

Audizione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili relativi alla vaccinazione, ai test e alla guarigione per agevolare la libera circolazione durante la pandemia di COVID-19 (certificato verde digitale)(COM(2021) 130 final)

Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica

8 aprile 2021

*Prof.ssa Donatella Morana**

1. La proposta di regolamento ha come obiettivo la predisposizione di un Certificato verde digitale (CVD) che ciascun cittadino dell'Unione potrà utilizzare in qualsivoglia Stato membro¹.

Nel Certificato verde digitale potranno rientrare tre distinte certificazioni rilasciate dalle autorità sanitarie degli Stati membri: il certificato di avvenuta vaccinazione anti-COVID19; il certificato di sottoposizione a un test (molecolare o rapido antigenico) da cui risulti la condizione del soggetto rispetto al contagio da nuovo Coronavirus; il certificato di avvenuta guarigione dall'infezione da SARS-CoV-2.

La funzione del Certificato verde digitale è quella di definire il formato e il contenuto standard delle tre tipologie di certificazioni, in modo da garantire la loro piena interoperabilità nei diversi Stati membri (per quanto attiene al rilascio, alla verifica e all'accettazione delle stesse certificazioni).

La parola chiave della disciplina proposta può rinvenirsi, infatti, proprio nella nozione di interoperabilità: vale a dire (stando alla definizione fornita dallo stesso regolamento), la capacità dei sistemi di verifica di uno Stato membro di utilizzare i dati codificati da un altro Stato membro.

Nella situazione attuale, ogni Stato membro sviluppa una propria soluzione tecnica in ordine al formato e al contenuto delle tre certificazioni, in modo indipendente, con conseguenti rischi e difficoltà sul piano della sicurezza e della verificabilità dei certificati emessi dalle

* *Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".*

¹ La Commissione UE ha presentato anche un'ulteriore proposta, concernente il rilascio, la verifica e l'accettazione dei medesimi certificati per i cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti o regolarmente residenti nel territorio degli Stati membri durante la pandemia di COVID-19 (certificato verde digitale) (COM(2021)140 final). Nelle brevi considerazioni che seguono non mi soffermerò su questa proposta; tuttavia, i succinti rilievi che esporrò possono essere riferiti in larga parte anche a quest'ultima.

diverse autorità nazionali e a tutto svantaggio della libertà di circolazione dei cittadini europei, i quali possono incontrare problemi nel far accettare i propri documenti di certificazione in altri Stati membri.

La proposta di regolamento tende a superare le difficoltà derivanti da questa “frammentazione normativa”, individuando norme tecniche comuni da utilizzare per garantire l’interoperabilità, la sicurezza e la verificabilità dei certificati emessi.

Ciascuno Stato membro dovrà rilasciare gratuitamente il CVD ai cittadini dell’Unione (in formato digitale, cartaceo o entrambi). Il CVD dovrà contenere un codice a barre interoperabile a lettura digitale, fornendo così uno strumento affidabile e utilizzabile in qualunque altro Stato dell’Unione, che metta altresì al riparo dall’elevato rischio di ricorso a false certificazioni.

2. Alcune ulteriori precisazioni sulla proposta in esame appaiono necessarie per poter svolgere poi brevi notazioni in ordine ai profili costituzionali coinvolti.

Anzitutto, conseguire l’uniformità di contenuto e formato delle certificazioni rientranti nel CVD (e la loro conseguente “spendibilità” nel territorio dell’Unione) ha lo scopo pressoché esclusivo di agevolare la libera circolazione dei cittadini europei (ai sensi dell’art. 21 TFUE) durante la pandemia: si facilita, per così dire, il “mutuo riconoscimento” dei certificati nazionali, si agevola il percorso per riconoscere validità alle certificazioni nazionali, di analogo contenuto, in ciascuno degli Stati membri in cui si sposti il cittadino europeo.

Ma va evidenziato che gli Stati membri continueranno a essere le sole autorità competenti a decidere sul come disciplinare e limitare la circolazione all’interno del loro territorio. In altri termini, il CVD non attribuisce alcuna speciale garanzia in ordine alla possibilità di entrare e circolare nel territorio di uno Stato membro, ma attribuisce soltanto il diritto di essere sottoposti, al riguardo, al medesimo regime giuridico cui sono sottoposti i cittadini dotati di analoga certificazione rilasciata da quello stesso Stato membro.

