

**N. R.G. 23807/2022**



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**TRIBUNALE DI ROMA**  
**Seconda Sezione Civile**

Il Tribunale, in composizione Collegiale, composto dai Sigg. magistrati

dott. Eugenio Curatola Presidente;

dott. Adolfo Ceccarini Giudice;

dott. Alberto Cianfarini Giudice rel.,

all'udienza in Camera di consiglio del 6 GIUGNO 2022 ha emesso la seguente

**ORDINANZA**

a seguito di

**RECLAMO EX ART. 669-TERDECIES C.P.C.**

nella causa civile di primo grado, iscritta al n. R.G. 23807.2022

**tra**

Avv. Fabio Massimo Nicosia (C.F. NCSFMS58M20F205K), nato a Milano il 20.8.1958, residente a Cinisello Balsamo (MI), via Guardi n. 58, nonché, per Diritto e Mercato (C.F. 12868580155), con sede in Milano, Corso di Porta Romana 106, nella sua qualità di associazione di utenti e consumatori, in persona del suo presidente legale rappresentante e socio Avv. Fabio Massimo Nicosia, per Barbara Lattanzi (C.F. LTTBBR69D58H501A), nata a Roma il 18.04.1969, Vittorio Balbi (C.F. BLBVTR62M14C351S), nato a Catania il 14.08.1962, Dario Antonio Farinola (C.F. FRNDNT78T09F284X), nato a Molfetta il 09.12.1978, Umberto Antonini (C.F. NTNTMRT74C09H501J), nato a Roma il 09.03.1974, Heinrich Mumelter, (C.F. MMLHRC60T29A952E), nato a Bolzano il 29.12.1960, Paola Di Folco (C.F. DFLPLA56A68H501W), nata a Roma il 28.01.1956, Rosa Montesano (C.F. MNTRSO66E43F839V), nata a Napoli il 03.05.1966, Alessandro Romano (C.F. RMNLSN69L17F839O), nato a Napoli il 17 luglio 1969, Viviana Di Dio (C.F. DDVVIN85A42L219P), nata a Torino il 2.1.1985, res.te in Novara alla Via Papa Sarto 16/B, Rosa Prone (C.F. PRNRS064P43F952W), nata a Novara il 3.9.1964, res.te in Via Unità d'Italia n.13, Silvana Scardaccione (C.F. SCRSVN57M58I305X), nata a Sant'Arcangelo (PZ) il 19.8.1957, residente in Via Appia Nord 251, int. 9, Velletri (RM), Ombretta Ciampini, (C.F. CPMRT74M44H501B) nata a Roma il 04 agosto

1974, residente in via Colle Pietra 19/A, Guidonia, Agostino Fieramosca, (C.F. FRMGTN80M23G273W) nato a Palermo il 23 agosto 1980, residente in Santo Stefano Lodigiano (Lodi), alla Cascina dosso dell'Olmo II n.1, Davide Tutino, (C.F. TTNDVD74C30H501P), nato a Roma il 30 marzo 1974, residente in Poggio Mirteto (RI) alla via Santa Teresa n.17,

tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Salvatore Ceraulo (C.F. CRLSVT77T23G273P), del Foro di Palermo, e dall'Avv. Francesco Giunta, (C.F.GNTFNC70C28F839E), dell'Ordine degli avvocati di Napoli, i quali difensori agiscono in giudizio anche in proprio, tutti e ciascuno elett.te dom.ti, nelle rispettive qualità, in Bacoli (NA), alla Via Orazio n.56, presso lo studio dell'avv. Francesco Giunta. -

**- reclamanti -**

### **Contro**

Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente pro tempore, (C.F. 801882307587), domiciliato per la carica in Roma alla Piazza Colonna n. 370, pec [presidente@pec.governo.it](mailto:presidente@pec.governo.it) ed elettivamente domiciliato ex lege presso l'Avvocatura Generale dello Stato di Roma (C.F. 80224030587), alla via dei Portoghesi 12, 00186;

Presidente del Consiglio dei Ministri, pro tempore, (C.F. 801882307587), domiciliato per la carica in Roma alla Piazza Colonna n. 370 pec [usg@mailbox.governo.it](mailto:usg@mailbox.governo.it) ed elettivamente domiciliato ex lege presso l'Avvocatura Generale dello Stato di Roma (C.F. 80224030587), in Roma alla via dei Portoghesi 12, 00186;.

