

EDITORIALE

La tutela dei dati sensibili tra disciplina eurounitaria e legislazione territoriale.

Riflessioni sparse sulle aporie di una giurisprudenza costituzionale

di

Vincenzo Baldini*

1. È ritenuto, da autorevole dottrina, che l'interpretazione costituzionale in generale¹ e, in particolare quella che attiene ai diritti fondamentali, attinga sempre ad una specifica declinazione teoretica relativa a tali diritti². Se ciò è la regola, la decisione da cui prendono le mosse queste riflessioni (sent. n. 48/25), può senz'altro intendersi come un caso d'eccezione.

Con tale decisione la Corte costituzionale ha dichiarato in parte inammissibili e in parte infondate le questioni sollevate dallo Stato nel giudizio di costituzionalità radicato, nella forma dell'accesso in via principale, contro la l. r. Puglia n. 22/2024, che aggiungeva l'art. 4-bis alla l.r. n. 1/24 recante il titolo «Programma di vaccinazione anti-papilloma virus umano». Tale previsione testualmente recita: «1. Per rendere capillare il dovere di informazione a carico delle autorità sanitarie e scolastiche sull'utilità della vaccinazione anti papilloma virus umano, così da debellare le infezioni e prevenire le relative conseguenze cancerose, nell'esclusivo interesse dei giovani pugliesi a una vita di relazione quanto più libera e affidabile, l'iscrizione ai percorsi d'istruzione previsti nella fascia di età 11-25 anni, compreso quello universitario, è subordinata, salvo formale rifiuto di chi esercita la

¹ E.-W. Böckenförde, *Die Methode der Verfassungsinterpretation- Bestandaufnahme und Kritik* (1976), ora anche in Id., *Staat, Verfassung, Demokratie*, Frankfurt am Main, 1991, p. 53 ss..

² Ancora E.-W. Böckenförde, *Grundrechtetheorie und Grundrechtsinterpretation* (1974), ora anche in Id., *Staat, Verfassung, Demokratie*, cit., p. 115 ss.

responsabilità genitoriale oppure, dei soggetti interessati che hanno raggiunto la maggiore età, alla presentazione di documentazione, già in possesso degli interessati, in grado di certificare l'avvenuta vaccinazione anti-HPV, oppure un certificato rilasciato dai centri vaccinali delle Aziende sanitarie locali (ASL) di riferimento, attestante la somministrazione, l'avvio del programma di somministrazione oppure il rifiuto alla somministrazione del vaccino. L'attestazione rilasciata dai centri vaccinali può anche limitarsi, su formale richiesta degli esercenti la responsabilità genitoriale o, ricorrendone i presupposti di legge, dagli stessi interessati, al mero riferimento sull'avvenuto espletamento del colloquio informativo sui benefici della vaccinazione» (comma 1). Il comma 2 dispone che «[i] dati raccolti nell'applicazione della disposizione di cui al comma 1, rientrano nella gamma dei dati sensibili in materia di salute e per questo sono protetti con le garanzie e le tutele previste dalla legge».

2. Prima del giudicato costituzionale sui contenuti discriminatori della legge regionale in parola aveva mostrato riserve, per ciò che attiene al profilo specifico della tutela dei dati personali, l'Autorità Garante per la privacy, che aveva evidenziato profili critici della disciplina regionale. Così, con provvedimento del 2 agosto 2024 l'Autorità aveva avvertito formalmente la Regione Puglia circa il fatto che le norme della legge regionale urtassero contro la normativa eurounitaria in tema di privacy (art. 9 GDPR, par.2, lett.g); art. 2-*sexies*, d. lgs. n. 196/2003 come modificato, da ultimo, nel 2021) poiché introducevano per gli studenti (scuole medie, superiori ed Università) l'obbligo di presentare una certificazione in materia di vaccinazione HPV (Papilloma virus), quale presupposto e condizione per potersi iscrivere ai relativi corsi di istruzione. L'Autorità precisava che nel caso di pronuncia di illegittimità costituzionale i trattamenti regolati dalla legge regionale sarebbero risultati privi di una idonea base giuridica. Ma, anche a prescindere da una eventuale pronuncia d'incostituzionalità, la regolazione disposta dal legislatore territoriale della Puglia in materia di trattamento dei dati non poteva

dirsi conforme ai principi di necessità e proporzionalità, quali sanciti dal citato diritto eurounitario³.

