



TRIBUNALE ORDINARIO DI BOLZANO

Prima Sezione Civile

ORDINANZA

emessa nella causa civile iscritta al n. r.g. **3382/2023**

pendente tra:

avv. Renate Holzeisen, nata a Bolzano il 10.09.1966 (C.F. HLZRNT66P952M), in proprio ex art. 86 c.p.c. ed elettivamente domiciliata presso il proprio studio in Bolzano, viale Stazione n. 7, quale *parte appellante*;

e

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO (p.i. 00390090215) in persona del Segretario generale *pro tempore* dott. Eros Magnago (c.f.: MGN RSE66H24H612Y), rappresentata e difesa, giusta delega in atti, dagli avvocati Laura Fadanelli, Alexandra Roilo e Doris Ambach ed elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura della Provincia, con sede in Bolzano, piazza Silvius Magnago n. 1, quale *parte appellata*;

La Giudice Birgit Fischer,

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 24/10/2024, ritenuto e rilevato quanto segue:

1. In fatto. Cenni processuali.

1.1. Il presente giudizio di appello trae origine dall'ordinanza-ingiunzione n. 1716/SG/2021_PdS emessa dalla Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del Segretario Generale, nei confronti di Holzeisen Renate, "*per violazione delle seguenti disposizioni: - Art. 3 e 4 del decreto-legge del 25 marzo 2020, n. 19; - Legge Provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano n. 4 del 08/05/20; - Ordinanza del presidente della Provincia Autonoma di Bolzano n. 20 del 23.04.2021*", ordinanza con la quale alla stessa Holzeisen è stata ingiunto di pagare, entro 30 giorni dalla notifica, la sanzione amministrativa di € 400,00; il tutto sulla base del verbale di accertamento, contestazione e notificazione n. 55/2021/COVID/PAS emesso il 14.06.2021 dalla Questura di Bolzano - Ufficio Polizia amministrativa e sociale e relativo alla "*violazione amministrativa delle misure di contenimento dell'epidemia COVID-19 disposte dalla Legge Provinciale della Provincia*

Autonoma di Bolzano n. 4 dell'8/5/2020, dal suo Allegato "A" e dall'Ordinanza del Presidente della Provincia n. 20 del 23/4/2021".

1.2. Nell'indicato verbale di accertamento e contestazione n. 55/2021/COVID/PAS in ordine alla violazione *de qua* si legge: *"I verbalizzanti accertavano, pertanto, che la stessa (n.d.r.: Holzeisen Renate), alle ore 15.23 circa del 15/5/2021 nel suddetto luogo all'aperto, non indossava un dispositivo di protezione delle vie respiratorie, pur non trovandosi nei casi in cui, per le caratteristiche dei luoghi o per le circostanze di fatto, fosse garantita in modo continuativo la condizione di isolamento da altre persone non conviventi (OPP. 20/21 p. 26) e non manteneva una distanza interpersonale di sicurezza di almeno un metro (OPP 20/21 p. 30)."* e, in ordine alla sanzione applicabile: *"Sanzioni. Per tale violazione è prevista la sanzione amministrativa di € 400,00 ad € 1000,00 (art. 4 c. 1 del D.L. 25/3/2020 n. 19)."*

1.3. Contro l'ordinanza - ingiunzione n. 1716/SG/2021_PdS l'avv. Holzeisen Renate ha proposto ricorso in opposizione davanti al Giudice di Pace di Bolzano, procedimento *sub* RG 202/2022, opposizione rigettata con sentenza n. 103/2023, depositata in data 28.03.2023.

1.4. Detta sentenza è stata impugnata con ricorso in appello d.d. 30.10.2023 dalla ricorrente soccombente in primo grado Holzeisen Renate nel presente giudizio.

1.5. Nello specifico, l'appellante, ha formulato n. 6 motivi di appello, così rubricati:

"1.) Un obbligo di usare la mascherina FFP2 all'aperto non è mai stato introdotto nella Provincia Autonoma di Bolzano.

