CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **156/2023** (ECLI:IT:COST:2023:156)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **PATRONI GRIFFI**
Udienza Pubblica del **04/04/2023**; Decisione del **05/04/2023**
Deposito del **20/07/2023**; Pubblicazione in G. U. **26/07/2023**
Norme impugnate: Artt. 4, c. 1°, 2° e 4°, del decreto-legge 01/04/2021, n. 44, convertito, con modificazioni, nella legge 28/05/2021, n. 76, come sostituito dall'art. 1, c. 1°, lett. b), del decreto-legge 26/11/2021, n. 172, convertito, con modificazioni, nella legge 21/01/2022, n. 3, nonché degli artt. 1 della legge 22/12/2017, n. 219 e 4 del d.l. n. 44 del 2021 come convertito e sostituito.
Massime: **45821 45822 45823 45824**
Atti decisi: **ord. 118/2022**

SENTENZA N. 156

ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2 e 4, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia dal COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, nonché degli artt. 1 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento) e 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, promosso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana nel procedimento vertente tra R. R. e altri e l'Ordine degli psicologi della Regione Siciliana, con ordinanza del 12 settembre 2022, iscritta al n. 118 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione di R. R., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e di R. S. e G. V., di A. C., di A. C. e di L. B.;

udito nell'udienza pubblica del 4 aprile 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Augusto Sinagra per R. S. e G. V., Emilio De Stefano per A. C., Massimo Agerli e Angelo Di Lorenzo per A. C., Angelo Di Lorenzo per R. S. e G. V. e per A. C., Davide Di Paola per R. R. e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2023.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 12 settembre 2022, iscritta al n. 118 reg. ord. 2022, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato tre diversi gruppi di questioni di legittimità costituzionale.

Il primo gruppo ha ad oggetto l'art. 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia dal COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, nella parte in cui prevede, da un lato, l'obbligo vaccinale per il personale sanitario e, dall'altro lato, per effetto dell'inadempimento del medesimo obbligo, la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, in riferimento agli artt. 3, 4, 32, 33, 34 e 97 della Costituzione, «sotto il profilo che il numero di eventi avversi, la inadeguatezza della farmacovigilanza passiva e attiva, il mancato coinvolgimento dei medici di famiglia nel *triage* pre-vaccinale e comunque la mancanza nella fase di *triage* di approfonditi accertamenti e persino di test di positività/negatività al Covid non consentono di ritenere soddisfatta, allo stadio attuale di sviluppo dei vaccini anti Covid e delle evidenze scientifiche, la condizione, posta dalla Corte costituzionale, di legittimità di un vaccino obbligatorio solo se, tra l'altro, si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze "che appaiano normali e, pertanto, tollerabili"».

Il secondo gruppo di questioni ha ad oggetto l'art. 4, comma 4, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, nella parte in cui prevede che l'inadempimento dell'obbligo vaccinale comporta la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 32, primo comma, 33, 35, primo comma, e 36, primo comma, Cost.

Il terzo gruppo, infine, ha ad oggetto l'art. 1 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), nella parte in cui non prevede l'espressa esclusione dalla sottoscrizione del consenso informato delle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori, e l'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, nella parte in cui non esclude l'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria, in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost., in considerazione dell'«intrinseca irrazionalità del dettato normativo», stante la «richiesta di sottoscrizione di tale manifestazione di volontà all'atto della sottoposizione ad una vaccinazione indispensabile ai fini dell'esplicazione di un diritto costituzionalmente tutelato quale il diritto al lavoro; e poiché tale determinazione deriva dalla circostanza che la legge, nell'aver introdotto e disciplinato il consenso informato, non ha dettato un'apposita clausola di salvaguardia nell'ipotesi trattamento farmacologico obbligatorio».