Il Garante aveva anche precisato che, in generale, la materia del trattamento dei dati relativi alla salute deve intendersi riservata alla sola competenza del legislatore statale, in quanto solo una norma di livello nazionale (peraltro, si trattava nella specie di un vaccino non obbligatorio ai fini dell'iscrizione alla scuola) avrebbe potuto legittimamente sancire in modo uniforme per tutti l'acquisizione di documentazione sanitaria da parte delle autorità scolastiche, come anche l'onere per studenti e famiglie di esibire o produrre una siffatta documentazione⁴.

3. Investito della questione dal ricorso del Governo, il giudice delle leggi è parso nella circostanza eludere o, comunque, non prendere in considerazione entrambi i profili riconducibili al disposto dell'art. 9 par. 2, lett.g), GDPR e della norma interna attuativa (art. 2-sexies, d. lgs. n. 196/2003 in seguito modificato). Del pari aliena da un'adeguata attenzione è parsa la questione relativa al generale richiamo alla riserva di legge statale, come fonte primaria abilitata in via esclusiva a determinare un sistema uniforme di limiti all'autodeterminazione individuale in materia.

La Corte imposta il suo ragionamento in relazione al trattamento dei dati personali muovendo da alcuni passaggi preliminari senz'altro condivisibili, vale a dire, che la legge regionale prevede trattamento di dati particolari attinenti alla salute, la cui base giuridica è da rinvenirsi nella normativa europea (art.9, par. 2, lett.g), GDPR). In base a tale normativa, il trattamento di dati sensibili risulta lecito se *"necessario per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri"*, sempre che, però, esso sia *"proporzionato alla finalità perseguita"*, rispetti *"l'essenza del diritto alla protezione dei dati"* e preveda *"misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato"*. Ai fini dell'applicazione alla fattispecie concreta, la suddetta disciplina sovranazionale non può che essere

³ GDPR, Provvedimento del 2 agosto 2024, pubblicato su G.U., Serie Generale n. 188 del 12 agosto 2024.

⁴ GDPR, Provvedimento del 2 agosto 2024, cit..

letta congiuntamente alla disposizione interna attuativa del diritto comunitario, secondo cui i trattamenti dei dati personali in questione “sono ammessi qualora siano previsti dal diritto dell’unione europea ovvero, nell’ordinamento interno, *da disposizioni di legge* (corsivo mio: n.d.r.) o di regolamento o da atti amministrativi generali, che specifichino i tipi di dati che possono essere trattati, le operazioni eseguibili e il motivo di interesse pubblico rilevante, nonché le misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell’interessato.” (art. 2-sexies, d.lgs. n. 196/2003).

Se le considerazioni preliminari dell’argomentazione condotta dal giudice costituzionale si mostrano corrette ad esse non sembra corrispondere, tuttavia, una coerente applicazione del complesso normativo richiamato da parte della Corte costituzionale. Tale applicazione appare piuttosto frettolosa e non supportata da adeguata motivazione, così da rendere tale complesso normativo comprensibile e ponderato nella sua *ratio* di garanzia, con l’effetto ultimo di pervenire ad una sorta di sua banalizzazione.

