



TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

Seconda Sezione Civile

Il Giudice designato, dott.ssa Assunta Canonaco,
sciogliendo la riserva di cui al verbale di udienza del 23.06.2021, con termine per
note sino al 30.06.2021,
in relazione al ricorso ex art. 700 c.p.c. *ante causam* proposto da nei
confronti del Governo della Repubblica Italiana, in persona del Presidente del
Consiglio pro tempore, del Ministero della Salute e di AIFA – Agenzia Italiana del
Farmaco, con l'intervento di

PREMESSO IN FATTO

Con ricorso, depositato in data 25.05.2021

.... ha chiesto al Tribunale di emettere
un provvedimento ex artt. 700 cpc, anche *inaudita altera parte*, con il quale fosse
disposta “la sospensione dell’obbligo vaccinale per la ricorrente”; ha chiesto, ove
ritenuto necessario, di rimettere alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea la
seguente questione interpretativa: “*se l’art. 3 della Carta dei diritti fondamentali
dell’Unione Europea osti ad una disciplina nazionale quale quella di cui all’art. 4
del decreto-legge n. 44 del 1° aprile 2021 con cui viene imposto agli operatori
sanitari l’obbligo di vaccinazione pena la perdita, sia pure temporanea, del lavoro
e della possibilità di esercitare la loro professione*”; ha chiesto che, ritenuta la non
manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 4 d.l.
n.44/2021 (ed eventuale legge di conversione) per contrasto insanabile con gli
artt. 1,3,4,10,11,32,35,36 e 117 Cost., fosse rimessa la relativa questione avanti la
Corte Costituzionale; ha prospettato, quale proponenda domanda di merito,
l’azione di accertamento negativo dell’obbligo vaccinale imposto dall’art. 4 d.l.
citato n.44/2021 (perché illegittimo e inapplicabile per contrasto con le norme
dell’Unione Europea).

A tal fine ha esposto: - che in data 1° aprile 2021 il governo della Repubblica
Italiana adottava il d.l. n. 44/21 (in corso di conversione) con cui introduceva a

carico di tutti gli operatori di interesse sanitario, compresi i dipendenti delle farmacie, l'obbligo di sottoporsi a vaccinazione gratuita per la prevenzione dell'infezione da SARS – Cov-2, prevedendo ai commi 6,7,8 e 9 a titolo di sanzione, per coloro che siano stati accertati come inadempienti all'obbligo di sottoporsi alla vaccinazione obbligatoria "la sospensione dal diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2"; - che tali disposizioni erano in contrasto: con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con gli artt. 3 C.D.F.U.E., 4 Regolamento (CE) 29 marzo 2006, n. 507, 28, 29 e 76 del Regolamento (UE) 16 aprile 2014, n. 536; con il diritto internazionale pattizio e, in particolare, con gli artt. 2 C.E.D.U., 5 e 7 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato il 16 dicembre 1966; con il diritto internazionale consuetudinario e, segnatamente, con le norme desumibili dal principio n. 1 del Codice di Norimberga, dagli artt. 3, 5, 7, 12, 23, par. 1, e 26 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, dai paragrafi 3, 8, 9, 15, 25 e 26 della Dichiarazione di Helsinki, dall'art. 6 della Dichiarazione Universale sulla bioetica e i diritti umani, nonché dall'art. 5 della Convenzione di Oviedo; con la Costituzione italiana e, in particolare, con gli artt. 1, 4, 10, 11, 19, 32, 35, 36 e 117. Nel costituirsi, le parti resistenti hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso per incompetenza territoriale inderogabile del giudice adito; l'assenza del requisito del *periculum in mora*; l'assenza del requisito del *fumus boni iuris* per difetto di titolarità dal lato passivo del rapporto giudico controverso; l'infondatezza nel merito della domanda, deducendo, tra l'altro, la conformità dell'obbligo vaccinale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, al diritto internazionale consuetudinario e alla Costituzione.

All'udienza del 23 giugno 2021, e altri numerosi esercenti le professioni sanitarie, sono intervenuti nel procedimento cautelare, proponendo la medesima domanda svolta dalla ricorrente.

Il Tribunale ha riservato la decisione, assegnando alle parti un termine per note.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Quanto all'eccezione di incompetenza formulata da parte resistente, deve osservarsi che ai sensi dell'art. 669 ter comma 1 cpc, la competenza, nel caso di domanda cautelare proposta *ante causam*, appartiene al giudice competente a conoscere la causa di merito.

