



**Parere congiunto 04/2021
dell'EDPB e del GEPD 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)**

Cronologia delle versioni

Versione 1.1	8 aprile 2021	Piccole modifiche redazionali
Versione 1.0	31 marzo 2021	Adozione del parere congiunto

INDICE

1	CONTESTO DELLE PROPOSTE	4
2	OGGETTO DEL PARERE CONGIUNTO.....	5
3	CONSIDERAZIONI PRELIMINARI	6
4	LA NECESSITÀ DI UN QUADRO GIURIDICO COMPLETO.....	8
5	OSSERVAZIONI SPECIFICHE RELATIVE ALLA PROTEZIONE DEI DATI.....	11
5.1	Osservazioni generali	11
5.2	Categorie di dati personali	12
5.3	Adozione di misure tecniche e organizzative adeguate di tutela della vita privata e di sicurezza nel contesto della proposta.....	13
5.4	Identificazione dei titolari del trattamento e dei responsabili del trattamento	13
5.5	Trasparenza e diritti degli interessati	14
5.6	Conservazione dei dati.....	14
5.7	Trasferimenti internazionali di dati.....	14

Il comitato europeo per la protezione dei dati e il Garante europeo della protezione dei dati

visto l'articolo 42, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2018/1725, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE,

visto l'accordo SEE, in particolare l'allegato XI e il protocollo 37, modificati dalla decisione del comitato misto SEE n. 154/2018 del 6 luglio 2018,

vista la richiesta di un parere congiunto del Garante europeo della protezione dei dati e del comitato europeo per la protezione dei dati del 17 marzo 2021 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),

HANNO ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE CONGIUNTO

1 CONTESTO DELLE PROPOSTE

1. Il 17 marzo 2021 la Commissione ha pubblicato 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** (certificato verde digitale) ("la proposta"). La proposta e il suo allegato sono emanati in applicazione dell'articolo 21, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"), secondo cui ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri¹, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi.
2. Il 17 marzo 2021 la Commissione ha inoltre pubblicato 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 i cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti o regolarmente residenti nel territorio degli Stati membri durante la pandemia di COVID-19** (certificato verde digitale) ("la seconda proposta"). La seconda proposta è emanata in applicazione dell'articolo 77, paragrafo 2, lettera c), TFUE, secondo cui l'Unione sviluppa politiche che stabiliscono le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione.
3. Il comitato europeo per la protezione dei dati (EDPB) e il Garante europeo della protezione dei dati (GEPD) osservano che le proposte **si prefiggono di facilitare l'esercizio del diritto di libera circolazione nell'UE durante la pandemia di COVID-19 istituendo un quadro comune** per il rilascio, la verifica e

¹ I riferimenti agli "Stati membri" e all'"UE" contenuti in tutto il presente documento sono da intendersi rispettivamente come riferimenti agli "Stati membri del SEE" e al "SEE".

l'accettazione di certificati interoperabili relativi alla vaccinazione, ai test e alla guarigione dalla COVID-19, chiamato "certificato verde digitale".

4. Nella proposta si constata che per limitare la diffusione del virus gli Stati membri hanno adottato varie misure, alcune delle quali hanno inciso sul diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, quali le restrizioni all'ingresso o l'obbligo per i viaggiatori transfrontalieri di sottoporsi a quarantena². Si rileva inoltre che molti Stati membri hanno avviato o prevedono di avviare iniziative per il rilascio di certificati di vaccinazione³.
5. **L'EDPB e il GEPD osservano inoltre che le proposte impongono a tutti gli Stati membri dell'UE di utilizzare il quadro del certificato verde digitale e di rilasciare certificati allo scopo di agevolare l'esercizio del diritto di libera circolazione all'interno dell'Unione durante la pandemia di COVID-19.**
6. Il 17 marzo 2021 la Commissione ha chiesto un parere congiunto dell'EDPB e del GEPD, in base all'articolo 42, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2018/1725 ("EUDPR")⁴, sulla proposta e sulla seconda proposta (congiuntamente "le proposte").

2 OGGETTO DEL PARERE CONGIUNTO

7. Le proposte sono di particolare rilevanza perché incidono in modo significativo sulla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone in relazione al trattamento di dati personali. **L'oggetto del presente parere congiunto è limitato agli aspetti delle proposte relativi alla protezione dei dati di carattere personale, che rappresentano un aspetto fondamentale delle proposte stesse.**
8. A fini di chiarezza, poiché la seconda proposta si limita a garantire che gli Stati membri dell'UE applichino le norme stabilite nella proposta ai cittadini di paesi terzi che risiedono o soggiornano regolarmente nei loro territori e hanno il diritto di spostarsi in altri Stati membri ai sensi del diritto dell'UE, l'EDPB e il GEPD forniranno le loro raccomandazioni con particolare riguardo alla proposta. Ciò detto, le osservazioni generali e le considerazioni formulate nel presente parere congiunto si applicano pienamente a entrambe le proposte.
9. Senza entrare nel merito di altri importanti aspetti etici e sociali sui quali la proposta può avere un impatto in termini di rispetto dei diritti fondamentali, l'EDPB e il GEPD sottolineano che **è essenziale che la proposta sia coerente e non sia in alcun modo in conflitto con l'applicazione del regolamento generale sulla protezione dei dati ("GDPR")⁵**. Ciò è essenziale non solo ai fini della certezza del diritto, ma anche per evitare che la proposta abbia l'effetto di compromettere direttamente o indirettamente il diritto fondamentale alla protezione dei dati di carattere personale, sancito dall'articolo 16 TFUE e dall'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta").