Nella parte motiva della sentenza, la Corte ritiene sufficiente a giustificare la regolazione di livello regionale l’impiego dell’atto di natura legislativa (la legge regionale) in quanto rientrante tra le fonti espressamente menzionate dal complesso regolativo di cui sopra (“nel GDPR una delle «basi giuridiche» che giustificano il trattamento dei dati sensibili è la norma legislativa interna”). Tanto premesso, essa non affronta la questione di ordine più generale circa l’astratta idoneità di una legge regionale a concorrere con la normativa eurounitaria a definire -nella fattispecie, in senso maggiormente limitativo rispetto a quest’ultima- la sfera materiale di garanzia di una libertà (anche) costituzionale quale è quella di autodeterminazione in materia di dati personali, in tal modo legittimando l’ente territoriale a prevedere e regolare un trattamento massivo di dati sensibili (una sorta di schedatura di massa). Tale questione, anche di carattere teoretico-dogmatico, risulta del resto pregiudiziale e dirimente rispetto al dubbio specifico di costituzionalità dei contenuti dell’intervento legislativo regionale in materia, tanto

più se si tiene conto che, sul punto, gravava il pronunciamento recisamente negativo del Garante per la privacy (v. *supra*).

Va da sé che una dichiarazione d'infondatezza delle questioni sollevate dal Governo avrebbe finito in generale per assecondare l'asserto teoretico della possibilità di legittima compressione, territorialmente circoscritta, dell'esercizio di una libertà fondamentale, contro l'orientamento del Garante secondo cui si esige al riguardo necessariamente (ex artt. 2 e 3 Cost.) una uniformità di disciplina nazionale⁵ in quanto attiene ai limiti disposti a tale esercizio.

Né sembra, in senso contrario, potersi far valere il riferimento a quanto sancito dall'art. 117 c. 2, lett. m), Cost., che lascerebbe spazio a discipline territorialmente differenziate in tema di godimento di diritti civili e sociali. Tale prescrizione, in effetti, sembra alludere unicamente a profili connessi a prestazioni di ordine sociale a carico del soggetto pubblico, nei vari ambiti materiali precisati, poco si presta invece a giustificare una contrazione a livello regionale della garanzia attinente (come nella specie) ad una libertà negativa.

4. La questione fondamentale investe, dunque, profili di ordine sostanziale -quali quelli relativi al contenuto della tutela costituzionale- che non possono essere risolti né convertiti in vincoli di ordine unicamente formale, attinenti alla natura dell'atto impiegato, o di natura organizzativa, attinenti al riparto della sfera di competenza tra lo Stato e le Regioni -aspetto, quest'ultimo, che, nella decisione in esame, la Corte costituzionale ha preso in considerazione nella prospettiva specifica e distorta della materia dell'istruzione.

Va da sé che le "fonti" che il diritto interno indica come astrattamente abilitate a costituire le basi giuridiche di legittimazione del trattamento di dati sensibili in ragione della tutela o del perseguimento di un interesse pubblico, tra cui è anche l'atto amministrativo generale, non possono e non debbono porsi tutte sullo stesso

⁵ Sul rispetto dell'uguaglianza in tema di libertà di informazione in generale, che include pertanto, anche la eguale libertà di autodeterminarsi sulla conoscenza di dati sensibili del soggetto, v. tra gli altri, P. Kirchhof, *Allgemeiner Gleichheitssatz*, in J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, 3. Auf., Band VIII, Heidelberg, 2010, part. p. 769 ss.

piano poiché non sembrano tutte sempre utilizzabili o, comunque, utilizzabili allo stesso modo. È in un tale quadro che rileva l'orientamento consolidato del Garante per la *privacy*, tra l'altro ancorato alla giurisprudenza costituzionale (es., sent. n. 271/2005) per il quale la protezione dei dati personali appartiene alla competenza esclusiva del legislatore statale, in quanto materia rientrante nella sfera dell'«ordinamento civile». Come chiaramente si legge nel citato provvedimento del 2 agosto 2024 l'Autorità riconduce la limitazione di diritti e libertà fondamentali implicanti il trattamento di dati personali entro l'ambito della riserva di legge statale con esclusione, dunque, di regimi giuridici differenziati a livello territoriale. Tanto più siffatta ricostruzione appare accreditata di fondatezza in quanto quello alla riservatezza è da tempo configurato come un diritto individuale di natura costituzionale, sia lo si riconduca a specifici parametri (artt.2, 3, 14, 15, 21, 32 Cost.) o lo si ritenga, invece, “desumibile già direttamente dalla dichiarazione di inviolabilità della libertà personale”⁶. Come tale, il diritto in questione non può non essere assoggettato ad un regime giuridico di regolazione generale e uniforme sul territorio nazionale⁷.