2.– Il giudice rimettente espone di essere investito dell'appello cautelare proposto da uno psicoterapeuta iscritto all'Albo degli psicologi della Regione Siciliana avverso la delibera del Presidente dell'Ordine degli psicologi della Regione Siciliana, relativa all'«accertamento dell'inadempimento obbligo vaccinale all'esito delle verifiche di cui all'art. 4, comma 3, D.L. 44/2021, come modificato dal D.L. 171/2021, conv. con Legge 3/2022 e consequenziale sospensione dall'esercizio professionale ed annotazione nell'Albo professionale».

3.– Con riferimento alla rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* sostiene che dalla decisione di questa Corte deriverebbe un diverso esito del giudizio sotto il profilo della valutazione del *fumus boni iuris*.

Il rimettente rileva, inoltre, che l'interesse della parte appellante non possa essere soddisfatto mediante la "sospensione impropria" del giudizio nelle more della decisione su analogo incidente dallo stesso Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana sollevato in altro giudizio con ordinanza del 22 marzo 2022 (reg. ord. n. 38 del 2022), in quanto tale sospensione impropria avrebbe precluso alla parte la possibilità di partecipare alla discussione dell'incidente davanti a questa Corte.

Il giudice *a quo*, sempre ai fini della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, «osserva che non può rilevare d'ufficio il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sul provvedimento impugnato, come si argomenta dall'art. 9 e dall'art. 62 comma 4 c.p.a e quindi non può esimersi dall'esaminare nel merito l'incidente cautelare».

4.– Relativamente alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale in esame, il giudice rimettente ripropone l'articolata motivazione posta a supporto della propria precedente ordinanza di rimessione (iscritta al reg. ord. n. 38 del 2022), con la quale venivano sollevate questioni di legittimità costituzionale di analogo tenore, e specifica di tener conto degli approfondimenti istruttori disposti nel corso di quel giudizio, ovverosia quelli affidati a un collegio composto dal Segretario generale del Ministero della Salute, dal Presidente del Consiglio superiore della sanità e dal Direttore della Direzione generale di prevenzione sanitaria, per chiarire diversi profili relativi all'efficacia dei vaccini, anche con riferimento alle varianti COVID-19, al numero di ricoveri e decessi dei vaccinati contagiati, anche comparandoli con quelli dei non vaccinati.

4.1.– Il giudice *a quo* parte dalla giurisprudenza costituzionale in materia di vaccinazioni obbligatorie, secondo la quale l'art. 32 Cost. postula il necessario contemperamento del diritto alla salute della singola persona (anche nel suo contenuto di libertà di cura) con il coesistente e reciproco diritto delle altre persone e con l'interesse della collettività. In particolare viene ricordato come questa Corte (con le sentenze n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990) abbia precisato che – ferma la necessità che l'obbligo vaccinale sia imposto con legge – la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 Cost. alle seguenti condizioni: a) se il trattamento è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute

di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri; b) se si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze «che appaiano normali e, pertanto, tollerabili»; c) se, nell'ipotesi di danno ulteriore, sia prevista comunque la corresponsione di una equa indennità in favore del danneggiato, e ciò a prescindere dalla parallela tutela risarcitoria.

Il rimettente sottolinea, quindi, di doversi rifare alla richiamata giurisprudenza per valutare l'attuale piano vaccinale obbligatorio, pure nella dichiarata consapevolezza di confrontarsi con principi affermati in riferimento a situazioni ordinarie, «non ravvisandosi precedenti riferiti a situazioni emergenziali ingenerate da una grave pandemia».

Tanto premesso, afferma che, nel caso in esame, può dirsi soddisfatto – oltre che il presupposto *sub* c), stante la riconducibilità, *ex* art. 20 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2022, n. 25, dell'obbligo vaccinale in esame alla disciplina di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati) – anche il presupposto *sub* a). Sotto tale profilo, in particolare, il Collegio rimettente sostiene la natura non sperimentale dei vaccini per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 e rammenta che – come evincibile dalla relazione trasmessa a seguito della propria ordinanza istruttoria – l'autorizzazione all'immissione in commercio condizionata è lo strumento che permette alle autorità regolatorie di approvare un farmaco rapidamente in presenza di una necessità urgente, garantendo, comunque, che il vaccino approvato soddisfi i rigorosi standard dell'Unione europea quanto a sicurezza, efficacia e qualità, ma senza considerare concluso il processo di valutazione al momento dell'immissione in commercio, in quanto si prevede che gli sviluppatori presentino dati supplementari sul vaccino anche successivamente.

