



22 FEBBRAIO 2023

La Corte costituzionale e i poteri
d'intervento del Garante *privacy* tra
autonomia regionale, emergenza e
“ragion di Stato”

di Veronica Palladini

Dottoranda di ricerca in Lavoro, sviluppo, innovazione
Università di Modena e Reggio Emilia

La Corte costituzionale e i poteri d'intervento del Garante *privacy* tra autonomia regionale, emergenza e “ragion di Stato”*

di **Veronica Palladini**

Dottoranda di ricerca in Lavoro, sviluppo, innovazione
Università di Modena e Reggio Emilia

Abstract [It]: Il contributo analizza con spirito critico la sentenza n. 164 del 2022 della Corte costituzionale che si segnala all'attenzione del lettore, oltre che per il merito della decisione adottata, per alcune riflessioni di più ampio respiro sul ruolo e sui poteri del Garante per la protezione dei dati personali anche alla luce dell'odierna pervasività della *privacy*, inestricabilmente intrecciata a numerose altre materie, diritti e libertà.

Title: The Constitutional Court and the Privacy Guarantor's powers of intervention between regional autonomy, emergency and “raison d'état”

Abstract [En]: The paper concerns critical comment on the judgement n. 164 of 2022 of the Constitutional Court which is interesting not only for the matter of the ruling, but also for the reflections it inspires on the role and powers of the Italian Data Protection Authority also considering the pervasiveness of privacy, intertwined with numerous other rights and freedoms.

Parole chiave: Garante per la protezione dei dati personali; sentenza n. 164 del 2022; privacy; conflitto di attribuzione tra enti; Provincia autonoma di Bolzano; Corte costituzionale

Keywords: Italian Data Protection Authority; judgement n. 164 of 2022; Constitutional Court; privacy

Sommario: 1. Premessa. 2. I fatti (e qualche antefatto). 3. Conflitto tra poteri o conflitto tra enti? 4. Una pronuncia troppo timida: alcuni rilievi critici sul merito della sentenza. 4.1. Il difficile equilibrio tra poteri inibitori del Garante e poteri normativi delle autonomie. 4.2. La protezione dei dati personali tra competenza (esclusiva) dello Stato e competenza (residuale) delle Regioni. 5. La privacy al cospetto della gestione pandemica: una (ulteriore) deroga agli assetti costituzionali in nome dello stato emergenziale? 6. Sfumata un'altra occasione per meglio definire i confini potestativi della Authority. Brevi riflessioni, in chiave conclusiva.

1. Premessa

Con la sentenza n. 164 del 2022 – in un giudizio per conflitto d'attribuzione tra enti – la Corte costituzionale ha dichiarato che spetta allo Stato, e per esso al Garante per la protezione dei dati personali¹, l'adozione di provvedimenti di limitazione del trattamento dei dati personali connesso all'uso della certificazione verde COVID-19. La pronuncia in esame si segnala all'attenzione del lettore in particolare per il suo impatto poiché trascende l'oggetto del contendere e – con alcune riflessioni di più ampio respiro che emergono sin dal punto 6 della motivazione in diritto e poi, ancora, nei successivi punti 7, 9 e 10 – investe il ruolo ed i poteri di questa Autorità amministrativa indipendente.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ D'ora in avanti anche semplicemente Garante o Authority o Autorità di controllo nazionale.

Per cogliere le argomentazioni affrontate dal giudice delle leggi, sulle quali saranno sviluppate alcune considerazioni critiche, pare opportuno ricostruire preventivamente non solo i fatti di causa, ma anche gli antefatti che delineano il contesto in cui la pronuncia si inserisce.

2. I fatti (e qualche antefatto)

Il 22 aprile 2021, veniva emanato il decreto-legge n. 52², poi convertito con modificazioni in legge il 17 giugno 2021, che all'art. 9 dettava una disciplina sull'uso delle certificazioni verdi COVID-19. Con questa soluzione si sottoponevano gli spostamenti sul territorio nazionale e l'accesso a determinate strutture al comprovato stato di avvenuta vaccinazione o di guarigione dal SARS CoV-2 od ancora all'esecuzione di un test volto a rilevare l'eventuale positività al virus.

Al decreto-legge sarebbe poi seguito un d.P.C.M., emanato sentito il Garante per la protezione dei dati personali, circa l'individuazione delle specifiche tecniche per assicurare, mediante la Piattaforma nazionale-DGC, la corretta gestione dei trattamenti relativi al controllo del possesso del cd. *green pass*.

Il giorno successivo all'emanazione del decreto-legge il Presidente della Giunta della Provincia Autonoma di Bolzano adottava l'ordinanza contingibile e urgente 23 aprile 2021, n. 20³, recante «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», con efficacia fino al 31 luglio successivo, con la quale stabiliva che la certificazione verde fosse requisito per l'accesso a numerosi luoghi, servizi e attività. All'ordinanza 23 aprile seguiva quella del 21 maggio 2021 n. 23⁴, con cui si specificava il potere ed il dovere degli esercenti di verificare il possesso del *green pass* tramite l'esibizione dello stesso. Di lì a poco anche il legislatore statale avrebbe esteso l'uso delle certificazioni verdi a numerose situazioni⁵, ma le ordinanze contingibili ed urgenti della Provincia autonoma venivano intercettate dall'Authority che reagiva a stretto giro con un avvertimento generale⁶.

Nel documento il Garante esprimeva la sua opinione sulla disciplina del *green pass* rilevando persino che il decreto-legge n. 52 del 2021 non rappresentava una valida base giuridica per l'introduzione e l'utilizzo delle certificazioni. Più nel dettaglio, tra gli altri motivi, l'Authority affermava che la base giuridica non

² Rubricato *Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19*.

³ [Ordinanza di necessità e urgenza del 23 aprile 2021](#).

⁴ [Ordinanza di necessità e urgenza del 21 maggio 2021](#).

⁵ La certificazione verde o *green pass* introdotta con decreto-legge del 22 aprile 2021, n. 52, per contenere e contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e inizialmente richiesta per gli spostamenti sul territorio nazionale e la partecipazione a spettacoli aperti al pubblico ed eventi sportivi e fiere, convegni e congressi è, nel breve, stata estesa a numerosissimi altri settori della vita sociale e civile come, ad esempio, alle cerimonie civili o religiose (decreto-legge n. 65 del 2021); alle scuole ed alle università (decreto-legge n. 111 del 2021, poi convertito con modificazioni dalla L. n. 133/2021); ai luoghi di lavoro pubblico e privato (decreto-legge n. 127 del 21), *etc.*

⁶ I Provvedimenti del Garante sono rinvenibili sul sito istituzionale dell'Authority; nel caso di specie si fa riferimento al *doc-web* n. 9578184.

fosse inidonea perché le previsioni (*ex art 9 comma 10, decreto-legge n. 52 del 2021*) secondo cui – nelle more dell’adozione del decreto di attuazione – era ammesso l’utilizzo delle certificazioni verdi che riportavano uno specifico contenuto e dei certificati di guarigione rilasciati dalle strutture sanitarie, non risultavano conformi alla disciplina in materia di protezione dei dati personali. Peccato che le ordinanze contingibili ed urgenti della Provincia autonoma, che prevedevano che i *green pass* erano rilasciati in base a specifici protocolli emanati dell’Azienda Sanitaria dell’Alto Adige o dalle altre autorità, si basavano proprio su tale previsione temporanea.

Inoltre, l’Authority evidenziava che l’atto avente forza di legge non fosse sufficientemente determinato⁷ non solo a causa dell’assente individuazione delle fattispecie in cui le certificazioni verdi potevano essere utilizzate ma, soprattutto, per la mancata esclusione di quelle in cui non dovevano essere utilizzate, lacuna che risultava particolarmente significativa – a parere dell’Authority – dal momento che solo una legge (dello Stato) poteva limitare l’esercizio di determinati diritti o libertà all’esibizione di tale certificazione⁸. Seguiva, poi, il provvedimento del 18 giugno 2021 con cui l’Authority limitava definitivamente i trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di certificazione verde⁹ ed, infine, la comunicazione n. 0035891 del 6 luglio 2021 con cui il Garante diffidava Regioni e Province autonome dall’attuazione di iniziative territoriali che prevedessero l’uso di certificazioni verdi per finalità ulteriori e con modalità difformi rispetto a quelle espressamente previste dalla legge nazionale.

In occasione del provvedimento di limitazione definitiva del trattamento il Garante ribadiva che solo una legge statale poteva subordinare l’esercizio dei diritti e delle libertà all’esibizione del *green pass* e, a ulteriore

⁷ Ovvero non specificasse con sufficiente determinatezza la finalità del trattamento, essenziale per valutarne la proporzionalità (Cfr. artt. 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679, Regolamento generale sulla protezione dei dati, d’ora in avanti anche, più semplicemente, GDPR o Regolamento).

