CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **158/2025** (ECLI:IT:COST:2025:158)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **PITRUZZELLA**
Udienza Pubblica del **23/09/2025**; Decisione del **23/09/2025**
Deposito del **31/10/2025**; Pubblicazione in G. U. **05/11/2025**
Norme impugnate: Art. 1, c. 12°, 15°, 36° e 37°, della legge della Provincia di Bolzano 08/05/2020, n. 4, nonché dell'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8).
Massime: **47005 47006 47007**
Atti decisi: **ord. 40/2025**

SENTENZA N. 158

ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 12, 15, 36 e 37, della legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus

SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), nonché dell'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), promosso dal Tribunale ordinario di Bolzano, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra D. B., in qualità di socia accomandataria e legale rappresentante della Ristorante Pizzeria B. sas di D. B. & co., e la Provincia autonoma di Bolzano, con ordinanza del 5 febbraio 2025, iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di D. B., in qualità di socia accomandataria e legale rappresentante della Ristorante Pizzeria B. sas di D. B. & co., e della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati Andrea Lippi per D. B. e Alfonso Celotto per la Provincia autonoma di Bolzano;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2025.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 5 febbraio 2025, iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Bolzano, sezione prima civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 12, 15, 36 e 37, della legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), nonché dell'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8).

Le disposizioni censurate – nel prevedere «l'obbligo gravante sui titolari e gestori dei servizi di ristorazione di utilizzo della mascherina chirurgica da parte del personale di servizio e di tutti gli altri collaboratori negli spazi chiusi, in presenza di altre persone, indipendentemente dalla distanza interpersonale», e nel sanzionare la violazione di tale obbligo – si porrebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *q)*, della Costituzione.

1.1.– Il rimettente espone in punto di fatto che:

– D. B. ha proposto opposizione avverso l'ordinanza con cui la Provincia autonoma di Bolzano le ha ingiunto, nella sua qualità di socia accomandataria e legale rappresentante della Ristorante Pizzeria B. sas di D. B. & co., il pagamento della sanzione amministrativa di euro 400,00, nonché la sospensione per dieci giorni dell'attività esercitata, poiché, all'interno del locale pizzeria e in presenza di altre persone, né la titolare né i suoi dipendenti utilizzavano «la mascherina chirurgica […] L.P. 4/2020, All. A.II.D.8»;

– all'opponente è stata contestata la violazione degli artt. 3 e 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 e delle ordinanze del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano 30 luglio 2021, n. 28, 9 ottobre 2021, n. 32, e 22 novembre 2021, n. 34, tutte rubricate «Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»;

– nell'atto impugnato si dà conto, in particolare, di una situazione «assai grave», «vista anche la reiterazione della condotta»: all'interno del locale dell'ingiunta, infatti, negli ultimi mesi erano già state accertate diverse violazioni delle misure di contrasto alla pandemia sia da parte dei clienti che della titolare e dei suoi collaboratori, al punto che il medesimo locale avrebbe acquisito «risonanza mediatica» e sarebbe divenuto un punto di ritrovo di persone

che, non rispettando «le regole di igiene per la prevenzione della diffusione del virus, contribuiscono a creare situazioni di pericolo per la salute pubblica e per gli altri avventori»;

– l'opponente ha contestato la legittimità dell'ingiunzione sulla base di quattordici motivi di ricorso;

– si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano, contestando «in fatto e in diritto» le deduzioni della ricorrente e concludendo per il rigetto della domanda avversaria;

– il giudizio è stato sospeso, in attesa della decisione sulla questione di legittimità costituzionale della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, sollevata dal medesimo Tribunale di Bolzano, con ordinanza del 12 maggio 2023, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *q)*, Cost.;

– intervenuta la sentenza n. 50 del 2024 – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 36 e 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 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 – il giudizio è stato riassunto con ricorso del 18 giugno 2024.

1.2.– Nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, il rimettente osserva che i menzionati commi 36 e 37 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 prevedevano, rispettivamente, che «[i]l 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», e che «[l]a 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».

