

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 1/2023

Data: 3 gennaio 2023

***“Semaforo rosso” per le autonomie sul green pass. Brevi note a Corte
costituzionale, sentenza n. 164 del 2022****

di **Giovanni Di Cosimo** – Professore ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Macerata e **Giacomo Menegus** – Ricercatore t.d. lett a) in Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Macerata**

TITLE: ‘Red light’ for Covid-19 Green Pass regulation by territorial autonomies: ICC Judgment no. 264/2022

ABSTRACT: Queste brevi note esaminano la pronuncia della Corte costituzionale n. 164 del 2022 in tema di competenza delle autonomie (Regioni e Province autonome) sulla regolazione – in senso lato – delle certificazioni verdi Covid-19 (cd. *green pass*). Nel caso di specie, la Provincia autonoma di Bolzano contestava due misure di limitazione del trattamento dei dati, connesso all’impiego del *green pass*, adottati dal Garante della *privacy* e aventi incidenza su altrettante ordinanze contingibili e urgenti bolzanine. Respingendo le censure della Provincia autonoma, la Corte sembra confermare la tendenza verso una centralizzazione dei poteri nella fase pandemica, che prescinde dalle competenze costituzionali potenzialmente invocabili in materia dalle autonomie.

This case-note comments on a judgment of the Italian Constitutional Court (No. 164/2022) ruling on the competence of territorial autonomies (Regions and Autonomous Provinces) to regulate

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

** Il contributo è frutto della riflessione comune dei due Autori. Ad ogni modo, i paragrafi 1, 2 e 3 sono stati redatti da Giacomo Menegus, mentre i paragrafi 4 e 5 da Giovanni Di Cosimo.

the ‘Covid-19 green pass’. In this case, the Autonomous Province of Bolzano contested two measures issued by the Italian Data Protection Authority (*Garante per la protezione dei dati personali*) that restricted the processing of personal data provided in two urgent ordinances of Bolzano. The complaint of the Province was dismissed as unfounded, thus confirming the Court’s case law trend towards a rigid centralisation of powers during the pandemic that disregards the constitutional competencies of the Regions.

KEYWORDS: conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni; Garante per la protezione dei dati personali; *data protection*; certificazioni verdi; profilassi internazionale; conflict of attributions among State and Regions; Italian Data Protection Authority; data protection, green pass, international prophylaxis

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il contesto normativo e gli atti impugnati. – 3. Profili processuali. – 4. Profili sostanziali. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Con la sentenza n. 164 del 2022, la Corte costituzionale si è pronunciata su un conflitto di attribuzioni tra enti promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano, avente ad oggetto due provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali¹. Con i provvedimenti impugnati, il Garante aveva limitato in via definitiva il trattamento di dati personali connesso all’impiego della certificazione verde per COVID-19 nei termini in cui era stato disciplinato in due ordinanze contingibili ed urgenti del Presidente della Giunta provinciale². La Provincia lamentava dunque la violazione di un’articolata serie di attribuzioni statutarie (artt. 8 e 9)³ e della competenza concorrente in materia di tutela della salute *ex art. 117, comma 3, Cost.*⁴.

¹ Si tratta rispettivamente del *a)* Provvedimento di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di certificazione verde per Covid 19 - 18 giugno 2021 (che si può leggere sul sito del Garante: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9671917>) e della *b)* Comunicazione del Garante per la protezione dei dati personali del 6 luglio 2021, prot. n. 0035891.

² Si tratta delle ordinanze contingibili ed urgenti del 23 aprile e del 21 maggio 2021, nn. 20 e 23; entrambe si possono leggere al seguente link: <https://olympus.uniurb.it/>.

³ Art. 8, comma 1, ordinamento degli uffici provinciali e del personale a essi addetto (n. 1); artigianato (n. 9); fiere e mercati (n. 12); opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche (n. 13); comunicazioni e trasporti di

La pronuncia della Corte, che rigetta il ricorso provinciale riaffermando la competenza statale in materia, presenta alcuni aspetti d'interesse, sia sotto un profilo processuale sia sul piano sostanziale. Quanto al primo profilo, l'interesse è offerto dalla "peculiare collocazione" di indipendenza rispetto al Governo e al suo indirizzo politico che contraddistingue l'organo che ha adottato i provvedimenti impugnati; indipendenza che può sollevare, tra l'altro, alcuni interrogativi in merito alla pienezza della difesa e della rappresentanza processuale delle Autorità nell'attuale disciplina dei conflitti intersoggettivi (par. 3).

Quanto agli aspetti di carattere sostanziale – che si vedranno meglio nel par. 4 – la pronuncia rappresenta una chiara conferma dell'impostazione adottata dalla Corte nella definizione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni nella gestione dell'emergenza pandemica, ponendosi in linea con la nota sentenza n. 37 del 2021. In questo senso, la sentenza in esame si espone alle medesime osservazioni critiche sul piano argomentativo, benché la soluzione adottata dalla Corte per il caso di specie fosse pressoché obbligata.

2. Il contesto normativo e gli atti impugnati

Prima di procedere con l'analisi, conviene dar conto sinteticamente degli atti che hanno condotto al conflitto, oltre a tratteggiare il quadro normativo più ampio nel quale si colloca la vicenda.