² Cfr. considerando 3 della proposta.

³ Cfr. considerando 8 della proposta.

⁴ Regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE (GU L 295 del 21.11.2018, pag. 39).

⁵ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

10. In particolare, nel presente parere congiunto l'EDPB e il GEPD evidenzieranno gli ambiti in cui la proposta richiede un ulteriore allineamento con il quadro in materia di protezione dei dati dell'UE, anche al fine di evitare l'incertezza giuridica che si creerebbe se tali ambiti non fossero contemplati nella legislazione adottata.
11. L'EDPB e il GEPD sono a conoscenza del processo legislativo riguardante la proposta e ribadiscono ai legislatori la loro disponibilità a fornire ulteriori pareri e raccomandazioni nel corso dell'intero processo e a garantire in particolare: la certezza del diritto per le persone fisiche, la debita protezione dei dati di carattere personale degli interessati in linea con il TFUE, la Carta e la legislazione in materia di protezione dei dati.

3 CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

12. L'EDPB e il GEPD ricordano che la protezione dei dati non costituisce un ostacolo alla lotta all'attuale pandemia⁶. Inoltre la conformità con la normativa in materia di protezione dei dati contribuirà alla fiducia dei cittadini nei confronti del quadro istituito dalla proposta. Al contempo l'EDPB e il GEPD invitano la Commissione ad **adottare un approccio olistico ed etico riguardo alla proposta al fine di includervi tutte le questioni relative alla vita privata e alla protezione dei dati nonché ai diritti fondamentali in generale**. Inoltre, come già evidenziato, i principi generali di **efficacia, necessità⁷ e proporzionalità⁸** devono guidare qualsiasi misura adottata dagli Stati membri o dalle istituzioni dell'UE che comporti il trattamento dei dati personali per combattere la COVID-19⁹.
13. Il **Consiglio europeo**, nella sua dichiarazione del 25 febbraio 2021, **ha raccomandato l'adozione di un approccio comune ai certificati di vaccinazione**. Ha inoltre accolto con favore l'adozione delle due raccomandazioni del Consiglio sui viaggi all'interno dell'UE e verso l'UE, secondo le quali è possibile introdurre restrizioni conformemente ai principi di **proporzionalità** e di **non discriminazione** e tenendo conto della situazione specifica delle comunità transfrontaliere¹⁰.
14. L'EDPB e il GEPD sottolineano che si dovrebbe operare una distinzione chiara tra i termini "certificato di vaccinazione", che indica l'attestato rilasciato a una persona che ha ricevuto un vaccino anti COVID-19, e "certificato di immunità". A questo proposito si osserva che, al momento della preparazione del presente parere congiunto, il fatto che i vaccini anti COVID-19 (o la guarigione dal COVID-19) consentano di acquisire l'immunità e la durata di quest'ultima non risultano suffragati da molti dati scientifici. Pertanto il certificato verde digitale dovrebbe essere inteso semplicemente come prova verificabile di un atto sanitario o di un'anamnesi medica reali e corredati di data e ora, con il quale si agevolerà la libera circolazione dei cittadini dell'UE grazie al suo formato comune in tutti gli

⁶ Cfr. EDPB, *Dichiarazione sul trattamento dei dati personali nel contesto dell'epidemia da COVID-19*. Adottata il 19 marzo 2020.

⁷ Cfr. *Assessing the necessity of measures that limit the fundamental right to the protection of personal data: A Toolkit*, 11 aprile 2017.

⁸ Cfr. *EDPS Guidelines on assessing the proportionality of measures that limit the fundamental rights to privacy and to the protection of personal data*, 19 dicembre 2019.

⁹ Cfr. Linee-guida 04/2020 sull'uso dei dati di localizzazione e degli strumenti per il tracciamento dei contatti nel contesto dell'emergenza legata al COVID-19, punto 4; cfr. anche EDPB, *Dichiarazione sul trattamento dei dati personali nel contesto dell'epidemia da COVID-19*, 20 marzo 2020.

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/02/25/statement-of-the-members-of-the-european-council-on-covid-19-and-health-25-february-2021/>.

Stati membri. Tuttavia occorre cautela nel trarre conclusioni per quanto riguarda l'immunità o la contagiosità, poiché manca ancora un parere scientifico consolidato.