Ministero della Salute (C.F. 80242250589), con sede in Roma al Viale G. Ribotta n.5 - 00144 , in persona del Ministro della Salute pro tempore, (C.F. 80242250589), domiciliato per la carica in Roma, Lungotevere Ripa n.1-00153 ed elettivamente domiciliato ex lege presso l'Avvocatura Generale dello Stato di Roma, alla via dei Portoghesi 12, 00186;

Ministero della Giustizia, con sede in Roma, via Arenula n. 70, elettivamente domiciliato ex lege presso l'Avvocatura Generale dello Stato di Roma (C.F. 80224030587), alla via dei Portoghesi 12

- resistenti

**OGGETTO:** Reclamo finalizzato all'annullamento e/o alla riforma dell'Ordinanza resa in data 31 marzo 2022, nel processo di merito R.G. 2022/4864/-1, con la quale è stato respinto il ricorso d'urgenza ex art. 700 c.p.c., presentato in corso di causa N.R.G. 2022/4864 dagli attuali reclamanti.

### **IN FATTO**

La parti sopra indicate presentavano ricorso ex art. 700 c.p.c. denunciando, in buona sostanza, l'illegittimità della normativa emergenziale anche a partire dal D.L. n. 172 del 2021 il quale – com' è noto - aveva introdotto il cd “green pass rafforzato” finalizzato allo svolgimento di una serie di attività e per l'accesso ad una serie di servizi; l'illegittimità del D.L. del 05 gennaio 2022 (D.L. n.1/2022) con cui era stato introdotto l'obbligo vaccinale per gli ultra cinquantenni, ritenuti in contrasto con il Considerando 36 del Regolamento UE 2021/953, con l'art. 16 della Convenzione di Oviedo, con l'art.

3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, con l'art. 32 della Cost., con l'art. 13 e 16 della Cost.; nonché l'illegittimità del decreto legge (dl n. 221/2021), con cui era stato prorogato lo stato di emergenza, ritenuto adottato in violazione dell'art. 77 Cost., dell'art. 15 CEDU e dell'art. 4 Patto di New York.

Evidenziavano altresì che con le misure adottate per contrastare la pandemia si era, in sintesi, realizzata una discriminazione “apertamente dichiarata” e una vera e propria persecuzione nei confronti “del gruppo sociale dei non vaccinati” (in violazione dell'art. 7, par. 2, lett. g) dello Statuto della Corte Penale Internazionale e tale da integrare una vera e propria fattispecie di “crimine contro l'umanità”), senza che le scelte effettuate fossero suffragate da solide ragioni scientifiche e senza che fosse stata acquisita prova sufficiente circa la reale innocuità dei vaccini disponibili (definiti anche dall'Ema in corso di sperimentazione) e la loro concreta efficacia ai fini dell'impedimento della circolazione del virus.

Precisavano che la scelta di non vaccinarsi si ispirava al principio di precauzione, stante gli effetti avversi del vaccino che, in 16 casi di accertata correlazione, aveva portato alla mortalità.

I ricorrenti, a fronte di tale asserita “grave illegalità costituzionale” e in presenza di un illecito costituzionale, chiedevano al Tribunale di disapplicare la normativa emergenziale sopra richiamata a tutela immediata e non differibile dei diritti fondamentali della persona, chiedendo, in subordine, che fosse sollevata questione di costituzionalità per violazione degli artt. 1,3,13,16 e 32 della Costituzione.

La domanda cautelare era finalizzata ad ottenere la condanna delle amministrazioni convenute al risarcimento del danno, sotto il profilo dei danni esistenziali e punitivi per un importo da determinarsi in corso di causa.

Nell'ordinanza reclamata il giudice di prime cure escludeva che la normativa emergenziale in esame potesse configurare una discriminazione e persecuzione contro i soggetti non vaccinati; era inconferente il richiamo all' art. 7, par. 1, lett. g), dello Statuto della Corte Penale Internazionale che qualifica come “crimine contro l'umanità” la “Persecuzione contro un gruppo o una collettività dotati di propria identità ispirata da ragioni di ordine politico, razziale, nazionale, etnico, culturale, religioso o di genere sessuale ai sensi del paragrafo 3, o da altre ragioni universalmente riconosciute come non permissibili ai sensi del diritto internazionale, collegate ad atti preveduti dalle disposizioni del presente paragrafo o a crimini di competenza della Corte”.

La finalità della normativa contestata era, diversamente opinando, la tutela della salute pubblica e il mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza.