Le ordinanze contingibili e urgenti provinciali rispetto alle quali il Garante ha emanato i provvedimenti impugnati nel conflitto si collocano entrambe a valle dell'adozione del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (*Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19*), che – tra le altre misure dettate per agevolare e gestire la ripartenza socio-economica dopo le limitazioni

interesse provinciale (n. 18); assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali (n. 19); turismo e industria alberghiera (n. 20); agricoltura e foreste (n. 21); assistenza e beneficenza pubblica (n. 25); scuola materna (n. 26); addestramento e formazione professionale (n. 29); art. 9, primo comma, istruzione elementare e secondaria (n. 2); commercio (n. 3); apprendistato (n. 4); spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza (n. 6); esercizi pubblici (n. 7); incremento della produzione industriale (n. 8); igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera (n. 10); attività sportive e ricreative (n. 11).

⁴ In particolare, la Provincia autonoma faceva valere la "clausola di maggior favore" di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in relazione alla competenza statutaria in materia di igiene e sanità (art. 9, n. 10, d.P.R. n. 670/1972).

imposte dalla pandemia – disciplina *sub art.* 9 le cd. certificazioni verdi COVID-19 (comunemente note come “*green pass*”).

Sin dal giorno successivo all’adozione del decreto, il Garante per la protezione dei dati personali aveva adottato – proprio con riferimento all’art. 9 – un provvedimento di avvertimento nei confronti di tutti i soggetti coinvolti nel trattamento dei dati connessi alle certificazioni verdi, paventando la violazione di molteplici disposizioni del Reg. n. 2016/679/UE (d’ora in poi anche *GDPR*)⁵. In particolare, come ribadito in una successiva audizione informale alla Camera dei Deputati dal Presidente dell’Autorità, tra i profili più critici della disciplina si ravvisavano l’indeterminatezza delle finalità del trattamento dei dati personali connesso alle certificazioni, in patente contrasto con l’art. 5, par. 1, lett. b) *GDPR*, nonché l’ampia discrezionalità lasciata dalla disposizione in fase attuativa, specie per quanto concerneva l’ambito di applicazione delle certificazioni.

Il giorno stesso in cui il Garante adottava l’avvertimento, il Presidente della Giunta provinciale emanava la prima ordinanza contingibile ed urgente, ossia l’ordinanza 23 aprile 2021, n. 20, recante «*Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19*», con la quale stabiliva – tra le altre cose – che l’esibizione della certificazione verde COVID-19 valesse quale requisito per l’accesso a una serie di eventi, strutture e altri luoghi pubblici o aperti al pubblico, attività e servizi sul territorio provinciale. La disciplina di dettaglio relativa alla certificazione era rimessa, a mente del punto 47 dell’ordinanza, a specifici protocolli emanati dall’Azienda Sanitaria dell’Alto Adige o dalle altre autorità sanitarie.

Seguiva poi l’ordinanza 21 maggio 2021, n. 23, anch’essa recante «*Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19*», con la quale la Provincia non faceva che confermare in larga misura i contenuti della prima, aggiornandoli alle modifiche intervenute nella disciplina statale (si richiama il nuovo decreto-legge 18 maggio 2021, n. 65 in luogo del n. 52/2021) e rinviando sempre a specifici protocolli emanati dall’Azienda Sanitaria dell’Alto Adige o dalle altre autorità sanitarie la definizione della disciplina delle certificazioni verdi (punto 46 dell’ordinanza).

⁵ Ci si riferisce in part. agli artt. 5, 6, par. 3, lett. b), 9, 13, 14, 25 e 32 *GDPR*. Si v. il Provvedimento di avvertimento in merito ai trattamenti effettuati relativamente alla certificazione verde per Covid-19 prevista dal d.l. 22 aprile 2021, n. 52 - 23 aprile 2021, disponibile al seguente link: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9578184>.

Entrambe le ordinanze provinciali sono state emesse nell'esercizio del potere d'ordinanza attribuito al Presidente della Provincia ai sensi dell'art. 52, comma 2, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (*Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*). Oltre al già citato art. 52 d.P.R. n. 670/1972, la prima ordinanza provinciale richiamava in premessa, tra i riferimenti normativi, da un lato, il già citato decreto-legge n. 52/2021; dall'altro lato, la legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (*Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività*), una sorta di legge-quadro provinciale per la gestione dell'emergenza pandemica, per molti versi assimilabile alla legge della Regione Valle d'Aosta – che proprio alla legge bolzanina era ispirata – prima sospesa (ord. n. 4/2021⁶) e poi dichiarata in buona parte incostituzionale con la sentenza n. 37/2021⁷. La seconda ordinanza provinciale presenta essenzialmente gli stessi riferimenti normativi, salvo la sostituzione del decreto-legge n. 52/2021 con il sopravvenuto decreto-legge n. 65/2021.

⁶ Cfr. E. ROSSI, *Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali su un istituto al suo esordio*, in questa Rivista, n. 2, 2021, 154 ss.; A. LO CALZO, *La "parsimonia cautelare" della Corte costituzionale nel giudizio in via principale alla prova dell'emergenza pandemica*, in questa Rivista, n. 3, 2021, 189 ss.; P. GIANGASPERO, *Considerazioni a prima lettura sul primo caso di sospensione cautelare di una legge nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2021; E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021 n. 4)*, in *Giustiziainsieme.it*, n. 1, 2021; A. CONZUTTI, *Un "vaccino processuale" per combattere il COVID-19? La prima "storica" pronuncia di sospensiva*, in *Le Regioni*, n. 3, 2021, 600 ss.; P. VIPIANA, *Sospesa per la prima volta l'efficacia di una legge, a quasi diciotto anni dall'introduzione del potere di sospensiva nei giudizi in via principale*, ivi, 640 ss.; R. DICKMANN, *Il potere della Corte costituzionale di sospendere in via cautelare l'efficacia delle leggi*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2021; 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; S. MABELLINI, *L'emergenza sanitaria scongela la sospensiva delle leggi...e paralizza il legislatore regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2021, 43 ss.; N. MINISCALCO, *Godot è arrivato! la Corte costituzionale per la prima volta, sospende la legge*, in *Consulta online*, n. 1, 2021; C. SALAZAR, *La prima volta. La Corte costituzionale sospende l'efficacia della legge valdostana "anti-d.P.C.M."*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2021, 418 ss.; sia consentito rinviare anche a 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)*, *Le Regioni*, n. 3, 2021, 618 ss.;