⁸ Quest’ultima riflessione non è certo nuova, l’Authority si era già espressa in tal senso in plurime occasioni, a mero scopo esemplificativo e con la riserva di tornare sull’argomento più avanti si ricordano: la memoria “Profili costituzionali dell’eventuale introduzione di un passaporto vaccinale per i cittadini cui è stato somministrato il vaccino anti SARS COV2” dell’8 aprile 2021; l’audizione informale del presidente Stanzione presso le commissioni riunite I, II e XII della Camera dei Deputati, del 6 maggio 2021; il parere rilasciato sul d.P.C.M. di attuazione della piattaforma nazionale per l’emissione, il rilascio e la verifica del *green pass* del 9 giugno 2021; l’avvertimento alla Regione Campania del 25 maggio 2021.

⁹ In realtà, con nota del 30 aprile 2021, prot. n. 24123, l’Autorità di controllo nazionale aveva preventivamente richiesto informazioni alla Provincia autonoma di Bolzano, rinviandola al provvedimento di avvertimento emanato lo stesso giorno, come si deduce dal ricorso per conflitto di attribuzione, nonché dal provvedimento di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla stessa Provincia autonoma in tema di certificazione verde per Covid 19 del 18 giugno 2021 (*Doc-web* n. 9671917).

A tale richiesta la Provincia reagiva, come si desume dal ricorso per conflitto di attribuzione, con nota del 7 maggio 2021 rivendicando la propria competenza ad introdurre specifici utilizzi della certificazione sulla base delle norme statutarie. In tale occasione la Provincia chiariva che essa vanta competenza legislativa primaria, tra l’altro, nelle materie di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche, assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali, assistenza e beneficenza pubblica e scuola materna (art. 8, comma 1, punti 13, 19, 25 e 26 dello Statuto d’autonomia) e competenza legislativa concorrente, tra l’altro, in materia di igiene e sanità, ivi compresa l’assistenza sanitaria e ospedaliera (art. 9, comma 1, punto 10 dello statuto d’autonomia). Il tema sarà ulteriormente approfondito *infra* § 5.

sostegno di tale asserzione, con specifico riferimento alla competenza in merito all'introduzione di misure di contenimento dell'emergenza, richiamava l'ordinanza n. 4 del 2021 della Corte Costituzionale in cui si chiariva che «la pandemia in corso ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.». La Provincia autonoma reagiva promuovendo, il 26 agosto 2021, conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri per l'annullamento del provvedimento di limitazione definitiva e della nota del 6 luglio 2021, ritenendo che – con tali interventi – l'Authority avesse leso le attribuzioni statutarie. La sua competenza a disciplinare il *green pass* sarebbe, infatti, risieduta dapprima nella potestà legislativa primaria che vanta nelle materie indicate all'art. 8 dello Statuto¹⁰, secondariamente nelle sue attribuzioni in materia di tutela della salute¹¹, inoltre, nella spettanza – riconosciuta dalla stessa Consulta con sentenza n. 271 del 2005¹² – a disciplinare l'organizzazione di una rete informativa sulle realtà regionali, ed infine, in un riconoscimento di competenza in forza del diritto dell'Unione europea ed in particolare del Regolamento (UE) n. 2021/953 per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione al certificato COVID digitale dell'UE, al fine di agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia. Per tali ragioni, la Provincia ribadiva da un lato che la disciplina delle certificazioni verdi non poteva attenere alla materia della profilassi internazionale, dall'altro che, comunque, non competeva al Garante farsi difensore di asserite competenze esclusive statali. Secondo la Provincia autonoma, dunque, l'interferenza del Garante risultava indebita e illegittima, in quanto priva di fondamento legislativo, posto che non gli compete di giudicare le competenze della Provincia, potere questo riconosciuto unicamente al Governo in forza del combinato disposto dell'art. 97 dello Statuto speciale di autonomia e dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266.

Ebbene, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi, nella decisione in commento, dapprima affermava – come già chiarito per altre Autorità indipendenti – che il Garante per la protezione dei dati

¹⁰ In particolare, tra le materie oggetto di competenza legislativa primaria della Provincia autonoma invocate dai ricorrenti, spicca, ai nostri fini, quella relativa alle “opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche”, che, come si è visto *supra*, alla nota precedente, era stata eccepita anche al Garante per la protezione dei dati personali.

¹¹ Giacché, come già anticipato, la Provincia vanta competenza legislativa concorrente nelle materie: igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera; e – a seguito delle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione – tutela della salute.

Evidenza, poi, la ricorrente che, con la sentenza n. 328 del 2006, la Corte costituzionale ha chiarito che la materia della sanità è di competenza regionale concorrente per quanto concerne la «tutela della salute», e l'organizzazione sanitaria, e che, in tale settore, le Regioni possono adottare «una propria disciplina anche sostitutiva di quella statale» (per quest'ultima asserzione si richiama un principio espresso nella sentenza n. 510 del 2002).

¹² Sulla decisione si vedano i contributi di A. CELOTTO, *Una additiva di principio «inutile» o «ridondante»?* in *Giur. cost.*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 2530; S. FOÀ, *Tutela della privacy e sistemi informativi regionali: il potere normativo regionale è riconosciuto solo se richiama e rispetta il codice sul trattamento dei dati personali*, in federalismi.it, n. 3, 2006, pp. 3-10.

personali, pur nella sua «peculiare collocazione (...) conserva un carattere nazionale¹³ e in tale qualità esercita anche nei confronti delle autonomie regionali e speciali funzioni attribuibili alla sfera di competenza esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile»¹⁴, così da riconoscergli la potestà di agire nelle vesti dello «Stato»¹⁵; secondariamente rigettava il ricorso promosso dalla Provincia autonoma, ritenendolo, nel merito, non fondato¹⁶ per una pluralità di motivi. In primo luogo, infatti, la Corte riconosceva la sussistenza di un potere inibitorio in capo al Garante¹⁷ e di conseguenza sottolineava che l'eventuale verifica della presenza dei presupposti e del rispetto dei limiti legali per esercizio di tale potere fosse semmai prerogativa del giudice ordinario¹⁸; inoltre, la Consulta evidenziava l'incompetenza della Provincia a disciplinare la «materia» del *green pass*¹⁹ ed in virtù di ciò negava la sussistenza di alcuna menomazione²⁰; da ultimo, il Collegio legittimava la scelta del Garante di richiedere che la certificazione verde poggiasse sulla sola normativa statale, giustificandola sulla base dell'assunto che, con tale richiesta, l'Authority si limitava a compiere un giudizio di esorbitanza degli atti provinciali rispetto alle attribuzioni statutarie, in ragione della necessità di garantire una *omogeneità* del trattamento²¹.

¹³ Si veda § 5 Cons. diritto. Nello specifico, la Corte ha già chiarito questo aspetto per altre autorità indipendenti, per esempio, con riferimento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (cfr. sentenza n. 88 del 2009) ha evidenziato che l'Autorità in parola «pur operando «in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione» (...) costituisce una «autorità nazionale» (...) riconducibile alla materia della organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e che quindi «non vi è ragione per ritenere che tale posizione di indipendenza, ovvero il carattere «neutrale» (...) che le Autorità di tale natura in linea di principio assumono rispetto agli interessi cui sono preposte, possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l'esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali».

¹⁴ Si confronti ancora § 5 Cons. diritto. Nell'affermare quanto detto la Corte invoca due precedenti, ovvero le sentenze n. 177 del 2020 e n. 271 del 2005. Con la prima – che richiama a sua volta la seconda – la Corte evidenzia che è appannaggio del legislatore statale la disciplina della protezione dei dati personali.

¹⁵ Con la pronuncia in esame la Corte, facendo appello alla sentenza n. 31 del 2006, specifica che lo Stato viene in rilievo «non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali». Da ciò deriva la possibilità che il conflitto di attribuzione tra enti possa vertere su atti adottati da un'Authority, come già affermato con le sentenze n. 17 del 2020 e n. 102 del 1995 per Banca d'Italia e n. 259 del 2019 per l'Ordine professionale degli esercenti le professioni sanitarie. Per un commento a quest'ultima v., ad esempio, A. PROZZO, *L'estensione oggettiva e soggettiva del conflitto di attribuzioni tra enti: la sindacabilità degli atti degli ordini professionali e l'ammissibilità del loro intervento nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale*, in [Consulta online](#), n. 3, 2020, pp. 715-724.; S. ROSSI, *Est modus in rebus. Note a margine della sentenza n. 259/2019 della Corte costituzionale*, in [federalismi.it](#), n. 5, 2020, pp. 206-230; F. SICURO, *I profili processuali e sostanziali del conflitto di attribuzione tra Enti nella sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 2019*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 4, 2020, pp. 252-267.

¹⁶ Come argomentato nel § 6 Cons. diritto.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Cfr. § 6 Cons. diritto.

Spetta infatti al giudice ordinario valutare la coerenza dell'operato dell'Authority con quanto previsto dalla legge come prevede l'art. 152 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 Codice in materia di protezione dei dati personali, d'ora in avanti anche semplicemente Codice *privacy*.

¹⁹ § 7 Cons. diritto.

²⁰ Questo aspetto è approfondito nel § 9 Cons. diritto.

²¹ § 10 Cons. diritto. Il corsivo è nostro.

