

**Sentenza:** 21 febbraio 2024, n. 50

**Materie:** profilassi internazionale.

**Parametri invocati:** art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Tribunale di Bolzano, seconda sezione civile

**Oggetto:** 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)

**Esito:** illegittimità costituzionale parziale dell'art. 1, commi 36 e 37, della legge prov. Bolzano 4/2020

**Estensore nota:** Cesare Belmonte

**Sintesi:**

Il Tribunale di Bolzano, seconda sezione civile, dubita, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost., della legittimità costituzionale della 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).

La legge provinciale in questione si compone di quattro articoli - il primo dedicato alle misure per la ripresa delle attività e suddiviso in trentasette commi; il secondo all'istituzione di una commissione di esperti; il terzo alle disposizioni finanziarie e il quarto alla sua entrata in vigore - e di cinque allegati.

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, al fine di contemperare la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali delle persone con la necessità di contrastare e contenere il diffondersi del virus SARS-COV-2 sul territorio della provincia di Bolzano, la legge disciplina la ripresa graduale delle libertà di movimento delle cittadine e dei cittadini, delle attività economiche e delle relazioni sociali, compatibilmente con le misure di contrasto alla diffusione del virus.

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, tale ripresa delle attività e delle libertà di movimento è condizionata all'osservanza delle misure di sicurezza fissate in relazione ai diversi ambiti disciplinati dalla legge stessa.

Quest'ultima regolava, sul territorio provinciale e sino alla cessazione totale dello stato di emergenza dichiarato a livello nazionale, le misure di contrasto alla pandemia già previste dal legislatore statale (obblighi di distanziamento interpersonale, di protezione delle vie respiratorie, di quarantena, nonché quelli gravanti sui titolari delle attività economiche e produttive e dei servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, ecc...).

Il rimettente è stato adito con due distinti ricorsi, poi riuniti, proposti in opposizione a due ordinanze-ingiunzione, con cui la Provincia autonoma di Bolzano ha irrogato sanzioni per avere omesso di controllare il possesso, in capo ai clienti, della certificazione verde necessaria per il consumo all'interno di un locale di ristorazione. Le predette ordinanze hanno applicato agli opposenti, in solido, la sanzione pecuniaria di euro 400,00 e disposto quella accessoria della sospensione dell'attività per dieci giorni.

Secondo il rimettente, la questione sarebbe rilevante perché la legge provinciale costituirebbe la base giuridica su cui si fondano in via principale gli atti impugnati. In particolare, la sanzione pecuniaria sarebbe stata irrogata in applicazione dell'art. 1, comma 36, della medesima legge provinciale e quella accessoria della sospensione dell'attività in applicazione del successivo comma 37.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, secondo il rimettente, la legge provinciale in oggetto avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale che, come chiarito dalla Corte con la sentenza n. 37 del 2021, “è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla”.

In via preliminare la Corte osserva come, nonostante il Tribunale di Bolzano abbia apparentemente sollevato questione di legittimità costituzionale dell'intera legge prov. Bolzano 4/2020, emerge chiaramente dalla lettura dell'ordinanza di rimessione che l'unico oggetto del dubbio del rimettente è l'art. 1, commi 36 e 37, della medesima legge provinciale.

Il comma 36 recita che il mancato rispetto delle misure previste dalla legge provinciale è sanzionato secondo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19).

Il comma 37 recita che la sospensione delle attività di cui al comma 19 è disposta, per dieci giorni, dal Presidente della Provincia. Tale sospensione è disposta anche in caso di violazione delle misure di cui all'allegato A.

L'art. 4 del summenzionato d.l. 19/2020, prevede al comma 1 la sanzione pecuniaria da euro 400,00 ad euro 1.000,00 per il mancato rispetto delle misure di contenimento previste dall'art. 1, comma 2, del medesimo decreto-legge; e, al comma 2, la sanzione amministrativa accessoria della chiusura dell'esercizio o dell'attività da cinque a trenta giorni nei casi di cui all'art. 1, comma 2, lettere i), m), p), u), v), z) e aa), tra cui figurano le misure di limitazione o sospensione delle attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, nonché di consumo sul posto di alimenti e bevande, compresi bar e ristoranti (lettera v).

A sua volta, l'art. 1, comma 19, della legge prov. Bolzano 4/2020, dispone che a decorrere dall'entrata in vigore della legge stessa tutte le attività produttive industriali, artigianali e commerciali esercitate sull'intero territorio provinciale sono riaperte, a condizione che sia possibile garantire il rispetto delle misure di sicurezza previste dal comma 12 e che le imprese rispettino, oltre ai contenuti dei protocolli territoriali, i protocolli nazionali di cui in allegato alla legge.

