TRIBUNALE DI FROSINONE

-Sezione Civile-

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il giudice designato, dr. luigi petraccone, quale giudice di appello, *ex* artt. 341 e 350 cpc, ha pronunziato, **mediante lettura,** la seguente la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio civile di II grado iscritto al n. 2103/20 avente ad oggetto Appello avverso la Sentenza nr. 516/20 emessa dal Giudice di Pace di Frosinone in data 15.07.2020, depositata il 29.07.2020 (RAC 819/20) non notificata con la quale, definitivamente pronunciando sul ricorso proposto dall'odierno appellato, detto Giudice ha così deciso: *accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla l'atto opposto con compensazione delle spese*; vertente

TRA

PREFETTURA di FROSINONE – UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO (CF: 80006890604), in persona del Prefetto *pro-tempore*, con sede in Frosinone, alla P.zza della Libertà nr. 2, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato e presso la stessa domiciliata in Roma, alla Via dei Portoghesi n. 12.

APPELLANTE

E

CAPERNA CARLO (CF: CPRCRL56A08D810I) nato a Frosinone il 08.01.1956 ed ivi residente in C.so Francia n. 19, rappresentato e difeso dall'Avv. Giuseppe Cosimato, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Frosinone al viale Giuseppe Mazzini n. 5, giusta delega in calce al ricorso di primo grado.

APPELLATO

CONCLUSIONI:

-PER la **PREFETTURA di FROSINONE - UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO (UTG)** NESSUNO è COMPARSO.

-**CAPERNA CARLO** ha concluso come sopra.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso regolarmente depositato il 08.05.2022, CAPERNA CARLO adiva il Giudice di Pace di Frosinone in sede di opposizione avverso il verbale di contestazione in data 11.04.2020, all'uopo allegato, elevato dalla Polizia stradale di Frosinone, per avere egli violato le prescrizioni che limitavano la

Firmato Da: PETRACCONE LUIGI Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 63a6d43fa67fd6adcb9378c476b434d1

libertà di circolazione, in ragione della emergenza sanitaria dovuta al Covid-19.

Con sentenza n. 516/2020 il Giudice di Pace di Frosinone, disapplicando il DPCM del 09.03.2020 (che aveva *esteso all'intero territorio nazionale* le prescrizioni di cui al DPCM 8 marzo 2020, che aveva tra gli altri vietato *ogni spostamento delle persone fisiche ... salvo che per gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero spostamenti per motivi di salute*) accoglieva il ricorso e, per l'effetto, annullava l'atto opposto.

La Prefettura di Frosinone ritenendo non condivisibile la pronuncia di cui in oggetto, proponeva Appello avverso la Sentenza emessa dal Giudice di Pace di Frosinone (a definizione del giudizio iscritto al RAC 1070/21), all'uopo deducendo:

-in primo luogo, che, erroneamente, la sentenza era stata emessa nei confronti della Prefettura di Frosinone, *soggetto privo di legittimazione passiva quale autorità priva di capacità a contraddire rispetto ad un atto, qual è il verbale di contestazione, emesso dalla Polizia stradale*;

-in secondo luogo, che *difettava l'interesse ad agire*, avverso un atto, quale il verbale di contestazione, di natura endoprocedimentale e pertanto privo di autonoma lesività;

-nel merito, che l'illecito risultava correttamente contestato in forza delle disposizioni adottate con un DPCM (del 09.03.2020) da reputarsi legittimo, sia sotto il profilo costituzionale, in ossequio alle indefettibili esigenze conservative rispetto alla emergenza pandemica, sia sotto il profilo normativo, quale potere attribuito dai decreti legge n. 6/20 e n. 19/20 e con Deliberazione del Consiglio dei Ministri, in forza del D.lgs. n. 1/18;

-che infine era da ritenersi illegittimo altresì il potere esercitato dal Giudice di prime cure, che richiamava *impropriamente un potere di disapplicazione di cui mancavano i presupposti: qualificando il DPCM come regolamento volizione-preliminare, sarebbe stato onere del ricorrente impugnarlo nei modi, tempi e sedi opportune*. Indi la Prefettura concludeva chiedendo che in via preliminare fosse dichiarato inammissibile il ricorso, e, in subordine, che fosse rigettata la domanda proposta da Caperna Carlo, il quale, di contro, si costituiva insistendo per il rigetto dell'appello e con vittoria di spese di lite.

MOTIVI DELLA DECISIONE

L'appello va rigettato, per le seguenti ragioni.