2.) In merito all'erronea valutazione che non sarebbe violato il principio di legalità e che la normativa applicata sarebbe costituzionalmente legittima – pendenza in Corte Costituzionale di questione di legittimità relativa alla L.P. Provincia Autonoma di Bolzano del 08.05.2020 n. 4 per violazione dell'art. 117 secondo comma lettera q – necessità di sospendere questo processo

3.) In merito all'asserita vincolatività e incontestabilità della dichiarazione dello stato di emergenza dichiarato dall'OMS – violazione dell'art. 1 Costituzione e, dunque, del principio della sovranità appartenente al popolo italiano e non a organizzazioni al servizio di privati – violazione dell'art. 101 Costituzione

4.) In merito all'assoluto difetto di motivazione della sentenza sulla violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità. Violazione degli artt. 1, 2, 3, 10, 13, 17, 32 e Costituzione, dell'art. 132 c.p.c.

5.) In merito all'asserito difetto di rilievo della dichiarazione della Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi, violazione degli artt. 115 e 116 Costituzione

6.) In merito alla condanna alle spese del giudizio".

1.6. L'appellante ha rassegnato, nel presente giudizio di appello, le seguenti conclusioni: *“Voglia il giudice di appello adito, contrariis reiectis, in completa riforma della sentenza n. 103/2023 del Giudice di Pace di Bolzano qui impugnata, accogliere le istanze formulate dall'odierna ricorrente in appello in primo grado e, dunque, in via preliminare: sospendere il procedimento per pendenza di questione di legittimità costituzionale; nel merito: accertare e dichiarare l'illegittimità, la nullità, ovvero l'inefficacia del verbale di accertamento n. 55/2021/COIVD/PAS notificato in data 14.06.2021 dell'asserita violazione delle norme di contenimento della pandemia di Covid-19 ai sensi della L.P. della Provincia Autonoma di Bolzano n. 4 del 08.05.2020, nonché dell'Ordinanza di Ingiunzione n. 1716/SG/2021_PdS notificata a parte ricorrente il 23.12.2021, con conseguente cessazione di ogni effetto derivante da detto verbale di contestazione e dall'Ordinanza di ingiunzione. Si chiede, inoltre di adottare ogni altro provvedimento, anche in mancanza di specifica conclusione, ritenuto conforme a legge e giustizia. in merito alle spese del giudizio: condannare la Provincia Autonoma di Bolzano alle spese del giudizio di entrambe le istanze, e in ogni caso condannare la Provincia Autonoma di Bolzano alla refusione delle spese giudiziarie di entrambe le istanze.”*

1.7. La Provincia Autonoma, in persona del suo Segretario Generale, si è costituita nel giudizio di appello, rassegnando le seguenti conclusioni: *“Voglia l'Ill.mo Tribunale adito, contrariis reiectis: - respingere l'appello in quanto inammissibile, nonché infondato in fatto e in diritto; - spese di lite rifuse oltre agli oneri sociali riflessi nella misura del 23,84% (23,80% INPDAP, 0,04% INAIL).”*

1.8. Il giudizio di appello è stato poi sospeso con ordinanza d.d. 27.12.2023, su istanza della parte appellante, in attesa della decisione della Corte Costituzionale, in ordine alla questione di legittimità costituzionale della L.P. n. 4/2020 della Provincia Autonoma, sollevata dal Tribunale di Bolzano nel procedimento *sub* R.G. n. 516/2022, con ordinanza del 12.05.2023, per asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera q della Costituzione.

1.9. La Consulta si è espressa con sentenza n. 50 del 21.2.2024, depositata il 28.3.2024 e, conseguentemente, il presente giudizio è stato riassunto con ricorso dd. 27.6.2024 da parte dell'appellante Holzeisen Renate, ricorso nel quale espone, tra l'altro, che anche nel presente giudizio, andrebbe *“sollevata necessariamente la questione delle legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 36 della Legge della Provincia Autonoma di Bolzano n. 4 dell'8 maggio 2020 nella parte in cui sanzionava la violazione dell'obbligo, di cui all'art. 1 comma 6 LP n. 4/2020, gravante sugli adulti e bambini in età scolare, di indossare protezioni delle vie*

respiratorie in tutti i casi in cui vi sia la possibilità di incontrare altre persone con le quali non si convive.”