Non sussisteva la fattispecie segnalata di “crimine contro l’umanità”.

Temi specificamente affrontati nel reclamo:

- A) omessa pronuncia circa la Ordinanza del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana in data 22 marzo 2022, n. 351;
- B) legittimazione ad agire in capo all’Associazione “Diritto e Mercato”;
- C) Illecito costituzionale compiuto e lesione di diritti fondamentali;
- D) Invalidità dell’ordinanza per incongruità della motivazione: l’ordinanza reclamata non avrebbe affermato in modo inequivocabile che quei diritti non sarebbero stati effettivamente lesi nel corso della presente vicenda;
- E) parte ricorrente non era stata ammessa a presenziare all’udienza innanzi al giudici di prime cure, pur essendo perfettamente sano e, quindi, in assenza di alcuna plausibile ragione di carattere precauzionale;
- F) difetto ed omissione di motivazione circa gli altri profili di invalidità relativi all’obbligo vaccinale e al green pass. Secondo i reclamanti l’ordinanza impugnata si palesava carente di motivazione non contenendo alcuna disamina sul profilo fondamentale dei diritti costituzionali lesi;
- G) la Risoluzione n. 2361 del 2021, intitolata Covid-19, aveva proclamato l’inesistenza di alcun formale obbligo vaccinale con riferimento ai vaccini;
- H) il “Considerando” 36 del Regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021 aveva stabilito che era necessario evitare la discriminazione diretta o indiretta di persone che non si erano vaccinate, per esempio per motivi medici o perché non rientravano nel gruppo di destinatari per cui il vaccino anti COVID-19 è attualmente somministrato o consentito, come i bambini o, ancora, perché non hanno ancora avuto l’opportunità di essere vaccinate o hanno scelto di non essere vaccinate;
- I) non potevano essere resi obbligatori vaccini sperimentali;
- J) stava continuando la proroga dello stato di emergenza; il periculum non era affatto superato, almeno ai fini cautelari, in quanto solo lo stato di emergenza sarebbe “scaduto” il giorno 31 marzo 2022; tale scadenza secondo i reclamanti era apparente, dato che lo stato di emergenza sostanziale era stato di fatto prorogato al 31 dicembre 2022 con il decreto-legge in data 24 marzo 2022 n. 24.

Specificavano i reclamanti che l'ordinanza impugnata aveva escluso che la normativa emergenziale configurasse come una aperta e dichiarata discriminazione e persecuzione contro i soggetti non vaccinati mentre loro si erano riferiti al termine "persecuzione"; ne deducevano che l'ordinanza era affetta da carenza assoluta di motivazione.

Concludevano i reclamanti chiedendo l'annullamento e/o la completa riforma dell'ordinanza in epigrafe indicata e, conseguentemente, l'accoglimento dell'originario ricorso d'urgenza ex art. 700 c.p.c. nel quale si era richiesto di:

- I) Accertare e dichiarare la nullità degli atti in discorso per illecito costituzionale e per violazione del diritto eurounitario e dei principi di eguaglianza di fronte alla legge e di non discriminazione (artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea;
- II) Sospendere gli effetti e inibire l'esecuzione dei decreti-legge di cui in narrativa e di ogni normativa connessa e/o conseguente al preteso stato di emergenza, in ragione della violazione dei loro diritti umani ed inalienabili così come indicati in narrativa;
- III) Inibire l'adozione di atti ulteriormente lesivi dei diritti umani dei ricorrenti;
- IV) Ordinare e disporre la disapplicazione delle norme incompatibili con il diritto eurounitario, ivi compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e di qualsivoglia atto o provvedimento lesivo del diritto dei ricorrenti emesso dai soggetti giuridici innanzi indicati;
- V) Accertare e dichiarare il diritto degli attori a essere immuni dalla proclamazione di uno stato di emergenza illegittimo e dal sottostare all'obbligo di dotarsi di green pass rafforzato per contrasto con il diritto eurounitario e per le ragioni dedotte in narrativa quanto alla lesione di diritti umani.
- VI) In via subordinata: elevare la questione di costituzionalità per le parti dei decreti-legge eventualmente non disapplicabili in via immediata, per contrasto con gli artt. 1, 3, 13, 16 e 32 della Costituzione della Repubblica Italiana per le ragioni dedotte dai ricorrenti.