Preliminarmente, va rilevato che in tema di giudizio di appello, il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, come il principio del *tantum devolutum quantum appellatum*, non osta a che il giudice renda la pronuncia richiesta in base ad una ricostruzione dei fatti autonoma rispetto a quella prospettata dalle parti, nonché in base alla qualificazione giuridica dei fatti medesimi ed all'applicazione di una norma giuridica, diverse da quelle

Firmato Da: PETRACCONE LUIGI Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 63a6d43fa67fd6adcb9378c476b434d1

invocate dall'istante così come non incorre nella violazione del principio della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato il giudice d'appello che, rimanendo nell'ambito del "*petitum*" e della "*causa petendi*", confermi la decisione impugnata sulla base di ragioni diverse da quelle adottate dal giudice di primo grado o formulate dalle parti, mettendo in rilievo nella motivazione elementi di fatto risultanti dagli atti ma non considerati o non espressamente menzionati dal primo giudice (cfr., *ex multis*, Cass. Civ. Sez. 3, Sentenza n. 20652 del 25/09/2009, nonché Cass. Civ. Sez. 3, Sentenza n. 15383 del 28/06/2010; Cass. Civ. Sez. 3, Ordinanza n. 13757 del 31/05/2018; Cass. Civ. Sez. 6 - L, Ordinanza n. 513 del 11/01/2019; Cass. Civ. Sez. 3, Ordinanza n. 12875 del 15/05/2019).

In definitiva, sulla base del citato orientamento di legittimità, ivi pienamente condiviso, il giudice di appello non incorre nella violazione del principio della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato, laddove, rimanendo nell'ambito del "*petitum*" e della "*causa petendi*", confermi la decisione impugnata in ipotesi anche sulla base di ragioni (in parte) diverse da quelle adottate dal giudice di primo grado o (addirittura diverse anche da quelle) formulate dalle parti (e v. altresì pagina 6 della richiamata Sentenza delle SU n. 19704 del 2 ottobre 2015).

Tanto premesso e precisato, ritiene questo giudicante che debbano essere disattese le eccezioni preliminari di cui sopra e dunque sia quella relativa alla pretesa carenza di legittimazione della Prefettura che quella relativa alla pretesa carenza di interesse da parte dell'odierno appellato.

A tal fine, va richiamato, sinteticamente, quanto disposto dall'art. 4 del DECRETO-LEGGE 25 marzo 2020, n. 19 (intitolato Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. pubblicato sulla GU Serie Generale n.79 del 25/03/20) richiamato nel verbale IMPUGNATO.

Tale articolo, infatti, per quanto ivi rileva, statuisce: **-al Comma I** che *il mancato rispetto delle misure di contenimento di cui all'articolo 1, comma 2, individuate e applicate con i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, ovvero dell'articolo 3, è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 400 a euro 3.000*; **-al Comma terzo** che ***Le sanzioni** per le violazioni delle misure di cui all'articolo 2, comma 1, **sono irrogate dal Prefetto***; **-al Comma nono,** infine che *Il Prefetto, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicura l'esecuzione delle misure **avvalendosi delle Forze di polizia** e, ove occorra, delle Forze armate*.

A parere del giudicante, da tale articolo si ricava: 1) che la competenza e dunque la legittimazione non possa che essere del PREFETTO, il quale, nella specie, ha ritenuto di *avvalersi delle Forze di Polizia* per irrogare detta sanzione; 2) che detta sanzione o meglio che il relativo verbale di irrogazione è da reputarsi immediatamente ed autonomamente impugnabile, in quanto l'opposizione giurisdizionale, nelle forme previste dagli artt. 22 e 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ha natura di rimedio generale esperibile,

Firmato Da: PETRACCONE LUIGI Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 63a6d43fa67fd6adcb9378c476b434d1

salvo espressa previsione contraria, contro tutti i provvedimenti sanzionatori riguardanti la "circolazione", trattandosi peraltro di diritto inviolabile (che trova ampio riconoscimento e tutela altresì nella Carta Costituzionale) mentre, l'esclusione di tale rimedio contrasterebbe tra gli altri anche con gli artt. 3 e 24 Cost., *intaccando l'omogeneità del sistema sanzionatorio* (*arg. ex* Cass. Civ. SU, Sentenza n. 20544 del 29/07/2008).

Vanno altresì disattese le ulteriori "eccezioni" di cui sopra.

È infatti vero che le disposizioni di cui al D.P.C.M. del 09.03.2020 (e successivi) hanno comportato una grave compressione di alcune delle libertà fondamentali garantite dalla nostra Carta Costituzionale (peraltro si tratta di diritti fondamentali dell'uomo, che si reputano non "revisionabili" neppure con il procedimento di cui all'art. 138 della Costituzione).