1.10. In particolare, la pronuncia della Corte Costituzionale citata ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 36 e 37, 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), 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, e ciò in base ai seguenti rilievi: *“Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sono fondate. È noto che le sanzioni amministrative non costituiscono una materia a sé stante, ma rientrano nella competenza relativa alla materia sostanziale cui accedono (tra le tante, sentenze n. 84 del 2019, n. 148 e n. 121 del 2018, n. 271 del 2012, n. 246 del 2009, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004). Nel caso di specie, la disciplina sostanziale è quella delle misure di contrasto alla pandemia e, in particolare, dell'utilizzo della certificazione verde, disciplina, questa, che è già stata ricondotta espressamente alla competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale (con la citata 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 offrano 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 (e a successive ordinanze del Presidente della Giunta provinciale). In quell'occasione, questa Corte - in continuità con la precedente sentenza n. 37 del 2021- ha anche escluso la sussistenza, in questa materia, di margini competenziali in capo alla Provincia autonoma vantati, nei medesimi termini, in quella sede e nell'odierno giudizio di costituzionalità. 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 n. 4 del 2020 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 (tra le tante, sentenze n. 239 e n. 4 del 2022, n. 16 del 2021, n. 40 del 2017 e n. 98 del 2013).”

2. In diritto.

2.1. Ad avviso del Tribunale, anche nel caso in esame si pone, per ragioni analoghe a quelle evidenziate nel corso del giudizio *sub* R.G. n. 516/2022 e quindi per violazione della competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale ex art. 117, secondo comma, lettera q, Cost., questione della legittimità costituzionale dell’art. 1 comma 36 della legge provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano n. 4/2020 rubricata “*Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività*”.

In particolare, nel presente giudizio la legge provinciale citata rileva nella parte (diversa) in cui sanziona(va) il mancato rispetto degli obblighi di cui all’art. 1 comma 6, nonché delle “*Misure generali*” di cui all’allegato A della stessa legge, obblighi e misure che si assumono violate nella concreta fattispecie all’esame di questo Tribunale.

2.2. Le richiamate norme della legge provinciale n. 4/2020, costituiscono, infatti, il presupposto normativo dell’ordinanza contingibile e urgente del presidente della Provincia Autonoma di Bolzano n. 20 del 23.04.2021, il mancato rispetto della quale, per quanto riguarda i punti 26 e 30 della stessa ordinanza, è stato specificamente contestato all’appellante.

2.3. Il punto 26 dell’ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano n. 20/2021 disponeva infatti, per il periodo dal 26 aprile al 31 luglio 2021, quanto segue: “26) *È fatto obbligo di avere sempre con sé dispositivi di protezione delle vie respiratorie e di indossarli nei luoghi al chiuso diversi dalla propria abitazione privata e in tutti i luoghi all’aperto, a eccezione dei casi in cui, per le caratteristiche dei luoghi o per le circostanze di fatto, sia garantita in modo continuativo la condizione di isolamento rispetto a persone non conviventi, e comunque con salvezza dei protocolli previsti per la scuola e per le attività economiche, produttive, amministrative e sociali, nonché delle linee guida per il consumo di alimenti e bevande. Sono esclusi dai predetti obblighi:*

a) coloro che stanno svolgendo attività sportiva;

b) bambini e bambine di età inferiore a sei anni;

c) le persone con patologie o disabilità incompatibili con l’uso della mascherina, nonché coloro che per interagire con esse versino nella stessa incompatibilità;”,

mentre il punto 30 recitava: “*è fatto obbligo di mantenere una distanza interpersonale di sicurezza di almeno 1 metro, fatte salve le eccezioni espressamente previste;”*.