Con il rimedio cautelare attivato, le parti ricorrenti chiarivano che intendevano assicurarsi provvisoriamente gli effetti della pronuncia richiesta nel merito con l'atto di citazione con cui chiedevano l'accoglimento delle conclusioni che giova comunque ripetere per comprendere il tema in esame:

- I) Accertare e dichiarare la nullità degli atti per illecito costituzionale e per violazione del diritto eurounitario e dei principi di eguaglianza di fronte alla legge e di non discriminazione (artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea);
- II) Ordinare e disporre la disapplicazione delle norme incompatibili con il diritto eurounitario, ivi compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, e di qualsivoglia atto o provvedimento lesivo del diritto dei ricorrenti emesso dai soggetti giuridici innanzi indicati;
- III) Accertare e dichiarare il diritto degli attori ad essere immuni dalla proclamazione di uno stato di emergenza illegittimo e dal sottostare all'obbligo di dotarsi di green pass rafforzato per contrasto con il diritto eurounitario e per le ragioni dedotte in narrativa quanto alla lesione di diritti umani;
- IV) Accertare e dichiarare la responsabilità dei convenuti per la loro condotta illecita sotto il profilo della violazione del diritto costituzionale ed eurounitario.
- V) In via subordinata: elevare la questione di costituzionalità per le parti dei decreti-legge in narrativa eventualmente non disapplicabili in via immediata, per contrasto con gli artt. 1, 3, 13, 16 e 32 della Costituzione della Repubblica Italiana.

La difesa erariale (per la Presidenza Del Consiglio dei Ministri e per il Consiglio dei Ministri, entrambi in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri p.t., nonché per il Ministero della Salute, in persona del Ministro p.t., tutti rappresentati dall'Avvocatura Generale dello Stato) costituendosi chiedeva il rigetto del Reclamo.

Evidenziava preliminarmente la carenza del pregiudizio "imminente e irreparabile" di cui all'art. 700 cod. proc. civ.

Precisava che con il d.l. 24 marzo 2022, n. 24, conv. con mod. dalla L. n. 52 del 2022, era già stato sancito il tendenziale e generalizzato superamento della necessità di esibire il c.d. "green pass rafforzato", rilasciato a seguito della somministrazione della terza dose di vaccino ovvero a seguito dell'intervenuta guarigione, a fronte di due dosi già somministrate. Detta certificazione era stata sostituita, con riferimento a pressoché tutte le attività e tutti i luoghi per i quali era precedentemente richiesta, dal c.d. "green pass base", emesso, oltre che nei casi anzidetti, anche a fronte dell'esito negativo di un test, antigenico o molecolare, eseguito nelle quarantotto ore precedenti.

Con lo spirare dell'indicata data limite del 30 aprile 2022, tutti gli obblighi di esibizione del c.d. "green pass", tanto di quello "base" quanto di quello "rafforzato", erano venuti meno e non erano stati rinnovati o prorogati da disposizioni successive.

Nessuna rilevanza rivestiva il fatto che, con l'art. 8, comma 4-bis del d.P.C.M. 17 giugno 2021, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. b) del d.P.C.M. 2 marzo 2022, fosse stata fissata una durata della validità del "green pass" rilasciato a seguito del completamente del ciclo vaccinale - che attualmente consta delle due dosi (o una dose) originarie e della c.d. "dose booster" - pari a cinquecento-quaranta giorni, prorogabili di ulteriori cinquecento-quaranta.

Deduceva, sempre la difesa erariale, la carenza del *periculum in mora* rispetto all'obbligo vaccinale previsto per i soggetti di età superiore a cinquant'anni.

Inoltre, l'art. 4-quater del D.L. n. 44 del 2021, conv. con mod. dalla L. n. 76 del 2021, aveva introdotto in caso di inadempimento, una semplice sanzione amministrativa pecuniaria, fissata dall'art. 4-sexies del medesimo D.l. n. 44 del 2021, a sua volta introdotto dal D.l. n. 1 del 2022.

Non sussisteva pertanto il "*periculum in mora*".

Era fissata udienza al 6.6.2022 e le parti presenti, per come indicato a verbale, insistevano nelle loro precedenti richieste.

In particolare, il procuratore delle parti ricorrenti rilevava l'attuale permanenza di un pregiudizio stante la vigenza dell'obbligo vaccinale a carico dei soggetti ultracinquantenni.