Vero è che a giustificazione dei DPCM è stata posta la tutela di un diritto altrettanto fondamentale, cioè il diritto alla salute dell'individuo, quale interesse della collettività, *ex* art. 32 Cost. e che in base alla situazione venutasi a creare con la diffusione del citato virus (covid) si è ravvisata la necessità di contemperare la tutela dei diritti fondamentali del singolo individuo con quella della salute pubblica, tuttavia non sono affatto irrilevanti le modalità, il contenuto e i mezzi attraverso i quali tale ultimo diritto è stato tutelato.

Ed infatti, ivi, occorre altresì verificare se la compressione di (numerosi) diritti fondamentali dell'individuo, a favore del (solo) diritto della salute pubblica, sia avvenuta nel rispetto dei crismi stabiliti dalla Costituzione, e se, dunque, tale compressione si sia fondata (o meno) su provvedimenti ed atti aventi forza di legge, atteso che nella specie detti diritti (fondamentali) in ultima istanza sono risultati compressi a seguito e per effetto di (mere) Delibere del Consiglio dei Ministri e Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), atti questi aventi natura amministrativa e non normativa.

Pertanto, ivi, corre altresì l'obbligo di verificare l'"idoneità" dei DPCM a comprimere i diritti fondamentali. Invero essi sono stati emessi a fronte della delibera del Consiglio dei Ministri del 31.01.2020, dichiarativa dello stato di emergenza sanitaria (poi "prorogato" sino al 31 marzo 2022) quale atto parimenti non avente forza di legge. La suddetta Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 a sua volta è stata emessa in forza del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, ed in particolare dell'articolo 7, comma 1, lettera c), e dell'articolo 24, comma 1 e dichiarava (inizialmente) per (soli) sei mesi lo stato di emergenza nazionale "in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili".

Ebbene tale Delibera -che si configura quale provvedimento non avente forza di legge, come è dato desumere anche dall'art. 3 della legge 201/94 (Norme in materia di controllo della Corte dei Conti)- a parere del giudicante è stata emanata al di fuori dei casi previsti dalla legge.

Firmato Da: PETRACCONE LUIGI Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 63a6d43fa67fd6adcb9378c476b434d1

Ed, infatti, pur non essendovi dubbio alcuno circa il fatto che in forza sia dell'art. 5 comma 1 della legge n. 225/1992, così come novellato dal D.L. n. 5912012 che dell'art. 5 d.lgs. 1/18, il Consiglio dei Ministri detenga il potere di ordinanza in materia di protezione civile, tuttavia, lo stesso Testo, cd Codice della Protezione Civile, all'art. 7 (Tipologia degli eventi emergenziali di protezione civile, già articolo 2 della legge 225/92), individua le tipologie degli eventi emergenziali, fra le quali rientrano (solo) le: "emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24". Situazioni di "rischio sanitario", quale è quello derivato dal COVID-19 (certamente evento calamitoso), non sono inclusi nella suddetta previsione, riguardando l'art. 7 citato come visto altri e diversi eventi di pericolo ("eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo").

Nella stessa Carta Costituzionale non è riscontrabile alcuna disposizione che conferisca poteri speciali al Governo, di tale sorta, salvo che venga deliberato dalle Camere lo stato di guerra, nel qual caso (le Camere) "conferiscono al Governo i poteri speciali" (art. 78 Cost.). Manca, perciò, un qualsivoglia presupposto legislativo su cui fondare la delibera del Consiglio dei Ministri del 31.1.2020, con consequenziale illegittimità della stessa per essere stata emessa in violazione dell'art. 78, non rientrando tra i poteri del Consiglio dei Ministri quello di dichiarare lo stato di emergenza sanitaria.

In conclusione, la Delibera dichiarativa dello stato di emergenza adottata dal Consiglio dei Ministri il 31.1.2020 (come poi "prorogata") appare addirittura illegittima per essere stata emanata in assenza dei presupposti legislativi, in quanto non è rinvenibile alcuna fonte avente forza di legge, ordinaria o costituzionale, che attribuisca al Consiglio dei Ministri il potere di dichiarare lo stato di emergenza per rischio sanitario. Una volta ravvisata la illegittimità della Delibera del C. d. M. del 31.01.2020 (e conseguenti "proroghe"), debbono necessariamente reputarsi illegittimi tutti i successivi provvedimenti emessi per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Peraltro, giova altresì rilevare come il D.L. n. 6/2020 conferiva al Presidente del Consiglio ampi poteri e con delega generica, come è dato evincere da semplice lettura dell'art. 2 "*ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica*", come tale neppure rientrante nella previsione dell'art. 78 Cost. In altri termini, viene delegato al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di attuare misure restrittive, molto ampio e senza indicazione di alcun limite, nemmeno temporale, con (conseguente, illegittima) compressione di diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, quali la libertà di movimento e di riunione (artt.