2.4. L'art. 1 comma 6 L.P. n. 4/2020 così recitava: *“Negli spostamenti nel territorio della provincia di Bolzano si osservano il divieto di assembramento, l'obbligo di distanziamento interpersonale di sicurezza e vanno utilizzate, da parte degli adulti e dei bambini in età scolare, protezioni delle vie respiratorie in tutti i casi in cui vi sia la possibilità di incontrare altre persone con le quali non si convive. Restano ferme le misure previste all'allegato A, modificabili dalla Giunta provinciale in ragione dell'andamento epidemiologico. Le persone che per particolari condizioni psicofisiche non tollerano l'utilizzo delle mascherine sono esonerate dall'obbligo di coprirsi naso e bocca, fermo restando il rispetto delle regole sulle distanze interpersonali. Gli spostamenti all'interno del territorio provinciale e, previa intesa con la Provincia autonoma di Trento, nel territorio trentino, sono liberi e non necessitano di autocertificazione o di motivazione, mentre si può uscire dalla Regione solo per ragioni di lavoro, di studio, di salute, per incontrare il proprio compagno o la propria compagna o i propri familiari, per motivi di assoluta urgenza e per tutti gli altri motivi previsti dalla normativa statale. È in ogni caso consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza.”*

2.5. L'allegato A della legge provinciale n. 4 del 2020, applicabile *ratione temporis*, prevedeva poi, per quanto di interesse, quanto segue: *“Regole e misure Nel presente Allegato sono stabilite le regole e misure della fase 2. Esso include: misure generali valide nei confronti di tutti e raccomandazioni di comportamento; misure specifiche per attività economiche e altre attività, che hanno validità nel rispettivo settore; rinvii a provvedimenti nazionali e protocolli di sicurezza nazionali e territoriali.*

I. Misure generali

All'aperto e nei luoghi chiusi deve essere sempre mantenuta una distanza interpersonale di sicurezza di 1 metro, eccetto tra i membri conviventi dello stesso nucleo familiare e in altri casi specifici diversamente regolati.

Non esiste un obbligo generale di indossare una protezione delle vie respiratorie, tranne a una distanza interpersonale inferiore a 1 metro. È fatta eccezione per i membri conviventi dello stesso nucleo familiare.

In tutti i casi in cui siano probabili assembramenti, quando vi sia la possibilità concreta di incrociare o incontrare altre persone, e non sia possibile mantenere la distanza interpersonale di 1 metro (come per esempio nelle zone pedonali, sui marciapiedi, etc.), è fatto obbligo per tutti di indossare una protezione delle vie respiratorie.

In tutti i luoghi chiusi, accessibili al pubblico tutti indistintamente devono indossare una protezione delle vie respiratorie, se non è possibile mantenere stabilmente la distanza di 1 metro.

A protezione delle vie respiratorie si utilizzano mascherine chirurgiche o mascherine di categoria superiore. In alternativa si possono utilizzare coperture in tessuto lavabile e riutilizzabile, comprese quelle realizzate in proprio che, se indossate correttamente, assicurano la copertura di naso e bocca. Le mascherine devono essere tutte senza valvola. Le visiere protettive forniscono una protezione adeguata solo in combinazione con le coperture di naso e bocca di cui al presente comma.

Nei luoghi chiusi accessibili al pubblico la disinfezione delle mani deve essere possibile sempre e ovunque. Si raccomanda inoltre che tutti portino sempre con sé un disinfettante per le mani e lo utilizzino regolarmente.

I gestori di locali aperti al pubblico devono prevedere regole d'accesso per evitare, all'interno dei locali, negli androni, nelle gallerie, nei corridoi e relative vicinanze, assembramenti che non consentono il mantenimento della distanza interpersonale di sicurezza.

Ai servizi disciplinati da questa legge o dalle ordinanze presidenziali, ivi inclusi i servizi per l'assistenza all'infanzia, si applicano le regole sulle distanze di cui a questo capo. Ove previsto l'obbligo dell'uso della mascherina FFP2, esso è da intendersi sostituito con l'obbligo dell'uso delle mascherine chirurgiche reperibili in commercio.”