Se il trattamento di dati personali correlati al sistema delle vaccinazioni, da parte delle autorità scolastiche e ai fini d'iscrizione ai corsi di studio è dalla legge dello Stato ammesso con riguardo a vaccini obbligatori, un tale limite non può subire deroghe o rotture ad opera di un legislatore territoriale, con la conseguenza di porre a rischio l'articolazione in senso unitario del sistema di limiti e di garanzie disposto dalla fonte statale. Anche il rispetto della “essenza del diritto alla protezione dei dati”, richiamato dal citato art. 9, par.2, lett. g), GDPR, sembra includere di necessità l'unitarietà di trattamento in ambito nazionale, tanto più allorquando venga in rilievo la fruizione di servizi pubblici nazionali (insegnamento scolastico ed universitario) e il trattamento di dati ad esso correlati.

⁶ Così espressamente F. Modugno, *I «nuovi» diritti nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995, p. 20 ss. In generale, sul carattere di diritto fondamentale dell'autodeterminazione in materia di dati personali, v. anche E. Denninger. *Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Innere Sicherheit* (1985), ora anche in Id., *Der gebändigte Leviathan*, Baden-Baden, 1990, p. 375 ss.

⁷ Ancora F. Modugno, op. cit., p. 72.

Non risulta del tutto convincente, in relazione alla corretta applicazione del menzionato complesso normativo euro-statale sul trattamento dei dati per finalità di interesse pubblico, l'argomentazione seguita dal giudice delle leggi basata essenzialmente sulla natura giuridico-formale dell'atto oltre che sull'ambito materiale interessato (l'istruzione) al fine di conferire un fondamento di legittimità di ordine costituzionale all'intervento del legislatore della Regione Puglia. E' appena il caso di replicare, in contrario avviso, che un conto è l'astratta idoneità dell'atto legislativo quale tipo di fonte rientrante tra quelle ammesse a contenere la sfera di garanzia del diritto all'autodeterminazione in materia di dati personali, altro è, invece, la conformazione del sistema nei singoli settori e le garanzie che devono sussistere con specifico riferimento alla fruizione del servizio pubblico scolastico e al trattamento dei dati connessi alla salute, a tal uopo ammissibili. Inconferente, oltre che illegittimo, anche nell'ottica dello Stato di diritto sarebbe del resto un atto amministrativo generale, pur formalmente richiamato dal diritto euro-nazionale quale atto di disciplina del trattamento dati per interesse generale, che intervenisse a regolare tale trattamento in contrasto con il regime normativo disposto dalla fonte legislativa primaria.

In conclusione, sembra potersi ritenere che la legge regionale non risulti di per sé fonte idonea a interferire con la sfera materiale di garanzia del diritto all'autodeterminazione in tema di dati personali riservata alla competenza del legislatore statale. Al più, l'atto legislativo territoriale avrebbe potuto, nell'ottica di un asseccamento/concretizzazione della disciplina nazionale, regolare profili organizzativi funzionali, senza tuttavia porre in pregiudizio l'efficacia di un livello uniforme di tutela dei dati sensibili in tutto lo Stato.

5. Nel merito del rispetto dei parametri fissati dal diritto sovranazionale, la legge regionale non è parsa corrispondere agli imperativi di garanzia determinati, per la limitazione di tale diritto, dal modello paradigmatico ivi previsto. Quest'ultimo reclama e impone che la base giuridica sia conferme ad una serie di regole di ordine strutturale, che concorrono a definire il contesto di liceità del trattamento

dati in uno specifico settore. Tra queste, è invocata l'osservanza del principio di proporzionalità "rispetto alla finalità perseguita", di cui al citato art. 9, par. 2, lett.g), GDPR.