Dal canto suo, l'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, stabiliva, al comma l, la sanzione pecuniaria da 400,00 a 1.000,00 euro per il mancato rispetto delle misure di contenimento previste dall'art. l, 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. l, comma 2, lettere *i)*, *m)*, *p)*, *u)*, *v)*, *z)* e *aa)*, tra cui figuravano 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 n. 4 del 2020, richiamato dal primo alinea del comma 37 del medesimo articolo, così disponeva: «[a] decorrere dall'entrata in vigore della presente legge 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 di cui al comma 12 e che le imprese rispettino, oltre ai contenuti dei protocolli territoriali, i protocolli nazionali di cui in allegato alla presente legge».

Il comma 12 dell'art. l, richiamato dal citato comma 19, stabiliva, poi, che «[t]utte 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, come appena riportato, menziona pure quelle di cui all'Allegato A) erano imposte anche ai servizi di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande.

L'Allegato A, richiamato sia dal comma 12 che dal comma 37 dell'art. l, dal canto suo, stabiliva le regole e le misure di contenimento della fase «di ripresa delle attività».

Per quanto qui rileva, la misura di cui al numero 8) del punto II.D del suddetto Allegato disponeva che «[i]l personale di servizio deve utilizzare la mascherina chirurgica. Tutti gli altri collaboratori e collaboratrici devono indossare una mascherina chirurgica negli spazi chiusi, in presenza di altre persone, indipendentemente dalla distanza interpersonale».

Infine, anche l'ordinanza contingibile e urgente n. 28 del 2021, «in vigore *ratione temporis* nel caso di specie», richiamava espressamente la legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, imponendo, quanto alle attività di ristorazione, il rispetto delle misure di sicurezza di cui all'Allegato A.

1.3.– Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, il rimettente afferma, in «punto di rilevanza», che all'ingiunta è stata contestata l'inosservanza dell'obbligo di utilizzo della mascherina chirurgica da parte del personale di servizio e di tutti gli altri collaboratori, negli spazi chiusi, in presenza di altre persone e indipendentemente dalla distanza interpersonale, obbligo sancito dall'art. l, commi 12 e 15, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 e dall'Allegato A alla medesima.

L'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle menzionate disposizioni della citata legge provinciale, in combinato disposto con l'art. l, commi 36 e 37, della medesima legge avrebbe quale conseguenza l'illegittimità dell'ordinanza-ingiunzione per mancanza di una base legale, in violazione dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), violazione, quest'ultima, che il giudice dovrebbe verificare anche al di là dei motivi dedotti in ricorso.

1.4.– Nel merito, le questioni sarebbero fondate, alla luce di quanto affermato nella citata sentenza di questa Corte n. 50 del 2024 e dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia di profilassi internazionale.

Già con la sentenza n. 37 del 2021, infatti, si sarebbe chiarito che, 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».

Osserva poi il giudice *a quo* che, alla data della promulgazione della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, era in vigore il d.l. n. 19 del 2020, il quale costituirebbe «la cornice normativa nell'ambito della quale» sono stati adottati diversi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art. 3, comma 1, del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, prevedeva 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»; ciò, tuttavia, unicamente «[n]elle 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».

All'epoca della promulgazione della legge provinciale n. 4 del 2020 – prosegue il giudice *a quo* – «il potere legislativo e regolamentare residuale previsto in capo alle Regioni» dal citato art. 3 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, doveva «considerarsi esaurito», stante

l'avvenuta adozione dei d.P.C.m. sopra citati, sicché «non vi era spazio per un intervento» della Provincia autonoma di Bolzano.

Infine, come già chiarito nella sentenza n. 50 del 2024, nemmeno sarebbe rilevante il fatto che la norma provinciale si sia eventualmente «limitata a riproporre pedissequamente il disposto di quella statale», dato che al legislatore provinciale sarebbe comunque precluso l'intervento nelle materie di competenza esclusiva statale anche ai soli fini della riproduzione delle (o del rinvio alle) disposizioni statali.