3. Conflitto tra poteri o conflitto tra enti?

Ripercorsi i fatti che hanno portato alla pronuncia e ancor prima di avanzare alcune osservazioni di merito, ci preme incidentalmente porre in evidenza come la vicenda, in concreto, sembri configurare un conflitto tra poteri più che un conflitto tra enti.

La cosa, tra l'altro, non è inusuale. È, infatti, opinione diffusa in dottrina²² che un conflitto tra Regione (o Provincia autonoma) e Stato talora includa o presupponga un conflitto tra poteri, e questo possa verificarsi, ad esempio quando la Regione, espressione di un potere di governo o legislativo territoriale, agisca «nei confronti di atti giurisdizionali o comunque *giustiziali*»²³ (necessariamente statali); «oppure quando la Regione lamenti che l'atto giurisdizionale abbia leso la sua specifica autonomia»²⁴.

Vero è che il Garante, come più in generale tutte le autorità amministrative indipendenti, non è un'autorità giurisdizionale²⁵ e, tuttavia, non si può neppure negare che i suoi atti, di fatto, producano effetti giustiziali: le autorità indipendenti esercitano un potere amministrativo indipendente ed in via "ultimale" almeno per quanto riguarda alcune valutazioni tecniche che neppure il giudice può sindacare se non nei limiti dell'eccesso di potere²⁶. Ed anche nel caso di specie l'intervento del Garante certo non manca del carattere

²² Cfr. ad esempio A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 349-351.

Anche per E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 217, il conflitto tra enti aventi ad oggetto un atto giurisdizionale segna un momento di rottura nella tradizionale ricostruzione del conflitto di attribuzioni, offrendo la possibilità di parlare di un conflitto interorganico, sia pure *sui generis* dal momento che coinvolge una Regione. In questo senso già R. Romboli, *Il conflitto di attribuzione tra enti nel biennio 1995-1996 (aspetti procedurali)*, in *Il Foro italiano*, Roma, 1997, pp. 2774-2775, il quale afferma che quando la Regione impugna un atto giurisdizionale il conflitto tra enti, assume, nella sostanza, la veste di un conflitto tra poteri camuffato; ID, *Storia di un conflitto «partito» tra enti ed «arrivato» tra poteri (il Conflitto tra lo Stato e la regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in *Studi in onore di Mazziotti di Celso*, volume II, Cedam, Padova, 1995, pp. 583 ss.; F. Fabrizzi, *Un conflitto decostituzionalizzato o un conflitto politicizzato? Leggendo la sent. 259/2019 su un conflitto tra enti che somiglia a un conflitto tra poteri*, in *Le Regioni*, n. 2, 2020, p. 369; e ancora, P. Veronesi, *I poteri davanti alla Corte, "cattivo uso del potere" e sindacato costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 245, ove l'A. afferma che spesso dietro ad un conflitto intersoggettivo si cela un conflitto tra poteri mancato, o viceversa.

²³ A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, op. cit., pp. 349. Il corsivo è nostro.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Sulla natura non giurisdizionale delle autorità indipendenti, neppure ai limitati fini della proposizione di questioni di legittimità costituzionale (cfr. Corte cost. sent. n. 226 del 1976, ricordata come "sentenza Crisafulli"), tra l'altro, parla la sent. n. 13 del 2019, la quale fa un esplicito, per quanto breve, riferimento anche al Garante per la protezione dei dati personali (cfr. cons. § 6 in diritto). Richiamando, infatti, la sentenza n. 7341 del 2002 della Corte di Cassazione, la Consulta specifica che giacché il Garante - e più in generale tutte le amministrazioni indipendenti - partecipa al giudizio di impugnativa di un suo atto al fine di fare valere davanti al giudice lo stesso interesse pubblico di cui è portatore, è esclusa la possibilità di una sua configurazione come giudice. Per uno sguardo critico sulla sentenza n. 13 del 2019 cfr., *ex plurimis*, i seguenti contributi: G. Grasso, *La (pretesa) natura esclusivamente amministrativa delle Autorità amministrative indipendenti chiude la porta del giudizio in via incidentale all'Autorità antitrust. Considerazioni a margine della sentenza n. 13 del 2019 della Corte Costituzionale*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2019, p. 138 ss.; M. C. Marzocca, *La Corte costituzionale fa il punto sulla (non) legittimazione delle Autorità indipendenti come giudice a quo*, in rivistaic.it, n. 1, 2020; O. Spataro, *Autorità amministrative indipendenti e controllo di costituzionalità: considerazioni a partire dalla sentenza n. 13 del 2019 della Corte costituzionale*, in federalismi.it, n. 36, 2020; V. Fogliame, *Tra «strette» e «porte chiuse»: le Autorità amministrative indipendenti come giudici a quibus*, in federalismi.it, n. 30, 2020; E. Verdolini, *L'Autorità "antitrust" non può accedere al giudizio costituzionale: natura amministrativa e funzione di garanzia dell'A.g.c.m. nella sentenza 13 del 2019 della Corte Costituzionale*, in federalismi.it, n. 2, 2020, pp. 218-243.

²⁶ A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, op. cit., p. 368.

giustiziale: al pari dell'atto di un'autorità giurisdizionale, infatti, con il provvedimento in questione, esso ha interrotto il trattamento posto in essere dalla Provincia autonoma, impedendo la produzione degli effetti ad esso connessi.

4. Una pronuncia troppo timida: alcuni rilievi critici sul merito della sentenza

Passando all'analisi del merito è ora possibile individuare alcune criticità della sentenza in esame.

Il primo aspetto riguarda non tanto l'affermazione circa l'esistenza, in astratto, in capo al Garante delle attribuzioni che lo stesso ha esercitato nella fattispecie, quanto la sussistenza della competenza in concreto a pronunciarsi in tal modo. E questo anche alla luce dell'effetto che l'esercizio di tali prerogative ha comportato, ovvero l'inefficacia di un provvedimento amministrativo (ma, seguendo il *dictum* del giudice delle leggi, si sarebbe potuto trattare anche di un atto normativo di rango primario, non potendosi astrattamente escludere che l'esercizio di tale prerogativa – avallata dalla Corte – possa avvenire nei confronti di una legge regionale o provinciale la cui disciplina comporti un trattamento di dati). In secondo luogo, suscita serie perplessità la scelta della Corte di giustificare l'imprescindibile condizione imposta dall'Authority, ossia che l'utilizzo del *green pass* fosse disciplinato da legge dello Stato, in ragione di una, seppur indefinita, *omogeneità* del trattamento. Un'ulteriore criticità, infine – invero non nuova – potrebbe investire la discutibile attrazione alla disciplina della profilassi internazionale di tutti gli aspetti inerenti alla gestione dell'emergenza sanitaria.

È possibile ora approfondire separatamente i profili critici testé meramente enunciati.

4.1. Il difficile equilibrio tra poteri inibitori del Garante e poteri normativi delle autonomie

La prima critica cui presta il fianco la sentenza in esame riguarda la legittimazione del Garante ad intervenire interrompendo i trattamenti posti in essere dalla Provincia autonoma.

Così, infatti, A. PATRONI GRIFFI, *Le strettoie della porta incidentale e la legittimazione delle autorità amministrative indipendenti dopo la sentenza n. 13/2019 della Corte costituzionale sull'A.g.c.m.: alcune considerazioni*, in federalismi.it, n. 13, 2019, che a pag. 11, specifica che il procedimento dinanzi alle autorità amministrative indipendenti «non può ridursi al mero schema del procedimento amministrativo [...] dovendosi davvero delineare, come sostenuto da variegata e attenta dottrina giuspubblicistica, “funzioni paragiurisdizionali”, “funzioni di tipo giurisdizionale (o arbitrali)” o “funzioni paragiudiziali”, “poteri quasi-giudiziali”, dove si realizzerebbe un “compito di magistratura” e si svolgerebbe un “sillogismo tipico del ragionamento giudiziario”».

Ancora, S. PETRONE, *Le autorità amministrative indipendenti: i poteri normativi delle Authorities*, in camminodiritto.it, 3 aprile 2019, a p. 3 afferma che le autorità amministrative indipendenti «sono titolari di funzioni che si sovrappongono al potere legislativo, esecutivo e giudiziario». Sulla natura giustiziale degli atti delle autorità amministrative indipendenti cfr. F. ZAMMARTINO, *Le Autorità amministrative indipendenti: aspetti problematici e nuove prospettive*, in dirittifondamentali.it, n. 1, 2020, p. 957 che a sua volta richiama le osservazioni di E. CHELI, *Le Autorità amministrative indipendenti nella forma di governo*, in *Associazione per gli Studi e Ricerche parlamentari*, n. 11, 2000, p. 129 ss; sul tema, poi, ampiamente, come si desume fin dal titolo dell'opera, E. L. CAMILLI, M. CLARICH, *Poteri quasi-giudiziali delle autorità indipendenti*, 2010 in astrid.it, pp. 1-21; infine, nell'*abstract* del volume di L. PAGANETTO (a cura di), *Authorities. Imparzialità e indipendenza*, Roma, 2007, emerge l'esplicito richiamo al “compito di magistratura”.