15. A tale proposito l'EDPB e il GEPD rammentano che l'Organizzazione mondiale della sanità ("OMS") nel suo *Interim position paper: considerations regarding proof of COVID-19 vaccination for international travellers*¹¹, del 5 febbraio 2021, ha dichiarato che "[...] **le autorità nazionali e gli operatori di trasporto non dovrebbero introdurre requisiti di prova della vaccinazione anti COVID-19 per i viaggi internazionali come condizione per la partenza o l'ingresso, poiché sono presenti ancora incognite critiche sull'efficacia della vaccinazione nel ridurre la trasmissione**" (grassetto aggiunto).
16. Nell'ambito delle discussioni in corso l'EDPB e il GEPD riconoscono che, al momento dell'emissione del presente parere congiunto, esistono opinioni divergenti riguardo al potenziale rischio di discriminazione derivante dall'uso dei certificati di vaccinazione¹². Sebbene la proposta non contempli esclusivamente i certificati di vaccinazione per attenuare il rischio di discriminazione, l'EDPB e il GEPD sottolineano la **mancanza di una valutazione d'impatto associata alla proposta**, sulla quale potrebbero fondarsi sia la definizione dell'impatto delle misure adottate sia l'**efficacia delle misure meno invasive già esistenti**.
17. Al contempo l'EDPB e il GEPD riconoscono che l'attuale situazione di emergenza causata dalla pandemia di COVID-19 ha creato rischi reali e importanti sia per l'esercizio del diritto di libera circolazione all'interno degli Stati membri, sia per la salute pubblica, a causa della mancanza di un approccio comune riguardo all'impiego di certificati interoperabili. Inoltre, come sostenuto da Europol, esiste un rischio elevato di falsificazione e vendita illecita di falsi certificati di test per COVID-19¹³. Secondo la proposta, il certificato verde digitale attenuerà tali rischi armonizzando la documentazione e adottando una serie di misure di sicurezza correlate. Inoltre occorre considerare che l'introduzione del certificato verde digitale non eliminerà il rischio di falsificazioni e quindi deve essere accompagnata dall'adozione di misure tecniche e organizzative adeguate di salvaguardia contro la manipolazione e la falsificazione dei certificati.
18. Tenendo conto delle precedenti considerazioni, l'EDPB e il GEPD riconoscono l'obiettivo legittimo della proposta di armonizzare la documentazione relativa al rilascio, alla verifica e all'accettazione del

¹¹ <https://www.who.int/news-room/articles-detail/interim-position-paper-considerations-regarding-proof-of-covid-19-vaccination-for-international-travellers>.

¹² Cfr. tra l'altro Ada Lovelace Institute, *What place should COVID-19 vaccine passports have in society?*, 17.2.2021. A pagina 2: "[i]l gruppo di esperti è giunto alla conclusione che al momento lo stato di vaccinazione non offre prove chiare o conclusive sul rischio di trasmissione da un individuo ad altri. Senza tali prove, non si può disporre di una base solida per un processo decisionale basato sul rischio e quindi **l'eventuale introduzione di un passaporto digitale non è attualmente giustificata**".

Di conseguenza, cfr. pag. 4: "[n]on si dovrebbero introdurre i passaporti digitali in mancanza di conoscenze sufficienti sul COVID-19, in particolare in merito all'effetto che i diversi vaccini (e i programmi di vaccinazione) hanno sulla trasmissione, alla durata della protezione e alla generalizzazione di questi effetti".

Occorre osservare altresì che: "se i passaporti vaccinali saranno considerati da alcuni come un modo per aumentare la libertà, per coloro che ne saranno privi equivarranno a una **negazione di libertà che sono concesse ad altri**. Pertanto si dovrebbero illustrare chiaramente le giustificazioni sia per l'allentamento delle attuali restrizioni concesso ad alcuni, sia per il loro mantenimento nei confronti di altri" (pag. 3). "Un passaporto vaccinale, come qui definito, consta di tre elementi: **informazioni sanitarie** (stato di vaccinazione, dimostrato ad esempio da un certificato), **verifica dell'identità** (per collegare il titolare a tale certificato) e **autorizzazione per consentire o impedire azioni** (un lasciapassare)". Si osserva che nessuno di questi aspetti, che sono pertinenti anche dal punto di vista della protezione dei dati, è definito in modo sufficientemente preciso nella proposta.

¹³ <https://www.europol.europa.eu/early-warning-notification-illicit-sales-of-false-negative-covid-19-test-certificates>.

certificato verde digitale all'interno dell'UE al fine di consentire la libera circolazione dei cittadini tra gli Stati membri dell'UE. Le raccomandazioni qui di seguito, che riguardano esclusivamente le disposizioni della proposta pertinenti dal punto di vista della protezione dei dati, sono comunque formulate con riserva delle discussioni scientifiche, giuridiche e sociali in corso.

19. L'EDPB e il GEPD accolgono con favore il fatto che la proposta preveda un certificato verde digitale che contempli le diverse condizioni cui sono soggetti i cittadini dell'UE e i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nell'UE (vaccinati, guariti e sottoposti a test), consentendo così di soddisfare i requisiti alternativi che possono essere imposti dagli Stati membri per eliminare le restrizioni all'esercizio del diritto di libera circolazione adottate per combattere la pandemia di COVID-19. Al contempo l'EDPB e il GEPD invitano la Commissione a chiarire che gli Stati membri dovrebbero accettare tutti e tre i tipi di certificati. Se così non fosse, si verrebbe a determinare una evidente discriminazione basata sui dati sanitari, con conseguente violazione dei diritti fondamentali.
20. L'EDPB e il GEPD sottolineano inoltre che la diffusione del certificato verde digitale deve in ogni caso prevedere anche misure per identificare e attenuare i rischi che potrebbero derivare dall'applicazione del quadro giuridico di riferimento e dal rilascio del certificato verde digitale, compresi eventuali usi secondari non previsti, in assenza di un'adeguata base giuridica a livello nazionale che rispetti gli articoli 7 e 8 della Carta e sia pienamente conforme al GDPR, come verrà spiegato in dettaglio nel prossimo capitolo.