⁷ Sulla sentenza, cfr., *ex pluribus*, A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?) (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021)*, in questa Rivista, n. 4, 2021, 231 ss.; G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al "regionalismo della separazione"*, in *Le Regioni*, n. 4, 2021, 894 ss.; A. CARDONE, *Contrasto alla pandemia, "annichilimento" della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d'urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?*, ivi, 878 ss.; B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2021; 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 Quad. cost.*, n. 2, 2021, 11 ss.; C. PINELLI, *Era il richiamo alla "profilassi internazionale" il modo più congruo per affermare la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella gestione dell'emergenza sanitaria?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2021, 450 ss.; G. SALERNO, *Emergenza sanitaria e ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni: prime considerazioni*, ivi, 456 ss.; S. MANGIAMELI, *L'emergenza non è una materia di legislazione*, ivi, 474 ss.; C. CARUSO, *Il regionalismo*

È giusto il caso di rilevare come l'articolata base normativa delle due ordinanze assuma un certo rilievo nell'argomentazione della Provincia: secondo il ricorso provinciale infatti le ordinanze contingibili e urgenti, oggetto dell'intervento del Garante, sarebbero state «adottate in forza dell'art. 52, secondo comma, dello statuto di autonomia, nel rispetto di quanto previsto dalla legge provinciale 8 maggio 2020, n. 4, e tenendo conto del quadro normativo delineato dal decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52». Con ciò la difesa provinciale tenta di accreditare un sottile distinguo tra esercizio di poteri e competenze provinciali (*ex art. 52 d.P.R. n. 670/1972 e l.p. n. 4/2020*) e la disciplina di rango primario nazionale, che sarebbe stata comunque rispettata nelle ordinanze, ma *non attuata*. D'altra parte, già nell'interlocuzione con il Garante, preliminare all'adozione degli atti impugnati nel conflitto, la Provincia aveva evidenziato che le disposizioni d'ordinanza in questione «non costituiscono un'attuazione delle disposizioni di cui al decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 (art. 9 ed allegato 1), rispetto al quale il Garante ha espresso le proprie censure con formale ammonimento (...), ma operano nel quadro normativo delineato dal decreto-legge»⁸.

In definitiva, la Provincia difende e rivendica una propria autonomia nella disciplina delle certificazioni verdi, quale espressione di attribuzioni e prerogative provinciali nel più ampio contesto della gestione provinciale della pandemia; e in tal modo mira a sottrarsi alle censure mosse dal Garante per la protezione dei dati nei confronti del d.l. n. 52/2021. Come si vedrà (par. 4), tuttavia, tale impostazione è smentita seccamente dalla Corte, che – al netto di ogni rilievo sull'osservanza delle prescrizioni in materia di trattamento dei dati personali – esclude in radice che possano darsi autonome discipline regionali o provinciali di gestione e contrasto di emergenze epidemiche di portata internazionale, in piena coerenza con quanto deciso nella sentenza n. 37/2021.

Ma veniamo dunque agli atti impugnati nel conflitto.

Il primo è il provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 18 luglio 2021, n. 244 del 2021 con il quale impone alla Provincia autonoma di Bolzano e all'Azienda sanitaria dell'Alto Adige una limitazione definitiva dei trattamenti relativi all'utilizzo delle certificazioni verdi Covid-19 effettuati in attuazione delle ordinanze del Presidente della Provincia n. 20 e n. 23

autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia, in *Questione Giustizia*, 13 aprile 2021; C. SALAZAR, *La sent. n. 37/2021 completa il dittico valdostano: la legge regionale "anti-d.P.C.M." è (parzialmente) incostituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021, 688 ss.

⁸ Si v. il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti 26 agosto 2021, n. 2 (della Provincia autonoma di Bolzano), in G.U. n. 38 del 22-9-2021.

del 2021; il secondo atto impugnato è la successiva Comunicazione del 6 luglio 2021, con la quale – nel confermare le determinazioni del primo provvedimento – lo stesso Garante diffida le Regioni e le Province autonome dall’adottare o dal dare attuazione a iniziative territoriali che prevedano l’uso delle certificazioni verdi COVID-19, per finalità ulteriori e con modalità diverse rispetto a quelle previste dalla legge nazionale.

