



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE DI PADOVA
SEZIONE SECONDA CIVILE

Il Tribunale, nella persona del giudice unico Dott. Federica Sacchetto
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di I Grado iscritta al ruolo al N. 1493/2022 R.G., promossa

DA

, con il patrocinio degli
avv. VIGATO EVA e MARACINO FRANCESCO (MRCFNC73T26A669E),
elettivamente domiciliata in VIA C.B. CAVOUR N.22 ESTE, presso il difensore
avv. VIGATO EVA

- attore -

CONTRO

PREFETTURA DI PADOVA elettivamente domiciliata in PIAZZA ANTENORE 3
35121 PADOVA

- convenuto -

OGGETTO: Opposizione all'ordinanza-ingiunzione ex artt. 22 e ss., L.689/1981

CONCLUSIONI DELLA RICORRENTE:

in via principale:

in accoglimento del ricorso, annullare l'Ordinanza (ingiunzione) Prefettizia fasc.
n. , i verbali di accertamento n. 2 del 6 dicembre 2021 del Comando
Polizia Locale di Cittadella, n del 13 dicembre 2021 della Legione



Carabinieri Veneto Stazione di Cittadella e n. _____ del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute – NAS del 28 dicembre 2021, nonché i DPCM del 2.3.2021 e del 17.6.2021 in quanto illegittimi ed ingiusti per le motivazioni esposte in ricorso; condannare parti resistenti al risarcimento del danno, nella misura ritenuta di equità del Giudicante;

in via incidentale:

dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale il comma 2 dell'art. 4, D.L. n. 172 cit., e la lettera c bis) del comma 1 dell'art. 4 cit., così come inserita dalla legge di conversione n. 3-2022, per violazione degli artt. 3, 25, 97 e 117, comma 1 Cost., per le ragioni di cui al motivo n. 1.2.2.3 del presente atto;

in via pregiudiziale:

operare il rinvio pregiudiziale ex art.267 TFUE alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, relativamente all'art.9 septies D.L. n. 52-2021, come modificato e integrato dai decreti-legge n.105/2021 e n.111/2021, e relativamente al decreto-legge n.19/2020 il cui regime sanzionatorio è stato esteso alle “violazioni” in materia di GP, con specifico riguardo alla questione se le norme interne medesime confliggano con il Regolamento UE n. 953-2021, ed in particolare con il Considerando 36.

Con ogni conseguente statuizione di legge.

Con vittoria di spese ed onorari di giudizio, oltre IVA, CPA e rimborso forfettario, come per legge, e con condanna al rimborso del c.u..

CONCLUSIONI DELLA RESISTENTE:

1.Respingere la domanda di annullamento del verbale n. _____ 2, emesso il 20.1.2022 e notificato in pari data del Comando Carabinieri Stazione di Cittadella e del provv.to Prefettizio fasc. _____ 2 notificato in data 24.1.2022 a carico della sig.ra

Alessandra come sopra generalizzata e per l'effetto confermare la piena legittimità, la validità, l'efficacia e l'esecutività dell'opposto provvedimento.

2.Rigettare la domanda di risarcimento del danno proposta in quanto non solo infondata in fatto e in diritto ma anche perché priva di pregio probatorio con ogni conseguenza sulle spese di lite.



MOTIVI DELLA DECISIONE

Con ricorso in data 18.2.2022, _____, adiva questo Tribunale, deducendo:

che in data 19.1.2022 le era stata notificata l'ordinanza-ingiunzione prefettizia prot _____ 2, con la quale le era stata ingiunta la chiusura per 5 giorni dell'attività commerciale di bar, sotto l'insegna

che l'ordinanza trovava fondamento nei prodromici verbali di accertamento n. _____ del 6 dicembre 2021, del Comando Polizia Locale di Cittadella, n. _____ del 13 dicembre 2021, della Legione Carabinieri Veneto Stazione di Cittadella e n. _____ del 28 dicembre 2021, del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute – NAS, di contestazione della violazione dell'art.9 *septies* del DL.52/21, come modificato dal DL.172/2021, per aver omesso l'esibizione della certificazione verde Covid-19, quale titolare dell'esercizio commerciale;