Il Procuratore dello Stato chiedeva il rigetto dell'avversa domanda riportandosi a tutte le considerazioni rappresentate nella memoria di costituzione. Ribadiva, in particolare, l'assenza di un *periculum* per l'obbligo vaccinale a carico degli ultracinquantenni (in vigore solo fino al 15 giugno e assoggettato al solo pagamento di una sanzione, danno quindi, allo stato, soltanto ipotetico).

Il Collegio si riservava la decisione.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

#### **A) Assenza del *periculum in mora*.**

Si osserva preliminarmente che il "*periculum in mora*" deve presentare i requisiti della concretezza e attualità, da valutare in riferimento alla situazione esistente al momento dell'adozione della misura (Cass. Sez. III Sent., 17/09/2014, n. 47686, rv. 261167). Proprio nella prospettazione della parte reclamante sussiste una oggettiva carenza di

“*periculum in mora*” in ordine alla paventata esibizione del c.d. “green pass”, nella versione base o rinforzata.

Com'è noto, a partire dal 1° maggio 2022, è venuto meno l'obbligo di esibizione della predetta “certificazione” ai fini dell'accesso a qualsivoglia luogo pubblico o aperto al pubblico, nonché ai fini dello svolgimento di qualsiasi attività implicante il contatto con altre persone.

L'obbligo del c.d. “green pass rinforzato” era sancito dall'art. 9 del D.L. 22 aprile 2021, n. 52, conv. con mod. dalla L. 17 giugno 2021, n. 87 e dai successivi articoli da 9-bis a 9-novies del medesimo decreto legge ripresi ed aggiornati successivamente.

A ben vedere, le disposizioni sopra citate già prevedevano un'efficacia temporale limitata alla data del 31 marzo 2022. Con il D.l. 24 marzo 2022, n. 24, conv. con mod. dalla L. n. 52 del 2022, era già stato sancito il tendenziale e generalizzato superamento della necessità di esibire il c.d. “green pass rinforzato”.

Con lo spirare dell'indicata data limite del 30 aprile 2022, tutti gli obblighi di esibizione del c.d. “green pass”, tanto di quello “base” quanto di quello “rafforzato”, sono venuti meno e non sono stati rinnovati o prorogati da disposizioni successive. Il fatto che con l'art. 8, comma 4-bis, del d.P.C.M. 17 giugno 2021, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. b), del d.P.C.M. 2 marzo 2022, sia stata fissata una durata della validità del “green pass” rilasciato a seguito del completamento del ciclo vaccinale, nulla incide sulla specifica posizione soggettiva di colui il quale ha scelto di non vaccinarsi.

Neanche si ravvisa un *periculum in mora* giuridicamente apprezzabile rispetto alla “*species*” delle persone di età superiore a cinquant'anni, per le quali resterebbe vigente l'obbligo di vaccinarsi introdotto dall'art. 1 del D.l. n. 1 del 2022, conv. con mod. dalla L. n. 18 del 2022. Infatti si osserva che l'obbligo è sottoposto ad una semplice sanzione amministrativa pecuniaria, fissata dall'art. 4-sexies del medesimo D.l. n. 44 del 2021, a sua volta introdotto dal D.l. n. 1 del 2022. La sanzione amministrativa pari ad euro 100,00 esclude la configurabilità di un pregiudizio grave e irreparabile ex art. 700 c.p.c.

Com'è noto, il *periculum in mora* consiste nel possibile pregiudizio che possa oggettivamente derivare nelle more del giudizio ordinario e viene dal diritto vivente identificato nel fondato timore che, in detto spazio temporale, il diritto sia esposto ad un pericolo imminente ed irreparabile. I provvedimenti d'urgenza ex art. 700 presuppongono il pericolo di una situazione attuale di danno, derivante dall'attesa del giudizio e mirano a scongiurarla con l'anticipazione degli effetti di esso.



Pertanto, il requisito del *periculum in mora* presuppone indefettibilmente il positivo riscontro delle situazioni di fatto utili ad integrare il pregiudizio irreparabile imposto dalla norma (art. 700).

Le norme citate hanno annullato la potenziale irreparabilità delle possibili conseguenze legate alla mancata adozione del provvedimento cautelare: appare incontrovertibile, per oggettivo dato normativo sopravvenuto, che il *periculum in mora*, alla data del reclamo, non sia più ravvisabile.

#### **B) Considerazioni sul *fumus boni iuris*.**

Com'è noto, la mancanza del *periculum in mora* esonera questo Collegio dall'affrontare approfonditamente il tema del *fumus boni iuris*.