Orbene, è fuori discussione che l'Authority, con l'interruzione definitiva del trattamento posto in essere dalla Provincia autonoma di Bolzano, abbia esercitato un potere conferitogli dall'ordinamento: l'art. 58, paragrafo 2, lettera f), del GDPR riconosce, infatti, alle Autorità di controllo nazionali il potere di imporre una limitazione provvisoria o definitiva al trattamento, incluso il divieto di trattamento di dati personali, qualora ritenga che sussistano violazioni della normativa in materia di protezione dei dati personali.

Se è innegabile, dunque, l'esistenza di un potere inibitorio in capo all'Autorità di controllo conviene, tuttavia, domandarsi se la Corte abbia correttamente inquadrato l'intervento del Garante, ovvero se questo possa ritenersi lesivo delle prerogative provinciali avendone determinato una menomazione²⁷.

Tra l'altro, non è una novità, nell'esperienza dell'Authority, una così forte ingerenza: come già analizzato in altra sede²⁸, negli ultimi anni l'Authority ha interferito in plurime occasioni in campi non riconducibili a quelli di stretta attribuzione, esprimendosi anche su questioni inerenti al riparto di competenze tra Stato e Regione. Limitandoci a riportare, a scopo esemplificativo, alcune interlocuzioni, possiamo richiamare il provvedimento del 10 agosto 2020 con cui, esprimendosi sulla proliferazione delle *app di contact tracing* regionali, l'Authority affermava che gli unici trattamenti di dati personali legittimi erano quelli che trovavano il proprio fondamento in una norma di legge nazionale²⁹. La medesima opinione veniva espressa nella memoria dal titolo "Profili *costituzionali* dell'eventuale introduzione di un passaporto vaccinale per i cittadini cui è stato somministrato il vaccino anti SARS COV2" dell'8 aprile 2021³⁰ e in occasione dell'audizione informale del presidente Stanzione presso le commissioni riunite I, II e XII della Camera dei Deputati, il 6 maggio 2021³¹. Da rammentare poi, il parere rilasciato sul d. P.C.M. di attuazione della piattaforma nazionale per l'emissione, il rilascio e la verifica del *green pass* del 9 giugno 2021³², occasione in cui il Garante individuava l'inidoneità del decreto-legge (n. 52 del 2021) a rappresentare una

²⁷ Essendo ben noto che l'invasione di una sfera di competenza costituzionale può essere intesa come illegittimo esercizio di una competenza altrui (usurpazione o *vindicatio potestatis*) oppure come esercizio di una competenza che il ricorrente riconosce e che tuttavia, per le modalità con le quali si è estrinsecata è da considerarsi illegittimo ostacolo all'esercizio delle competenze proprie (conflitto da interferenza o da menomazione): cfr., per tutti, E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale op. cit.*, pp. 197-198. Precisa peraltro, G. LOMBARDO, *Le autorità amministrative indipendenti op.cit.*, p. 279, nota 17 che, affinché si generi una lesione dell'altrui sfera di pertinenza, non occorre che il conflitto si esaurisca alla contestazione circa la spettanza delle medesime attribuzioni o l'appartenenza del medesimo potere, essendo sufficiente che dall'illegittimo esercizio di un potere/competenza consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto.

Senza contare che, come evidenziano A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 301; 315 parte della dottrina (per la quale si rinvia alla bibliografia ivi citata) ritiene superata la distinzione tra *vindicatio* e menomazione perché in ogni conflitto non si può prescindere dal valutare il modo in cui ogni potere esercita le proprie attribuzioni (conflitti tra poteri), o in che modo la relativa spettanza è stata esercitata (conflitti tra enti).

²⁸ Cfr. V. PALLADINI, *Il ruolo del Garante per la protezione dei dati personali nell'emergenza sanitaria*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 2, 2022, pp. 153-178.

²⁹ Si veda il comunicato del Garante *doc-web* n. 9447462.

³⁰ *Doc-web* n. 9574242. Il corsivo nel titolo è nostro.

³¹ Cfr. *doc-web* n. 9583365.

³² Si veda *doc-web* n. 9668064.

valida base giuridica nella scelta di ammettere che anche le linee guida adottate dalla Conferenza delle Regioni o dalle Province autonome³³ potessero introdurre il requisito del possesso del *green pass* per accedere a determinati luoghi od attività³⁴. Preme poi ricordare che in un caso assimilabile a quello oggetto della presente nota, il 25 maggio 2021 con un avvertimento alla Regione Campania³⁵ l'Authority cassava l'utilizzo delle *smart card* di registrazione dei *greenpass* Covid-19 regionali perché l'ordinanza regionale, che introduceva le *smart card*, non rappresentava, a suo parere, una idonea base giuridica. Altrettanto significativa l'interlocuzione con la Regione Siciliana³⁶ – successiva al provvedimento nei confronti della Provincia autonoma – occasione in cui l'Authority evidenziava nuovamente che tutte le misure implicanti il trattamento di dati personali, ricadendo nella disciplina dell'ordinamento civile soggetta alla riserva di legge statale, non potessero essere introdotte con un'ordinanza regionale ma solo attraverso una disposizione nazionale di rango primario³⁷.

Dalla breve rassegna esposta si desume, quindi, che in più occasioni, come poi anche nel provvedimento del 18 giugno 2021 contro la Provincia autonoma da cui trae origine la sentenza in commento, il Garante ha manifestato la sua contrarietà al coinvolgimento delle Regioni (e quindi delle Province autonome) in qualsiasi misura atta a contrastare la pandemia implicante, ancorché indirettamente, il trattamento di dati personali, in ragione di una asserita competenza esclusiva dello Stato.

Ora, tale valutazione – giustificata dalla Corte – appare esorbitante ed esula dagli scopi per i quali poteri di particolare pregnanza ed incidenza – come quelli di interruzione del trattamento – sono stati attribuiti all'Autorità di controllo. È, infatti, difficile pensare che l'Unione Europea, con l'adozione del Regolamento, abbia inteso (o anche solo permesso) intervenire sulla ripartizione delle competenze costituzionali dei Paesi membri attribuendo al Garante il potere di individuare quale istituzione (centrale o territoriale) fosse competente ad adottare la legge idonea a rappresentare la base giuridica del trattamento. Queste considerazioni risultano aggravate dall'effetto che l'intervento del Garante ha prodotto: paralizzando le due ordinanze contingibili e urgenti, l'Authority ha, di fatto, esercitato un potere che nell'ordinamento spetta solo alla magistratura. Ma v'è di più: perché portando l'argomentazione della Consulta alle sue estreme ma logiche conseguenze, il Garante avrebbe potuto bloccare anche una *legge* regionale, quando neppure il Governo, invero, gode di tale prerogativa³⁸.

³³ Sebbene, come evidenzia E. CATELANI *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2020, p. 504 ss., il sistema delle Conferenze costituisca l'unico strumento presente nel nostro ordinamento al fine di assicurare un coordinamento fra lo Stato e le Regioni.

³⁴ Cfr., art. 5 comma 4, decreto-legge n. 52 del 2021.

³⁵ *Doc-web* n. 9590466.

³⁶ A tal proposito si veda il *doc-web* n. 9683814.

³⁷ *Doc-web* 9683768.

³⁸ Salvo, ovviamente, la possibilità di adire la Corte costituzionale, la quale dispone di un potere cautelare sospensivo sia nel conflitto tra enti sia nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale, come previsto rispettivamente dagli artt. 40 e 35 della legge n. 87 del 1953 (quest'ultimo così come modificato dalla legge n. 131 del 2003).

Da ciò deriva che non è possibile condividere l'asserzione della Consulta secondo la quale tale limitazione delle competenze regionali o provinciali troverebbe fondamento e giustificazione direttamente nel diritto dell'Unione europea. La stessa Corte, infatti, ammette che l'intervento del Garante abbia inciso sulle competenze regionali o provinciali, *limitandole*³⁹: ebbene, se è così, è difficile ritenere che questa sia una conseguenza automatica dell'applicazione della disciplina europea perché altro è conferire ad un'Authority la possibilità di imporre una limitazione al trattamento dei dati personali, altro è riconoscere a questa il potere d'agire anche sulle competenze territoriali costituzionalmente assegnate nell'ordinamento degli Stati membri.

Sembrerebbe, quindi, di poter concludere che la Corte abbia erroneamente trascurato che un comportamento siffatto abbia dato luogo, in concreto, ad una interferenza, giacché, per quanto sia innegabile che l'oggetto del provvedimento rientri tra le attribuzioni del Garante e dunque il suo intervento sia astrattamente legittimo, alcuni aspetti del contenuto del provvedimento non paiono in concreto rientrare nelle sue sfere di competenza: così è appunto *in primis* per la scelta di individuare, a suo parere, la base giuridica idonea al trattamento nella legge dello Stato e, quindi, in virtù di ciò, per il suo intervento sull'assetto delle competenze.