che l'ordinanza era viziata per l'illegittimità di ciascuno dei tre verbali prodromici, atteso che il primo era affetto da motivazione perplessa e insufficiente, laddove vi era riferimento all'omesso controllo della certificazione verde quale datore di lavoro, senza indicazione del nominativo dell'eventuale dipendente interessato, mentre il secondo era privo di numerazione, tale da consentire di riferirlo a quello menzionato dall'ordinanza, avente pari data e n.34-2021 ed inoltre conteneva la contestazione della violazione del comma 1 dell'art.9 *septies* del DL.52/21, che non era riferibile ai datori di lavoro;

che la violazione dell'art.9 *septies* del DL.52/21 era insussistente, in quanto la disposizione avrebbe dovuto essere applicata nella formulazione antecedente la modifica apportata dal DL.172/2021, che aveva esteso ai "titolari di servizi di ristorazione o di somministrazione di pasti e bevande", l'obbligo di certificazione verde previsto inizialmente per i soli dipendenti dal comma 1, non avendo la norma modificativa natura interpretativa e non potendo dunque applicarsi retroattivamente, trattandosi di disposizione sanzionatoria, soggetta al principio di legalità;

che una diversa interpretazione avrebbe comportato l'illegittimità costituzionale della disposizione, per contrasto con le norme di cui agli artt.3-25-97-117 comma 1 della Costituzione;



che il terzo verbale era affetto, analogamente al primo, da motivazione perplessa e insufficiente, laddove vi era riferimento all'omesso controllo della certificazione verde quale datore di lavoro, senza indicazione del nominativo dell'eventuale dipendente interessato;

che i verbali erano viziati per l'illegittimo trattamento dei dati sanitari dei clienti dell'esercizio commerciale;

che l'ordinanza-ingiunzione era viziata anche per la contraddittorietà della sua stessa motivazione, nella quale erano richiamate, la disposizione precettiva dell'art.9 *septies* e quella sanzionatoria dell'art.13, comma 2 del DL. 52 cit., quest'ultima relativa alla diversa fattispecie di obbligo del titolare degli esercizi di ristorazione di verifica del possesso del certificato verde da parte degli avventori;

che con l'ordinanza era stata irrogata una sanzione diversa da quella prevista dalla disposizione sanzionatoria dell'art.9 *septies*, comma 9, del DL. 52/2021, con conseguente violazione di legge;

che essa aveva diritto al risarcimento del danno subito per effetto dell'ordinanza illegittima, che avrebbe dovuto essere annullata;

che la disposizione di cui all'art.9 *septies* del DL. 52/2021, laddove imponeva la vaccinazione (o il test antigenico ogni 48 ore, con oneri economici insostenibili dal lavoratore) per svolgere attività lavorativa, era in contrasto con le disposizioni del Reg. UE 953/21, e in particolare con il Considerando 36 che, nell'istituire il certificato Covid UE, vietava la discriminazione, diretta o indiretta, di persone non vaccinate per scelta, il che avrebbe dovuto comportare la disapplicazione della predetta norma interna, in quanto in contrasto con la norma comunitaria cogente e dotata di primazia;

che in ipotesi di mancata adozione del principio della disapplicazione, avrebbe dovuto essere disposto il rinvio pregiudiziale, ex art.267 TFUE, per giudicare sul contrasto delle disposizioni indicate, dei DPCM 2.3.2021 e 17.6.2021 e del DL.19/21, di estensione del regime sanzionatorio alle violazioni in materia di certificazione verde Covid, con le disposizioni europee suindicate;

ciò premesso la ricorrente concludeva come in epigrafe.



Il procedimento, erroneamente iscritto nel ruolo delle controversie di lavoro, veniva successivamente iscritto nel ruolo del contenzioso ordinario, trattandosi di controversia non riconducibile al disposto degli artt.409 e segg. c.p.c. e, a seguito di fissazione dell'udienza, ex art.6 del D.Lgs.150/2011, la Prefettura di Padova si costituiva in giudizio, deducendo:

che il Comando Carabinieri Stazione di Cittadella le aveva trasmesso informativa di reato a carico della per la violazione dell'art.650 c.p.c. e contestualmente le aveva inoltrato il verbale di accertamento di violazione n.PDCS44/20/2022, notificato alla stessa in data 20.1.2022, con il quale le era stato contestato di aver riaperto i locali dell'esercizio commerciale di cui era titolare, nonostante l'ordinanza di chiusura per 5 giorni, notificata il 19.1.2022 e per essere risultata priva della certificazione verde;

che in seguito a tali contestazioni essa aveva emesso ordinanza di chiusura dell'attività per giorni 30, con provvedimento notificato il 24.1.2022;

che, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, l'art.9 *septies* del DL. 52/2021 imponeva anche ai titolari di servizi di ristorazione o di somministrazione di pasti e bevande l'obbligo di possedere ed esibire la certificazione verde per l'accesso ai luoghi nei quali l'attività si svolgeva e il provvedimento impugnato era stato emesso proprio per la violazione di tale disposizione da parte della ;

che erano infondate le censure rivolte ai verbali di contestazione, in quanto dal verbale di accertamento n. 2 emergeva che la violazione era stata contestata alla ricorrente, nella sua qualità di datore di lavoro, che doveva controllare da sé la propria certificazione;

che era infondato l'assunto del ricorso, secondo cui la disposizione asseritamente violata non era vigente al momento della commissione del fatto, essendo la modifica di cui al DL 172/21 vigente con effetti dal 6 dicembre 2021;

che era altresì infondato l'assunto del ricorso, secondo cui vi era stato un illecito trattamento di dati sanitari, riservati, essendo l'attività di controllo del possesso ed esibizione della certificazione verde, prevista espressamente dalla legge, per cui l'ordinanza era stata legittimamente adottata;



che era infondata la pretesa risarcitoria della ricorrente, sia perché la disattendendo l'ordinanza di chiusura, aveva aperto l'attività, sia perché essa non aveva dato prova alcuna del preteso danno;

ciò premesso la resistente concludeva come in epigrafe.

Osserva il Tribunale, preliminarmente, che le difese e conclusioni della memoria di costituzione della Prefettura si riferiscono ad altra ordinanza-ingiunzione emessa a carico della e risultante sub All.62 della stessa Prefettura.

Ciò premesso va rilevato che l'opposizione è fondata e va pertanto accolta.

Va rilevato in diritto che, come affermato dalla Suprema Corte (cfr. Cass.2/4/2015, n.6778), il giudizio di opposizione, ex art.6 D.Lgs.150/2011, “non configura un'impugnazione dell'atto, ed introduce, piuttosto, un ordinario giudizio sul fondamento della pretesa dell'autorità amministrativa, devolvendo al giudice adito la piena cognizione circa la legittimità e la fondatezza della stessa, con l'ulteriore conseguenza che, in virtù dell'art.23 l. 24 novembre 1981 n.689 (nella specie applicabile *ratione temporis*), il giudice ha il potere - dovere di esaminare l'intero rapporto, con cognizione non limitata alla verifica della legittimità formale del provvedimento, ma estesa – nell'ambito delle deduzioni delle parti – all'esame completo nel merito della fondatezza dell'ingiunzione, ivi compresa la determinazione dell'entità della sanzione”.

Va poi aggiunto, in conformità all'indirizzo della Suprema Corte (cfr. Cass.23/2/2018, n.4424), che “nel procedimento di opposizione al provvedimento irrogativo di una sanzione amministrativa pecuniaria va mantenuto il principio secondo il quale l'Amministrazione, pur essendo formalmente convenuta, assume sostanzialmente la parte di attrice; spetta, quindi, ad essa, ai sensi dell'art.2697 c.c. fornire la prova dell'esistenza degli elementi di fatto integranti la violazione contestata e della loro imputabilità all'intimato, mentre compete all'opponente, che assume formalmente la veste di convenuto, la prova dei fatti impeditivi od estintivi”.

Sulla base di tali premesse va rilevato innanzitutto che i vizi formali dei verbali, prodromici all'ordinanza-ingiunzione, non costituiscono di per sé motivo di annullamento della stessa ordinanza.



Quanto alla prova delle violazioni contestate, va osservato che nell'ordinanza-ingiunzione opposta è stata contestata alla _____, quale titolare di esercizio commerciale di bar, la violazione degli artt.9 *bis*, comma 4, 9 *septies* e 13 del DL.52/2021 per aver commesso "tre violazioni in giorni diversi, omettendo l'esibizione/possesso regolare certificazione verde Covid-19".

La Prefettura convenuta ha fatto erroneo riferimento al rapporto in data 20.1.2022, che si riferisce alla pretesa inottemperanza da parte di _____ Alessandra dell'ordinanza-ingiunzione oggetto di opposizione nel presente giudizio.

La stessa Prefettura ha tuttavia prodotto i verbali di contestazione oggetto del ricorso, prodotti anche dalla ricorrente.