In questa sede occorre tuttavia evidenziare la condivisibilità della ordinanza impugnata; in essa sono state ripercorse le norme additate di violazione ed è emerso chiaramente che nessuna di esse appare in contrasto con la normativa emergenziale

La ordinanza impugnata ha messo in evidenza che le norme censurate hanno resistito al confronto dialettico con le Corti nazionali e sovranazionali dimostrando in ogni occasione la loro compatibilità col complessivo "Alto" sistema dei valori, dei diritti e delle garanzie vigente nello spazio europeo. Non sussiste alcuna lesione al diritto sovranazionale il quale ultimo non esclude affatto che i singoli Stati possano emanare stringenti leggi nazionali sulla materia. Gli Stati membri ben possono imporre restrizioni per motivi di salute pubblica.

Il provvedimento dà atto, in buona sostanza, della circostanza secondo la quale le normative contestate (il D.L. n. 52/2021, così come integrato dai successivi D.L. 127/2021 e 172/2021 e da ultimo il D.L. n. 1/2022 e succ.), si pongano sulla fedele scia del doveroso rispetto al dettato costituzionale e ne sono la diretta applicazione.

La Corte costituzionale ha sempre, costantemente, affermato la legittimità dell'imposizione se questa apporta benefici non solo alla salute dell'obbligato ma anche alla salute collettiva e se le eventuali conseguenze negative per la salute dell'obbligato si assestino nei limiti della normale tollerabilità dei rischi avversi, i quali normalmente conseguono alla somministrazione di tutti i trattamenti sanitari (Corte costituzionale, 18 gennaio 2018, n. 5; 14 dicembre 2017, n. 268). Citando testualmente, in tema di salute collettiva, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 258/1994 ha affermato che "*....considerazioni meritano attenta riflessione ma non possono essere correttamente apprezzate se non in necessario bilanciamento con la considerazione anche del parallelo profilo che concerne la salvaguardia del valore (compresente come detto*

*nel precetto costituzionale evocato) della salute collettiva, alla cui tutela - oltre che, (non va dimenticato) a tutela della salute dell'individuo stesso - sono finalizzate le prescrizioni di legge relative alle vaccinazioni obbligatorie”.*

Anche il Consiglio di Stato ha ribadito la legittimità dell'imposizione in applicazione del principio di solidarietà, a tutela degli individui più fragili (Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere del 26 settembre 2017, n. 2065; Sezione III, sentenza n. 7045).

Complessivamente l'ordinanza impugnata dà atto che il legislatore italiano non trova impedimenti nella emanazione della normativa additata come illegittima e che parte reclamante assume – in maniera non condivisibile - contraria alle norme sovranazionali; ponendosi nell'ottica di contrastare il pericoloso virus le norme contestate effettuano, invece, un mirabile temperamento dei diritti del singolo con quelli dell'intera comunità che deve essere necessariamente prioritariamente protetta.

**C) Ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale della Corte Giustizia amministrativa Regione Sicilia, Ordinanza 22.3.2022 n.351 .**

Preliminarmente sul tema osserva parte reclamante che la ordinanza sia viziata da omessa motivazione.

Rileva il Collegio che, anche in presenza di omessa specifica motivazione, non sempre ne discende automaticamente il vizio della decisione.

Il vizio di omessa o insufficiente motivazione, deducibile in sede di impugnazione, sussiste solo se nel ragionamento del giudice di merito, quale risulta dalla complessiva decisione, sia riscontrabile il mancato o deficiente esame di punti decisivi della controversia e non può invece consistere in un apprezzamento dei fatti e delle prove in senso difforme da quello preteso dalla parte.

Nel corpo della ordinanza impugnata sono ampiamente evincibili i motivi per i quali la complessiva doglianza non è stata ritenuta, dal giudice di prime cure, sostanzialmente condivisibile.

Peraltro i motivi sono qui esplicitati dal Collegio al successivo punto C.1).

Venendo alla ordinanza 22.03.2022 n. 351, in quella occasione il C.G.A. ha sollevato q.l.c. in relazione ad alcune previsioni del decreto legge 1° aprile n. 44 (poi legge 28 maggio 2021, n. 76); la specifica contestazione si fonda sulle disposizioni di cui all'articolo 4 del testo normativo nella parte in cui dispongono sia l'obbligo vaccinale e la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie nell'ipotesi di inadempimento,

sia l'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria per la protezione da SARS-CoV-2.