4.1.1.– Così concluso con riferimento ai parametri *sub* a) e c), il giudice *a quo* ravvisa insuperabili elementi di criticità con riferimento al restante profilo *sub* b), relativamente ai cosiddetti eventi avversi.

Il Collegio rimettente segnala che dai nuovi dati risulta che il numero di eventi avversi da vaccini per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 è superiore alla «media […] degli eventi avversi già registrati per le vaccinazioni obbligatorie in uso da anni», e, per di più, lo è di diversi ordini di grandezza. Sulla base di tali dati conclude per una necessaria «rivisitazione degli orientamenti giurisprudenziali fin qui espressi sulla base di dati ormai superati», nel senso che il vaccino incide negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato a vaccinarsi, oltre quelle conseguenze «che appaiano normali e, pertanto, tollerabili».

4.1.2.– Il giudice rimettente si sofferma anche sull'inadeguatezza del *triage* pre-vaccinale, valorizzando fondamentalmente tre aspetti: 1) il difetto di coinvolgimento del medico di base, unico detentore di un'approfondita conoscenza dei propri assistiti; 2) l'assenza di previsione di esami di laboratorio, quali accertamenti diagnostici da eseguire prima della vaccinazione, o test, inclusi quelli di carattere genetico; 3) la mancanza di un test per la rilevazione dell'infezione da SARS-CoV-2, idoneo a evidenziare una condizione di infezione in atto.

4.1.3.– Infine, con specifico riferimento alla sospensione dell'attività professionale quale conseguenza dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale, viene stigmatizzata la irragionevolezza e sproporzionalità della misura, soprattutto in ordine a quelle professioni – quale quella in esame – che si prestano a essere svolte senza contatto fisico con il paziente e con modalità a distanza mediante l'utilizzo dei comuni strumenti telematici e telefonici.

4.1.4.– In ordine al secondo gruppo di questioni, relativo alla mancata esclusione dell'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di trattamenti sanitari obbligatori e, in particolare, di vaccinazione obbligatoria, il giudice *a quo* espone che, per quanto emerge dall'istruttoria effettuata, al momento dell'anamnesi pre-vaccinale, in conformità alla normativa in questione, viene effettivamente raccolto il consenso informato.

Da ciò deriverebbe, dunque, l'intrinseca irrazionalità del dettato normativo, in quanto sarebbe richiesta la sottoscrizione di tale manifestazione di volontà all'atto della sottoposizione ad una vaccinazione indispensabile ai fini dell'esplicazione di un diritto costituzionalmente tutelato quale il diritto al lavoro.

5.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi le questioni di legittimità costituzionale inammissibili e, nel merito, non fondate.

5.1.– In via preliminare vengono sollevate diverse eccezioni di inammissibilità con riferimento al primo e al terzo gruppo di questioni.

5.2.– Quanto al merito, l'Avvocatura generale dello Stato – con riferimento al primo gruppo di questioni – ricorda che questa Corte ha fissato con chiarezza le condizioni in presenza delle quali la legge impositiva di un trattamento sanitario può ritenersi conforme al parametro costituzionale di cui all'art. 32 Cost., richiamate anche dal giudice rimettente.

5.2.1.– La difesa dello Stato svolge, anzitutto, una serie di argomentazioni tese a comprovare che il trattamento vaccinale è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri (considerazione sulla quale lo stesso rimettente concorda).

Si sofferma, poi, sulla circostanza che l'obbligo vaccinale «non incid[e] negativamente sullo stato di salute di colui che vi è assoggettato, salvo che per quelle sole conseguenze che, per la loro temporaneità e scarsa entità, appaiano normali di ogni intervento sanitario e, pertanto, tollerabili».