2.− Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni.

2.1.− Secondo la Provincia autonoma, esse sarebbero inammissibili, in primo luogo, perché volte a introdurre «un giudizio di legittimità costituzionale in via principale […] peraltro mai promosso dallo Stato». In tal modo, il giudice *a quo* proporrebbe, «di sua iniziativa, un giudizio vertente su di un conflitto di attribuzione tra poteri, che può essere proposto solo dallo Stato o dalle Regioni riguardo a leggi o atti aventi forza di legge emanati dalle Regioni […], ma non […] certamente […] da un'autorità giurisdizionale».

Il giudizio in via incidentale sarebbe sottoposto a regole diverse da quelle proprie del conflitto di attribuzione e tra queste vi sarebbe quella per cui deve sussistere «un'identità tra l'istanza di parte e l'ordinanza di rimessione del Giudice», che «deve rimettere alla Corte la stessa questione che è stata sollevata dalla parte mediante apposita istanza».

Nel caso di specie, la parte opponente non avrebbe eccepito le questioni di legittimità costituzionale poi sollevate *ex officio* e in forma dubitativa dal rimettente, sicché esse non sembrerebbero «strettamente funzional[i] alla risoluzione del caso».

2.2.− Le questioni sarebbero inammissibili, in secondo luogo, per difetto di rilevanza.

L'ordinanza opposta sarebbe stata emessa per violazione degli artt. 3 e 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, oltre che della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 e dell'ordinanza presidenziale n. 28 del 2021. Il rimettente, quindi, per la definizione della controversia, potrebbe limitarsi all'accertamento della sussistenza o meno della violazione della normativa statale, non rilevando ai fini della decisione quella provinciale «riproduttiva degli obblighi già imposti dallo Stato».

2.3.− Ancora, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, poiché le argomentazioni del rimettente a sostegno delle questioni sollevate non raggiungerebbero la soglia minima di chiarezza e completezza necessaria per consentirne lo scrutinio di merito.

2.4.− Le questioni sarebbero inammissibili anche per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Il Tribunale di Bolzano sosterrebbe che le disposizioni provinciali impugnate costituiscono la base normativa dell'ordinanza-ingiunzione opposta, «senza però tenere debitamente conto del fatto» che essa «è stata, principalmente, emessa anche per violazione» degli artt. 3 e 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito.

Il giudice *a quo* errerebbe, pertanto, nel non considerare che le disposizioni statali, anch'esse poste a fondamento dell'ordinanza-ingiunzione, hanno introdotto una «misura di contenimento, prevista all'epoca dei fatti e non rispettata dalla parte ingiunta», «unica e identica su tutto il territorio nazionale».

Il rimettente, ancora, errerebbe nel disconoscere «la vera fonte normativa» dell'ordinanza

presidenziale n. 28 del 2021, che non sarebbe la censurata legge provinciale, ma l'art. 52, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), secondo cui il Presidente della Provincia «[a]dotta i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni».

Sotto altro profilo, la facoltà di introdurre restrizioni alla disciplina nazionale emergenziale sarebbe espressamente prevista dalla medesima legislazione statale.

In relazione allo specifico punto delle sanzioni per la violazione delle disposizioni emergenziali pandemiche, quelle statali sarebbero previste dall'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, mentre la legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 e l'ordinanza presidenziale n. 28 del 2021, quale «*pendant* normativo a livello provinciale», avrebbero «precisato la disciplina applicativa delle suddette sanzioni, senza innovare o riformare l'impianto normativo della legislazione statale».

All'epoca dei fatti (la violazione sarebbe stata accertata il 26 novembre 2021) – aggiunge la Provincia autonoma – erano in vigore le «Linee guida per la ripresa delle attività economiche e sociali», adottate dal Ministro della salute con ordinanza del 29 maggio 2021, le quali prevedevano, tra l'altro, in tutti gli esercizi di somministrazione di pasti e bevande l'obbligo per il personale dell'utilizzo della mascherina.