A tutto concedere, semmai, si potrebbe convenire con il Garante circa la necessità che il trattamento dei dati relativi alle certificazioni verdi avvenga tramite legge, e non con ordinanza contingibile ed urgente – anche alla luce degli artt. 6, par. 2, e 9 del Regolamento, *Considerando n. 48 del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'EU digital COVID certificate* adottato il 14 giugno 2021 – ma non risulta condivisibile l'assunto per cui la legge in questione non possa essere regionale o provinciale. Questo perché altro è far rientrare la disciplina generale sulla protezione dei dati personali nella materia dell'ordinamento civile, altro è ritenere che le autonomie territoriali non abbiano la possibilità di legittimare con legge, nelle materie di loro competenza, i trattamenti dei dati personali sebbene nessuna

Potere di cui, peraltro, la Corte ha fatto un uso assai marginale in entrambi i campi, come confermano R. PINARDI, S. SCAGLIARINI, *I tempi del processo costituzionale nei conflitti tra Stato e Regioni: una ricerca empirica*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavalieri*, Edizioni scientifiche, Napoli, 2016, p. 663 ss., ma anche A. VUOLO, *La tutela cautelare nei giudizi costituzionali*, Jovene, Napoli, 2009, che a p. 199 evidenzia «l'eccezionalità delle misure cautelari nel processo costituzionale, non solo con riferimento al giudizio sulle leggi, ma anche quanto ai conflitti di attribuzione»; R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 261 ss. per quanto concerne il potere di sospensiva nel conflitto di attribuzione tra enti e p. 214 per la tutela cautelare nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale che, invero, la Corte ha esercitato per la prima volta solo nel 2021, con la celebre ordinanza n. 4. Su quest'ultima pronuncia *ex plurimis*, N. MINISCALCO, *Godot è arrivato! La Corte costituzionale, per la prima volta, sospende la legge (note a margine di Corte costituzionale, ord. n. 4 del 14 gennaio 2021)*, in [Consulta OnLine](#), n. 1, 2021, pp. 223 ss; A. VUOLO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, in [federalismi.it](#), n. 10, 2021, pp. 309-329; e G. MENEGUS *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)* in [Forum di quaderni costituzionali](#), n. 2, 2022, pp. 88 ss.

³⁹ Come emerge dal § 6 Cons. diritto. Il corsivo è nostro.

fonte né a livello interno, né a livello unionale richieda che la base giuridica del trattamento, ove debba essere una legge, sia necessariamente *dello Stato*.

4.2. La protezione dei dati personali tra competenza (esclusiva) dello Stato e competenza (residuale) delle Regioni

Venendo, ora, alla seconda e collegata criticità che è possibile individuare nella decisione del Collegio, occorre evidenziare che con la decisione in commento la Consulta ha inteso avallare l'assoggettamento della disciplina del *green pass* alla competenza esclusiva statale. La Corte giustifica, infatti, l'operato dell'Authority affermando che, con l'asserita necessità che la certificazione verde poggiasse sulla sola normativa statale, il Garante volesse limitarsi ad un giudizio di esorbitanza degli atti provinciali rispetto alle attribuzioni statutarie, come riflesso di una valutazione attinente a profili di *omogeneità* del trattamento⁴⁰.

Tale conclusione, tuttavia, è a nostro parere non condivisibile per una serie di motivi:

- a) il principio di omogeneità del trattamento – che giustificherebbe la competenza esclusiva dello Stato – è sconosciuto sia all'ordinamento interno che a quello eurounitario, i quali alludono sempre alla legge genericamente intesa;
- b) la giurisprudenza costituzionale che attribuisce la protezione dei dati personali alla competenza esclusiva dello Stato si riferisce esclusivamente alla materia in quanto tale e non anche alle declinazioni applicative della *privacy*;
- c) imprigionare l'intera disciplina della “protezione dei dati personali” entro l'alveo dell'ordinamento civile, già materia di natura trasversale, porta a conseguenze sconcertanti: la competenza esclusiva dello Stato verrebbe così traslata ad un'infinita di ambiti, ossia a tutti quei settori su cui la *privacy* interferisce ancorché indirettamente.

Analizziamo, ora, le singole questioni.

- a) Come anticipato, il principio di omogeneità del trattamento non trova alcuna espressa collocazione né all'interno del Regolamento né nella legislazione nazionale. Quando l'art. 6 del Regolamento individua come base giuridica del trattamento la legge, non specifica da quale ente essa debba promanare. E neppure il Codice *privacy*, tanto è vero che sia l'art. 2-ter rubricato “Base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri”, sia l'art. 2-sexies, che disciplina il “Trattamento di categorie particolari di dati personali necessario per motivi di interesse pubblico rilevante”, anche prima della più recente

⁴⁰ Cfr., § 10 Cons. diritto. Il corsivo è nostro.

modifica⁴¹, si limitavano a prevedere che il trattamento disposto per finalità di interesse pubblico o per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico fosse disposto da una legge o, nei casi previsti dalla legge, da regolamento, senza qualificare in qualche modo l'ambito territoriale dell'atto normativo. *A fortiori*, milita nella direzione interpretativa indicata la recentissima modifica operata dal Legislatore (appunto, con il decreto-legge n. 139 del 2021) che estende le basi giuridiche dei trattamenti “per fini pubblici o per l'esecuzione di un pubblico interesse” anche agli atti amministrativi generali.

b) Inoltre, preme dar conto che se è vero che con la sentenza n. 271 del 2005⁴², la Corte – nel dirimere un conflitto tra Stato e Regione Emilia Romagna – affermava la competenza esclusiva dello Stato sulla legislazione a tutela dei dati personali, allo stesso tempo ammetteva però la possibilità non solo che anche le Regioni (e quindi le Province Autonome), che trattavano dati personali, potessero adottare leggi e regolamenti regionali per provvedere in via integrativa alla disciplina del trattamento dei dati personali se e nella misura in cui fosse previsto dalla legislazione statale, ma anche che spettasse alle Regioni disciplinare procedure o strutture organizzative, purché nel rispetto della legislazione statale, nonché organizzare una rete informativa.

Emerge, dunque, che la competenza regionale in materia non è mai stata totalmente esclusa, bensì solo limitata in un'ottica maggiormente centralizzata, senza precludere alle Regioni specifici ambiti di azione. Questo implica l'attitudine delle Regioni (e delle Province autonome) ad assolvere il loro “ruolo normativo” anche con lo strumento della (propria) legge⁴³ detenendo – nelle materie di loro attribuzione che coinvolgono il trattamento di dati personali – la facoltà di organizzare una rete informativa⁴⁴. Dunque, quando il Giudice delle Leggi attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la protezione dei dati personali, si riferisce indubbiamente alla *disciplina generale* del diritto fondamentale alla riservatezza (diritti dell'interessato, figure soggettive, principi fondamentali, *etc.*), non anche alla pratica attuazione del diritto e dei principi: un conto è richiedere che sia la legge dello Stato a disciplinare la *materia* della protezione dei dati personali e a tal proposito abbiamo, infatti, il Codice *privacy* che, unitamente al GDPR, stabilisce quando i trattamenti sono leciti, ossia quali sono le basi giuridiche che li legittimano (ad esempio, il

⁴¹ La modifica è stata operata dal decreto-legge 8 ottobre 2021, n. 139, convertito con modificazioni dalla L. 3 dicembre 2021, n. 205.

⁴² Interessante la definizione di sentenza “di regolazione dei confini” che ne dà P. COSTANZO, *La privacy tra Stato e Regioni: la Corte costituzionale fissa i paletti*, in *Diritto dell'Internet*, n. 6, 2005, p. 560.

⁴³ Ancora, P. COSTANZO, *La privacy tra Stato e Regioni: op. cit.*, p. 562. L'autore nel commentare la sentenza n. 271 del 2005 immagina che la legge regionale possa creare un quadro di regole valido per l'amministrazione e per gli enti amministrativi dipendenti dalle Regioni.

⁴⁴ Secondo P. COSTANZO, *op. cit.*, p. 562, l'allestimento di un'autonoma rete informativa regionale è, infatti, riconducibile ad un'indistinta esigenza di carattere strumentale rispetto alle materie di competenza legislativa. D'altra parte, come evidenzia lo studioso, rientra nelle competenze statutarie delle Regioni determinare i principi fondamentali della loro organizzazione e funzionamento e in quella legislativa disciplinare l'ordinamento amministrativo di uffici ed enti regionali e la relativa attività, nei cui ambiti sembrano potersi collocare le regole sulla formazione e sull'utilizzo del patrimonio informativo regionale.

consenso dell'interessato, l'obbligo legale, il compito di interesse pubblico, *etc.*)⁴⁵, altro è richiedere che ogni trattamento effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri debba essere legittimato da una legge di provenienza statale e non anche regionale o provinciale ancorché il Titolare del trattamento sia la Regione o la Provincia autonoma. Vi sono, infatti, compiti di pubblico interesse interamente attribuiti alla competenza delle autonomie territoriali che, quindi, dovrebbero trovare la loro regolamentazione in una fonte legale di provenienza regionale, nel rispetto, ovviamente, delle previsioni normative statali e unionale (Codice *privacy* appunto e GDPR).