4 LA NECESSITÀ DI UN QUADRO GIURIDICO COMPLETO

21. Ai sensi dell'articolo 52 della Carta, "*[n]el rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni [all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta] solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui*". Conformemente a tale disposto, **occorre analizzare attentamente se le misure introdotte dalla proposta siano conformi ai principi di necessità e proporzionalità**. In particolare la proposta dovrebbe raggiungere un giusto equilibrio tra gli obiettivi di interesse generale perseguiti dal certificato verde digitale e l'interesse individuale all'autodeterminazione nonché il rispetto dei diritti fondamentali alla vita privata, alla protezione dei dati e alla non discriminazione e altre libertà fondamentali, come la libertà di circolazione e di soggiorno.
22. La Commissione sostiene la proporzionalità della proposta adducendo il fatto che quest'ultima limita il trattamento dei dati personali al minimo necessario: infatti prevede che sui certificati da rilasciare figurino solo una serie limitata di dati personali (articolo 5 e allegato della proposta); stabilisce che i dati ottenuti mediante la verifica dei certificati non devono essere conservati (articolo 9); e definisce un quadro che non richiede la creazione e l'alimentazione di una banca dati centrale. Inoltre la proposta chiarisce che il certificato verde digitale e il quadro di reciproco affidamento su cui si fonda avranno un carattere temporaneo, poiché devono essere sospesi tramite un atto delegato della Commissione una volta cessata la pandemia di COVID-19 (articolo 15, paragrafo 2, della proposta) considerando che, a partire da tale momento, non vi sarebbe alcuna giustificazione per chiedere ai cittadini di presentare documenti sanitari nell'esercizio del diritto di libera circolazione.
23. Secondo l'EDPB e il GEPD, data la natura dell'interferenza nei diritti delle persone causata dalle misure previste dalla proposta, qualsiasi altro utilizzo del quadro di riferimento e del certificato verde digitale sulla base della normativa degli Stati membri, diverso da quello inteso a facilitare l'esercizio del diritto

di libera circolazione tra gli Stati membri dell'UE, esula dall'ambito della proposta¹⁴ e di conseguenza non è oggetto del parere congiunto dell'EDPB e del GEPD.

24. L'EDPB e il GEPD ritengono tuttavia che, se gli Stati membri dovessero comunque cercare di utilizzare il certificato verde digitale sulla base del diritto nazionale per finalità diverse da quella prevista, ossia facilitare la libera circolazione tra gli Stati membri dell'UE, ciò potrebbe comportare conseguenze inattese e rischi per i diritti fondamentali dei cittadini dell'UE. In effetti è già stata suggerita l'estensione dell'applicazione del certificato verde digitale ad altre situazioni per allentare le restrizioni attualmente in vigore e gli Stati membri potrebbero voler introdurre il certificato come requisito di fatto, ad esempio, per accedere ad esercizi commerciali, ristoranti, discoteche, luoghi di culto o palestre, oppure utilizzarlo in qualsiasi altro contesto, come quello lavorativo. Qualsiasi altro utilizzo del certificato verde digitale e del relativo quadro di riferimento, fondato su una base giuridica nazionale, non dovrebbe creare discriminazioni né in termini di diritto né in termini di fatto tra chi è stato vaccinato o è guarito dal COVID-19 e gli altri soggetti. Per tale motivo **L'EDPB e il GEPD sottolineano che ogni altro possibile uso del quadro di riferimento, del certificato verde digitale e dei dati personali ad esso correlati a livello di Stati membri deve rispettare gli articoli 7 e 8 della Carta ed essere conforme al GDPR, incluso l'articolo 6, paragrafo 4, dello stesso**¹⁵. Da qui deriva la necessità di una base giuridica adeguata nella legislazione degli Stati membri, che rispetti i principi di efficacia, necessità e proporzionalità e che includa garanzie forti e specifiche attuate in seguito a un'adeguata valutazione d'impatto, in particolare per evitare qualsiasi rischio di discriminazione¹⁶ e vietando la conservazione dei dati nel contesto del processo di verifica. Inoltre l'EDPB e il GEPD sottolineano che un tale sistema deve essere integrato in una politica sanitaria globale. L'EDPB e il GEPD ritengono che la suddetta base giuridica nel diritto degli Stati membri debba includere almeno disposizioni specifiche che identifichino chiaramente l'ambito e la portata del trattamento, la finalità specifica in questione, le categorie di soggetti che possono verificare il certificato nonché le garanzie pertinenti per prevenire abusi, tenendo conto dei rischi per i diritti e le libertà degli interessati¹⁷. Come chiarito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, la necessità di disporre di garanzie è tanto più importante allorché i dati personali sono soggetti a trattamento automatizzato e quando è in gioco la protezione di quella categoria particolare di dati personali che sono i dati sensibili¹⁸.
25. Poiché la base giuridica per qualsiasi trattamento ulteriore dipenderà dalla compatibilità con la base giuridica stabilita con riguardo alla finalità primaria a livello dell'UE, l'EDPB e il GEPD ricordano l'importanza di definire chiaramente la/le finalità del certificato verde digitale nella proposta. Come affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (Grande Sezione) nella sentenza dell'8 aprile 2014 nella causa *Digital Rights Ireland*, in particolare ai punti 61-62, "[...] per quanto riguarda l'accesso delle autorità nazionali competenti ai dati e al loro uso ulteriore, la direttiva 2006/24 non contiene le

¹⁴ Cfr. considerando 37 della proposta.

¹⁵ In conformità dell'articolo 6, paragrafo 4, GDPR, i dati personali possono essere trattati con finalità diverse da quelle per cui sono stati raccolti se a stabilirlo è un atto legislativo dell'Unione o dello Stato membro, che costituisca una misura necessaria e proporzionata in una società democratica per salvaguardare gli obiettivi di cui all'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento.