Considerato che è stata convenuta un'amministrazione dello Stato, in base all'art. 25 c.p.c., ai fini della determinazione della competenza, assumono rilevanza sia il luogo in cui l'obbligazione è sorta sia il luogo in cui deve eseguirsi l'obbligazione dedotta in giudizio.

La questione è strettamente collegata alla natura del rapporto obbligatorio posto fondamento della domanda. Come è noto il problema della competenza deve essere risolto alla stregua della prospettazione dell'attore e nella specie parte ricorrente non ha preannunciato di volere proporre, in sede di merito, un'azione risarcitoria nei confronti delle odierne resistenti (ed è quindi fuori luogo il riferimento al *locus commissi delicti*), atteso che l'oggetto della domanda svolta nei confronti delle tre parti resistenti è l'accertamento della inesistenza dell'obbligo vaccinale imposto da una norma di legge.

Ne consegue che, pure impregiudicato quanto si dirà *infra* riguardo alla legittimazione passiva degli odierni resistenti, l'eccezione di incompetenza territoriale deve essere disattesa, a fronte della fonte legale dell'obbligo vaccinale oggetto del contendere (che sembra essere quindi sorto nel luogo in cui sono state emanate le disposizioni normative censurate).

Deve poi ritenersi ammissibile l'intervento di terzi nel procedimento cautelare, in assenza di norme che lo prevedano o lo vietino nella disciplina speciale di cui agli art. 669 bis e segg, cpc, e non ravvisandosi alcun profilo ostativo nella natura di cognizione sommaria in funzione anticipatoria e provvisoria degli effetti della decisione sul merito, propria del procedimento cautelare d'urgenza ex 700 cpc.

Ciò posto, il ricorso proposto da parte ricorrente e dagli intervenuti nei confronti del Governo della Repubblica Italiana, del Ministero della Salute e di AIFA deve essere respinto.

Si è già detto che parte ricorrente e gli intervenuti hanno chiesto al Tribunale un provvedimento di sospensione dell'obbligo vaccinale al fine di evitare - nelle more dell'instaurando giudizio di merito volto all'accertamento della inesistenza di tale obbligo - gli effetti pregiudizievoli che deriverebbero dalla sua inosservanza.

L'art. 4 del d.l. n.44/2021 coordinato con la legge di conversione 28 maggio 2021 n. 76, nel frattempo intervenuta così dispone:

"1. In considerazione della situazione di emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2, fino alla completa attuazione del piano di cui all'art. 1, comma 457, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, e comunque non oltre il 31 dicembre

2021, al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza, gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario ((di cui all'art. 1, comma 2, della legge 1° febbraio 2006, n. 43,)) che svolgono la loro attività nelle strutture sanitarie, sociosanitarie e socioassistenziali, pubbliche e private, ((nelle farmacie, nelle parafarmacie)) e negli studi professionali sono obbligati a sottoporsi a vaccinazione gratuita per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2. La vaccinazione costituisce requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle ((prestazioni lavorative dei soggetti)) obbligati. La vaccinazione è somministrata nel rispetto delle indicazioni fornite dalle regioni, dalle province autonome e dalle altre autorità sanitarie competenti, in conformità alle previsioni contenute nel piano;

2. Solo in caso di accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, attestate dal medico di medicina generale, la vaccinazione di cui al comma 1 non è obbligatoria e può essere omessa o differita.

Il medesimo articolo al comma 3 disciplina le varie tappe del procedimento che consentono di individuare i soggetti obbligati a sottoporsi a vaccinazione gratuita. Invero il comma 3 dispone che:

“3. Entro cinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ciascun Ordine professionale territoriale competente trasmette l'elenco degli iscritti, con l'indicazione del luogo di rispettiva residenza, alla regione o alla provincia autonoma in cui ha sede. Entro il medesimo termine i datori di lavoro degli operatori di interesse sanitario che svolgono la loro attività nelle strutture sanitarie, ((sociosanitarie e socio-assistenziali,)) pubbliche o private, ((nelle farmacie, nelle parafarmacie)) e negli studi professionali trasmettono l'elenco dei propri dipendenti con tale qualifica, con l'indicazione del luogo di rispettiva residenza, alla regione o alla provincia autonoma nel cui territorio operano ((i medesimi dipendenti)).