Come è noto, tale principio nel pluralismo delle sue specifiche declinazioni - idoneità, adeguatezza, necessarietà, essenzialità- appare ormai da tempo un presidio consolidato nella dottrina e nella stessa giurisprudenza costituzionale al fine di misurare la legittimità di interventi dell'autorità che comportano limitazioni all'esercizio di diritti fondamentali. Nello specifico del caso che ci occupa, va ribadito che contenimento delle finalità ed essenzialità -oltre che necessarietà - della limitazione arrecata alla libertà di autodeterminazione in parola sono presidi normativi cardine della disciplina del trattamento dei dati, il quale, dunque, si rende lecito se e nella misura in cui risulti idoneo e coerente con la relativa finalità di interesse pubblico perseguita, inoltre, limitato entro un paradigma di necessarietà rispetto al perseguimento della stessa. Limitazione e minimizzazione rappresentano, dunque, presupposti e condizioni imprescindibili della ammissibilità di ogni disciplina nazionale che imponga il trattamento di dati sensibili secondo il richiamato modello eurounitario delle garanzie in materia. Il rispetto di tali presupposti non può essere eluso o ignorato dalla normativa primaria, pena la sua illegittimità. Quest'ultima, dunque, può prevedere fattispecie di limitazione della tutela dei dati sensibili (tanto più in quanto particolari) unicamente nel quadro di osservanza della cornice di principio disposta dalla fonte euro-unitaria.

Nello specifico del caso qui considerato, in relazione all'istruttoria svolta dall'Autorità Garante della privacy, gli Uffici della Regione Puglia avevano chiarito che l'opzione della legge regionale era "finalizzata solo ed esclusivamente al diritto di essere informati" spettante ai ragazzi, dimostrato anche dal fatto che, in alternativa alla somministrazione del vaccino/avvio del programma di somministrazione, la legge ha previsto come necessario e sufficiente che il giovane interessato dimostri l'avvenuto svolgimento del colloquio informativo sulla vaccinazione (contro il papillomavirus).

Tale obiezione non appare sufficiente a fugare ogni dubbio sulla vulnerazione della libertà in parola e delle esposte regole di principio (limitazione della finalità e minimizzazione nella rilevazione dei dati sensibili). La violazione, anzi, si delinea all'evidenza, dato che la legge regionale finisce comunque per consentire una raccolta generalizzata di dati non necessaria ai fini dichiarati e meno che mai coerente con la *ratio legis* di garantire, cioè, ai giovani un'adeguata informazione sul prodotto vaccinale per il Papilloma-virus. Lo scopo divulgativo di cui si parla potrebbe senz'altro essere perseguito in modo altrettanto efficace con il ricorso a misure più lievi o meno "invasive", che eludano una raccolta e conservazione di dati personali attinenti a singoli e risultino nell'effetto più rispettosi della libertà e autonomia dell'individuo.

La Corte costituzionale, nella sentenza che qui si commenta, sembra però poco preoccupata di questo aspetto e, in generale, dell'attenzione a verificare la necessità della limitazione al trattamento dati di cui si è detto, in definitiva, di assicurare -entro i limiti possibili- una ottimizzazione della libertà individuale all'autodeterminazione in materia di dati sensibili. Percorrendo la via della motivazione di ordine giuridico-formale (v. supra) svicola dai rilievi formulati dal Garante della privacy ritenendo decisiva, ai fini dell'esito del giudizio, che al singolo interessato non venga richiesto di chiarire il proprio *status* vaccinale. Essa sorvola sul fatto che l'opzione di dichiarare di essere (o non essere) vaccinato e/o, di rifiutare il vaccino è la prima evocata nella procedura regionale, in ogni caso, l'obbligo reale di comunicare la propria posizione (critica o meno) sul vaccino o di scegliere, in alternativa al vaccino o al rifiuto della sua somministrazione, la via del colloquio informativo finisce in buona sostanza per rivelare, seppure in via indiretta o implicita, la posizione specifica in materia del singolo giovane studente. Il giudice delle leggi non manca di accordare formale rispetto al regime giuridico-normativo eurounitario per la tutela dei dati sensibili, tace tuttavia sulle possibili (o probabili) implicazioni sostanziali della sua effettiva violazione nel caso di specie. Pertanto, essa omette di vagliare in modo rigoroso le conseguenze ultime della regolazione regionale incriminata, vale a dire la realizzazione di una reale