Sempre con il necessario conforto dei dati tecnico-scientifici offerti dalle autorità ed organismi competenti − con relativa allegazione della documentazione dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) e dell'Istituto superiore di sanità (ISS) e del Ministero della salute – l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che il sistema assicurava (e assicura) il rispetto del parametro costituzionale della non eccedenza la normale tollerabilità dell'evento avverso, correttamente inteso.

Per giungere a tale conclusione ricostruisce la procedura di autorizzazione dei vaccini e sostiene il carattere «non sperimentale» del vaccino per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2; espone le modalità di realizzazione dell'attività di farmacovigilanza attiva e passiva, affermando l'attendibilità dei dati raccolti sull'incidenza di eventi avversi conseguenti alla vaccinazione; sostiene l'irrilevanza – ai fini della verifica del rispetto dell'art. 32 Cost. e comunque di qualsiasi altro parametro costituzionale – del mancato coinvolgimento dei medici di famiglia nel *triage* pre-vaccinale, nonché della mancanza nella fase di *triage* di approfonditi accertamenti e di test di positività/negatività all'infezione da SARS-CoV-2.

In chiusura della trattazione del primo gruppo di questioni, la difesa dello Stato, tirando le fila di quanto esposto, affronta le singole argomentazioni svolte dal giudice rimettente.

In particolare, contesta l'affermazione di inattendibilità del sistema, sostenuta dal Collegio rimettente nonostante l'autorevolezza e ufficialità della fonte, e rileva come il numero elevato di segnalazioni sia indice di elevato monitoraggio e non di maggiori rischi. Soprattutto, stigmatizza la mancata ponderazione, da parte del giudice *a quo*, del fatto che la disposizione

censurata ha introdotto un obbligo vaccinale settoriale e non generalizzato, che, proprio in considerazione della peculiare posizione dei sanitari, deporrebbe per la correttezza del bilanciamento operato tra la libertà di autodeterminazione del singolo e le esigenze di interesse pubblico, e tra queste, *in primis*, quelle concernenti la tenuta dei presidi ospedalieri e la garanzia, per chi necessita di cura e assistenza, di poterle ricevere in condizioni di massima sicurezza e di minor rischio di contagio possibile.

5.3.– Con riferimento al secondo gruppo di questioni, viene, in particolare, segnalato che la modifica intervenuta con il d.l. n. 172 del 2021, come convertito, che ha espunto dall'articolato la locuzione «prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o che comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da SAR-CoV-2», così estromettendo il sanitario inadempiente all'obbligo vaccinale dall'esercizio di tutte le attività riconducibili alla sua professione senza la predetta limitazione, rappresenterebbe la ragionevole risposta al mutato contesto fattuale, caratterizzato dall'aggravarsi della situazione pandemica.

5.4.– Quanto al terzo gruppo di questioni, infine, la difesa dello Stato ne sostiene la manifesta infondatezza, rilevando, in particolare, che, nel caso di specie, trattandosi di vaccinazione obbligatoria, non si potrebbe neanche parlare di consenso, essendo quest'ultimo esercitabile solo laddove vi sia la possibilità di rifiutare il trattamento sanitario, circostanza esclusa *ex lege* in tutti i casi di vaccinazione obbligatoria.

6.– Con atto depositato il 3 novembre 2022 si è costituito in giudizio l'appellante nel giudizio *a quo*.

Egli, riportandosi alle argomentazioni del giudice rimettente, sottolinea che – come già esposto nelle interlocuzioni che aveva avuto con l'Ordine degli psicologi – la sua attività professionale tipica in presenza si svolge con una notevole distanza tra lui e i pazienti mentre l'altra parte della sua attività, costituita dall'insegnamento, può essere svolta anche con tecniche di comunicazione a distanza. La possibilità, dunque, che una parte almeno dello svolgimento della professione non comporti contatti diretti con i terzi avrebbe consentito una misura diversa e più limitata rispetto alla radicale interdizione dallo svolgimento di qualunque attività professionale.