2.6. Sempre in punto rilevanza della questione sollevata va ribadito che le norme censurate della legge provinciale n. 4/2020 costituiscono, in definitiva, la base giuridica in forza della quale è stata adottata l'ordinanza - ingiunzione impugnata dall'odierna appellante.

In particolare, la sanzione irrogata si fonda espressamente sulle disposizioni della L.P. n. 4/2020 e sull'ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano n. 20 del 23.04.2021 (punti 26 e 30), sebbene sia fatto richiamo anche alla normativa statale di cui agli artt. 3 e 4 del DL 19/2020, con applicazione della sanzione di cui allo stesso art. 4 del D.L. 19/2020, in forza di rinvio contenuto nella normativa provinciale.

2.7. Infatti, sia l'art. 1, co. 36 della LP n. 4/2020 (“*Il mancato rispetto delle misure di cui alla presente legge è sanzionato secondo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto- legge 25 marzo 2020, n. 19*”), sia l'ordinanza presidenziale n. 20 del 23.04.2021 (“*il mancato rispetto delle misure di cui alla presente ordinanza è sanzionato secondo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto legge 25 marzo 2020, n. 19, modificato con legge di conversione n. 35/2020, e*

dal decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito con legge n. 74/2020”) contengono un rinvio all’art. 4 del D.L. n. 19/2020, unicamente *quoad poenam*.

2.8. Si ritiene che l’eventuale declaratoria di incostituzionalità dell’art. 1 comma 36 in combinato disposto con l’art. 1 comma 6 e l’Allegato A della legge provinciale n. 4/2020 sia idonea a privare l’ordinanza – ingiunzione oggetto di causa della propria base normativa, in quanto, al venir meno della normativa legislativa provinciale indicata, l’atto di recepimento ed applicazione integrato dall’ordinanza presidenziale n. 20 del 2021, di rango inferiore, dovrebbe essere disapplicato, per contrasto con la Costituzione (art. 117) e con la normativa statale di rango primario (art. 5 legge 20 marzo 1865, nr. 2248, allegato E). L’ordinanza ingiunzione impugnata sarebbe quindi da considerare emessa in violazione del principio di legalità ai sensi dell’art. 1 della l. n. 689/1981, con conseguente diritto della opponente - appellante all’accoglimento delle proprie conclusioni.

2.9. La questione di illegittimità costituzionale si appalesa inoltre come fondata, alla luce della già citata sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2024, e della costante giurisprudenza della Consulta in materia di competenza esclusiva statale nell’ambito della profilassi internazionale ex art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.

Infatti, la Corte Costituzionale già nella pronuncia n. 37/2021, avente ad oggetto la disciplina emergenziale della Regione Valle d’Aosta, ha osservato: “...*A fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, «ragioni logiche, prima che giuridiche» (sentenza n. 5 del 2018) radicano nell’ordinamento costituzionale l’esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l’uguaglianza delle persone nell’esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l’interesse della collettività (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002). Accade, infatti, che ogni decisione in tale materia, per quanto di efficacia circoscritta all’ambito di competenza locale, abbia un effetto a cascata, potenzialmente anche significativo, sulla trasmissibilità internazionale della malattia, e comunque sulla capacità di contenerla. Omettere, in particolare, di spezzare la catena del contagio su scala territoriale minore, mancando di dispiegare le misure a ciò necessarie, equivale a permettere che la malattia dilaghi ben oltre i confini locali e nazionali. Né si tratta soltanto di questo. Un’azione o un coordinamento unitario può emergere come corrispondente alla distribuzione delle competenze costituzionali e alla selezione del livello di governo adeguato ai sensi dell’art. 118 Cost., per ogni profilo di gestione di una crisi pandemica, per il quale appaia invece, secondo il non irragionevole apprezzamento del legislatore statale, inidoneo il frazionamento su base regionale e locale delle attribuzioni. Tale conclusione può dunque concernere non*