¹⁶ A parere dell'EDPB e del GEPD gli Stati membri dovrebbero in particolare tenere conto del rischio di discriminazione che potrebbe derivare dai livelli diversi di disponibilità e accesso ai vaccini per le persone nell'UE, dalla disponibilità di test a basso costo come alternativa alla vaccinazione ecc.

¹⁷ Per ulteriori esempi di garanzie cfr. il documento dell'EDPB intitolato *Guidelines 10/2020 on restrictions under Article 23 GDPR*.

¹⁸ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 6 ottobre 2020, *La Quadrature du Net e.a.*, cause riunite C-511/18, C-512/18 e C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791, punto 132.

condizioni sostanziali e procedurali ad esso relative. **L'articolo 4 della direttiva, che regola l'accesso di tali autorità ai dati conservati, non stabilisce espressamente che tale accesso e l'uso ulteriore dei dati di cui trattasi debbano essere strettamente limitati a fini di prevenzione e di accertamento di reati gravi delimitati con precisione [per il regolamento, finalità chiaramente definite] [...], ma si limita a prevedere che ciascuno Stato membro definisca le procedure da seguire e le condizioni da rispettare per avere accesso ai dati conservati in conformità dei criteri di necessità e di proporzionalità**" (grassetto aggiunto).

26. L'EDPB e il GEPD ritengono che una descrizione dettagliata della/delle finalità della misura prevista non solo sia un prerequisito per il criterio di proporzionalità, ma contribuisca anche a dimostrare la conformità con il primo requisito dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, ossia la qualità della legge¹⁹. A questo proposito **ritengono che la proposta potrebbe definire meglio la finalità del certificato verde digitale e prevedere un meccanismo per il monitoraggio dell'uso del certificato (composto dai tre sottocertificati) da parte degli Stati membri.**
27. L'EDPB e il GEPD sottolineano che il certificato verde digitale non conterrà solo le informazioni sensibili emerse nel documento stesso, ma anche informazioni sensibili che possono essere ottenute per deduzione. Ad esempio, data la situazione diversificata delle fasi di vaccinazione nei diversi Stati membri e dell'ordine di priorità, si può facilmente dedurre che un giovane che è stato vaccinato quando altri nella stessa fascia di età non lo sono stati presenta una caratteristica che giustifica la vaccinazione precoce, come l'immunodepressione o una malattia cronica²⁰.
28. Inoltre l'EDPB e il GEPD sono del parere che la **proposta debba prevedere espressamente che l'accesso ai dati e il loro utilizzo ulteriore da parte degli Stati membri una volta cessata la pandemia non siano consentiti in virtù della proposta stessa**, e che quest'ultima debba contenere chiare indicazioni al riguardo (compresa una clausola esplicita di riesame e di cessazione dell'efficacia per quanto riguarda l'uso del quadro e del certificato verde digitale, nonché il coinvolgimento di organismi di monitoraggio scientifico dell'assistenza sanitaria chiamati a rilasciare un parere formale nel contesto dell'uso del certificato o dei certificati).
29. Infine l'EDPB e il GEPD ritengono che il considerando 42 e l'articolo 15 della proposta debbano essere modificati per escludere qualsiasi uso futuro del certificato verde digitale una volta cessata la pandemia e limitare l'ambito di applicazione della proposta stessa all'attuale pandemia di COVID-19 e al virus SARS-CoV-2. A questo proposito l'EDPB e il GEPD sono contrari alla possibilità prevista dall'articolo 15 della proposta, secondo cui la Commissione, tramite un atto delegato, può stabilire che la proposta si applichi nuovamente in futuro ove l'OMS dichiarasse un'emergenza di sanità

¹⁹ Come affermato nelle conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi, ECLI:EU:C:2016:656, punto 193, in merito al progetto di accordo tra il Canada e l'Unione europea sul trasferimento e il trattamento dei dati del codice di prenotazione: "Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, tale espressione richiede, in sostanza, che la misura in questione sia **accessibile e sufficientemente prevedibile**, ossia, in altri termini, che **essa utilizzi termini abbastanza chiari per indicare a tutti in modo sufficiente in quali circostanze e a quali condizioni essa autorizza le autorità pubbliche a ricorrere a misure che incidano sui loro diritti tutelati dalla CEDU**" (grassetto aggiunto). A questo proposito cfr. anche Corte EDU, 24 gennaio 2019, *Catt c. Regno Unito*, punto 6 dell'opinione concordante del giudice Koskelo, alla quale si è associato il giudice Felici, "i principi generali della normativa in materia di protezione dei dati, come quelli che richiedono che i dati da trattare debbano essere adeguati, pertinenti e non eccessivi rispetto a tale finalità, **si diluiscono, eventualmente fino all'irrelevanza pratica, laddove la finalità stessa sia lasciata senza alcuna definizione o limitazione significativa**" (grassetto aggiunto).