Insiste dunque sulla sproporzionalità e irragionevolezza della misura della sospensione dall'esercizio dell'attività professionale, con conseguente violazione anche dell'art. 4 Cost.

6.1.– In data 13 marzo 2023 la parte ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento della questione, ribadendo le argomentazioni già svolte nel proprio atto di costituzione.

7.– In data 14 marzo 2023 l'Avvocatura ha depositato memoria, eccependo l'inammissibilità degli interventi e insistendo sulla non fondatezza delle questioni sollevate, anche alla luce del contenuto dei comunicati stampa delle sentenze n. 15 e n. 14 del 2023 di questa Corte pubblicati nel frattempo.

8.– Nel presente giudizio le associazioni Avvocati Liberi − *United Lawyers for Freedom*, PRODIRMED − Associazione italiana dei medici, professionisti dirigenti della sanità, ANISAN − Associazione nazionale italiana operatori della sanità pubblica e privata, e CoScienze Critiche hanno presentato *opiniones* ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ammesse con decreto presidenziale del 1° marzo 2023.

9.− Nel giudizio sono stati altresì depositati numerosi atti di intervento. Uno di essi è stato presentato con l'indicazione, in epigrafe, dell'intitolazione "intervento/opinione", accompagnato dalla richiesta che venga esaminata la possibilità di considerare il proprio atto alla stregua di *opinio.*

Tutti gli interventi presentano un contenuto omogeneo.

Più precisamente, essi sono presentati da operatori sanitari non vaccinati, destinatari della sospensione *ex* art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito. Sotto il profilo della legittimazione, gli intervenienti assumono di rivestire la medesima condizione di diritto sostanziale dell'impugnante incidentale di cui all'ordinanza di rimessione o posizioni giuridiche sostanziali individuali identiche o comunque direttamente connesse per strettissima dipendenza rispetto alla parte principale e quindi accomunate dal concreto esito del presente giudizio, stante il carattere trasversale della questione incidentale sollevata su uno dei generali e preliminari presupposti di ammissibilità costituzionale dello stesso *an* dell'imposizione di un qualsiasi obbligo vaccinale. Quanto al merito della questione in esame, viene sostenuta l'illegittimità costituzionale dell'imposizione dell'obbligo vaccinale, contestando, in sintesi, la sicurezza e l'efficacia dei vaccini anti COVID-19 oggetto del predetto obbligo, nonché la criticità del sistema di farmacovigilanza passiva, oltreché che l'irragionevolezza dell'imposizione dell'obbligo vaccinale alle persone dotate di immunità naturale.

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, con ordinanza del 12 settembre 2022, iscritta al n. 118 reg. ord. 2022, ha sollevato tre diversi gruppi di questioni di legittimità costituzionale.

Il primo gruppo riguarda l'art. 4, commi 1 e 2, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 172 del 2021, come convertito, nella parte in cui prevede, da un lato, l'obbligo vaccinale per il personale sanitario e, dall'altro lato, per effetto dell'inadempimento all'obbligo vaccinale, la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, in riferimento agli artt. 3, 4, 32, 33, 34 e 97 Cost., «sotto il profilo che il numero di eventi avversi, la inadeguatezza della farmacovigilanza passiva e attiva, il mancato coinvolgimento dei medici di famiglia nel *triage* pre-vaccinale e comunque la mancanza nella fase di *triage* di approfonditi accertamenti e persino di test di positività/negatività al Covid non consentono di ritenere soddisfatta, allo stadio attuale di sviluppo dei vaccini anti-Covid e delle evidenze scientifiche, la condizione, posta dalla Corte costituzionale, di legittimità di un vaccino obbligatorio solo se, tra l'altro, si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze "che appaiano normali e, pertanto, tollerabili"».