Con il primo provvedimento, adottato ai sensi dell’art. 58, par. 2, lett. f), del Reg. n. 2016/679/UE, il Garante sostanzialmente inibisce il trattamento dei dati disciplinato dalle ordinanze provinciali in relazione alle certificazioni verdi, rifacendosi nella parte motiva a precedenti provvedimenti, emanati con riferimento allo stesso art. 9 del d.l. n. 52/2021: in particolare, tra gli altri, si richiamano *a)* il già menzionato provvedimento di avvertimento n. 156 del 2021, rivolto a tutti i soggetti pubblici potenzialmente coinvolti nel trattamento dei dati connessi alle certificazioni verdi; *b)* il parere favorevole (con condizioni) sullo schema di d.p.c.m. ai sensi dell’art. 9, comma 10, d.l. n. 52/2021, relativo all’attivazione della Piattaforma nazionale *digital green certificate* (“Piattaforma nazionale-DGC”) per l’emissione, il rilascio e la verifica delle certificazioni verdi COVID-19; e *c)* il provvedimento di avvertimento alla Regione Campania adottato dal Garante il 25 maggio 2021 ai sensi dell’art. 58, par. 2, lett. a), del Regolamento, in merito ai trattamenti di dati personali connessi all’uso delle certificazioni verdi COVID-19 effettuati in attuazione dell’ordinanza n. 17 del 6 maggio 2021⁹.

Richiamate le criticità evidenziate negli atti citati, il Garante procede dunque all’analisi delle problematiche più direttamente concernenti le due ordinanze alto-atesine: nel farlo, tuttavia, accosta a rilievi strettamente attinenti alla verifica del rispetto dei principi in materia di trattamento dei dati personali anche più generali argomentazioni sul riparto di competenze tra Stato e Regioni nella gestione della pandemia, soffermandosi in diversi passaggi sulla ricostruzione delle rispettive attribuzioni con richiami anche alla più recente giurisprudenza costituzionale (ord. n. 4/2021 e sent. n. 37/2021)¹⁰. Nell’escludere che le Regioni o le Province autonome possano disciplinare aspetti della certificazione verde, il Garante infatti afferma, rifacendosi ad una propria memoria sul d.l. n.

⁹ Il provvedimento si può leggere al seguente link: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9590466>.

¹⁰ Si v. in part. i punti 1 (*Competenza della Provincia autonoma di Bolzano in merito all’introduzione di misure di contenimento dell’emergenza da Covid-19 attraverso l’uso delle certificazioni verdi Covid-19*) e 2 (*Criticità dell’uso delle certificazioni verdi nella Provincia autonoma di Bolzano*) del provvedimento n. 244 del 18 giugno 2021.

52/2021¹¹, che «soltanto una legge statale può subordinare l'esercizio di determinati diritti o libertà all'esibizione di tale certificazione», ribadendo più volte la sussistenza di una «riserva di legge statale» sul trattamento dei dati personali.

Naturalmente non mancano più puntuali rilievi sulle modalità del trattamento, laddove ad esempio si evidenziano la contraddittorietà degli elementi esplicativi offerti dalla Provincia in sede di interlocuzione con il Garante, nonché il contrasto tra taluni aspetti delle ordinanze rispetto ai d.p.c.m. attuativi sulle certificazioni verdi sopravvenuti alle stesse (e adottati con il *placet* condizionato dello stesso Garante); ma proprio la questione delle competenze pare rivestire un ruolo centrale nella motivazione del provvedimento di limitazione del trattamento. E proprio questa “sovrabbondanza” argomentativa – che va a toccare anche funzioni che potrebbero apparire *prima facie* riconducibili, più che al Garante, al Governo in sede di decisione sull'eventuale ricorso per conflitto di attribuzioni e, quindi, alla Corte costituzionale in sede di giudizio – rappresenta l'elemento principale che spinge la Provincia autonoma di Bolzano a ricorrere alla Corte costituzionale. Nel ricorso – con tesi ribadita in udienza pubblica dalla difesa provinciale – si afferma infatti, a chiare lettere, che «il controllo del garante può e deve limitarsi alla verifica del corretto trattamento dei dati personali, anche perché (...) spetta unicamente al Governo denunciare alla Corte costituzionale eventuali presunte violazioni di competenze (e spetta a quest'ultima decidere in merito)»¹².

Ad ogni modo, anche questa prospettazione non è accolta dalla Corte, che pure sul punto non si sottrae ad una replica, seppur sintetica, alle censure della Provincia (v. par. 4).

3. Profili processuali

Prima di entrare nel merito della pronuncia della Corte, come anticipato, può essere utile riflettere su alcuni peculiari aspetti processuali.

In primo luogo, vengono in rilievo gli atti oggetto di giudizio, adottati da un'Autorità amministrativa indipendente. Sul punto, la Corte osserva sinteticamente che il Garante per la

¹¹ Cfr. Memoria del Presidente del Garante - 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.

¹² Si v. il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti 26 agosto 2021, n. 2, cit., *Diritto*, 9.

protezione dei dati personali «conserva *carattere nazionale* (sentenza n. 88 del 2009, con riferimento all’Autorità per l’energia elettrica e il gas) 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, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (sentenze n. 177 del 2020 e n. 271 del 2005)»¹³. Ne consegue che atti del Garante ben possono essere oggetto di conflitto, dal momento che lo Stato in tale giudizio va inteso «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» (sentenza n. 31 del 2006)¹⁴. Si citano dunque alcuni precedenti in cui sono stati oggetto di conflitto tra Stato e Regioni atti adottati dalla Banca d’Italia (sentenze n. 17 del 2020¹⁵ e n. 102 del 1995) e dall’Ordine professionale degli esercenti le professioni sanitarie (sentenza n. 259 del 2019¹⁶).