Ragionare diversamente significherebbe, del resto, condurre ad un effetto paradossale: dilatare i tempi di intervento legislativo e richiedere una specificazione non presente, come abbiamo visto, da nessuna delle fonti che regolano il trattamento dei dati personali.

c) Infine, – e più in generale – riteniamo che la pretesa competenza esclusiva dello Stato su *tutta* la disciplina *privacy* debba essere reinterpretata anche in ragione di due ulteriori considerazioni: 1) l'«ordinamento civile», nel cui perimetro rientrerebbe la *privacy*, per una cospicua parte della dottrina è di natura «trasversale»⁴⁶, pertanto, incide su ambiti di competenza concorrente o residuale delle Regioni, in quanto «materia-non materia» capace di influenzare tutti i settori assegnati alla competenza concorrente o residuale⁴⁷; 2) il trattamento dei dati personali oramai è indirettamente coinvolto nella stragrande maggioranza delle misure che attengono alle diverse materie contemplate all'art. 117 Cost.: la *privacy* interferisce con altri settori di competenza, anche residuale. Tale situazione si può verificare tipicamente

⁴⁵ Più nel dettaglio, l'art. 6 del GDPR, specifica che le basi giuridiche che legittimano il trattamento sono: il consenso dell'interessato; l'esecuzione di un contratto di cui l'interessato è parte o l'esecuzione di misure precontrattuali adottate su richiesta dello stesso; l'obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento; la salvaguardia degli interessi vitali dell'interessato o di un'altra persona fisica; l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento; il legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi.

⁴⁶ Anche chiamate «materie valore o materie-non materie», le materie trasversali possiedono competenze legislative determinate in termini finalistici e, come tali, suscettibili di coinvolgere plurimi interessi e competenze, anche di spettanza regionale. Per una definizione più esaustiva si veda Corte cost. sent. n. 407 del 2002 con riferimento alla tutela dell'ambiente che specifica che «non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come «materie» in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie».

Sulla assimilabilità dell'ordinamento civile ad una materia di competenza trasversale hanno scritto un cospicuo numero di studiosi. A titolo meramente indicativo, si segnalano:

A. SIMONCINI, *Le «caratteristiche costituzionali» del terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 2003, p. 716; E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia «ordinamento civile», di esclusiva competenza statale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, pp. 1343-1356; EAD, *Regioni e ordinamento civile*, Cedam, Padova, 2005; EAD, *Legge della Provincia autonoma di Bolzano, surrogazione legale in favore della Provincia e ordinamento civile*, in *Le Regioni*, 2005, p. 988.

Contra G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, in cortecostituzionale.it, che, a pagina 4, specifica «Non ritengo invece sia correttamente da classificare come una clausola di competenza trasversale quella statale in materia di ordinamento civile (come del resto quella in materia di ordinamento penale o di giurisdizione): il che ovviamente non significa che non vi sia materia di riflessione sull'uso che ne viene fatto nella giurisprudenza costituzionale».

⁴⁷ E. LAMARQUE, *Legge della Provincia autonoma di Bolzano, op. cit.*, p. 988.

quando sono in gioco normative complesse (e, appunto, sicuramente la gestione pandemica lo è), tese all'elaborazione di interventi di ampio respiro, che coinvolgono diversi ambiti materiali e insistono su competenze che presentano punti di adiacenza e di sovrapposizione⁴⁸.

Se questo è vero, quindi, sia per la natura trasversale dell'ordinamento civile, sia per la pervasività della *privacy*, le maglie dell'intervento statale non possono che incedere verso un allargamento senza confini certi. Sarebbe, dunque, opportuno reinterpretare quelle pronunce che hanno tentato di categorizzare la protezione dei dati personali entro il rigido schema "ordinamento civile", sì da rivedere i postulati su cui si fondano le successive sentenze nn. 37 del 2021 e, per l'appunto, 164 del 2022.

In altre parole: anziché affermare la competenza esclusiva dello Stato, quando «le molteplici interferenze di materie diverse non consentono la soluzione delle questioni sulla base di criteri rigidi»⁴⁹, di modo che l'intreccio è tanto saldo da incidere su plurime competenze – come avviene in materia di protezione dei dati personali che si interseca inestricabilmente con il diritto alla salute, la profilassi internazionale, il diritto al lavoro *etc* – la soluzione più idonea pare essere quella di optare per il principio di leale collaborazione, come appunto avviene nei casi di concorrenza di competenze, rinunciando, pertanto, a rendere dominante una delle materie (e quindi, per conseguenza, delle competenze legislative esercitate⁵⁰) per cedere il passo alla peculiarità delle singole situazioni⁵¹.

Se, dunque, come appare evidente, circa la protezione dei dati personali non si può parlare né di competenza esclusiva dello Stato a disciplinare *qualsiasi trattamento* di "pubblico interesse" (in concreto), né, dunque, di omogeneità del trattamento a tutti i costi – fermo restando, ovviamente, l'assunto per cui il nucleo della disciplina generale è di competenza esclusiva dello Stato (nella misura in cui non sia attratta a livello sovranazionale) – ne consegue che la *privacy* si configura come uno dei terreni d'eccellenza del principio di leale collaborazione. Sicché un irrigidimento in senso contrario non può che sfociare in una continua lesione delle prerogative di altri organi ed altri poteri.

⁴⁸ Ancora, E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, n. 1, 2008, p. 76.

⁴⁹ Si veda Corte cost. sent. n. 50 del 2005, § 14 Cons. diritto.

⁵⁰ Sul tema *ex plurimis* Corte cost. sentt. nn. 219 del 2005; n. 50 del 2006; n. 222 del 2006, n. 80 del 2007, n. 240 del 2007. Proprio in quest'ultima occasione la Corte afferma che in ipotesi di concorso di competenze legislative statali e regionali intrecciate si può rendere necessario fare applicazione del principio della prevalenza, nonché del criterio della leale cooperazione.

⁵¹ E. BUOSO, *Concorso di competenze*, *op. cit.*, pp. 74-75.

5. La privacy al cospetto della gestione pandemica: una (ulteriore) deroga agli assetti costituzionali in nome dello stato emergenziale?

È, infine, giunto il momento di soffermare l'attenzione sulla terza e ultima critica della decisione in esame, in realtà non inedita, giacché già avanzata, da ben più autorevole dottrina⁵², in occasione della sentenza 37 del 2021 che per prima ha posto “ordine”⁵³, al riparto di competenze tra Stato e Regione relativamente alla gestione emergenziale⁵⁴, stabilendo che ogni misura volta a contrastare una pandemia sanitaria, ovvero a prevenirla debba essere ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato in tema di profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.).

La sentenza n. 37 del 2021, definita dalla Consulta stessa una “bussola”⁵⁵ nella gestione della pandemia, ha avuto l'obiettivo di affermare principi unitari, ossia la necessità che fosse una disciplina di carattere nazionale ad occuparsi della gestione pandemica. Nello specifico, è opinione del Giudice delle Leggi che tale soluzione garantisca, più efficacemente di altre, l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del diritto fondamentale alla salute, tutelando, al medesimo tempo, l'interesse della collettività. Con tale decisione si esortano le Regioni ad esercitare le funzioni di tutela della salute nel limite in cui esse si “inseriscono armonicamente”⁵⁶ nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale: soltanto una visione di insieme può, infatti, a parere della Consulta, consentire di sostenere misure idonee e proporzionate al clima emergenziale.

⁵² Per un commento alla sentenza, tra i tanti, G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al regionalismo della separazione*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), n. 3, 2021 p. 114 ss.; D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), n. 2, 2021, pp. 10-18; C. MERLANO, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni al tempo della pandemia secondo la Corte costituzionale: il “caso” Valle d'Aosta*, in [Il Piemonte delle Autonomie](#), n. 3, 2020, pp. 1-34; L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in [Corti Supreme e Salute](#), n. 3, 2021, pp. 1-18.; M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni negli stati emergenziali*, in [Consulta Online](#), n. 1, 2021, pp. 329-337; V. BALDINI, *Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale?* in [dirittifondamentali.it](#), n. 1, 2021, pp. 416-426; C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in [Questione giustizia](#), 13 aprile 2021, pp. 1-7; G. DI COSIMO, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in [laCostituzione.info](#), 21 marzo 2021.

⁵³ Così è stata definita la sentenza n. 37 del 2021 in un podcast realizzato dal presidente della Corte costituzionale G. CORAGGIO a cura della stessa Corte, cfr. G. CORAGGIO, *La bussola della sentenza 37/2021 nella gestione della pandemia*, in [Sentenze che ci hanno cambiato la vita](#).

⁵⁴ In tale occasione il Giudice delle Leggi – investito dal Governo di un ricorso contro una legge della Regione Valle d'Aosta avente ad oggetto la disciplina dell'emergenza sanitaria nel territorio regionale – dapprima ha sospeso l'efficacia in via cautelare con l'ordinanza n. 4 del 2021 e poi ha dichiarato la legge in gran parte illegittima per violazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost.

M. A. GLIATTA, *Tecnica, politica e diseguali territoriali ai tempi dell'emergenza da Covid-19*, in A. IANNUZZI, G. PISTORIO (a cura di), *La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica*, editoriale scientifica, Napoli, 2022, pp. 49-50.