Il secondo gruppo di questioni ha ad oggetto il successivo comma 4 del medesimo art. 4, nella parte in cui prevede che l'inadempimento dell'obbligo vaccinale comporta la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 32, primo comma, 33, 35, primo comma, e 36, primo comma, Cost., in quanto la sospensione, quale conseguenza dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale, viene estesa a tutte le attività professionali, in qualunque modalità esse vengano svolte, e cioè anche se svolte da remoto e senza contatti con il paziente; nonché per disparità di trattamento derivante dall'equiparazione tra la sospensione dell'esercizio della professione e quella dell'iscrizione all'albo professionale; infine, in quanto «[i]l divieto assoluto di svolgere l'attività professionale, imposto ai professionisti che la esercitano in forma autonoma, non sembra […] costituire il mezzo più adeguato e proporzionato per garantire il contestuale parziale soddisfacimento dell'interesse del professionista a svolgere l'attività lavorativa ricompresa nell'ambito settoriale di riferimento, tutelato dagli articoli 1, 2, 4, 33, 35 comma 1 e 36 comma 1 della Costituzione, quale mezzo di esplicazione della propria personalità, di esercizio del diritto al lavoro nella forma della libera professione e di sostentamento personale e familiare, nonché dell'interesse dei pazienti alla continuità dell'erogazione delle prestazioni sanitarie in condizioni di sicurezza, tutelato dall'art. 32 comma 1 della Costituzione, i quali rappresentano valori fondamentali, di cui il legislatore avrebbe dovuto tenere adeguata considerazione, imponendone il sacrificio totale −

ancorché temporaneo − quale *extrema ratio*, ovvero solo ove non fosse stato possibile individuare una soluzione alternativa meno gravosa».

Il terzo gruppo, infine, concerne l'art. 1 della legge n. 219 del 2017, nella parte in cui non prevede l'espressa esclusione dalla sottoscrizione del consenso informato delle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori, e l'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, nella parte in cui non esclude l'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria, in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost., in considerazione dell'«intrinseca irrazionalità del dettato normativo», stante la «richiesta di sottoscrizione di tale manifestazione di volontà all'atto della sottoposizione ad una vaccinazione indispensabile ai fini dell'esplicazione di un diritto costituzionalmente tutelato quale il diritto al lavoro; e poiché tale determinazione deriva dalla circostanza che la legge, nell'aver introdotto e disciplinato il consenso informato, non ha dettato un'apposita clausola di salvaguardia nell'ipotesi trattamento farmacologico obbligatorio».

2.– Va innanzitutto confermata l'inammissibilità degli interventi *ad adiuvandum* spiegati nel presente giudizio, per le ragioni indicate nell'ordinanza letta all'udienza del 4 aprile 2023, allegata alla presente sentenza.

Né è ipotizzabile una sorta di conversione dell'atto di intervento inammissibile in una manifestazione dell'*opinio* di *amicus curiae*, come richiesto da uno degli intervenienti. Le significative differenze tra i due istituti, quanto a presupposti e modalità processuali, non ne consentono la compresenza nello stesso atto, in via alternativa o subordinata (in tal senso, sentenze n. 15 e n. 14 del 2023).

3.– Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate nel corso di un giudizio cautelare, sono inammissibili per difetto di rilevanza, in assenza di una plausibile motivazione del Collegio rimettente sulla propria giurisdizione.

In punto di fatto, giova osservare che il giudice *a quo* afferma di non poter rilevare d'ufficio il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sul provvedimento impugnato, come si argomenta dall'art. 9 e dall'art. 62, comma 4, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) e quindi di non potersi esimere dall'affrontare nel merito l'incidente cautelare.

3.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte in tema di necessità di una non implausibile motivazione sulla sussistenza della giurisdizione in capo al giudice rimettente e delle conseguenze della mancanza di tale motivazione in tema di rilevanza, per determinare l'inammissibilità della questione incidentale di legittimità costituzionale il difetto di competenza o di giurisdizione del giudice *a quo* deve essere macroscopico e, quindi, rilevabile *ictu oculi* (con specifico riferimento alla giurisdizione, si vedano, *ex plurimis*, le sentenze n. 101 del 2023, n. 267, n. 99 e n. 24 del 2020, n. 189 del 2018, n. 269 del 2016).