soltanto le misure di quarantena e le ulteriori restrizioni imposte alle attività quotidiane, in quanto potenzialmente fonti di diffusione del contagio, ma anche l'approccio terapeutico; i criteri e le modalità di rilevamento del contagio tra la popolazione; le modalità di raccolta e di elaborazione dei dati; l'approvvigionamento di farmaci e vaccini, nonché i piani per la somministrazione di questi ultimi, e così via. In particolare, i piani di vaccinazione, eventualmente affidati a presidi regionali, devono svolgersi secondo i criteri nazionali che la normativa statale abbia fissato per contrastare la pandemia in corso. Ognuno di tali profili è solo in apparenza confinabile ad una dimensione territoriale più limitata. Qualora il contagio si sia diffuso sul territorio nazionale, e mostri di potersi diffondere con tali caratteristiche anche oltre di esso, le scelte compiute a titolo di profilassi internazionale si intrecciano le une con le altre, fino a disegnare un quadro che può aspirare alla razionalità, solo se i tratti che lo compongono sono frutto di un precedente indirizzo unitario, dotato di una necessaria visione di insieme atta a sostenere misure idonee e proporzionate... ... Allo stato, il quadro normativo vigente si articola soprattutto sul d.l. n. 19 del 2020 e sul d.l. n. 33 del 2020, con i quali una tale sequenza ha trovato ulteriore specificazione. L'art. 1 del d.l. n. 19 del 2020 reca un vasto insieme di misure precauzionali e limitative, la cui applicazione continua ad essere affidata a d.P.C.m., assunti, dopo aver acquisito il parere dei Presidenti delle Regioni interessate, o, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (art. 2 del d.l. n. 19 del 2020). Nelle more dell'approvazione di tali decreti, per contenere un aggravamento della crisi, il Ministro della salute può intervenire mediante il citato potere di ordinanza attribuito dall'art. 32 della legge n. 833 del 1978. L'art. 1 del d.l. n. 33 del 2020 ha poi reputato opportuno attribuire uno spazio di intervento d'urgenza anche ai sindaci (comma 9), e, soprattutto, alle Regioni (comma 16), alle quali, nelle more dell'adozione dei d.P.C.m., compete l'introduzione di «misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte» dal d.P.C.m., ovvero anche "ampliative", ma, per queste ultime, d'intesa con il Ministro della salute, e nei soli casi e nelle forme previsti dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. 9.1.- È perciò precipuamente in tali fonti statali ad hoc, e nella successiva produzione legislativa ad esse affine (quale il decreto-legge 5 gennaio 2021, n. 1, recante: «Ulteriori disposizioni urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»), che si rende necessario rinvenire il fondamento giuridico dei poteri esercitati da Stato, Regioni ed enti locali per rispondere alla pandemia. Non è in discussione in questo giudizio, che riguarda il riparto di competenze nel contrasto alla pandemia, la legittimità dei d.P.C.m. adottati a tale scopo - comunque assoggettati al sindacato del giudice amministrativo - ma è,

invece, da affermare il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale. Difatti, «ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna [...]. Dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge» (sentenza n. 198 del 2004). 10.- Sulla base di queste premesse, le questioni di costituzionalità degli artt. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, della legge regionale impugnata sono fondate, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost. Tali disposizioni, infatti, surrogano la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale appositamente per la lotta contro la malattia generata dal nuovo COVID-19, imponendone una autonoma e alternativa, che fa invece capo alle previsioni legislative regionali e alle ordinanze del Presidente della Giunta. È perciò evidente l'invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Essa non dipende dalla manifestazione di un effettivo contrasto tra le singole misure in concreto applicabili sulla base dei d.P.C.m. e quelle imposte in forza della normativa regionale. Infatti, una simile antinomia potrebbe sorgere ad un dato tempo e venire meno in un tempo successivo, o viceversa, a seconda di come evolvano diacronicamente l'ordinamento statale e quello regionale per effetto dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da un lato, e delle ordinanze del Presidente della Regione dall'altro. Non è quindi questione di soffermarsi sulle censure che il ricorso rivolge specificamente a talune previsioni contenute nell'art. 2 impugnato, in forza della divergenza che esse avrebbero rispetto al contenuto del d.P.C.m. vigente al tempo di promulgazione della legge regionale censurata. Ciò che rileva, prima ancora e in via assorbente, è invece la sovrapposizione della catena di regolazione della Regione a quella prescelta dalla competente normativa dello Stato, con conseguente invasione di una sfera di attribuzione sottratta all'intervento del legislatore regionale...» (v. inoltre in senso conforme sentenza Corte Costituzionale n. 164/2022).