²⁰ Cfr. Cofone N. Ignacio, *Containment Apps: Immunity Passports and Contact Tracing Surveillance*, 16 gennaio 2021, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3767301.

pubblica di portata internazionale in relazione al SARS-CoV-2, "*a una sua variante o a malattie infettive simili con un potenziale epidemico*". L'EDPB e il GEPD ritengono opportuno sopprimere la frase sottolineata al fine di rispettare il principio della limitazione della finalità e **limitare l'ambito di applicazione della proposta all'attuale pandemia di COVID-19 e alla finalità di facilitare la libera circolazione delle persone (che va definita ulteriormente e accompagnata da garanzie, tra cui quelle specificate nel presente parere congiunto, ma non solo) nella situazione attuale.**

5 OSSERVAZIONI SPECIFICHE RELATIVE ALLA PROTEZIONE DEI DATI

5.1 Osservazioni generali

30. Innanzitutto l'EDPB e il GEPD sottolineano che questa proposta non consente e non deve comportare la creazione di alcun tipo di banca dati centrale di dati personali a livello dell'UE con il pretesto di istituire il quadro del certificato verde digitale.
31. **In virtù del considerando 14, dell'articolo 5, paragrafo 1 e dell'articolo 6, paragrafo 1, della proposta, "[...] [è] opportuno che gli Stati membri rilascino i certificati che costituiscono il certificato verde digitale automaticamente o su richiesta [...]".** A questo proposito l'EDPB e il GEPD raccomandano di chiarire nella proposta se il certificato verde digitale sarà creato automaticamente ma fornito solo su richiesta dell'interessato o se sarà rilasciato solo su richiesta di quest'ultimo.
32. **Inoltre, a parere dell'EDPB e del GEPD i certificati dovrebbero necessariamente essere disponibili sia in formato digitale sia in formato cartaceo, per garantire l'inclusione di tutti i cittadini.** Si raccomanda di rafforzare la formulazione del considerando 14 e dell'articolo 3, paragrafo 2, della proposta a tal riguardo.
33. L'EDPB e il GEPD si compiacciono che il **considerando 15 della proposta** riconosca esplicitamente che la conformità con la legislazione dell'Unione in materia di protezione dei dati è fondamentale per l'accettazione transfrontaliera dei tre tipi di certificati proposti (ossia il certificato di vaccinazione, il certificato di test e il certificato di guarigione). Inoltre il considerando 38 della proposta prevede che "*[s]econdo il principio della minimizzazione dei dati personali, è opportuno che i certificati contengano soltanto i dati personali necessari per agevolare l'esercizio del diritto di libera circolazione all'interno dell'Unione durante la pandemia di COVID-19*".
34. L'EDPB e il GEPD riconoscono che il **considerando 37 della proposta** stabilisce che l'articolo 6, paragrafo 1, lettera c), e l'articolo 9, paragrafo 2, lettera g), GDPR costituiscono la base giuridica per il trattamento dei dati personali, per il rilascio e la verifica dei certificati interoperabili. A questo proposito l'EDPB e il GEPD raccomandano di includere la suddetta base giuridica o, in alternativa, un riferimento alla conformità con il GDPR anche nel testo principale della proposta, in particolare nell'articolo 1, secondo comma, e nell'articolo 8, lettera b), della proposta.
35. **Ai sensi del considerando 39 della proposta, "[a]i fini del presente regolamento, i dati personali possono essere trasmessi o scambiati a livello transfrontaliero con il solo scopo di ottenere le informazioni necessarie per comprovare e verificare lo stato di vaccinazione, test o guarigione del titolare".** L'EDPB e il GEPD osservano che, in termini di interoperabilità, è opportuno specificare ulteriormente la terminologia "dati personali", in particolare allineandola agli orientamenti della rete eHealth a tal riguardo. In linea con il principio della protezione dei dati per impostazione predefinita, qualora sia tecnicamente possibile, si devono utilizzare per impostazione predefinita tecniche di verifica che non richiedono la trasmissione di dati personali.

36. L'EDPS e il GEPD osservano che occorre adeguare il **considerando 47 della proposta** al fine di riflettere la richiesta della Commissione di una consultazione congiunta dell'EDPS e del GEPD in linea con l'articolo 42, paragrafo 2, EUDPR.
37. L'EDPB e il GEPD accolgono con favore il fatto che l'**articolo 3, paragrafo 3, della proposta** consenta ai cittadini di ottenere gratuitamente i certificati e nuovi certificati se i dati personali figuranti nel certificato verde digitale non sono, o non sono più, esatti o aggiornati, o se il certificato non è più a disposizione del titolare. L'EDPB e il GEPD raccomandano di chiarire in questa disposizione che il certificato e le sue modifiche sono rilasciati **su richiesta dell'interessato**.
38. Infine l'EDPB e il GEPD osservano che la definizione aggiuntiva di "interoperabilità" dell'**articolo 2, paragrafo 6, della proposta** manca di chiarezza, nella misura in cui i certificati verdi digitali sono basati sulle norme del regolamento eIDAS e sul programma ISA2 (in precedenza IDABC e ISA) concernente il quadro europeo di interoperabilità.