A sua volta, l'art. 1, comma 14, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, stabiliva che «[l]e attività economiche, produttive e sociali devono svolgersi nel rispetto dei contenuti di protocolli o linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in ambiti analoghi, adottati dalle regioni o dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali. In assenza di quelli regionali trovano applicazione i protocolli o le linee guida adottati a livello nazionale. Le misure limitative delle attività economiche, produttive e sociali possono essere adottate, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, con provvedimenti emanati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 19 del 2020 o del comma 16».

Le contestate previsioni della legge provinciale erano, quindi, secondo la Provincia autonoma, perfettamente in linea con la normativa statale e le linee guida nazionali.

Pertanto, contrariamente a quanto affermato dal giudice *a quo*, in caso di accoglimento delle questioni, l'ordinanza-ingiunzione rimarrebbe «comunque in piedi in virtù del richiamo» operato alla normativa statale.

2.5.– Le questioni sarebbero inammissibili, infine, per omesso esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme.

Il giudice *a quo* ben avrebbe potuto, in virtù della «norma generale di rinvio» di cui all'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, ai sensi dei quale «[i]l 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», come convertito, «ritenere rispettato il principio di legalità con riferimento alla normativa statale», senza dovere fare applicazione di quella provinciale censurata.

2.6.− Nel merito, le questioni sarebbero manifestamente infondate, perché la sentenza di questa Corte n. 37 del 2021 richiamata dal rimettente non avrebbe «attinenza diretta con il *thema decidendum* dell'odierno procedimento» concernente l'applicazione di sanzioni

amministrative.

Nel caso della citata sentenza n. 37 del 2021, infatti, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge valdostana ivi impugnata è stata dichiarata «proprio in quanto le stesse surrogavano la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale, imponendone una autonoma e alternativa, che faceva invece capo alle previsioni legislative regionali».

Nel caso della legge della Provincia autonoma di Bolzano, vertente sull'applicazione di sanzioni amministrative, invece, non sarebbe in discussione «una supposta contrapposizione» tra le due legislazioni.

Andrebbe poi ricordato come la stessa sentenza n. 37 del 2021 abbia fatto salvi «i provvedimenti contingibili e urgenti come quello oggetto di censura nell'ordinanza di rimessione, che hanno carattere più stringente rispetto alle disposizioni statali».

3.− Si è costituita in giudizio D. B., parte opponente nel giudizio *a quo*, sostenendo l'ammissibilità e la fondatezza delle questioni sollevate.

3.1.− Secondo la parte privata, l'invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale si evincerebbe non solo dalla sentenza n. 37 del 2021 citata dal rimettente, ma anche dalla ulteriore e costante giurisprudenza costituzionale, alla cui luce le «misure di contrasto ai flagelli sanitari globali, inserendosi in un ambito di cooperazione e collaborazione internazionale, con particolare riferimento all'ambito eurounitario, non possono essere che adottate a livello nazionale».

La Provincia autonoma di Bolzano, pertanto, non avrebbe potuto adottare «un quadro sanzionatorio diverso da quello nazionale», né sarebbe stata «ammissibile una diversa ricostruzione del fatto proibito dalle disposizioni amministrative in questione».

Considerato in diritto

l.− Il Tribunale di Bolzano, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *q)*, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 12, 15, 36 e 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, nonché dell'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8).

