

La proposta europea di certificato verde digitale: per un ritorno alla libera circolazione nel contesto pandemico. Audizione informale innanzi alla I Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*

di Simona Cacace – Ricercatore di Diritto privato nell'Università di Brescia

La 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 (c.d. certificato verde digitale)’ riguarda in particolare tre tipologie di certificati: i certificati di vaccinazione; i certificati di test e i certificati di guarigione¹.

Il possesso del certificato verde digitale non rappresenta una ulteriore ed ennesima restrizione al diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, onde limitare la diffusione del virus. Tutt'al contrario, tale certificato si presenta quale strumento per agevolare la libera circolazione e per consentire il superamento delle limitazioni attualmente in vigore: nella

* Si riporta qui, con l'aggiunta di un apparato minimo di note bibliografiche, il testo dell'intervento svolto il 20 aprile 2021 nel corso delle audizioni informali innanzi alla I Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica in merito alle proposte di regolamento dell'Unione europea COM(2021)130, ‘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)’ e COM(2021)140, ‘su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili relativi alla vaccinazione, ai test e alla guarigione 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).

¹ V. al riguardo anche G. GRASSO, “Certificato verde digitale”, “Passaporto vaccinale” e diritto costituzionale: prime considerazioni, in *Corti supreme e salute*, 8 aprile 2021; e G. D'ALESSANDRO, *In tema di misure per il ripristino dell'esercizio del diritto di libera circolazione nell'UE durante la pandemia di COVID-19. Appunti per l'audizione innanzi la I Commissione (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sulle proposte di regolamento UE sul c.d. “certificato verde digitale” – 8 aprile 2021*, in *Oss. cost. AIC*, 4 maggio 2021.

specie, restrizioni all'ingresso di uno Stato membro o previsioni, per i viaggiatori transfrontalieri, di un obbligo di quarantena/autoisolamento o di sottoposizione a test diagnostico.

Al settimo considerando del Regolamento, si legge infatti che 'la libera circolazione delle persone che non costituiscono un rischio per la salute pubblica, ad esempio perché sono immuni da SARS-CoV-2 e non possono trasmetterlo, non dovrebbe essere soggetta a restrizioni, poiché queste ultime non sarebbero necessarie a conseguire l'obiettivo perseguito'. E l'obiettivo perseguito è, appunto, la protezione della salute pubblica, nel rispetto dei principi di proporzionalità, di sussidiarietà e di non discriminazione.

Misure unilaterali del singolo Stato membro potrebbero causare invece perturbazioni significative all'esercizio dei diritti di libera circolazione, a fronte di una vasta gamma di formati diversi di documenti attestanti lo stato di vaccinazione di una persona o i suoi test o la sua eventuale guarigione, con conseguente impossibilità di raggiungere un'uniformazione europea che invece appare obiettivo irrinunciabile e prioritario, in considerazione del carattere mondiale della pandemia in corso.

Il Regolamento per converso prevede che, qualora gli Stati membri accettino uno di questi certificati come base per non applicare le restrizioni messe in atto sulla libera circolazione, essi dovrebbero essere parimenti tenuti ad accettare certificati rilasciati da altri Stati in conformità del Regolamento stesso.

Tale accettazione deve peraltro avvenire alle medesime condizioni: per esempio, se uno Stato membro considerasse sufficiente la somministrazione di una sola dose di vaccino, dovrebbe farlo anche per i titolari di un certificato verde digitale indicante una sola dose dello stesso vaccino.

In alcun modo dunque è interessata la libertà del singolo Stato membro nelle decisioni attinenti all'adozione delle restrizioni di cui sopra e alla previsione della possibilità, per i soggetti in grado di dimostrare determinate condizioni di salute, di non sottostare a tali limitazioni. Siffatta libertà si spinge fino a consentire al singolo ordinamento nazionale, salva la procedura di previa notifica di cui all'art. 10 del Regolamento, di negare l'ingresso sul proprio territorio anche ai titolari di certificato verde digitale o di imporre loro lo stesso le restrizioni della quarantena, dell'autoisolamento o della sottoposizione a test diagnostico².

² V. la Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio del 13 ottobre 2020, *per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia da Covid-19*, in *G.U.U.E.*, 14 ottobre 2020, con cui si auspica, da parte degli Stati membri, l'applicazione di principi e criteri comuni.

Pur così ampiamente riconoscendo e preservando il potere discrezionale statale, la disciplina del certificato verde digitale rappresenta comunque uno strumento che agevola e certamente incentiva un ritorno alla libera circolazione, standardizzando le tre tipologie di certificato e garantendone immediata intelligibilità, sicurezza ed autenticità³.

Non si ravvisano peraltro violazioni della dignità e dell'autodeterminazione individuale dei soggetti potenzialmente coinvolti. La sottoposizione ad un trattamento sanitario – nel caso in particolare del certificato di vaccinazione e del certificato di test – rappresenta la condizione per una circolazione libera dalle restrizioni previste dallo Stato nazionale di destinazione. Il soggetto può però rifiutare tale invasione della sfera d'integrità psicofisica individuale ed esercitare il proprio diritto di autodeterminazione in ambito sanitario negando il consenso al trattamento. In questa ipotesi, la sua libertà di circolazione non è irrimediabilmente pregiudicata, bensì viene assoggettata ad altro tipo di cautele e restrizioni, quali la quarantena o l'autoisolamento, che paiono ragionevoli alla luce del principio di proporzionalità e del bilanciamento fra i beni giuridici interessati: la tutela della salute pubblica in un contesto pandemico, da una parte, la libertà di movimento dei cittadini europei e il diritto di ciascuno di decidere sul proprio corpo, dall'altra.