Riconosciuta l’attitudine di tali atti ad essere oggetto di conflitto può porsi, tuttavia, il tema della difesa e della rappresentanza in giudizio delle prerogative esercitate dall’organo dello Stato-ordinamento (o “sistema ordinamentale”, come dice la Corte) che ha adottato l’atto o gli atti impugnati. E tale problema pare porsi in termini particolarmente seri in relazione alle Autorità amministrative indipendenti nei conflitti Stato-Regioni. L’indipendenza che caratterizza tali Autorità, oltre ai molteplici poteri di controllo, regolativi, para-normativi e para-giurisdizionali, possono metterle sulla “rotta di collisione” non solo con le autonomie che ritengano lese le proprie attribuzioni, ma pure con il Governo e la relativa maggioranza parlamentare di turno. Questi ultimi

¹³ Corte cost. n. 164/2021, *Cons. diritto* § 5 (enfasi aggiunta).

¹⁴ *Ibidem* (enfasi aggiunta).

¹⁵ Annotata da A. MAGLIARI, *La riforma del credito cooperativo e la pronuncia della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 2020, 551-565.

¹⁶ Con note di 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, 358-371; F.F. PAGANO, *La “massima espansione” del conflitto di attribuzione tra lo Stato e le Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2019, 3188 ss.; S. ROSSI, ‘Est modus in rebus’. *Note a margine della sentenza n. 259/2019 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2020; A. ARCURI, *Il governo della sanità spetta alla Regione e non all’Ordine dei medici*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2020, 833 ss.; P.F. BRESCIANI, *Ordini professionali e interesse di categoria (un’ipotesi di rilettura delle teorie istituzionaliste dopo Corte cost. sent. n. 259 del 2019)*, in *Diritto e società*, n. 3, 2020, 629 ss.; 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; S. STACCA, *La Corte costituzionale su autonomia e autodichia degli ordini professionali (perché i nodi vengono sempre al pettine)*, in *Munus*, n. 1, 2020, 237 ss.

potrebbero condividere le posizioni della Regione ricorrente o (potenzialmente) resistente per molteplici ragioni, non ultime affinità di carattere politico.

Va evidenziato che, laddove lo Stato sia resistente in giudizio, il problema della difesa delle ragioni delle Autorità non si pone più di tanto: con la riforma delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale del 2004 è stata introdotta una modifica, poi confermata nelle successive revisioni sino ad oggi, a mente della quale «Il ricorso deve essere notificato altresì all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo» (art. 27, comma 2, n.i.). In questo modo, superando un evidente limite della vecchia procedura¹⁷, si consente all'Autorità di costituirsi in via autonoma in giudizio e di svolgere così una propria difesa distinta rispetto a quella (eventuale) della Presidenza del Consiglio.

Se poi si considera l'elevata tecnicità che generalmente contraddistingue l'attività delle Autorità, si può osservare come il contributo delle stesse al giudizio non possa che arricchire – nel contraddittorio con la difesa regionale – il patrimonio conoscitivo su cui si baserà la Corte in sede di decisione. Guardando ai precedenti menzionati dalla Corte, si può in effetti rilevare come in uno dei due casi in cui l'organo statale (la Banca d'Italia) si è costituito in giudizio (sent. n. 17 del 2020) il contributo offerto alla valutazione della Corte sia stato davvero articolato e approfondito, toccando profili ulteriori rispetto a quelli illuminati dall'Avvocatura dello Stato; mentre nell'altro caso, l'intervento in giudizio dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna abbia sostanzialmente supplito alla mancata costituzione della Presidenza del Consiglio (sent. n. 259 del 2019).

Nel caso che ci impegna, invece, non si sono costituiti né il Presidente del Consiglio dei ministri, né il Garante. Ora non è dato conoscere le ragioni di questa mancata costituzione, ma quand'anche si trattasse di mero disinteresse – se non di contrarietà, per quanto riguarda il Governo, all'attivismo mostrato dal Garante durante la pandemia¹⁸ – v'è da chiedersi se le attribuzioni statali consegnate dalla legge e dal diritto europeo alle Autorità amministrative indipendenti siano adeguatamente

¹⁷ Così codificando un'ipotesi formulata da autorevole dottrina (R. ROMBOLI, *La magistratura nei conflitti tra enti aventi ad oggetto atti giurisdizionali: un problema ancora in attesa di soluzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, 1702 ss.).

¹⁸ In proposito, cfr. V. PALLADINI, *Il ruolo del Garante per la protezione dei dati personali nell'emergenza sanitaria*, in questa *Rivista*, n. 2, 2022, 153 ss.

tutelate nel differente caso in cui l'interferenza o invasione delle stesse fosse provocata da un atto o un comportamento delle Regioni.

Per molti versi, sembrerebbe riproporsi la problematica della difesa e rappresentanza in giudizio degli organi del potere giudiziario¹⁹. La dottrina ha da tempo evidenziato come non di rado, in frangenti in cui le prerogative dell'autorità giudiziaria erano comprese dalle Regioni, il Governo non si sia attivato tempestivamente o comunque in modo adeguato per difendere le attribuzioni statali. Le soluzioni prospettate a tale problematica, che si muovono o sul piano dell'interpretazione *de iure condito* o su quello normativo *de iure condendo*, possono essere qui riprese e passate in rassegna per verificare se si attagliano o meno anche al caso delle Autorità amministrative indipendenti²⁰.