I commi 4 e 5 disciplinano poi le modalità con cui l'Asl competente individua il soggetto inadempiente all'obbligo di legge, invitando formalmente l'interessato a sottoporsi al vaccino:

comma 4 “Entro dieci giorni dalla data di ricezione degli elenchi di cui al comma 3, le regioni e le province autonome, per il tramite dei servizi informativi vaccinali,

verificano lo stato vaccinale di ciascuno dei soggetti rientranti negli elenchi. Quando dai sistemi informativi vaccinali a disposizione della regione e della provincia autonoma non risulta l'effettuazione della vaccinazione anti SARS-CoV-2 o la presentazione della richiesta di vaccinazione nelle modalita' stabilite nell'ambito della campagna vaccinale in atto, la regione o la provincia autonoma, nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali, segnala immediatamente all'azienda sanitaria locale di residenza i nominativi dei soggetti che non risultano vaccinati;

comma 5. Ricevuta la segnalazione di cui al comma 4, l'azienda sanitaria locale di residenza invita l'interessato a produrre, entro cinque giorni dalla ricezione dell'invito, la documentazione comprovante ((l'effettuazione della vaccinazione o l'omissione)) o il differimento della stessa ai sensi del comma 2, ovvero la presentazione della richiesta di vaccinazione o l'insussistenza dei presupposti per l'obbligo vaccinale di cui al comma 1. In caso di mancata presentazione della documentazione di cui al primo periodo, l'azienda sanitaria locale, successivamente alla scadenza del predetto termine di cinque giorni, senza ritardo, invita formalmente l'interessato a sottoporsi alla somministrazione del vaccino anti SARS-CoV-2, indicando le modalita' e i termini entro i quali adempiere all'obbligo di cui al comma 1. In caso di presentazione di documentazione attestante la richiesta di vaccinazione, l'azienda sanitaria locale invita l'interessato a trasmettere immediatamente e comunque non oltre tre giorni dalla somministrazione, la certificazione attestante l'adempimento all'obbligo vaccinale”.

Gli ulteriori commi disciplinano le conseguenze derivanti dall'inadempimento:

comma 6. Decorsi i termini ((per l'attestazione dell'adempimento dell'obbligo vaccinale)) di cui al comma 5, l'azienda sanitaria locale competente accerta l'inosservanza dell'obbligo vaccinale e, previa acquisizione delle ulteriori eventuali informazioni presso le autorità competenti, ne dà immediata comunicazione scritta all'interessato, al datore di lavoro e all'Ordine professionale di appartenenza. L'adozione dell'atto di accertamento da parte dell'azienda sanitaria locale determina la sospensione dal diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2;

comma 7. *La sospensione di cui al comma 6 e' comunicata immediatamente all'interessato dall'Ordine professionale di appartenenza;*

comma 8. *Ricevuta la comunicazione di cui al comma 6, il datore di lavoro adibisce il lavoratore, ove possibile, a mansioni, anche inferiori, diverse da quelle indicate al comma 6, con il trattamento corrispondente alle mansioni esercitate, e che, comunque, non implicano rischi di diffusione del contagio.*

Quando l'assegnazione a mansioni diverse non e' possibile, ((per il periodo di sospensione di cui al comma 9 non sono dovuti la retribuzione ne' altro compenso)) o emolumento, comunque denominato;

comma 9. *La sospensione di cui al comma 6 mantiene efficacia fino all'assolvimento dell'obbligo vaccinale o, in mancanza, fino al completamento del piano vaccinale nazionale e comunque non oltre il 31 dicembre 2021";*

comma 10 *"Salvo in ogni caso il disposto dell'art. 26, commi 2 e 2-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, per il periodo in cui la vaccinazione di cui al comma 1 e' omessa o differita e comunque non oltre il 31 dicembre 2021, il datore di lavoro adibisce soggetti di cui al comma 2 a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2.*

Così riportato il disposto normativo di riferimento, ad avviso del Tribunale appare fondata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva formulata da parte resistente.

L'oggetto della domanda di merito cui è strumentale l'odierno ricorso cautelare è l'accertamento della inesistenza dell'obbligo vaccinale della ricorrente e dei gli intervenuti. Tale accertamento deve essere pronunciato nei confronti del soggetto o dei soggetti titolari dal lato passivo del rapporto giuridico controverso.