Le predette disposizioni sono censurate nella parte in cui impongono l'obbligo di indossare la mascherina chirurgica per il personale di servizio e i collaboratori degli esercizi di ristorazione (combinato disposto dell'art. 1, commi 12 e 15, e dell'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), e lo corredano, in caso di violazione, di una sanzione amministrativa pecuniaria e di quella accessoria della sospensione dell'attività esercitata (art. 1, rispettivamente, commi 36 e 37).

l.1.− Il giudice *a quo* è chiamato a decidere l'opposizione a una ordinanza-ingiunzione con cui la Provincia autonoma di Bolzano ha irrogato a D. B., nella sua qualità di socia accomandataria e legale rappresentante di un locale di ristorazione, il pagamento della sanzione amministrativa di euro 400,00, oltre che la sospensione per dieci giorni dell'attività esercitata, per avere il personale di servizio omesso di indossare, all'interno del locale e in presenza di altre persone, la mascherina chirurgica.

l.2.− Secondo il rimettente, le questioni sarebbero rilevanti perché le disposizioni provinciali censurate costituirebbero la "base legale" su cui si fonda l'ordinanza-ingiunzione impugnata.

Ne conseguirebbe che, in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale delle medesime disposizioni, l'atto impositivo della sanzione andrebbe annullato per violazione del principio di legalità di cui all'art. 1 della legge n. 689 del 1981.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il legislatore provinciale avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale, nella quale rientra ogni misura volta a contrastare una pandemia, per come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale.

2.− È preliminare l'esame delle plurime eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano.

2.1.− In relazione alle sole disposizioni provinciali che imponevano la sanzione pecuniaria per la violazione del ricordato obbligo di indossare la mascherina chirurgica da parte del personale e dei collaboratori dei servizi di ristorazione (art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo, e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), è fondata e assorbente l'eccezione di difetto di rilevanza.

In relazione a tali disposizioni, al pari di quanto rilevato nella sentenza n. 97 del 2025, l'assunto del rimettente secondo cui esse costituirebbero l'unica base giuridica dell'ordinanza-ingiunzione impugnata non è confermato dalla lettura di quest'ultima, prodotta in giudizio dalla Provincia autonoma.

L'ordinanza impugnata, infatti – dopo avere dato atto, in premessa, che il presupposto verbale di accertamento e contestazione è stato emesso per violazione di disposizioni sia statali (artt. 3 e 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito) sia provinciali (legge prov. Bolzano n. 4 del 2020), oltre che dell'ordinanza del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 2021, n. 20 (Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19) – nella parte motiva relativa all'irrogazione della sanzione pecuniaria richiama esclusivamente l'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, ossia la disposizione statale che sanzionava la violazione degli obblighi imposti durante la pandemia.

Ne consegue che la sanzione pecuniaria contestata innanzi al giudice comune è stata irrogata sulla base della sola legge statale. Non dovendo il rimettente fare applicazione delle ricordate disposizioni provinciali, le relative questioni di legittimità costituzionali sono pertanto inammissibili.

2.2.– La medesima eccezione è invece infondata con riferimento alle disposizioni che imponevano la sanzione accessoria della sospensione dell'attività per la violazione del medesimo obbligo (art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo, e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8).

In relazione alla sanzione in questione, infatti, l'ordinanza impugnata espressamente menziona, nella sua parte motiva, oltre all'art. 4 (comma 2) del d.l. n. 19 del 2020, anche l'art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, «il quale prevede per la contestata violazione la sospensione per 10 giorni delle attività produttive industriali, artigianali, e commerciali» (così, l'ordinanza impugnata).

Come rilevato nella sentenza n. 50 del 2024, «c[i]ò vuol dire che il giudice *a quo*, nella motivazione che porrà a sostegno della sua decisione, ben potrà e dovrà analizzare l'esistenza e la legittimità costituzionale» delle norme sanzionatorie sia statali che provinciali.

Tanto basta per ritenere che delle disposizioni provinciali in questione il rimettente debba fare applicazione nel suo percorso logico-argomentativo (tra le tante, sentenze n. 164 e n. 160

del 2023, n. 19 del 2022, n. 215, n. 157 e n. 59 del 2021, n. 254 del 2020).

2.3.– In riferimento alle medesime disposizioni, devono dunque essere esaminate anche le altre eccezioni di inammissibilità.