Da detti verbali emerge in primo luogo (doc.2 ricorso) che in data 6.12.2021 è stata contestata alla _____, dalla Polizia Locale di Cittadella, la violazione dell'art.9 *septies* "perché all'interno del proprio locale, in qualità di datore di lavoro, ometteva di controllare la certificazione verde Covid-19 di cui all'art.9, comma 2".

Dal verbale non è dato comprendere quale concreta condotta abbia tenuto la _____ e cioè se abbia omesso di controllare la certificazione verde di un proprio dipendente (e in tal caso di chi), ovvero la propria, come contestato nell'ordinanza e sostenuto nella comparsa di risposta dalla Prefettura, e in definitiva quale sia il fatto illecito che le è stato addebitato.

Quanto ai verbali della Stazione Carabinieri di Cittadella e del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute di Padova, il primo in data 13.12.2021 e il secondo in data 28.12.2021, (docc.3-4 ricorrente) risulta che negli stessi è stata contestata, in due diverse occasioni, la violazione dell'art.9 *septies*, ma nel primo caso alla _____ è stata attribuita la violazione dei commi 1 e 2 dello stesso art.9 *septies*, in relazione ai commi 8 e 9, per non aver esibito il certificato verde in qualità di "soggetto che svolge attività lavorativa" mentre nel secondo caso le è stata attribuita la violazione del comma 9 dell'art.9 *septies*, in relazione al comma 4 dello stesso articolo, per non aver esibito il certificato verde in qualità di titolare dell'attività, quale soggetto "tenuto a verificare il rispetto delle prescrizioni".

La contraddizione dei due verbali lascia intendere che in un caso la _____ non abbia controllato il possesso del certificato da parte di un proprio dipendente e nell'altro



non abbia esibito il proprio certificato verde, nel mentre, come già sottolineato e come dedotto in causa dalla Prefettura, nell'ordinanza impugnata le è stata addebitata la ripetuta violazione della disposizione relativa al possesso proprio del certificato verde e non al controllo sul possesso in capo a suoi dipendenti, il che evidenzia l'incertezza e contraddittorietà delle contestazioni dei verbali, incertezza che si riflette sull'accertamento nel presente giudizio. Tale contraddittorietà, appare essere infatti il frutto dell'incertezza normativa sul punto, attestata dalla Prefettura anche nel presente giudizio.

In particolare la disposizione precettiva del comma 1 dell'art.9 *septies* del DL.52/2021, nel prevedere che, per “chiunque svolge una attività lavorativa nel settore privato è fatto obbligo, ai fini dell'accesso ai luoghi in cui la predetta attività è svolta, di possedere e di esibire, su richiesta, la certificazione verde COVID-19”, sembrerebbe, logicamente riferibile anche agli imprenditori che svolgano personalmente l'attività lavorativa, con o senza dipendenti.

Tuttavia la violazione di tale precetto da parte del “lavoratore” che sia anche datore di lavoro e cioè imprenditore, non appare sanzionata, come ben sottolineato dalla ricorrente, il che rende incerta la riferibilità del comma 1 all'imprenditore. Infatti il comma 8 dello stesso art.9 *septies*, nel prevedere che “l'accesso di lavoratori ai luoghi di lavoro di cui al comma 1 in violazione degli obblighi di cui ai commi 1 e 2 è punito con la sanzione di cui al comma 9 e restano ferme le conseguenze disciplinari secondo i rispettivi ordinamenti di settore”, si riferisce chiaramente ai soli lavoratori dipendenti, che in quanto tali possono subire anche conseguenze disciplinari.

Il comma 9, dunque, nel sanzionare esclusivamente la violazione dei commi 4-5-8, risulta escludere una sanzione nel caso di mancato possesso della certificazione verde in capo ai datori di lavoro. Invero il comma 4 prevede che “I datori di lavoro di cui al comma 1 sono tenuti a verificare il rispetto delle prescrizioni di cui ai commi 1 e 2. Per i lavoratori di cui al comma 2 la verifica del rispetto delle prescrizioni di cui al comma 1, oltre che dai soggetti di cui al primo periodo, è effettuata anche dai rispettivi datori di lavoro. Per i lavoratori in somministrazione la verifica del rispetto delle prescrizioni di cui al comma 1 compete all'utilizzatore; è onere del



somministratore informare i lavoratori circa la sussistenza delle predette prescrizioni”. La disposizione precettiva si riferisce dunque, univocamente, alla sola violazione da parte del datore di lavoro dell’obbligo di controllo sui propri dipendenti e non ad un controllo su di sé.

