secondo la CNE, il rispetto di queste condizioni deve essere garantito sotto il profilo etico, giuridico, tecnico e delle risorse, affinché il tracciamento dei contatti in Svizzera serva da strumento per combattere la pandemia.

In questo contesto è di primaria importanza che le autorità e la popolazione siano consapevoli che si tratta di un esperimento tecnico e sociale svolto in una situazione eccezionale e che integrino questo aspetto nella comunicazione. Considerato ciò, la CNE raccomanda fermamente non soltanto di sottoporre l'attuazione della misura a sufficiente vigilanza ma anche di incaricarne un servizio competente o un apposito organo che assicuri un controllo scientifico. Il suo compito consisterà nell'esaminare sotto diversi aspetti (etici, sociali, giuridici) gli effetti della misura in relazione alla sua auspicata utilità complementare per contenere l'epidemia ma anche i possibili effetti secondari indesiderati e danni.

Il presente documento è stato approvato all'unanimità dalla Commissione nazionale d'etica per la medicina umana il 6 aprile 2020.

Membri della Commissione nazionale d'etica per la medicina umana:

Presidente
Prof. Dr. iur. Andrea Büchler

Vicepresidente
Prof. Dr. theol. Markus Zimmermannn

Membri
Dr. phil. Christine Clavien, Prof. Dr. med. Samia Hurst, Prof. Dr. med. Dr. phil. Ralf Jox; Prof. Dr. iur. Valérie Junod, Prof. Dr. med. Dipl. Soz. Tanja Krones, Dr. med. Roberto Malacrida, Prof. Dr. theol. Frank Mathwig, Dr. med. Karen Nestor, Dr. med. Benno Röthlisberger, Prof. Dr. iur. Bernhard Rütsche, PD Maya Zumstein-Shaha RN PhD, Prof. Dr. iur. Brigitte Tag, PD Dr. med. Dorothea Wunder

Grafica e layout
Terminal8 GmbH, Monbijoustrasse 99, 3007 Bern, www.terminal8.ch

Segreteria
Nadine Brühwiler, Dr. phil. Simone Romagnoli, Dr. theol. Jean-Daniel Strub, Dr. iur. Tanja Trost

Commissione nazionale d'etica
per la medicina umana,
CH-3003 Berna
Tel. +41 58 480 41 07
Fax +41 31 322 62 33
info@nek-cne.admin.ch
www.nek-cne.ch

Il presente parere è pubblicato in italiano, tedesco, francese e inglese.
La versione tedesca è quella originale.

© 2020 Commissione nazionale d'etica per la medicina umana, Berna
È consentito stampare il presente documento indicando la fonte.