2.4.– Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, le questioni sarebbero inammissibili, in primo luogo, perché con esse il giudice *a quo* avrebbe promosso, in realtà, «un giudizio generale di legittimità costituzionale in via principale […] peraltro mai promosso dallo Stato», ovvero un «giudizio vertente su di un conflitto di attribuzione tra poteri»: ciò si ricaverebbe dal fatto che le questioni sarebbero state formulate in forma meramente dubitativa, oltre che d'ufficio per violazione di un parametro costituzionale non dedotto dalla parte opponente.

L'eccezione è infondata.

È noto che a giustificare l'attivazione dell'incidente di costituzionalità non è affatto necessario che il giudice esprima una (soggettiva) certezza della illegittimità costituzionale della norma, ma solo un dubbio sulla sua non manifesta infondatezza.

Quanto alla mancata corrispondenza delle questioni sollevate con quelle prospettate dalla parte opponente, è parimenti ben noto che la questione di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo*, ove rilevante per la sua definizione, può essere oggetto tanto di eccezione di parte quanto di rilievo di ufficio.

2.5.– Ancora, secondo la Provincia autonoma, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, non raggiungendo le argomentazioni del rimettente la soglia minima di chiarezza e completezza necessaria per consentirne lo scrutinio di merito.

L'eccezione non è fondata.

Le questioni sollevate si risolvono nella denunziata invasione, da parte del legislatore provinciale, della competenza legislativa statale esclusiva in materia di profilassi internazionale, cui sarebbe riconducibile la disciplina inerente alle misure di prevenzione dal contagio del COVID-19 e alle relative fattispecie sanzionatorie.

Si tratta di un assunto chiaro, sicché il profilo di inammissibilità denunziato non sussiste.

2.6.– Le questioni sarebbero poi inammissibili per insufficiente ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

In particolare, il rimettente: a) non avrebbe considerato che le disposizioni statali «principalmente» poste a fondamento dell'ordinanza-ingiunzione hanno introdotto una «misura di contenimento […] unica e identica su tutto il territorio nazionale» e l'hanno corredata dell'apparato sanzionatorio richiamato dalla stessa ordinanza provinciale; b) errerebbe nel disconoscere «la vera fonte normativa» dell'ordinanza presidenziale n. 28 del 2021, che non sarebbe la censurata legge provinciale, ma l'art. 52, comma 2, dello statuto speciale, secondo cui il Presidente della Provincia «[a]dotta i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni»; c) non considererebbe che la facoltà dei presidenti delle regioni e delle province autonome di introdurre restrizioni alla disciplina nazionale emergenziale sarebbe espressamente prevista anche dall'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito, e dall'art. 1, comma 2, lettera *a)*, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale», convertito, con modificazioni, nella

legge 27 novembre 2020, n. 159.

Anche questa eccezione non è fondata.

Quanto ai profili *sub* b) e c), «le disposizioni invocate dalla Provincia autonoma non concorrono a formare il quadro normativo di riferimento necessario per la definizione delle questioni» (sentenza n. 50 del 2024). Questa Corte ha infatti escluso che le competenze statutarie della Provincia autonoma di Bolzano siano idonee a fondare una sua legittimazione a disciplinare le misure di contrasto alla pandemia (sentenza n. 164 del 2022), «ritenendo […] "recessiva" la sua competenza in materia di tutela della salute […]. Nella precedente sentenza n. 37 del 2021, poi, si era già chiarito che neanche l'art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito (al pari del successivo art. 1, comma 2, lettera *a*, del d.l. n. 125 del 2020, come convertito), consente alle regioni (e alle province autonome) di esercitare competenze legislative in questa materia, ma esclusivamente competenze amministrative alle condizioni rigorosamente individuate dalla medesima disposizione» (sentenza n. 50 del 2024).

Quanto al profilo *sub* a), l'eccezione si risolve non già nella denuncia di un'omessa considerazione di disposizioni statali rilevanti per la decisione, ma nell'attribuzione alle medesime di una valenza diversa da quella conferita dal rimettente: le disposizioni statali, in sostanza, giustificherebbero quelle provinciali meramente riproduttive del loro contenuto.