schedatura di massa giustificata attraverso il richiamo al mero fine informativo, sorvola sulla conformità all'obbligo di minimizzazione che, in principio, deve determinare il rigetto di soluzioni che superino la soglia della necessità del trattamento dati ai fini della realizzazione dell'interesse pubblico, etc.

6. In conclusione, la pronuncia della Corte costituzionale sembra segnare una inversione del *trend*, avallato dalla giurisprudenza costituzionale di altri Paesi europei, di una *Überformung* dei diritti fondamentali costituzionali attraverso il diritto europeo ed internazionale⁸. La sent. n. 48/25 non si lascia molto apprezzare per congruenza di argomentazioni come per chiarezza d'intenti: la Corte ha finito in buona sostanza per ignorare o eludere (comunque, per non condividere) sensibilità e preoccupazioni chiaramente espresse al riguardo dal Garante della privacy, secondo una condotta non apparsa del tutto ispirata ad una leale collaborazione tra organi di controllo/garanzia. Nel contempo, ha conferito allo schema regolativo eurounitario, di stampo senz'altro garantista, un riguardo essenzialmente formale ma guardandosi bene da ogni indagine rigorosa sul rispetto dei parametri di necessità ed essenzialità ivi definiti. Prediligendo motivazioni di natura precipuamente formale, il giudice delle leggi ha lasciato cadere così in un cono d'ombra l'attenzione sui potenziali effetti negativi che una disciplina differenziata a livello regionale può produrre sull'esercizio in condizioni di uguaglianza della libertà di autodeterminarsi in materia di dati personali. Parafrasando il titolo di una nota opera di Ronald Dworkin, potrebbe dirsi che, nella circostanza, la Corte costituzionale non ha preso sul serio le garanzie di tale libertà⁹.

Le riflessioni fin qui esposte hanno preso avvio da una generale premessa di ordine teoretico-dogmatico, relativa ad una certa, necessaria correlazione assiologica tra approccio esegetico, indirizzi della giurisprudenza costituzionale e teoria (specifica) dei diritti fondamentali. Difficile, tuttavia, delineare con certezza a quale

⁸ In tal senso, con riguardo ai diritti fondamentali del *Grundgesetz*, v. tra gli altri, T. Kingreen, R. Poscher, *Grundrechte – Staatsrecht II*, neu bearb. 36. Aufl., Heidelberg, 2020, p. 16 (Rdn. 47).

⁹ Il richiamo è al titolo del noto libro di Ronald Dworkin, *"I diritti presi sul serio"*.

delle diverse declinazioni dei diritti il giudice delle leggi abbia implicitamente fatto riferimento. Nella circostanza, esso sembra aver mischiato le carte rendendo poco perspicuo il presupposto teoretico... Ciò che rileva senz'altro è la piuttosto debole congruenza tra la pronuncia d'infondatezza della questione emessa e l'attenzione, mai formalmente ridotta, al rispetto del diritto euro-unitario.

Segnali, tutti, che lasciano intuire quanto tutt'altro che pervio e sicuro possa rivelarsi il cammino dell'integrazione sovranazionale soprattutto nella costruzione effettiva di un sistema eurounitario di garanzie di tutela dei diritti costituzionali individuali.

dirittifondamentali.it