2.10. Alla data della promulgazione della Legge provinciale n. 4/2020 (08/05/2020) risultava poi già vigente il D.L. 19/2020 “Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19” che costituisce la cornice normativa nell’ambito della quale, ai sensi dell’art. 2 co. 1 del medesimo decreto-legge sono stati emessi i seguenti DPCM:

- D.P.C.M. 1 aprile 2020 “Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”;

- D.P.C.M. 10 aprile 2020 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”.

Ai sensi dell'art. 3 “Misure urgenti di carattere regionale o infra-regionale” del D.L. richiamato, era prevista la possibilità per le regioni, *“in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso”* di *“introdurre misure ulteriormente restrittive ((rispetto a quelle attualmente vigenti)), tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale”*, tuttavia tale prerogativa era attribuita unicamente *“nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento”*.

Al momento della promulgazione della L.P. n. 4/2020 il potere legislativo e regolamentare residuale previsto in capo alle Regioni dal citato art. 3 D.L. 19/2020 doveva quindi considerarsi esaurito, stante l'avvenuta adozione dei DPCM richiamati e non vi era quindi spazio per un intervento della Provincia Autonoma di Bolzano.

Non può dunque sostenersi che il potere legislativo della Provincia trovasse fondamento nella previsione della stessa norma statale.

2.11. Né potrebbe ritenersi rilevante, come già chiarito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2024, il fatto che la norma provinciale si sia eventualmente limitata a riprodurre pedissequamente il disposto di quella statale.

In ogni caso, nella fattispecie concreta in esame, il provvedimento impugnato, ai fini della contestazione della violazione di legge accertata, si riferisce alla sola normativa provinciale, richiamando la normativa nazionale esclusivamente ai fini sanzionatori.

Non pare pertanto possibile operare un'interpretazione conforme a Costituzione della L.P. n. 4/2020, in particolare dell'art. 1 comma 36, laddove sanziona(va), nello specifico, la violazione dell'art. 1, comma 6 e delle misure generali di cui all'allegato A alla L.P. n. 4/2020, essendo tali norme in contrasto con il disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.

2.12. Poiché il presente procedimento si svolge nella sola lingua italiana (processo monolingue), non è necessario disporre alcuna traduzione dei provvedimenti e dei verbali

d'udienza, ai sensi del vigente art. 25 DPR 574/1988, mentre i documenti contenuti nel fascicolo d'ufficio, se ed in quanto redatti in lingua tedesca, andranno tradotti, a cura e spese dell'Ufficio, solo su specifica richiesta dei destinatari della presente ordinanza.

P.Q.M.

visto l'art. 23 l. 87/1953,

- **solleva** questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 36 in combinato disposto con l'art. 1 comma 6 e l'allegato A della L.P. n. 4/2020 della Provincia Autonoma di Bolzano, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.;

- **sospende** per l'effetto, il presente procedimento.

- **dispone**, ai sensi dell'art. 52 decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, che sia apposta a cura della Cancelleria, sull'originale del presente provvedimento, la seguente annotazione, recante l'indicazione degli estremi dell'articolo citato, volta a precludere, in caso di riproduzione del provvedimento in qualsiasi forma, l'indicazione delle generalità e di altri dati identificativi della parte privata Renate Holzeisen riportati nel presente provvedimento: "In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi di Renate Holzeisen";

- **manda** alla Cancelleria per le notificazioni della presente ordinanza alle parti, al Presidente della Giunta Provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano, nonché al Presidente del Consiglio Provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano;

- **dispone** l'immediata trasmissione, a cura della Cancelleria, della presente ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni prescritte.

Bolzano, 18 novembre 2024

La Giudice
Birgit Fischer
(firma digitale)