Trattandosi di una confutazione delle ragioni poste a sostegno del dubbio di legittimità costituzionale, l'eccezione attiene non all'ammissibilità ma al merito.

Né rileva, come pure eccepito dalla Provincia autonoma, che il rimettente, nel menzionare la normativa statale, si sia limitato a richiamare l'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, senza soffermarsi sulle altre disposizioni che all'epoca dei fatti imponevano l'obbligo di indossare la mascherina per il personale dei servizi di ristorazione e integravano la cornice sanzionatoria (art. 1, commi 14 e 15, e art. 2, comma 1, del d.l. n. 33 del 2020, come convertito, nonché l'ordinanza del Ministro della salute 29 maggio 2021, recante «Linee guida per la ripresa delle attività economiche e sociali», adottata in forza dell'art. 12 del decreto-legge 18 maggio 2021, n. 65, recante, «Misure urgenti relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19», per come fatto salvo dall'art. 1, comma 3, della legge 17 giugno 2021, n. 87, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, recante misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19»).

Come affermato nella sentenza n. 50 del 2024, infatti, «[n]onostante tale omissione ricostruttiva, la questione non può dirsi inammissibile, dal momento che il dubbio del rimettente attiene alla dedotta invasione dell'ambito competenziale esclusivo dello Stato in materia di profilassi internazionale e per la verifica della fondatezza di tale dubbio non assume rilievo la sussistenza o meno di un contrasto tra la legislazione statale e quella provinciale. Da tale angolazione, cioè, il panorama normativo strettamente necessario e sufficiente per la comprensione delle questioni sollevate è dato dalle disposizioni provinciali indubbiate e dal parametro costituzionale che si assume violato, a nulla rilevando come la competenza esclusiva sia stata concretamente esercitata dallo Stato».

2.7.– Secondo la Provincia autonoma di Bolzano, infine, le questioni sarebbero inammissibili per omesso esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme.

Il giudice *a quo* ben avrebbe potuto, in virtù della «norma generale di rinvio» di cui all'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 (in forza del quale «[i]l 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», come convertito), «ritenere rispettato il principio di

legalità con riferimento alla normativa statale», senza dovere fare applicazione di quella provinciale censurata.

L'eccezione, nella misura in cui è rivolta a sostenere la non necessità dell'applicazione delle disposizioni provinciali, stante l'esistenza di quelle omologhe statali, comporta, in realtà, un difetto di rilevanza delle questioni.

Valgono, pertanto, le considerazioni già svolte al punto 2.2., cui si rinvia.

3.– Nel merito, le questioni che residuano (relative all'art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo, e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8) sono fondate.

Sono infatti riconducibili alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale sia la disciplina delle misure di contrasto alla pandemia (tra le tante, sentenze n. 50 del 2024 e n. 164 del 2022), sia quella delle relative sanzioni amministrative (sentenza n. 50 del 2024), che 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).

Contrariamente a quanto dedotto dalla Provincia autonoma di Bolzano, poi, a nulla rileva la eventuale conformità delle sanzioni censurate alla normativa 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)» (sentenza n. 50 del 2024), la cui applicabilità, in via generale, permane.

4.– In conclusione, sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo, e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *q)*, Cost.

Va per contro dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), nella parte in cui prevedeva la sanzione accessoria della sospensione dell'attività in caso di violazione dell'obbligo per il personale e i collaboratori dei servizi di ristorazione di indossare la mascherina chirurgica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 37, della legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo e con l'Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), nella parte in cui prevedeva la sanzione accessoria della sospensione dell'attività in caso di violazione dell'obbligo per il personale e i collaboratori dei servizi di ristorazione di indossare la mascherina chirurgica;

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, in combinato disposto con i commi 12 e 15 dello stesso articolo, e con l’Allegato A alla medesima legge provinciale, punto II.D, numero 8), sollevate, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *q)*, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Bolzano, sezione prima civile, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

La versione anonimizzata è conforme, nel testo, all'originale

---

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.