La questione si era posta nell'ambito di un giudizio di appello avverso l'ordinanza del T.A.R. Sicilia che aveva respinto una domanda cautelare proposta da un tirocinante presso le strutture sanitarie universitarie, in contestazione di una nota della P.A. con la quale era disposto che i tirocini di area medica/sanitaria potessero proseguire in presenza all'interno delle strutture sanitarie, solo a seguito della somministrazione vaccinale anti Covid-19.

In primo luogo, il C.G.A. non ritenne convincenti le obiezioni circa la natura sperimentale (come tale non idonea a fondare uno specifico obbligo terapeutico) del siero, posto il rispetto di tutte le fasi procedurali descritte nel regolamento n. 507 della Commissione Europea del 29 marzo 2006, che ha disciplinato l'autorizzazione all'immissione in commercio condizionata dei medicinali. Alla luce dei rapporti di monitoraggio offerti dall'Agenzia italiana del farmaco e dall'Istituto Superiore di Sanità, non è contestabile il profilo di efficacia complessiva della campagna di vaccinazione, concepita, certo, con l'obiettivo di conseguire una rarefazione dei contagi e della circolazione del virus, ma anche allo scopo di evitare l'ingravescenza della patologia verso forme più severe che necessitano di ricovero in ospedale; obiettivo tuttora conseguito dal sistema preventivo in atto, il quale si avvantaggia, proprio grazie alla maggiore estensione della platea dei vaccinati, di una minore pressione sulle strutture di ricovero e di terapia intensiva.

Elementi di criticità, sempre per il C.G.A., si rinvergono con riferimento alla questione del rischio di eventi avversi che, in rapporto ai riferiti indizi di costituzionalità offerti dalla Corte Costituzionale, com'è noto, devono presentarsi nei limiti di conseguenze normali e, quindi, tollerabili.

Sotto questo profilo, il ragionamento proposto si snoda lungo due piani:

1) Il primo riguarda la consistenza degli eventi avversi, alla luce dei più recenti rapporti di cd. vaccino\vigilanza predisposti dalle autorità competenti e da cui emerge un numero di eventi avversi da vaccini anti SARS-CoV-2 sensibilmente superiore alla media degli eventi avversi già registrati per le vaccinazioni obbligatorie in uso da anni. Sul punto, si legge nelle decisione: “vero è che le reazioni gravi costituiscono una minima parte degli eventi avversi complessivamente segnalati; ma il criterio posto dalla Corte costituzionale in tema di trattamento sanitario obbligatorio non pare lasciare spazio ad una valutazione di tipo quantitativo, escludendosi la legittimità

dell'imposizione di obbligo vaccinale mediante preparati i cui effetti sullo stato di salute dei vaccinati superino la soglia della normale tollerabilità, il che non pare lasciare spazio all'ammissione di eventi avversi gravi e fatali, purché pochi in rapporto alla popolazione vaccinata, criterio che, oltretutto, implicherebbe delicati profili etici (ad esempio, a chi spetti individuare la percentuale di cittadini "sacrificabili");

2) Il secondo mette in dubbio la stessa idoneità del sistema, concretamente sperimentato, di farmacovigilanza passiva. Si tratta del modello che permette, sia ai professionisti del comparto sanitario che a singoli cittadini, la trasmissione di segnalazioni spontanee senza però offrire garanzie sulla corretta rilevazione dell'effettiva portata del fenomeno.

Il Collegio in quella sede sollevò q.l.c. dell'art. 4, commi 1 e 2, del d.l. n. 44/2021 (convertito in l. n. 76/2021), nella parte in cui prevede, l'obbligo vaccinale per il personale sanitario e la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie come effetto del relativo inadempimento.

Riassumendo il conflitto è ritenuto essere conseguenza della violazione dei seguenti articoli della Costituzione:

- a) art.3 (sotto i parametri di razionalità e proporzionalità);
- b) art.32 (avuto riguardo alla compressione della libertà di autodeterminazione sanitaria in relazione a trattamenti farmacologici suscettibili di ingenerare effetti avversi non lievi né transitori);
- c) art.97 (buon andamento, anche in relazione alle criticità del sistema di monitoraggio);
- d) art. 4 (diritto al lavoro), nonché art. 33 e 34 (diritto allo studio), oggetto di compressione in quanto condizionati alla sottoposizione alla vaccinazione obbligatoria;
- e) art.21 (diritto alla libera manifestazione del pensiero, che ricomprende il diritto ad esprimere il proprio dissenso), in relazione all'obbligo di sottoscrizione del consenso informato per poter accedere ad un trattamento sanitario imposto.