Per quanto riguarda le ipotesi *de iure condito*, si sono sostenute diverse tesi che chiamano in causa, con modalità differenti, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Secondo una prima tesi, l'autorità giudiziaria, nel caso di inerzia del Governo, potrebbe promuovere conflitto di attribuzioni tra poteri nei confronti di quest'ultimo, facendo così valere la menomazione delle proprie attribuzioni. Un'altra tesi suggerisce invece di riqualificare il conflitto intersoggettivo tra autorità giudiziaria e Regione come conflitto tra poteri, invocando la «relativizzazione della distinzione tra Stato-persona e Stato-ordinamento» che troverebbe riscontro nella stessa giurisprudenza costituzionale²¹: in questo modo, l'autorità giudiziaria potrebbe non solo essere parte resistente, ma pur promuovere in via autonoma il conflitto.

Senonché queste due prospettive, benché astrattamente configurabili con riguardo all'autorità giudiziaria, sembrano impraticabili per il caso delle Autorità amministrative indipendenti. A queste ultime, infatti, la Corte ha ripetutamente negato la legittimazione a promuovere un conflitto di

¹⁹ Cfr., in part., G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere giudiziario*, Luiss edizioni, Roma, 2001 e R. ROMBOLI, *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 Manlio Mazziotti di Celso*, II, Cedam, Padova, 1995, 584 ss. Che un problema analogo si sarebbe posto con le Autorità amministrative indipendenti era stato preconizzato da C. PADULA, *Il problema della rappresentanza dello Stato nei conflitti di attribuzione tra enti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 3027 ss.

²⁰ Per una compiuta, seppur risalente, ricostruzione della problematica e delle diverse soluzioni praticabili, cfr. C. PADULA, *Il problema della rappresentanza dello Stato nei conflitti di attribuzione tra enti*, cit., 3037 ss. Non si passano qui in rassegna le soluzioni avanzate da Padula con riguardo alla rappresentanza passiva, stante l'intervenuta novella delle Norme integrative del 2004 (cui si accenna nel testo) che hanno risolto questo corno del problema.

²¹ La tesi è promossa spec. da R. ROMBOLI, *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)*, cit., 600 ss. e da G. SILVESTRI, *Conflitto tra poteri e conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni: incroci obbligati e necessarie innovazioni teoriche*, in *Foro it.*, 1992, I, 333 ss.

attribuzione tra poteri (cfr. ordinanze nn. 226 del 1995²² e 137 del 2000) e la dottrina maggioritaria – benché non manchino posizioni contrarie²³ e critiche rispetto alla giurisprudenza costituzionale sul punto²⁴ – tende a negare la natura stessa di potere dello Stato alle *authorities*, osservando soprattutto come le relative attribuzioni non abbiano rango costituzionale, ma tutt'al più legislativo²⁵.

Spostandoci dunque sul piano delle ipotesi *de iure condendo*, la proposta avanzata in dottrina che risulta meno disagiata – non implicando riforme costituzionali – e più coerente con l'attuale configurazione del conflitto di attribuzioni intersoggettivo pare essere quella di una riforma circoscritta della legge n. 87 del 1953 e delle Norme integrative²⁶. In questo caso, pur tenendo fermo, quale parte del giudizio, lo Stato complessivamente inteso, la modifica dovrebbe riguardare la sola competenza ad agire nel caso singolo, che sarebbe tralasciata dal Governo al singolo organo di volta in volta istituzionalmente rappresentativo dello Stato, cui spetterebbero così i poteri d'azione, di difesa e di rappresentanza processuale nel giudizio²⁷. Una riforma di questo tipo avrebbe peraltro il pregio di correggere l'attuale asimmetria che contraddistingue la posizione delle Autorità amministrative indipendenti, le quali possono intervenire nel giudizio laddove lo Stato sia parte resistente, ma difficilmente possono trovare un canale d'accesso al giudizio nel caso in cui lo Stato sia invece parte ricorrente (per non dire poi dell'impossibilità di “provocare” il ricorso laddove non sussista una volontà politica in tal senso da parte del Governo)²⁸.

²² Con annotazioni di G. GEMMA, *Garante per la radiodiffusione e l'editoria e conflitti d'attribuzione fra poteri dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 1995, 1661 ss.; S. NICCOLAI, *Quando nasce un potere*, ivi, 1673 ss.; M. PASSARO, *Il Garante per la radiodiffusione e l'editoria come potere dello Stato*, ivi, 1681 ss.; G. GRASSO, *La Corte cost. si pronuncia solo parzialmente sulla natura giuridica e sulla collocazione costituzionale delle autorità amministrative indipendenti*, in *Quaderni regionali*, n. 1, 1995, 237 ss.

²³ Cfr. *ex pluribus* G. GEMMA, *Garante per la radiodiffusione e l'editoria e conflitti d'attribuzione fra poteri dello Stato*, cit.; M. PASSARO, *Il Garante per la radiodiffusione e l'editoria come potere dello Stato*, cit.; F. FABRIZZI, *Gli “esclusi” dai conflitti tra poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2011, 12 s.

²⁴ Cfr. G. GRASSO, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano, 2006, 257 ss.; nonché F. DURANTE, *La legittimazione delle autorità indipendenti ad essere parte nei conflitti di attribuzione*, in *AmbienteDiritto.it*.

²⁵ Cfr. A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, 317.

²⁶ Cfr. in part. C. PADULA, *Il problema della rappresentanza dello Stato nei conflitti di attribuzione tra enti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 3027 ss., spec. 3062-3064.

²⁷ Sulle ragioni (pratiche e giuridiche) per cui, di contro, sarebbe opportuno conservare in capo al Governo la legittimazione al conflitto, cfr. diffusamente A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, cit., 317-318.

²⁸ Anche qualora il Governo dovesse instaurare il conflitto, non pare infatti agevole (anche se non impossibile) ritenere che l'Autorità indipendente in questione sia titolare di «un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio» tale da legittimare l'intervento in giudizio.