L'alternatività dei tre certificati è dettata anch'essa dall'intento di preservare la libertà delle scelte individuali di ordine sanitario, là dove sia possibile dimostrare con altri mezzi, diversi dalla vaccinazione, il rispetto degli obblighi di legge relativi alla salute pubblica.

Il certificato verde digitale garantisce infatti pari libertà di circolazione non solo a coloro cui ancora non sia stata offerta la possibilità di vaccinarsi o a coloro che comunque, per motivi di salute, non potranno vaccinarsi, ma anche a quei soggetti che vaccinarsi non abbiano voluto⁴.

³ Cfr. M. BORRACCETTI, *La gestione delle frontiere ai tempi del coronavirus*, in *Quad. cost.*, 2020, p. 433 ss.; e T. CERRUTI, *Libertà di circolazione e pandemia: servirà un passaporto-covid per attraversare i confini dell'Unione Europea?*, in *Rivista AIC*, 2021, p. 17.

⁴ Cfr. A. CIONI, *La corsa al vaccino contro il covid-19. Qualche considerazione fra requisiti per l'autorizzazione e regole di responsabilità*, in *Resp. civ. prev.*, 2020, p. 2017. V. anche il decreto del Tar Sicilia, sez. Catania, 13 febbraio 2021, n. 102, in *Dir. gius.*, 17 febbraio 2021; e D. TESTA, *TAR Sicilia (n. 102/2021): fondamenti del criterio di distribuzione del vaccino*, in *Ius in itinere*, 12 aprile 2021.

L'obbligatorietà del vaccino viene ritenuta imposizione inutile, se non controproducente: si esprime in tal senso la relazione dell'11 gennaio 2021 *Covid-19 vaccines: ethical, legal and practical considerations* della Commissione del Consiglio d'Europa per gli affari sociali, la salute e lo sviluppo sostenibile, la quale invita invece gli Stati a sviluppare strategie, ritenute più efficaci dello strumento coattivo, fondate sulla fiducia e su una comunicazione trasparente⁵.

L'alternatività delle tre certificazioni – che senz'altro soddisfa il principio di non discriminazione e che previene le obiezioni relative alla lentezza o alla inefficienza del piano vaccinale – non pare però pienamente convincente in termini di reale fungibilità di tali certificati in ordine all'obiettivo perseguito⁶.

La sottoposizione a vaccinazione non esclude difatti che il soggetto veicoli e trasmetta il virus. La libera circolazione dei vaccinati si concilia con l'obiettivo di tutela della salute pubblica solo in un contesto nel quale i vaccinati medesimi rappresentino una percentuale rilevante della popolazione.

Diversamente, la sottoposizione ad un test diagnostico offre la fotografia soltanto di un momento, senza alcuna indicazione o tantomeno garanzia rispetto a quanto accadrà in un tempo anche immediatamente successivo, e meglio si addice dunque all'ipotesi in cui sia necessario accertare le condizioni di salute del singolo rispetto ad un evento molto ben determinato, quale per esempio la partecipazione ad uno spettacolo.

Solo rispetto al certificato di guarigione sono indicate specifiche (il rilascio non prima dell'undicesimo giorno dal primo tampone positivo e validità per non più di 180 giorni) che dovrebbero assicurare al contempo in ordine alla immunità del soggetto e al fatto che questi non sia veicolo di infezione.

⁵ Così anche la Risoluzione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa n. 2361, *Covid-19 vaccines: ethical, legal and practical considerations*, 27 gennaio 2021. Parimenti cfr. il parere del Comitato Nazionale per la Bioetica *I vaccini e Covid-19: aspetti etici per la ricerca, il costo e la distribuzione*, 27 novembre 2020, e la mozione del medesimo Comitato *Urgenza vaccinale: aspetti bioetici*, 12 marzo 2021, nonché M. GENSABELLA FURNARI, *Vaccini e Covid-19: aspetti etici per la ricerca, il costo e la distribuzione. Note a margine del parere del Comitato Nazionale di Bioetica*, in *Giustizia Insieme*, 7 gennaio 2021.

In Italia, il d.l. n. 44/2021, *Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da Covid-19, in materia di vaccinazioni anti Sars-CoV2, di giustizia e di concorsi pubblici*, ha però introdotto l'obbligo vaccinale per «gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario che svolgono la loro attività nelle strutture sanitarie, sociosanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie, parafarmacie e negli studi professionali» (art. 4).

⁶ Così anche il Comitato Nazionale per la Bioetica nel parere *Passaporto, patentino, green pass nell'ambito della pandemia covid-19: aspetti bioetici*, 30 aprile 2021.

La regolamentazione del certificato di guarigione mette poi in risalto le lacune della disciplina degli altri due certificati, affidata ancora una volta alle scelte discrezionali statali: in ordine al rilascio del certificato di vaccinazione dopo la prima o dopo la seconda dose di vaccino e alla validità temporale del certificato di vaccinazione e del certificato di test. Parimenti, parrebbe necessario individuare un'età minima al di sotto della quale sia possibile la circolazione senza restrizioni anche in assenza di rilascio del certificato verde digitale: si pensi ai neonati di poche settimane o di pochi mesi, per i quali né è disponibile una vaccinazione né è forse indicata o necessaria la sottoposizione a tampone.

L'omessa predisposizione di una normativa in tal senso uniforme mi pare dunque un'occasione mancata, proprio al fine di tutelare efficacemente la salute pubblica e tanto più a fronte di una persistente incertezza scientifica riguardo a diversi profili del contesto pandemico, che ingenera nei cittadini confusione e mancanza di fiducia e di collaborazione.

In altri termini, il Regolamento offre un utile strumento interoperabile, senza però disciplinarne compiutamente l'efficacia.