5.2 Categorie di dati personali

39. L'EDPB e il GEPD osservano che l'allegato I stabilisce le categorie e i campi dati relativi ai dati personali da trattare nel quadro del certificato verde digitale. A questo proposito **si ritiene che la proposta non definisca con chiarezza la necessità di tali specifici campi dati**. Inoltre l'EDPB e il GEPD ritengono che debba essere ulteriormente chiarito se tutte le categorie di dati personali di cui all'allegato I debbano anche essere incluse nel codice QR dei certificati, sia digitali che cartacei. Un approccio che preveda serie distinte di dati completi e di codici QR può migliorare la minimizzazione dei dati nei diversi contesti di impiego. Inoltre, per quanto riguarda l'efficacia del certificato verde digitale, si osserva che non è specificata la data di scadenza della validità di ogni "certificato" (ad eccezione del "certificato di guarigione"). Quest'ultimo aspetto è legato, dal punto di vista della protezione dei dati, alla mancata indicazione dei periodi di conservazione dei dati.
40. Alla luce di tali considerazioni, più specificamente per quanto riguarda il certificato di vaccinazione, l'EDPB e il GEPD ritengono che la proposta debba fornire, nei considerando, ulteriori giustificazioni a sostegno della necessità di includere nel certificato campi dati quali il medicinale vaccinale, il titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio del vaccino o il fabbricante del vaccino e il numero in una serie di vaccinazioni/dosi al fine di agevolare l'esercizio del diritto di libera circolazione all'interno dell'UE durante la pandemia di COVID-19. Si osserva inoltre che la mancanza di armonizzazione nella proposta potrebbe ostacolare l'obiettivo di agevolare l'esercizio del diritto di libera circolazione da parte dei cittadini dell'UE.
41. In aggiunta l'EDPB e il GEPD rilevano che, in linea con l'articolo 5, paragrafo 2, l'articolo 6, paragrafo 2, e l'articolo 7, paragrafi 1 e 2, della proposta, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati aggiungendo, modificando o rimuovendo campi dati rispetto alle categorie di dati personali dei tre tipi di certificati. Qualsiasi modifica dei campi dati potrebbe invalidare la valutazione d'impatto, richiedendo così una nuova valutazione del rischio. A questo proposito **l'EDPB e il GEPD ritengono che tramite l'adozione di atti delegati debbano essere aggiunti solo campi dati più dettagliati (sottocategorie di dati) che rientrano nelle categorie di dati già definite**. Quando saranno proposti tali atti delegati, sarà opportuno consultare il GEPD (e, se del caso, l'EDPB).
42. Infine, come già menzionato nel contesto della limitazione della finalità della proposta, l'EDPB e il GEPD osservano che il punto 3, lettera c), dell'allegato include, come campo dati del certificato, la "malattia o agente da cui il cittadino è guarito". A questo proposito **l'EDPB e il GEPD ritengono che, dato l'ambito di applicazione della proposta e il contesto della pandemia di COVID-19 che stiamo**

attualmente fronteggiando, l'informazione relativa alla malattia o all'agente da cui il cittadino è guarito debba limitarsi al COVID-19, comprese le sue varianti.

5.3 Adozione di misure tecniche e organizzative adeguate di tutela della vita privata e di sicurezza nel contesto della proposta

43. L'EDPB e il GEPD osservano che, nonostante la natura sensibile dei dati personali che saranno inclusi nel certificato verde digitale, la proposta (all'articolo 8) rimette a un atto di esecuzione della Commissione la decisione in merito ai requisiti e alle misure di tutela della vita privata e di sicurezza cui il certificato verde digitale dovrebbe conformarsi.
44. L'EDPB e il GEPD ritengono che **la proposta debba stabilire che i titolari del trattamento e i responsabili del trattamento adottino misure tecniche e organizzative adeguate** per garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio del trattamento in linea con l'articolo 32 GDPR. Tali misure dovrebbero ad esempio prendere in considerazione l'istituzione di procedure per testare, verificare e valutare regolarmente l'efficacia delle disposizioni adottate per la tutela della vita privata e la sicurezza. Si osserva infatti che queste misure sono finalizzate a integrare nel trattamento le garanzie necessarie per proteggere i diritti degli interessati. In linea con l'articolo 8 della proposta **si potrebbe prevedere un'ulteriore specificazione delle misure obbligatorie tramite atti di esecuzione** adottati dalla Commissione.
45. L'EDPB e il GEPD ricordano che dovrebbero essere messe in atto misure tecniche e organizzative adeguate di tutela della vita privata e di sicurezza, come menzionato in precedenza, sia al momento di determinare i mezzi del trattamento sia all'atto del trattamento stesso, in linea con i principi della protezione dei dati fin dalla progettazione e per impostazione predefinita di cui all'articolo 25 GDPR.
46. Per quanto riguarda l'adozione da parte della Commissione di atti di esecuzione che prevedono ulteriori specifiche tecniche dei tipi di certificati proposti, l'EDPB e il GEPD ricordano l'obbligo della Commissione di consultare l'EDPB e il GEPD (se del caso) in linea con l'articolo 42 EUDPR.
47. Infine, per motivi di coerenza con la formulazione del GDPR e data la rilevanza dell'adozione di misure tecniche e organizzative adeguate nel contesto della proposta, l'EDPB e il GEPD suggeriscono di aggiungere al titolo dell'articolo 8 la dicitura "e misure tecniche e organizzative".

5.4 Identificazione dei titolari del trattamento e dei responsabili del trattamento

48. L'EDPB e il GEPD accolgono con favore il fatto che la proposta fornisca un punto di partenza per il chiarimento dei ruoli di titolare del trattamento e di responsabile del trattamento nel contesto del quadro del certificato verde digitale. A questo proposito si osserva che, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 4, della proposta, le **autorità competenti per il rilascio** del certificato verde digitale di cui all'articolo 3 **sono considerate titolari del trattamento** ai sensi dell'articolo 4, punto 7, GDPR. Inoltre l'articolo 8, lettera g), della proposta prevede che la Commissione adotti atti di esecuzione contenenti le specifiche tecniche e le norme per ripartire le responsabilità tra i titolari del trattamento e per quanto riguarda i responsabili del trattamento.
49. Data la rilevanza del certificato verde digitale nel contesto dell'esercizio del diritto di libera circolazione e tenendo conto del possibile uso del certificato in più Stati membri (ad esempio quando si viaggia attraverso vari Stati membri), **l'EDPB e il GEPD raccomandano che la proposta specifichi che dev'essere reso pubblico un elenco di tutti i soggetti che si prevede agiscano come titolari del trattamento, responsabili del trattamento e destinatari dei dati personali nel singolo Stato membro** (diversi dalle autorità competenti per il rilascio dei certificati di cui all'articolo 9, paragrafo 4, della