⁵⁵ Si fa riferimento ancora una volta al Podcast G. CORAGGIO, *La bussola della sentenza 37/2021*, *op. cit.*

⁵⁶ Testualmente da G. CORAGGIO, *La bussola della sentenza 37/2021*, *op. cit.*

Ebbene, le argomentazioni poste a sostegno di tale posizione – e poi riproposte anche nella sentenza oggetto della presente nota – che legittimano la recessione della autonomia regionale⁵⁷, ammette la stessa Corte, sono, tuttavia, sorrette da ragioni logiche più che giuridiche⁵⁸. Ordunque, la scelta di premettere le ragioni logiche a quelle giuridiche dimostra quanto queste ultime assumano un ruolo strumentale e servente rispetto alle prime⁵⁹ e per quanto si possa comprendere la *ratio* sottesa a tale decisione e si possa persino logicamente aderire alla soluzione finale a cui è addivenuta, sotto questo profilo, la Corte, non si può condividere la scelta di rivedere il nostro assetto regionale⁶⁰ pur in nome di uno stato emergenziale. Sembra, infatti, inevitabile domandarsi se questa fosse effettivamente la soluzione giuridicamente più corretta o se anche questa decisione della Corte sia stata in qualche modo dettata dall'esigenza di dare copertura, *ex post*, all'intervento di contrasto della pandemia, al fine di evitare interferenze delle Regioni, anche nell'esercizio di competenze a quest'ultime costituzionalmente garantite⁶¹. Come per la sentenza n. 37 del 2021, dunque, anche per la pronuncia n. 164 del 2022 il percorso argomentativo seguito dalla Corte – nel sostenere l'incompetenza della Provincia autonoma di Bolzano all'adozione di misure di contrasto alla pandemia come il *green pass* – appare tautologico⁶². Su tale premessa, infatti, si innesta tutto il ragionamento a seguire, mentre senza di essa crollano tutti i derivati: fin tanto che si condivide l'assunto secondo cui ogni misura atta a contrastare la pandemia attiene alla disciplina della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato si giustificano, in sequenza, le asserzioni secondo cui la Provincia autonoma di Bolzano non può appellarsi al margine di intervento riconosciuto alle autonomie e, dal medesimo postulato, deriva che le interferenze che la disciplina del *green pass* determinerebbe su materie di competenza statutaria, in realtà, sarebbero meramente indirette.

Detto altrimenti: parrebbe, dunque, che il fine (la gestione centrale ed unitaria della situazione emergenziale) giustifichi il mezzo: individuata dapprima la necessità di centralizzare la disciplina della “gestione pandemica”, ossia selezionato il livello di governo ottimale, il Giudice delle leggi procede solo *a posteriori* alla ricerca della materia idonea a sorreggerne la legittimazione⁶³ e nell'individuazione di questa

⁵⁷ D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale?*, *op. cit.*, p.13.

⁵⁸ § 7.1 Cons. diritto.

Con tale affermazione, come rilevato da autorevole dottrina, la Consulta sembra, dunque, volere ammettere il sacrificio dell'autonomia regionale sull'altare dell'emergenza e dell'interesse nazionale. L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia*, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁹ V. BALDINI, *Conflitto di competenze*, *op. cit.*, p. 422.

⁶⁰ D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale?* *Op. cit.*, p 14.

⁶¹ L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia*, *op. cit.*, p. 4.

⁶² Evidenza, infatti, autorevole dottrina che il ragionamento della Corte pare essere circolare: l'adequatezza del livello del governo statale costituisce al tempo stesso premessa e conseguenza dell'*iter* argomentativo, considerando lo Stato come livello di governo più adeguato a gestire una pandemia l'individuazione della competenza non poteva che vertere su di una materia di competenza esclusiva dello Stato. G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze*, *op. cit.*, pp. 114-116.

⁶³ *Op. cit.*, pp. 115-116.

considera in particolare la diffusione geografica, ovvero “internazionale” della malattia e, dunque, il fatto che ogni decisione sulla gestione avesse un effetto sulla sua trasmissibilità internazionale del contagio⁶⁴.

Questa ricostruzione della competenza in un’ottica finalistica porta, tuttavia, ad evidenziare ancor di più la mancata adozione di misure compensative volte a ridurre la lesione delle competenze regionali in plurimi ambiti materiali⁶⁵. Invero, la Corte stessa ha riconosciuto⁶⁶ che, con tali interventi, si è inciso su un’altra competenza, a nostro parere ben più coinvolta della profilassi internazionale, ossia quella della tutela della salute (dei singoli e della collettività) a cui in verità si sarebbero dovute ricondurre le misure di contrasto alla pandemia. Tra l’altro, come osserva attenta dottrina⁶⁷, in primo luogo la “tutela della salute” è stata invocata proprio negli ultimi anni dalla stessa Corte per dare copertura alla legislazione statale in tema di obbligatorietà vaccinale che, a stretto rigore, attiene alla materia della profilassi tanto quanto le misure di contrasto alla pandemia; in secondo luogo anche i giudici amministrativi, quando sono stati chiamati a pronunciarsi sulla legittimità o meno dell’ordinanza del Presidente della Regione Calabria⁶⁸, che consentiva di adottare misure migliorative (intese come meno restrittive) rispetto a quelle in vigore a livello nazionale, hanno fatto riferimento, prima ancora che alla competenza statale in materia di profilassi internazionale, alla materia della tutela della salute.

Certo non si può negare che riconoscere la prevalenza della tutela della salute avrebbe potuto condurre ad esiti non voluti: in quanto materia di competenza concorrente, la legge dello Stato si sarebbe dovuta

Così facendo la Corte ha inevitabilmente richiesto l’ampliamento della portata della profilassi internazionale, sicché essa ora è in grado di ricomprendere una legislazione estremamente ampia ed eterogenea, purché animata dalla finalità di contrasto della pandemia. Si veda in proposito L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia*, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁴ G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze*, *op. cit.*, p. 111.

⁶⁵ D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale?* *Op. cit.*, p. 15.

⁶⁶ La consapevolezza circa il coinvolgimento del diritto alla salute si evince dalle parole dell’allora Presidente della Corte Coraggio, che riferendosi alla sentenza chiarisce «Come si puntualizza nella motivazione, a fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, ragioni logiche prima che giuridiche, radicano nell’ordinamento costituzionale l’esigenza di una disciplina unitaria di carattere nazionale, idonea a preservare l’eguaglianza delle persone nell’esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l’interesse della collettività. Sono queste esigenze di una gestione sanitaria unitaria e coerente che hanno guidato la Corte nel decidere la questione di costituzionalità [...]. Si è voluto così evitare che, anche per un tempo limitato, insieme ai cittadini della Regione, tutti noi fossimo più esposti al rischio di contagio. [...] La pronuncia è un fermo richiamo [...] a esercitare le funzioni di tutela della salute che anche a loro (le Regioni, n. d.r.) spettano nei limiti in cui esse si inseriscano armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale». G. CORAGGIO, *La bussola della sentenza 37/2021 nella gestione della pandemia*, *op. cit.* Ma si veda anche il § 8 Cons. diritto della medesima sentenza in cui si chiarisce che « Tale distribuzione delle competenze a livello costituzionale, per i casi in cui si manifesti un’emergenza pandemica, ha trovato tradizionalmente riscontro nella legislazione, quando si tratta di intrecciare i profili attinenti alla tutela della salute con quelli innescati dalla repentinità ed imprevedibilità della crisi, tanto al suo esordio, quanto nelle successive manifestazioni di essa. La natura globale della malattia impone di rinvenire in tale normativa il riflesso della competenza esclusiva che lo Stato vi esercita».

⁶⁷ L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, *op. cit.*, p. 6-7.

⁶⁸ TAR Calabria-Catanzaro, sez. I, 9 maggio 2020, n. 841, ma anche TAR Sicilia-Palermo, sez. III, 25 settembre 2020, n. 1952.

limitare a dettare la normativa di principio, lasciando alle Regioni quella di dettaglio⁶⁹, quando, invece, la valorizzazione di un titolo di competenza esclusiva consente di evitare di incorrere in intricati intrecci che avrebbero aggravato i meccanismi decisionali e moltiplicato le sedi istituzionali di confronto politico⁷⁰. Così facendo, la Corte, invero, ha risolto in radice ogni questione concernente le modalità di coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale. Insomma, prendendo a prestito un’emblematica espressione, la profilassi internazionale è diventata una sorta di «pass par tout, un “bazooka” nelle mani del potere centrale in grado di “spazzare via”, in caso di epidemie di dimensione globale, ogni ostacolo frapposto dalle autonomie regionali al perseguimento dell’obiettivo di contenimento del contagio»⁷¹.