Analoghe considerazioni valgono per il comma 5, che regola le modalità di controllo, obbligatoriamente predisposte dai vari datori di lavoro per i dipendenti (eventualmente in caso di somministrazione, di contratti esterni ecc.).

La correttezza della richiamata interpretazione appare confermata dal fatto che il legislatore ha provveduto a modificare il comma 1 dell’art.9 *septies* con la legge 21.1.2022, n.3 (entrata in vigore il 26.1.2022), di conversione con modificazioni del DL.172/2021, introducendo nel comma 1 l’espressione “ivi compresi i titolari di servizi di ristorazione o di somministrazione di pasti e bevande”, espressione che ha la valenza di equiparare ai lavoratori dipendenti, ai quali certamente si riferiva la disposizione prima della modifica, anche gli imprenditori, ma solo se titolari di esercizi commerciali di ristorazione e somministrazione di cibi e bevande, come la

Invero tale specificazione non sarebbe stata necessaria qualora la disposizione avesse dovuto considerarsi di portata generale e già riferita, sia ai lavoratori dipendenti, sia agli imprenditori tutti, con o senza dipendenti.

La sostanziale assenza al momento dell’emissione dell’ordinanza impugnata di una disposizione sanzionatoria per la condotta attribuita alla ricorrente, ha comportato la contraddittorietà dei due verbali di accertamento dei Carabinieri di Cittadella e del NAS di Padova, nei termini richiamati, laddove sono state contestate violazioni di norme diverse per fatti identici.

Analoga anomalia si rinviene nell’ordinanza impugnata, nella quale è stata contestata la violazione del disposto del comma 4 dell’art.9 *bis* del DL.52/2021, che si riferisce al controllo del certificato verde degli avventori, ed è pertanto estraneo alla fattispecie concreta, e del comma 4 dell’art.9 *septies* dello stesso DL., violazione che per le ragioni indicate non era ravvisabile, essendo eventualmente violato esclusivamente il comma 1, che per l’omesso riferimento al datore di lavoro nel comma 8, non trovava sanzione prima della modifica sopra richiamata dello stesso comma 1.



Va precisato che, come correttamente sostenuto dalla ricorrente e contrariamente a quanto affermato dalla resistente, il comma 1, come modificato, non è applicabile ai fatti oggetto di causa, commessi nel dicembre 2021, in quanto la disposizione modificativa (art.4, comma 1, lett.c-bis del DL.172/21, introdotto dalla legge di conversione n.3/22, entrata in vigore il 26.1.2022), non ha carattere interpretativo ed efficacia retroattiva, attesa la sua, descritta, portata innovativa e non può applicarsi a fatti precedentemente commessi, in forza del generale principio di legalità, sancito dall'art.1 della L.689/81.

D'altra parte la circostanza che il comma 2 dell'art.4 del DL.172/2021 preveda l'applicazione delle modifiche al DL.52/2021 in esso contenute, a decorrere dal 6.12.2021, non può certamente interpretarsi nel senso di un'applicazione retroattiva delle modifiche introdotte soltanto con la successiva legge di conversione, atteso che il comma 2 era inserito nel decreto legge pubblicato il 26.11.2021, e quindi era all'evidenza destinato a far operare le disposizioni modificative soltanto per il futuro, il che esclude, in assenza di una diversa previsione espressa, che esso possa interpretarsi quale deroga al principio generale di legalità.

Da ciò consegue che l'ordinanza opposta va annullata.

Non può essere invece accolta la domanda risarcitoria della ricorrente, sia perchè non è stata offerta la prova di un danno ingiusto, e l'invocata equità rileverebbe ai soli fini della quantificazione del danno e non potrebbe sopperire alla carenza di prova dell'esistenza di esso, sia perchè le ragioni dell'annullamento dell'ordinanza portano ad escludere che sia ravvisabile una condotta dolosa o colposa dell'Amministrazione nell'irrogazione della sanzione, a fronte della complessità normativa evidenziata e del contesto operativo emergenziale.

La novità della questione giuridica affrontata e le considerazioni appena svolte, anche in ordine alla parziale, reciproca soccombenza, giustificano la compensazione integrale delle spese del procedimento.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando,
rigettata ogni altra domanda ed eccezione, annulla l'ordinanza ingiunzione del Prefetto di Padova, priva di data, prot. n.



compensa interamente le spese del giudizio.

Fissa il termine di sessanta giorni per il deposito della sentenza.

Padova 15.9.2022

Il Giudice

dott. Federica Sacchetto