Nella specie, tenuto conto del *petitum* richiesto, il titolare del rapporto giuridico controverso non può essere identificato nell'Aifa, nel Ministero della Salute (che hanno autorizzato il commercio e la somministrazione del farmaco) né nel Governo, ma nemmeno nello Stato - legislatore (rappresentato dalla Presidenza del Consiglio) che ha introdotto la disposizione di legge (di cui si denuncia il contrasto con la Costituzione e con il diritto Eurounitario al fine di ottenere l'accertamento negativo dell'obbligo vaccinale).

Legittimato passivo (ovvero titolare dal lato passivo del rapporto controverso) è il soggetto che l'adempimento di quell'obbligo vaccinale può e deve (per legge) pretendere, ovvero, nel caso di specie, come correttamente dedotto da parte convenuta, l'Asl deputata ai sensi dell'art. 4 comma 6 d.l. n. 44/2021 ad accertare la inosservanza dell'obbligo vaccinale e ad adottare l'atto di accertamento che determina *“la sospensione dal diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2”*, nonché il datore di lavoro (del dipendente privato o pubblico) che in virtù dei commi 8 e 9 del medesimo articolo deve adibire, ove possibile, il lavoratore a mansioni diverse, anche inferiori che non implicano rischi di diffusione del contagio.

Tale conclusione trova peraltro conferma nella circostanza che i pochi precedenti giurisprudenziale in materia si riferiscono a domande cautelari proposte nei confronti delle Aziende Sanitarie Locali e del datore di lavoro (cfr. Tribunale Verona sez. lavoro 24.05.2021; Tribunale di Belluno 06.05.2021 rg 328/2021), in cui pure si richiedeva l'accertamento della illegittimità dell'obbligo vaccinale per gli operatori sanitari (per contrasto con la Costituzione).

L'accertato difetto di legittimazione passiva di per sé sarebbe idoneo ad assorbire ogni altra questione. Appare, tuttavia, opportuno in ordine all'esistenza del presupposto del *fumus boni iuris* osservare sinteticamente quanto segue.

E' noto che esso consiste nell'apparenza del diritto a salvaguardia del quale è stata richiesta la cautela. La ricorrente e gli intervenuti allegano il proprio diritto a non vaccinarsi, senza subire le conseguenze imposte dalla legge a tutela di un bene collettivo quale è la salute pubblica, rappresentate dalla sospensione temporanea (ovvero fino al completamento del piano vaccinale nazionale e comunque non oltre il 31 dicembre 2021) del proprio diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o comportano il rischio di diffusione del contagio da Sars-Cov-2 .

Ad avviso del Tribunale appare la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate, in presenza di un interesse sanitario collettivo non altrimenti tutelabile.

Il fine perseguito dal legislatore è chiaramente esplicitato nell'art. 4 del d.l. n.44 del 2021 ed è diretto a *“tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza”*. Nel

testo normativo la vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da Covid-19 è stata indicata quale "requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative dei soggetti obbligati", dando così prevalenza agli interessi dei soggetti fragili che entrano in contatto con gli esercenti le professioni sanitarie.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale, in materia di vaccinazioni, è consolidata nell'affermare che l'art. 32 Cost. postula il necessario temperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto di libertà di cura) con il coesistente e reciproco diritto degli altri e con l'interesse della collettività (cfr. Corte cost. n. 5 del 2018; n. 268 del 2017), riconoscendo in materia la discrezionalità del legislatore che può esercitarsi tenuto conto delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche accertate dalle autorità preposte e in virtù delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica (cfr. Corte Cost. sent. 268/2017).

In sostanza il diritto all'autodeterminazione di cui le parti ricorrenti chiedono tutela può subire una limitazione (ai sensi dell'art. 32, comma 2 della Cost.) in caso di accertata incompatibilità con l'interesse collettivo (come affermato dalla stessa Corte Costituzionale che ha ritenuto l'obbligo vaccinale costituzionalmente legittimo, perché il sacrificio dell'autodeterminazione di ciascuno si giustifica proprio e solo in presenza di rischi per gli altri, cfr. Corte Cost. sent. n. 258 del 1994; n. 107 del 2012).

E' poi notoria la drammaticità della emergenza sanitaria in atto in relazione all'infezione Covid-19 che per ciò solo giustifica l'imposizione e la ragionevolezza dell'obbligo vaccinale imposto dalla legge ai soggetti che in virtù dell'attività professionale svolta sono a contatto con persone fragili che hanno il dovere di curare (e ancor prima di non esporre a rischio di contagio), tenuto conto che è altrettanto notorio il drastico calo dei decessi causati dal virus tra le persone che hanno usufruito del vaccino.