Questo rileva ancor di più se si considera che per quanto tutte le Regioni siano soggette ai «limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V della Costituzione»⁷² la situazione delle Regioni a Statuto speciale presenta differenze sia rispetto alle Regioni a Statuto ordinario sia tra le stesse autonomie speciali⁷³. Ad esempio, la Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Valle d’Aosta, per quanto assimilabili, mostrano alcune differenze: se infatti lo Statuto di quest’ultima prevede che la Regione abbia competenza concorrente nella materia igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica, alla Provincia autonoma di Bolzano il suo Statuto riconosce oltre alla competenza legislativa concorrente in materia di igiene e sanità (ivi compresa l’assistenza sanitaria e ospedaliera)⁷⁴, che sembra riferirsi alla (sola) ordinaria gestione dei servizi sanitari, anche competenza legislativa primaria proprio nelle materie di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche⁷⁵. Questa ultima specificazione certo non è di poco conto: proprio la materia *opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche* pare racchiudere alla perfezione tutti gli interventi posti in essere in costanza della pandemia: lo dimostrano le molte ordinanze contingibili ed urgenti – e, tra queste, anche quelle oggetto della presente nota – adottate dal Presidente della Provincia autonoma, che affondano le proprie radici esattamente nella competenza disciplinata dall’art. 8 comma 1 punto 13 dello Statuto d’autonomia.

La scelta di invocare tale competenza esclusiva nella predisposizione delle misure emergenziali appare, del resto, in linea con il significato del lemma “calamità”: sia quello per così dire “comune”, che si riferisce a qualsiasi evento funesto (come guerre, pestilenze, nubifragi, *etc*) in grado di colpire molte persone⁷⁶, sia

⁶⁹ L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, *op. cit.*, p. 6-7.

⁷⁰ C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico*, *op. cit.*, p. 5.

⁷¹ L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, *op. cit.*, p. 17.

⁷² Corte cost., sent. n. 134 del 2006, che a sua volta richiama sent. 383 del 2005.

⁷³ R. BALDUZZI, D. PARIS, *La specialità che c’è, ma non si vede. La sanità nelle Regioni a Statuto speciale*, in [Corti supreme e salute](#), n. 1, 2018, p. 156 ss. Gli studiosi affrontano, in particolare, il tema dell’autonomia nel campo della legislazione sanitaria.

⁷⁴ Cfr. art. 9, comma 1, punto 10 dello Statuto d’autonomia.

⁷⁵ Cfr. art. 8, comma 1, punto 13 dello Statuto d’autonomia.

⁷⁶ Si veda ad esempio la voce “calamità” del [Vocabolario Treccani](#).

quello “tecnico” a cui fa ricorso la Provincia autonoma, non ostano ad una interpretazione estensiva del termine tale da ricomprendere anche gli eventi pandemici. Allo stesso modo, la stessa Provincia, quando, in tempi non sospetti, ha dovuto definire lo stato di calamità⁷⁷, ha fatto riferimento ad un concetto assai ampio, qualificando come tale qualunque evento che minaccia la vita, la salute o l’approvvigionamento essenziale di numerose persone o animali (oppure che minaccia o danneggia l’ambiente e altri presupposti fondamentali per la vita della popolazione, al punto tale che gli aiuti e la tutela possono essere garantiti solo se le strutture della protezione civile, le autorità, i servizi e le organizzazioni di soccorso addetti agiscono con uniformità di organizzazione e di dirigenza).

Orbene, alla luce di quanto sopra, parrebbe, dunque, potersi affermare che lo Stato, nella materia *de qua* (ossia nelle opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche), non è «competente a produrre norme di rango legislativo, se non in funzione suppletoria (cioè la norma statale è applicabile soltanto in assenza di una disciplina legislativa regionale o provinciale nella medesima materia)⁷⁸. E allora risulta inevitabile domandarsi se già apparteneva alla competenza della Provincia autonoma, non solo la tutela della salute, non solo l’igiene e la sanità, non solo l’assistenza sanitaria ed ospedaliera, ma anche, nello specifico, l’adozione di opere di prevenzione (e di pronto soccorso) per calamità pubbliche, come è stato possibile giustificare l’attrazione alla competenza esclusiva dello Stato dell’intera gestione della pandemia in deroga a fonti di rango costituzionale? *A fortiori* la sentenza della Corte sembra non convincere.

6. Sfumata un’altra occasione per meglio definire i confini potestativi della Authority. Brevi riflessioni, in chiave conclusiva

In conclusione, pertanto, ci sembra possibile affermare che la sentenza n. 164 del 2022 sollecita profonde riflessioni di carattere sostanziale sull’estensione dei poteri riconosciuti all’Authority e, di conseguenza, sul valore della protezione dei dati personali (a nostro parere, talvolta, sopravvalutato⁷⁹) rispetto ad altri diritti fondamentali, nel contesto pandemico.

Tale conclusione non può tuttavia prescindere da una doverosa considerazione relativa alla molteplicità di competenze e alla non sempre chiara ripartizione dei rispettivi ambiti⁸⁰, che caratterizzano il nostro ordinamento. Perché, infatti, tale sistema (per certi versi) precario funzioni, esso si deve basare da un lato sulla logica della leale cooperazione – ad avviso di chi scrive, come s’è detto, trascurata invece nella

⁷⁷ Legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 15 del 2002 rubricata [*Testo unico dell’ordinamento dei servizi antincendi e per la protezione civile*](#), art. 8.

⁷⁸ M. ROSINI, *Le competenze legislative e amministrative*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Profili costituzionali del Trentino Alto Adige/ Südtirol*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 120.

⁷⁹ Cfr, se si vuole, V. PALLADINI, *Il ruolo del Garante per la protezione dei dati personali nell’emergenza sanitaria*, *op. cit.*, p. 174 ss.

⁸⁰ G. CORAGGIO, *La bussola della sentenza 37/2021 nella gestione della pandemia*, *op. cit.*

sentenza in esame – e dall’altro sull’imprescindibile rispetto dei limiti giuridici fondamentali, la cui osservanza garantisce da invasioni di competenza e da menomazioni, ed, al contempo, evita l’illegittimo accentramento in capo ad uno specifico organo⁸¹ di situazioni che, secondo la nostra opinione, la Consulta, al contrario, ha legittimato.

Certo, non si può sottacere che, come rileva un certo indirizzo dottrinale, ogni ordinamento che contempi un pluralismo territoriale difficilmente potrà obiettivizzare la giurisdizionalizzazione delle relazioni tra enti e tra poteri, e questo inevitabilmente si tradurrà in un giudizio che coinvolge un grado (più o meno marcato) di opportunità, legato al contesto storico politico in cui il conflitto ha trovato origine⁸². Non si può, infatti, omettere di considerare che la Corte, anche nell’attuazione dei principi di autonomia-decentramento, agisce secondo la situazione istituzionale complessiva che il Paese vive in un certo momento storico⁸³, ma, allo stesso tempo, non si può neppure tralasciare che la Consulta è soggetto «che concorre [...] all’elaborazione delle regole»⁸⁴, così come ha fatto, con la sentenza in parola, scegliendo di ribadire l’assoluta primazia dello Stato nella gestione pandemica e giustificando, di conseguenza l’esorbitante esercizio del potere del Garante intervenuto in una sfera di interessi che, a nostro avviso, non era di sua stretta competenza. A parere di chi scrive, infatti, con la decisione in commento, il Giudice delle Leggi ha avvallato il riconoscimento in capo all’Autorità di controllo di due poteri straordinari: a) la facoltà di individuare l’ente deputato a legiferare in materia; b) il potere di sospendere l’efficacia di un’ordinanza contingibile ed urgente (e perché no, anche di una legge) se, a parere dell’Authority, questa si pone in contrasto con la disciplina della protezione dei dati personali.

Tali considerazioni diventano ancor più significative se si pone mente al fatto che il trattamento dei dati personali è oramai intrecciato a numerosi altri ambiti materiali ovvero saldato inestricabilmente con altrettanto significativi diritti e libertà, a cui potrebbe anzi dovrebbe, talvolta, – a seguito di un ponderato e ragionevole giudizio – cedere il passo. Riprendendo, dunque, una considerazione non nuova⁸⁵, è possibile rimarcare che il bilanciamento effettuato dalla Corte ha operato in modo preponderante a favore della riservatezza, ancora una volta, con inevitabili ripercussioni in punto di riparto di competenze e di tutela dei diritti. Insomma, la sentenza 164 del 2022 rappresenta, a nostro avviso, un’ulteriore occasione

⁸¹ A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale: op. cit.*, p. 273.

⁸² E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale, op. cit.*, p. 196.

Non si può infatti negare che anche in questo caso, come in quello che ha coinvolto la Valle d’Aosta, la vicenda abbia una «marcatura precipuamente politico dogmatica». L’espressione è di V. BALDINI, *Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale?* in [Dirittifondamentali.it](https://www.dirittifondamentali.it), n. 1/2021, p. 422, che si riferisce alla sentenza n. 37 del 2021.

⁸³ E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale, op. cit.*, p. 196.

⁸⁴ *Op. cit.*, p. 198.

⁸⁵ Cfr, volendo, V. PALLADINI, *Il ruolo del Garante per la protezione dei dati personali nell’emergenza sanitaria, op. cit.*, p. 167.



persa per ripristinare un po' d'ordine sulla competenza ad intervenire su situazioni giuridiche soggettive in tempo di emergenza.