Il comma 12 a sua volta prevede che tutte le attività economiche devono assicurare un adeguato rapporto tra superficie e persone, al fine di garantire il rispetto delle distanze interpersonali di sicurezza e deve essere altresì assicurato che gli ingressi avvengano in modo dilazionato. Trovano applicazione le misure di cui all'allegato A, sino alla cessazione dello stato di emergenza dichiarato a livello nazionale. Ai sensi del successivo comma 15, le misure di sicurezza di cui al comma 12 che menziona pure quelle di cui all'Allegato A, sono imposte anche ai servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande.

L'Allegato A, dal canto suo, stabilisce le regole e misure della fase 2. Esso include: I. misure generali valide nei confronti di tutti e raccomandazioni di comportamento; II. misure specifiche per attività economiche e altre attività, che hanno validità nel rispettivo settore; III. rinvii a provvedimenti nazionali e protocolli di sicurezza nazionali e territoriali.

Tra le misure *sub* II, vi sono quelle relative alle “Certificazioni verdi”. In particolare il punto II.C così dispone: “1. Ai fini delle misure di sicurezza contenute nel presente allegato per certificazioni verdi si intendono quelle emesse ai sensi del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito con legge 17 giugno 2021, n. 87, e del DPCM del 17 giugno 2021, comprovanti una delle seguenti fattispecie: a) lo stato di avvenuta vaccinazione contro il SARS-CoV-2; b) la guarigione dall'infezione da SARS-CoV-2; c) l'effettuazione di un test per la rilevazione del SARS-CoV-2 con esito negativo. 2. L'esibizione delle predette certificazioni è richiesta dagli esercenti le attività per cui esse sono previste”.

Tale punto dell'Allegato A è stato inserito in seguito all'introduzione nella legislazione nazionale dell'obbligo di certificazione verde ad opera degli articoli da 9 a 13 del d.l. 52/2021.

I commi 36 e 37 dell'art. 1 della legge provinciale, dunque, recano l'apparato sanzionatorio per la violazione di tutte le misure di contenimento della pandemia previste dalla legge provinciale stessa e dal suo Allegato A.

Alla luce delle argomentazioni del rimettente e della fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo* deve tuttavia ritenersi che le questioni sollevate cadano sui citati commi 36 e 37 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano 4/2020 nella sola parte in cui sanzionano la condotta degli esercenti le attività di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande che, in violazione dell'art. 1, comma 12, e del punto II.C dell'Allegato A alla legge provinciale medesima, non controllino il possesso del *green pass* in capo ai clienti.

Sempre in via preliminare, la Corte giudica non fondate le plurime eccezioni di inammissibilità formulate dalla Provincia autonoma.

-Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sono fondate.

Evocando la propria giurisprudenza, la Corte evidenzia che le sanzioni amministrative non costituiscono una materia *a sé stante*, ma rientrano nella competenza relativa alla materia sostanziale cui accedono.

Nel caso di specie, la disciplina sostanziale è quella delle misure di contrasto alla pandemia e, in particolare, dell'utilizzo della certificazione verde; disciplina quest'ultima che è già stata ricondotta espressamente alla competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale con la sentenza 164 del 2022, secondo cui la predetta *certificazione ha la finalità di limitare la diffusione del contagio, consentendo l'interazione tra persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico solo se quest'ultime, in quanto vaccinate, guarite, o testate con esito negativo al COVID-19, si offrono a vettori della malattia con un minor tasso di probabilità.*

La medesima sentenza ha peraltro respinto un conflitto di attribuzione sollevato dalla stessa Provincia autonoma di Bolzano avverso due atti del Garante per la protezione dei dati personali, recanti una limitazione definitiva al trattamento dei dati relativi all'utilizzo delle certificazioni verdi da parte della Provincia medesima proprio in base alla legge provinciale in esame.

In quell'occasione, la Corte ha anche escluso la sussistenza, in questa materia, di margini competenziali in capo alla Provincia autonoma.

Il legislatore provinciale, dunque, nel disciplinare le conseguenze sanzionatorie della violazione dell'obbligo di controllo del *green pass*, ha invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale.

A nulla poi rileva che la sanzione pecuniaria prevista dall'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano 4/2020 (diversamente dalla sanzione accessoria della sospensione dell'attività di cui al comma 37, avente durata non coincidente con quella fissata dalla legislazione nazionale) sia conforme a quella statale, dal momento che al legislatore regionale e provinciale è preclusa l'intrusione nelle materie di competenza esclusiva di natura non trasversale, anche al solo fine di riprodurre le (o di rinviare alle) disposizioni statali.

Viene pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 36 e 37, della legge prov. Bolzano 4/2020, nella parte in cui sanzionava la violazione dell'obbligo gravante sui titolari e i gestori dei servizi di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande di richiedere ai clienti l'esibizione della certificazione verde prevista dalla legislazione statale.