Qualora sussista l'evidenza del vizio, o nel processo *a quo* siano state sollevate specifiche eccezioni al riguardo, è richiesta al rimettente una motivazione esplicita (sentenze n. 65 del 2021 e n. 267 del 2020), rispetto alla quale il giudizio di questa Corte si ferma alla valutazione del suo carattere «non implausibile, ancorché opinabile» (sentenza n. 99 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 24 del 2020, n. 269 del 2016, n. 106 del 2013 e n. 179 del 1999). Qualora, invece, difetti l'evidenza *ictu oculi* del vizio, l'ammissibilità della questione non è inficiata dalla mancanza di una motivazione espressa, là dove possa inferirsi che il giudice abbia non implausibilmente ritenuto implicita la sussistenza della sua competenza o giurisdizione (tra le ultime, sentenze n. 79 del 2022 e n. 189 del 2018).

3.2.– Le questioni in esame sono state sollevate dal Consiglio di giustizia amministrativa

per la Regione Siciliana, investito del ricorso proposto da uno psicoterapeuta iscritto all'Albo degli psicologi della Regione Siciliana che esercita la professione in forma autonoma, per l'annullamento della delibera del Presidente dell'Ordine degli psicologi della Regione Siciliana con cui il ricorrente è stato sospeso dall'esercizio della professione a seguito dell'accertamento dell'inosservanza dell'obbligo vaccinale.

Come si è detto, il giudice *a quo*, nell'ordinanza di rimessione, si è limitato ad affermare che «[a]i fini della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, il Collegio anzitutto osserva che non può rilevare d'ufficio il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sul provvedimento impugnato, come si argomenta dall'art. 9 e dall'art. 62 comma 4 c.p.a. e quindi non può esimersi dall'esaminare nel merito l'incidente cautelare».

3.3.– Tale motivazione non può essere considerata sufficiente a sorreggere il giudizio sulla rilevanza delle questioni.

3.4.– L'art. 55, comma 13, cod. proc. amm., innovando il precedente sistema quale delineato dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), espressamente prevede che il giudice amministrativo «può disporre misure cautelari solo se ritiene sussistente la propria competenza». E tale presupposto è pacificamente ritenuto riferibile anche alla giurisdizione. D'altra parte, l'insussistenza della giurisdizione si rifletterebbe inevitabilmente sul profilo del *fumus* richiesto per la misura cautelare, in assenza del quale il giudice non può accogliere la relativa istanza.

L'art. 9 cod. proc. amm. vieta sì la rilevabilità d'ufficio in secondo grado del difetto di giurisdizione, richiedendo, per converso, che esso sia «dedotto con specifico motivo avverso il capo della pronuncia impugnata che, in modo implicito o esplicito, ha statuito sulla giurisdizione». Il successivo art. 62, al comma 4, elenca le violazioni rilevabili in sede di appello cautelare anche d'ufficio (la violazione, in primo grado, degli artt. 10, comma 2, 13, 14, 15, comma 2, 42, comma 4, e 55, comma 13), tra le quali manca il difetto di giurisdizione.

Il giudice rimettente si limita a evocare la norma che vieta la rilevabilità d'ufficio in secondo grado del difetto di giurisdizione e su tale profilo null'altro dice. Soprattutto, nulla dice sulla sussistenza di una specifica statuizione, sia pure implicita, in punto di giurisdizione nell'ordinanza cautelare di primo grado o sull'evenienza, che pure si riscontra nella prassi della giurisprudenza cautelare in primo grado, di voler prescindere in fase cautelare dalla verifica della giurisdizione.

E però, il richiamato art. 9 cod. proc. amm., che esclude la rilevabilità d'ufficio in secondo grado del difetto di giurisdizione, presuppone che nella pronuncia cautelare impugnata vi sia una specifica statuizione, sia pure implicita, sulla giurisdizione; alla quale non potrebbe essere ovviamente equiparata la scelta di prescindere dall'esame della questione di giurisdizione, cioè una "non pronuncia" sulla stessa.