Inoltre, la proposta di regolamento non istituisce né un obbligo, né un diritto alla vaccinazione. Né il certificato di avvenuta vaccinazione contenuto nel CVD rappresenta una *condicio sine qua non* per godere della libertà di circolazione nei territori dell’Unione: chi non è vaccinato perché non può esserlo, o non vuole esserlo, potrà comunque continuare a circolare negli Stati dell’Unione, ma dovrà ovviamente rispettare gli specifici limiti e le specifiche condizioni stabiliti in ciascuno Stato membro (ad esempio, la necessità di sottoporsi al test o l’obbligo di quarantena o isolamento ecc.).

Non mancano, nella proposta di regolamento, previsioni volte ad impedire che il regime del CVD possa interferire con la protezione che l'ordinamento dell'Unione assicura alla *privacy*, vertendosi in materia di dati sensibilissimi quali quelli inerenti allo stato di salute di una persona. Da questo punto di vista, deve sottolinearsi che all'interno del CVD dovranno confluire i soli dati necessari rispetto allo scopo (in ossequio al principio garantistico della minimizzazione dei dati) e che la proposta esclude la creazione di una banca data a livello di Unione europea, consentendo soltanto la verifica decentrata dei certificati interoperativi. Un'ulteriore garanzia per la protezione dei dati personali sembra derivare (accanto alla già citata minimizzazione dei dati personali inclusi nel CVD) dalla natura temporanea e provvisoria della disciplina che si vorrebbe introdurre: le norme in materia di standardizzazione del formato e del contenuto delle certificazioni, infatti, dovranno avere una estensione temporale coincidente con quella della pandemia COVID-19 in corso.

3. L'istituzione di un Certificato verde digitale a livello eurounitario, attraverso la fonte regolamentare, sollecita alcune specifiche considerazioni rispetto alla compatibilità con il quadro costituzionale nazionale. Mi limito a segnalare, in questa prospettiva, tre profili di interesse.

Il primo profilo concerne il fondamento dell'intervento regolamentare e le finalità che il medesimo si propone di perseguire. Da questo punto di vista, non si intravedono elementi di contrasto con il quadro costituzionale. La proposta di regolamento è senz'altro esercizio di competenze spettanti all'Unione in tema di libera circolazione, da un lato, e non pregiudica il riconoscimento di diritti costituzionali in ambito nazionale, dall'altro.

In particolare, la disciplina del certificato verde digitale non rappresenta un ostacolo alla libertà di circolazione dei cittadini europei ma appare, al contrario, come uno strumento volto a facilitare il godimento di tale libertà, in linea con gli obiettivi dei Trattati UE. L'emergenza pandemica, infatti, ha condotto gli Stati membri ad adottare misure di chiusura dei territori nazionali, secondo quanto stabilito dalla direttiva 2004/38/CE, la quale, com'è noto, nel dettare norme specifiche in materia di diritto di circolazione e di soggiorno dei cittadini UE (e dei loro familiari) negli Stati membri, consente ai medesimi Stati di limitare tale diritto, tra l'altro, per ragioni di sanità pubblica. È dunque l'assetto attuale, in ragione dell'emergenza sanitaria, ad aver compresso la libertà di circolazione tra gli Stati, analogamente a quanto avvenuto in ambito infrastatuale. Il certificato verde digitale dovrebbe contribuire ad agevolare il processo di

riapertura delle frontiere nazionali e la ripresa delle attività connesse agli spostamenti dei cittadini nei paesi europei. Ciò dovrebbe condurre ad una riespansione (e non ad una limitazione) delle libertà individuali.

Ad un primo esame, lungo questo versante, non paiono quindi sussistere profili di contrasto con il quadro costituzionale interno, a condizione che la procedura e le modalità di rilascio, verifica e accettazione del certificato verde digitale siano rispettosi, da un lato, del principio di eguaglianza e di non discriminazione, dall'altro, della tutela della riservatezza e della protezione dei dati personali.

4. La seconda osservazione riguarda la natura del CVD. Credo debba sottolinearsi, infatti, che il CVD non è un passaporto vaccinale e non va confuso con esso.