Con una buona dose di realismo va comunque riconosciuto come la scarsa attenzione mostrata dal legislatore ordinario per la disciplina dei giudizi costituzionali, che necessita probabilmente di interventi ben più importanti di quello in parola, non lasci intravedere nel breve termine una soluzione definitiva al problema, che non a caso è stato qualificato quale ennesima “zona d’ombra” della giustizia costituzionale²⁹.

4. Profili sostanziali

Per quanto riguarda il merito, la Provincia autonoma di Bolzano sostiene essenzialmente due tesi. In primo luogo, eccepisce che non spetta al Garante per la protezione dei dati personali valutare le competenze provinciali in sostituzione del Governo. La Corte respinge agevolmente questo argomento sulla base del dato di fatto che il potere di impugnazione del Governo, previsto dall’art. 97 dello Statuto di autonomia e dall’art. 2 delle Norme di attuazione (d.lgs. n. 266/1992), verte sulle leggi provinciali, mentre i provvedimenti del Garante riguardano ordinanze contingibili e urgenti del Presidente della Giunta³⁰. Adducendo l’inidoneità dei parametri indicati a sostegno della censura, l’obiezione dei giudici costituzionali indirettamente evidenzia la scarsa accuratezza del ricorso provinciale per questo aspetto.

Un discorso più articolato va fatto per il profilo della lesione delle attribuzioni statutarie che conseguirebbe all’adozione dei provvedimenti del Garante. Si tratta di un fascio di materie previste dagli artt. 8 e 9 dello Statuto di autonomia del 1972. A queste il ricorso accosta la tutela della salute divenuta di competenza provinciale in forza dell’art. 10 della legge cost. n. 3/2001. La Provincia sostiene che la limitazione definitiva al trattamento dei dati vanifica l’applicazione della normativa provinciale in tema di *green pass*. E dunque la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla questione se

²⁹ Così G. GRASSO, *Autorità amministrative indipendenti e conflitti intersoggettivi: una zona d’ombra della giustizia costituzionale?*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull’ammissibilità del referendum abrogativo*. Atti del Seminario di Modena svoltosi il 13 ottobre 2006, Giappichelli, Torino, 2007, 179 ss.

³⁰ Vero è che il provvedimento del Garante si spinge avanti sul terreno della valutazione delle competenze provinciali, rilevando che «La limitazione delle libertà personali effettuata anche attraverso il trattamento di dati sulla salute degli interessati e realizzata mediante la previsione di subordinare l’accesso a luoghi e a servizi al possesso di una certificazione attestante l’avvenuta vaccinazione o guarigione da Covid-19, o l’esito negativo di un test antigenico o molecolare, è ammissibile infatti solo se prevista da una norma di legge statale».

competa al Garante, da un lato, limitare il trattamento dei dati, dall'altro affermare che la regolamentazione del *green pass* spetta soltanto alla normativa statale.

La Corte costituzionale respinge la tesi provinciale sulla scorta di due argomenti principali relativi, rispettivamente, alle competenze del Garante e a quelle della Provincia. Sul primo argomento c'è poco da dire, la Corte osserva che il Garante della *privacy* ha agito sulla base di un'attribuzione di potere da parte dell'Unione europea. I giudici costituzionali parlano di un «puntuale esercizio di un potere specificamente attribuito»³¹. Di nuovo, la questione posta dalla Provincia viene risolta mediante il mero richiamo del dato normativo in forza del quale essa si rivela infondata.

Riguardo all'altro argomento, la Corte obietta che la disciplina del *green pass* non rientra nelle competenze provinciali. La decisione su questo punto si appoggia completamente alla sent. n. 37/2021 per la quale durante la pandemia le competenze statutarie «sono recessive rispetto all'interesse prevalente di profilassi internazionale, al quale va ricondotta la disciplina della materia»³². Quella pronuncia stabilisce che la legislazione statale è l'unica competente a disciplinare «la materia in via legislativa e regolamentare» e «ad allocare la relativa funzione amministrativa»³³; e che è compatibile con il riparto delle competenze costituzionali il coordinamento unitario «per ogni profilo di gestione di una crisi pandemica, per il quale appaia (...), secondo il non irragionevole apprezzamento del legislatore statale, inidoneo il frazionamento su base regionale e locale delle attribuzioni»³⁴. La sentenza precisa, fra l'altro, che in questo quadro rientrano anche «le modalità di raccolta e di elaborazione dei dati»³⁵.

Per il fatto che fa integralmente propria questa netta impostazione, la sent. n. 164/2022 va incontro alle medesime critiche avanzate nei confronti della sent. n. 37/2021, che riguardano non tanto la direzione dell'intervento ablativo della legge regionale, quanto la scarsa persuasività degli argomenti adoperati dalla Corte. Un primo ordine di perplessità riguarda l'estensione inusitata della materia profilassi internazionale, con la conseguenza che tale materia «non rappresenta una base

³¹ Corte cost. n. 164 del 2022, *Cons. diritto*, § 6.

³² Corte cost. n. 37 del 2021, *Cons. diritto*, § 11.

³³ Corte cost. n. 37 del 2021, *Cons. diritto*, § 12.

³⁴ Corte cost. n. 37 del 2021, *Cons. diritto*, § 7.1.