proposta). Ciò consentirà ai cittadini dell'UE che fanno uso del certificato verde digitale di conoscere l'identità del soggetto cui possono rivolgersi per l'esercizio dei loro diritti alla protezione dei dati ai sensi del GDPR, compreso in particolare il diritto di ricevere informazioni trasparenti sulle modalità di esercizio dei diritti dell'interessato in relazione al trattamento dei dati personali.

50. Infine l'EDBP e il GEPD raccomandano di chiarire nella **proposta il ruolo della Commissione ai sensi della normativa in materia di protezione dei dati nel contesto del quadro di fiducia che garantisce l'interoperabilità tra i certificati.**

5.5 [Trasparenza e diritti degli interessati](#)

51. L'EDPB e il GEPD accolgono con favore l'articolo 3, paragrafo 2, della proposta, in base al quale "[l]e informazioni figuranti nei certificati sono espresse anche in formato leggibile all'uomo". A causa della sensibilità dei dati in questione, l'EDPB e il GEPD raccomandano alla Commissione di garantire che si delinei in modo chiaro la trasparenza dei processi, affinché i cittadini possano esercitare i loro diritti alla protezione dei dati.
52. L'EDPB e il GEPD accolgono con favore l'articolo 3, paragrafo 3, della proposta, in base al quale "[i]l titolare del certificato ha diritto di chiedere il rilascio di un nuovo certificato se i dati personali figuranti nel certificato precedentemente rilasciato non sono, o non sono più, esatti o aggiornati [...]", poiché è in linea con l'articolo 5, paragrafo 1, lettera d), e l'articolo 16 GDPR.

5.6 [Conservazione dei dati](#)

53. L'EDPB e il GEPD accolgono con favore il considerando 40 della proposta in cui si afferma che "[i]l presente regolamento **non crea una base giuridica** che autorizzi lo Stato membro di destinazione, o gli operatori di servizi di trasporto passeggeri transfrontalieri tenuti, a norma del diritto nazionale, ad attuare determinate misure di sanità pubblica durante la pandemia di COVID-19, **a conservare i dati personali ottenuti dal certificato**" e l'articolo 9, paragrafo 3, della proposta che afferma esplicitamente che "[i] dati personali trattati ai fini del rilascio dei certificati di cui all'articolo 3, compreso il rilascio di un nuovo certificato, non sono conservati più a lungo del necessario per il loro scopo e in nessun caso oltre il periodo durante il quale i certificati possono essere utilizzati per esercitare il diritto di libera circolazione", in quanto entrambi sono in linea con il principio della limitazione della conservazione dei dati del GDPR.
54. L'EDPB e il GEPD ricordano che la conservazione dei dati personali da parte delle autorità di rilascio dovrebbe rispettare i principi stabiliti nell'articolo 5, paragrafo 1, lettera e), GDPR e che, ove possibile, si dovrebbero definire esplicitamente periodi specifici di conservazione dei dati. Se ciò non fosse possibile, si dovrebbero almeno specificare i criteri specifici utilizzati per determinare tale periodo di conservazione. L'EDPB e il GEPD ritengono che, in ogni caso, il periodo di conservazione negli Stati membri non debba protrarsi oltre la fine della pandemia di COVID-19, in linea con l'articolo 15, paragrafo 2, della proposta.

5.7 [Trasferimenti internazionali di dati](#)

55. L'EDPB e il GEPD osservano che, ai sensi del considerando 39 della proposta, "[...] i dati personali possono essere trasmessi o scambiati a livello transfrontaliero con il solo scopo di ottenere le informazioni necessarie per comprovare e verificare lo stato di vaccinazione, test o guarigione del titolare del certificato [...]". Inoltre, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della proposta "[i]l quadro di fiducia garantisce, ove possibile, l'interoperabilità con i sistemi tecnologici istituiti a livello internazionale". Sulla base di questa formulazione, l'EDPB e il GEPD prendono atto che la proposta

aprirebbe la strada a potenziali trasferimenti internazionali di dati personali in determinate situazioni connesse all'attuazione del certificato verde digitale. L'EDPB e il GEPD ritengono che questi trasferimenti internazionali possano comportare un rischio aggiuntivo in termini di trattamento dei dati personali, in quanto i paesi terzi potrebbero fare un uso secondario dei dati scambiati nel quadro del certificato verde digitale. Pertanto **l'EDPB e il GEPD raccomandano di chiarire esplicitamente se e quando siano previsti trasferimenti internazionali di dati personali** e di includere garanzie nella legislazione per assicurare che i paesi terzi trattino i dati personali scambiati solo per le finalità specificate nella proposta.

Bruxelles, 31 marzo 2021

Per il comitato europeo per la protezione dei dati

La presidente

(Andrea Jelinek)

Per il Garante europeo della protezione dei dati

Il Garante europeo della protezione dei dati

(Wojciech Wiewiórowski)