È vero che l'espressione passaporto vaccinale è stata utilizzata nelle ultime settimane (nel dibattito, sulla stampa) per evocare "oggetti" diversi, istituti non comparabili sul piano giuridico. E tuttavia, l'idea di un passaporto collegato alla sottoposizione ad un vaccino porta con sé l'inesatta convinzione che in assenza di esso, e quindi in assenza di vaccinazione, sia impedita la circolazione in un determinato territorio (in questo caso, nel territorio dell'intera Unione). Ma così non è, per una pluralità di ragioni che di seguito richiamerò brevemente.

Anzitutto, questo certificato non riguarda solo coloro che sono vaccinati ma riguarda anche coloro che sono guariti dalla malattia e coloro che si sono sottoposti ad alcuni test o tamponi considerati attendibili ai fini della verifica della non contagiosità del soggetto. Da questo punto di vista, quindi, non possono riferirsi al CVD le preoccupazioni emerse nel dibattito delle ultime settimane circa possibili effetti "discriminatori" (tra vaccinati e non vaccinati "involontari") che conseguirebbero all'introduzione di un "passaporto vaccinale" per recarsi all'estero o per accedere allo svolgimento di talune attività sul territorio italiano.

In secondo luogo, il CVD non è nemmeno un "passaporto" in senso stretto, dal momento che non garantisce un diritto di circolare negli Stati membri che si sovrapponga alle scelte che ciascuno Stato membro compie per la circolazione dei propri cittadini. Quindi non aggiunge nulla rispetto al diritto all'espatrio e, d'altro lato, non assicura nemmeno un diritto all'ingresso negli altri Stati membri perché tutto ciò resta appannaggio delle scelte legislative dei singoli ordinamenti nazionali nel rispetto del diritto primario dell'Unione europea. Piuttosto, gli Stati membri attraverso il regolamento di cui discutiamo non potranno discriminare i cittadini degli

altri Stati membri rispetto ai propri cittadini: a parità di certificazione vanno trattati alla stessa maniera.

Infine, il mancato possesso del certificato verde vaccinale non impedisce comunque, di per sé, la libera circolazione dei cittadini europei all'interno di Stati diversi da quello di appartenenza. Infatti, chi non è vaccinato perché non può o non vuole, in base a quanto si dice nelle premesse al regolamento, deve poter continuare a circolare, ove necessario assoggettandosi alle restrizioni previste dai singoli Stati membri (quali i test obbligatori o la quarantena).

5. Un'ultima considerazione deve poi dedicarsi alla compatibilità con la disciplina costituzionale nazionale in tema di diritto alla salute e quindi, in particolare, con l'art. 32 Cost.

Le considerazioni fin qui svolte hanno evidenziato come la disciplina sul CVD non abbia un'incidenza diretta sul diritto alla salute, nel senso che il certificato unico europeo non configura una misura in grado di restringere la libertà di cura dei cittadini europei e non introduce alcun obbligo vaccinale. La scelta sul carattere volontario o obbligatorio dei trattamenti sanitari (di tutti i trattamenti sanitari, non solo del vaccino anti-Covid) spetta, infatti, alle legislazioni nazionali. Per l'ordinamento italiano, tale decisione è riservata alla fonte primaria in base all'art. 32, comma 2, Cost., ed è affiancata da una serie di garanzie che limitano la "piena" discrezionalità legislativa. Tra queste, il necessario rispetto della persona umana.

Attualmente, come sappiamo, l'obbligo di vaccinazione è previsto solo per alcune categorie, e cioè per gli operatori sanitari, ai sensi del d.-l. n. 44/2021, in attesa di conversione in legge. Per gli altri cittadini la vaccinazione rientra tra quelle facoltative, anche se fortemente raccomandata. Da questo punto di vista, la proposta di regolamento in esame non impatta sul quadro costituzionale né modifica le scelte nazionali sul carattere volontario o obbligatorio della misura profilattica, in conformità alle stesse previsioni del diritto primario dell'Unione ed in particolare dell'art. 168, comma 7, TUE, secondo il quale, tra l'altro, la definizione della politica sanitaria e l'organizzazione dei servizi sanitari restano nella responsabilità degli Stati membri.