³⁵ *Ibidem*.

giuridica per agire in una condizione di emergenza»³⁶. Un secondo ordine di perplessità attiene alla marcata sottovalutazione delle materie concorrenti, in particolare la tutela della salute³⁷. Ancora, la dottrina ha rilevato criticamente che la motivazione scivola dal piano di ragionamento ancorato al parametro costituzionale a un piano nel quale richiama ragioni logiche prima ancora che giuridiche³⁸; che il livello adeguato dovrebbe essere piuttosto quello internazionale³⁹; che comprime gli spazi della leale collaborazione, principio che, malgrado tutto e con vistose eccezioni, ha connotato le relazioni fra il livello di governo centrale e le Regioni durante l'emergenza pandemica⁴⁰.

Da ultimo, merita un cenno l'argomento provinciale secondo il quale il Garante si sarebbe pronunciato sul riparto di competenze, esorbitando dalle proprie funzioni. Per il giudice costituzionale le osservazioni dell'Autorità sul punto sarebbero «mero riflesso di una valutazione attinente a profili di omogeneità del trattamento, in relazione alla esattezza, alla integrità e alla riservatezza dei dati trattati»⁴¹. In effetti, malgrado sia difficile non cogliere un certo sbilanciamento della parte motiva del provvedimento sulla questione del solo riparto costituzionale delle competenze, l'insistenza del Garante sui profili competenziali non sembra compromettere la solidità complessiva degli argomenti relativi alla *data protection*.

³⁶ Cfr. S. MANGIAMELI, *L'emergenza non è una materia della legislazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2021, 479. Sulle forzature interpretative della sent. n. 37/2021, sia consentito rinviare a 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)*, cit., 631; cfr. altresì 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*, cit.; contra G. SALERNO, *Emergenza sanitaria e ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni: prime considerazioni*, cit., spec. 464.

³⁷ Ma anche protezione civile dal momento che la Corte avalla la derogabilità del sistema della protezione civile (così A. CARDONE, *Contrasto alla pandemia, "annichilimento" della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d'urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?*, in *Forum Quad. cost.*, n. 2, 2021).

³⁸ Cfr. S. MANGIAMELI, *L'emergenza non è una materia della legislazione*, cit., 477 s.

³⁹ Cfr. in part. G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al regionalismo della separazione*, in *Le Regioni*, 4/2021, 908.

⁴⁰ Cfr. G. DI COSIMO, *La pandemia è dello Stato (la Corte costituzionale e la legge valdostana)*, in *LaCostituzione.info*, 21 marzo 2021; A. LUCARELLI, *La gestione dell'emergenza da Covid-19 tra regole uniformi, istanze di autonomia ed incertezza negli strumenti normativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2021, 471 ss. Sulla leale collaborazione durante la pandemia, sia consentito rinviare a G. DI COSIMO, *Le forme della collaborazione al tempo della pandemia*, in *Le Regioni*, n. 3, 2021, 543 ss.

⁴¹ Corte cost. n. 164 del 2022, *Cons. diritto* § 10.

5. Conclusioni

Due brevi annotazioni conclusive riguardano l'obiettivo del ricorso, l'una, e il significato che assume la pronuncia, l'altra. La Provincia ha scelto di proporre il ricorso malgrado avesse già recepito integralmente la normativa statale in tema di *green pass*. Si può supporre che mirasse ad ottenere un addolcimento della visione centralistica introdotta dalla sent. n. 37/2021⁴². Eppure, il ricorso non cita neppure quella decisione, dalla quale, peraltro, non si sarebbe dovuto comunque prescindere nell'affrontare il conflitto proposto dalla Provincia autonoma⁴³.

L'adesione incondizionata alla visione centralistica della sent. n. 37/2021 può quindi assumere due significati⁴⁴. Potrebbe essere il segno del consolidarsi di un nuovo, criticabile indirizzo relativamente ai rapporti fra centro e periferia⁴⁵. Più aderente al dato costituzionale è che una simile visione debba restare circoscritta alla fase emergenziale, come suggerisce la circostanza che la pronuncia annotata riguardi pur sempre la gestione della pandemia.

⁴² Su questa strategia processuale delle regioni, cfr. R. BIN, *L'importanza di perdere la causa*, in *Le Regioni*, 1994, 1012 ss.

⁴³ Il ricorso contiene solo un rapido, e poco perspicuo, riferimento alla questione della riconduzione di tutta la materia alla profilassi internazionale («Di certo va escluso che la disciplina delle certificazioni verdi attenga alla materia della profilassi internazionale, perché il fine della stessa è quello di garantire il diritto fondamentale alla libera circolazione»). Si invoca invece una pronuncia del 2005 relativa alla tutela dei dati personali che ritaglia un margine di intervento per le leggi regionali (sent. n. 271/2005). Ma la Corte replica che: a) la «rete informativa sulla realtà regionale» può essere disciplinata dal legislatore regionale solo su materie di propria competenza cosa che, stante proprio la dottrina della sent. n. 37/2021, in questo caso deve essere negata; b) la gestione dei dati durante la pandemia trascende il livello decentrato ed esige «una uniforme disciplina statale».

⁴⁴ Sulla concezione proposta dalla sent. 37 della materia della profilassi internazionale come «clausola di supremazia implicita», cfr. 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, 6; la sentenza declina una «nuova visione centralistica» (G. CAMPEGGIO, *La visione centralista dello Stato nella "profilassi internazionale"*, in *Amministrazione in Cammino*, 21 luglio 2021), e delinea la prospettiva del regionalismo d'attuazione (B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2021, 4).

⁴⁵ Cfr. A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)* cit., 260; G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al regionalismo della separazione*, cit., 921.