### **C.1) Opinione del Collegio.**

Ritiene il Collegio che si possa, ragionevolmente, prevedere un esito sfavorevole alla q.l.c. sollevata dalla Corte siciliana.

Invero la C.G.A. – a parere di questo Collegio – appare non condivisibile nel momento in cui effettua un esame diacronico di approdi giurisprudenziali della Consulta, nella gran parte obsoleti e solo apparentemente analoghi alla drammaticità e specificità della contemporanea tematica.

I precedenti citati dal C.G.A. fanno infatti riferimento a condizioni di emergenza pandemica, in un regime di normalità.

Peraltro – a ben vedere - sembra ammetterlo la stessa Corte.

Punto 18.4 della ordinanza del C.G.A. ....*In tale condizione, vi è da dubitarsi della coerenza dell'attuale piano vaccinale obbligatorio con i principi affermati dalla Corte, in riferimento, va sottolineato, a situazioni per così dire ordinarie, non ravvisandosi precedenti riferiti a situazioni emergenziali ingenerate da una grave pandemia.*

Ciò che non analizza appieno parte reclamante, ma che fa peraltro benissimo il C.G.A., è la speciale condizione di emergenza pandemica rispetto all'ordinario dispiegarsi delle misure di sanità pubblica, ovvero quell'insieme di strumenti legislativi, amministrativi e sanitari intesi a proteggere e migliorare la salute generale e la qualità della vita della popolazione complessivamente considerata

Si osserva che, necessariamente, diverso peso hanno le misure di sanità pubblica in un grave contesto di pandemia, inizialmente (ma non solo) certificata dalla delibera governativa dello stato di emergenza di rilievo nazionale ai sensi dell'articolo 24 del Codice della protezione civile (Decreto legislativo n.1 del 2 gennaio 2018).

La stessa Organizzazione Mondiale della Sanità definisce la pandemia “la diffusione mondiale di una nuova malattia, molto contagiosa e ad alta mortalità, per la quale le persone non hanno immunità”.

In questo contesto, le misure di sanità pubblica si trovano a dover intervenire non solo su di una popolazione da proteggere, con misure preventive di profilassi, ma su di una popolazione ammalata, da dover curare per via di un virus ad alta capacità di contagio e di rilevante efficacia patogena.

Come osservato dalla dottrina più attenta, le misure di sanità pubblica contestate si sono calate in una dimensione di contesto e in quella dimensione di contesto traggono la ragione della relativa legittimazione, anche in considerazione del diverso e peculiare ruolo emergenziale che esse sono chiamate a svolgere.

La Corte Costituzionale dovrà – in risposta - modulare necessariamente i propri precedenti, i quali erano funzionali al contenimento epidemico e non all'attuale contrasto pandemico.

In questo senso la Corte Costituzionale, è altamente prevedibile, attualizzerà quelle condizioni che lo stesso giudice delle leggi aveva peraltro già descritto come legittimanti misure normative recanti obblighi di vaccinazione alla luce della ritenuta prevalenza, nel caso di specie, di conclamate e documentate condizioni emergenziali.

Questo Collegio ritiene che alcuni dei parametri saranno necessariamente aggiornati ed adeguati alle condizioni di contesto nelle quali le norme sono state chiamate ad operare. Non può, infatti, escludersi che quei canoni della normale tollerabilità possano essere ampliati in relazione alla portata eccezionale del fenomeno pandemico, in un'ottica che miri alla proporzionalità della misura rispetto all'obiettivo da raggiungere, in uno con la cura della popolazione in un contesto di emergenza sanitaria.

\*\*\*

Il provvedimento invocato dai Reclamanti non può essere concesso attesa l'assenza di un attuale e concreto *periculum in mora*.

Alla luce delle predette considerazioni il reclamo deve essere rigettato.

Le spese dell'odierno procedimento cautelare vanno rimesse al definitivo.

**P.Q.M.**

Visto l'art. 669 terdecies c.p.c.:

- A) rigetta il reclamo proposto e per l'effetto conferma la ordinanza impugnata;
- B) spese di lite al definitivo.

Così deciso nella Camera di consiglio del 6.6.2022

Il rel.  
Alberto Cianfarini

Il Pres.  
Eugenio Curatola