In conclusione, in un'ottica di bilanciamento, deve ritenersi la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata dalle parti ricorrenti - intervenute.

Quanto alla richiesta di disapplicazione nella normativa in oggetto per contrasto con l'art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, è sufficiente evidenziare che l'oggetto del contendere (l'obbligo di vaccinazione e la

regolamentazione delle campagne vaccinali in genere) è riservato alla competenza dei singoli Stati dell'Unione. L'art. 3 della Carta Fondamentale dei diritti dell'Unione Europea richiamato da parte ricorrente si applica, a mente dell'art. 51 Carta, alle istituzioni, agli organi dell'Unione e agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione, mentre alla luce del secondo comma del medesimo articolo la Carta "non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, nè modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati".

Nel caso di specie peraltro la normativa nazionale oggetto di censura non sembra ledere il diritto al consenso libero e informato della persona interessata richiamato dall'art. 3 della Carta, essendo salvaguardato, in base al disposto normativo in oggetto, il diritto di autodeterminarsi e a non sottoporsi al vaccino per gli esercenti le professioni sanitarie sia pure controbilanciato, quale misura precauzionale a tutela di un interesse pubblico superiore, dalla temporanea sospensione di ogni attività che implichi contatti interpersonali o che comporti il rischio di diffusione del contagio da Sars Cov -2.

Non sono poi apprezzabili le valutazioni allegate delle parti ricorrenti - intervenute poste a fondamento della richiesta "di disapplicazione dell'autorizzazione provvisoria alla messa in commercio dei vaccini da parte dell'AIFA per violazione del Regolamento (CE) n. 507 /2006 della Commissione del 29 marzo 2006", atteso che i vaccini attualmente in commercio, indicati da parte attrice, non sono "terapie sperimentali" o "preparati farmacologici ancora non definitivamente approvati" o "farmaci sperimentali", ma vaccini autorizzati tramite la procedura centralizzata analiticamente descritta dalla difesa erariale, in conformità a quanto previsto dai regolamenti comunitari.

Le valutazioni di parte ricorrente si basano su dati non verificabili in questa sede, contestati dalle parti resistenti e sicuramente inattendibili, perlomeno riguardo alla asserita affermazione secondo cui esisterebbero "e note da tempo valide cure per il Covid -19 che rendono del tutto superfluo il ricorso a vaccini sperimentali", non risultando i farmaci indicati da parte ricorrente validati per il trattamento del Covid-19 (come del resto evincibile dalla attuale incidenza di morbilità e mortalità nei soggetti non vaccinati).

L'obbligo vaccinale non risulta poi in contrasto con la Convenzione dei Diritti dell'Uomo. Al riguardo è la Corte EDU a ritenere, nella recente sentenza

08.04.2021 n. 116/2021, legittima la vaccinazione obbligatoria in presenza di tre condizioni: una previsione di legge; il perseguimento di una finalità legittima; il carattere necessario in una società democratica.

Si tratta di condizioni tutte presenti nel caso di specie perché l'obbligo vaccinale è stato previsto da una legge, per una finalità legittima (ovvero la tutela della salute pubblica e per il mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza), mentre le misure previste sono temporanee e proporzionate allo scopo legittimo perseguito (l'obbligo è imposto solo agli esercenti professioni sanitarie a contatto con persone fragili e la violazione dell'obbligo vaccinale non comporta alcuna sanzione, ma solo l'adozione di misure precauzionali temporanee di sospensione dell'attività professionale che comporti contatti interpersonali a tutela della salute pubblica).

Quanto infine alla presunta violazione del diritto internazionale consuetudinario (ovvero delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute), alla luce delle considerazioni sopra svolte, non sembra al Tribunale che l'obbligo vaccinale per come previsto dalla normativa in oggetto violi il Codice di Norimberga, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, la Dichiarazione di Helsinki, la Dichiarazione Universale sulla Biotetica e i Diritti Umani, il Patto internazionale sui diritti civili e politici e la Convenzione di Oviedo.

In conclusione il ricorso deve essere rigettato, ma la novità della questione trattata giustifica la compensazione delle spese del procedimento tra le parti

P.Q.M.

rigetta il ricorso;

compensa le spese del procedimento tra le parti.

Si comunichi.

Roma 19.07.2021

Il Giudice
Assunta Canonaco