Firmato Da: PETRACCONE LUIGI Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 63a6d43fa67fd6adcb9378c476b434d1

16 e 17 Cost.), il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, anche in forma associata (art. 19 Cost.), il diritto alla scuola (art. 34 Cost.), il diritto alla libertà di impresa (art. 41 Cost.), e, nella fattispecie, addirittura il diritto alla inviolabilità del domicilio di cui all'art. 14 della Costituzione (e cfr. art. 13 Cost.); e tutto ciò non con legge ordinaria, ma con un decreto del Presidente del Consiglio, che appare, a parere di questo giudicante, inficiato da illegittimità, anche per i seguenti ulteriori motivi: a) mancanza di fissazione di un effettivo termine di efficacia; b) elencazione meramente esemplificativa delle misure di gestione dell'emergenza adottabili dal Presidente del Consiglio dei Ministri; c) omessa disciplina dei relativi poteri. Perciò, da quanto sopra esposto e argomentato, dubitandosi, sotto molteplici profili, circa la legittimità e validità del DPCM in questione (e dei successivi) che ha(nno) imposto la compressione di diritti fondamentali, e, quindi, dello stesso DPCM per cui è causa (e degli altri atti amministrativi conseguenti), bene ha fatto il Giudice di prime cure a disapplicarlo.

In casi del genere, infatti, trattandosi di atti amministrativi e non legislativi, una volta accertata la illegittimità per contrasto con gli artt. 13 e ss. della Costituzione (oltre che di altre disposizioni legislative) il giudice deve procedere alla loro disapplicazione, in ossequio del dettato dell'art. 5 della legge 2248/1865 All. E, in virtù del quale "(...) le autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi ed i regolamenti generali e locali in quanto siano conformi alle leggi".

Per tutte le ragioni sopra evidenziate non può che essere dichiarata la illegittimità della sanzione irrogata con il provvedimento impugnato con la conseguenza che la stessa deve essere annullata, restando indi assorbite tutte le eventuali ulteriori questioni.

Nella specie, la sentenza in oggetto deve essere confermata, sia pure sulla base di ragioni (in parte) diverse da quelle evidenziate dal primo Giudice.

L'appello deve pertanto essere rigettato e la sentenza impugnata deve essere confermata laddove accoglie l'opposizione.

Circa le spese la assoluta novità delle questioni trattate induce a disporne la integrale compensazione.

Si dà atto che invece ricorrono i presupposti di cui all'art. 13, co.1-*quater* del DPR 115/02.

Infatti, ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater* del Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, inserito dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, "Quando l'impugnazione, anche incidentale, è respinta integralmente o è dichiarata inammissibile o improcedibile, la parte che l'ha proposta è tenuta a versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione, principale o incidentale, a norma del comma 1-*bis*. Il giudice dà atto nel provvedimento della sussistenza dei presupposti di cui al periodo precedente e l'obbligo di pagamento sorge al momento del deposito dello stesso.". Tale norma trova

Firmato Da: PETRACCONE LUIGI Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 63a6d43fa67fd6adcb9378c476b434d1

applicazione infatti anche in caso di compensazione delle spese (cfr. la pronuncia della Corte di Cass., Sez. 3, in data 14 marzo 2014, n. 595, nonché Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 1160 del 13/03/2014, Consiglio di Stato, sez. III, 10 ottobre 2016, n. 4167; e cfr. anche Cass. Sez. U, Sentenza n. 4315 del 20/02/2020).

P.Q.M.

Il Tribunale di Frosinone, Sezione Civile, in persona del giudice designato, definitivamente pronunziando sull'appello proposto nell'interesse della PREFETTURA –UTG– di FROSINONE, avverso la sentenza di cui in oggetto, ogni diversa istanza, eccezione e deduzione disattesa, così provvede:

-**RIGETTA** l'appello nei termini di cui in motivazione indi accogliendo l'opposizione di cui sopra, con la conseguente conferma dell'annullamento del Verbale in oggetto;

-**COMPENSA** integralmente le spese di lite;

-**DÀ ATTO** che ricorrono i presupposti di cui all'art. 13, comma 1-*quater* del d.PR 115/02.

Così deciso in Frosinone, addì, 06.10.2022.

Il giudice designato
(dr. luigi petraccone)

Firmato Da: PETRACCONE LUIGI Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 63a6d43fa67fd6adcb93378c476b434d1