Esso pertanto può essere evocato solo in quanto vi sia stata in primo grado una pronuncia sulla giurisdizione di tenore tale da essere idonea a determinare la preclusione di cui all'art. 9 cod. proc. amm. per il giudice d'appello, in forza dell'intervenuta pronuncia sulla stessa.

Di tale essenziale presupposto per l'operatività della preclusione dettata dal menzionato art. 9 il giudice rimettente nulla dice. Come sopra anticipato, egli si limita a richiamare le norme del codice di rito che, in astratto, precludono la rilevabilità d'ufficio della carenza di giurisdizione, senza però tener conto della statuizione sulla giurisdizione del giudice di primo grado, e cioè del presupposto che, in concreto, determina tale preclusione. Giurisdizione amministrativa, peraltro, in data successiva all'ordinanza di rimessione, ritenuta insussistente dalle sezioni unite della Corte di cassazione con l'ordinanza 29 settembre 2022, n. 28429.

4.– Alla luce delle esposte considerazioni, le questioni di legittimità costituzionale sollevate vanno dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia dal COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, nella parte in cui prevede, da un lato, l'obbligo vaccinale per il personale sanitario e, dall'altro lato, per effetto dell'inadempimento del medesimo obbligo, la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 32, 33, 34 e 97 della Costituzione, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, laddove prevede che l'inadempimento dell'obbligo vaccinale comporta la sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, sollevate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 32, primo comma, 33, 35, primo comma, e 36, primo comma, Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), nella parte in cui non prevede l'espressa esclusione dalla sottoscrizione del consenso informato delle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori, e dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, nella parte in cui non esclude l'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Filippo PATRONI GRIFFI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2023

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 4 APRILE 2023

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2 e 4, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia dal COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, nonché degli artt. 1 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento) e 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, promosso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con ordinanza del 12 settembre 2022, iscritta al n. 118 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Rilevato che, nel giudizio sono intervenuti, con atti depositati il 7 novembre 2022, R. S., e il successivo 8 novembre 2022, G. V., A. C., A. C. e L. B.;

che gli intervenienti - esercenti le professioni sanitarie e operatori di interesse sanitario e, pertanto, destinatari dell'obbligo vaccinale ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito -, sostengono di trovarsi nella medesima condizione di diritto sostanziale dell'appellante di cui all'ordinanza di rimessione indicata.

Considerato che le parti intervenienti non si sono avvalse della facoltà e del procedimento di cui all'art. 5 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e che pertanto non può essere accolta l'istanza di rinvio proposta in udienza;

che, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative, nel giudizio in via incidentale possono intervenire «i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio»;

che la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è, infatti, circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo* e che «non è sufficiente, al fine di rendere ammissibile l'intervento, la circostanza che il soggetto sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*, sul quale la decisione di questa Corte possa influire» (ordinanza n. 191 del 2021);

che, nel caso in esame, i soggetti intervenuti nel presente giudizio, in quanto destinatari dell'obbligo vaccinale *ex* art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e sostituito, sono titolari di un interesse meramente indiretto all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale pendente dinnanzi a questa Corte al pari di ogni altro soggetto dell'ordinamento che, nella qualità di esercente della professione sanitaria, non si sia sottoposto all'obbligo vaccinale;

che, infatti, l'intervento di un simile terzo, ove ammesso, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto il suo accesso a tale giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale da parte del rispettivo giudice *a quo* (*ex plurimis*, sentenze n. 106 del 2019, n. 35 del 2017 e n. 71 del 2015, con allegate ordinanze dibattimentali, nonché ordinanze n. 191 del 2021 e n. 202 del 2020);

che, pertanto, gli interventi devono essere dichiarati inammissibili;

che, ai sensi dell'art. 32 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, in tali giudizi non si applicano le disposizioni relative alle cause di astensione e di ricusazione dei giudici e che, pertanto, non vi è luogo a provvedere su ogni altra questione dedotta in sede di intervento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi di R. S., G. V., A. C., A. C. e L. B.

F.to: Silvana Sciarra, Presidente

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

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