

Pubblicato il 24/04/2023

N. 07073/2023 REG.PROV.COLL.
N. 06236/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6236 del 2022, proposto da
-OMISSIS-rappresentati e difesi dall'avvocato Giancarlo Altavilla, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Istruzione, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex
lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Ministero Istruzione Dipartimento Educativo, Ministero Istruzione
Dipartimento Risorse Umane, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

circolari del Ministero dell'Istruzione - Dipartimento del sistema educativo e
per le risorse umane 28.3.2022, n. 620 e 31.03.2022, n. 659, con le quali è
stato stabilito il trattamento lavoristico del personale scolastico inadempiente
all'obbligo vaccinale anti Covid-19

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Istruzione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 marzo 2023 il dott. Raffaele Tuccillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'atto introduttivo del giudizio i ricorrenti, dipendenti del Ministero dell'Istruzione in qualità di docenti in servizio presso diverse scuole pubbliche dello Stato, chiedevano l'annullamento delle circolari 28.3.2022, n. 620 e 31.3.2022, n. 659, con le quali il Ministero dell'Istruzione – Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione e Dipartimento per le risorse umane, finanziarie e strumentali avrebbe introdotto misure vessatorie nei confronti del personale scolastico non vaccinato, disponendone l'equiparazione ai docenti dichiarati temporaneamente inidonei alle proprie funzioni, con annessa assegnazione nei loro riguardi di funzioni di supporto alla istituzione scolastica – asseritamente deteriori rispetto alle proprie ed *extra ordinem* – oltre che il prolungamento delle ore di servizio settimanale da 18 a 36. Veniva altresì censurata l'illegittimità delle note ministeriali, in quanto adottate in applicazione dell'art. 4 *ter.2*, d.l. 1.4.2021, n. 44, conv. in l. 28.5.2021, n. 76, introdotto dall'art. 8, d.l. 24.3.2022, n. 24, conv., con mod. dalla l. n. 52 del 2022, rubricato “*Obbligo vaccinale per il personale docente ed educativo della scuola*”, in merito al quale è stata reclamata una questione di legittimità costituzionale, che investe anche l'art. 1, l. n. 217/2019 (in materia di consenso informato), rispetto agli articoli 1, 3, 4, 21, 32 e 97 Cost.

Si costituiva l'amministrazione resistente chiedendo rigettarsi il ricorso.

2. Il ricorso non può trovare accoglimento per le ragioni che seguono.

2.1 I ricorrenti impugnano le circolari n. 620/2022 e n. 659/2022 che il Ministero resistente ha adottato per fornire agli uffici le modalità operative in ordine agli adempimenti previsti dall'art. 4 *ter.2*, d.l. 1.4.2021, n. 44, introdotto

dall'art. 8, d.l. 24.3.2022, n. 24. La disposizione prevede, in particolare, una specifica disciplina per il personale docente ed educativo della scuola, che impone ai dirigenti scolastici di utilizzare i docenti inadempienti all'obbligo vaccinale in attività di supporto all'istituzione scolastica, come delineata dalla contrattazione collettiva di settore. Infatti, il comma 3 dell'art. 4 *ter.2*, d.l. n. 44/2021 chiaramente prescrive che “(...) nei casi in cui non risulti l'effettuazione della vaccinazione anti SARS-CoV-2 o la presentazione della richiesta di vaccinazione nelle modalità stabilite nell'ambito della campagna vaccinale in atto, i soggetti di cui al comma 2 invitano, senza indugio, l'interessato a produrre, entro cinque giorni dalla ricezione dell'invito, la documentazione comprovante l'effettuazione della vaccinazione oppure l'attestazione relativa all'omissione o al differimento della stessa ai sensi dell'articolo 4, comma 2, ovvero la presentazione della richiesta di vaccinazione da eseguirsi in un termine non superiore a venti giorni dalla ricezione dell'invito, o comunque l'insussistenza dei presupposti per l'obbligo vaccinale di cui al comma 1. In caso di presentazione di documentazione attestante la richiesta di vaccinazione, i soggetti di cui al comma 2 invitano l'interessato a trasmettere immediatamente e comunque non oltre tre giorni dalla somministrazione, la certificazione attestante l'adempimento dell'obbligo vaccinale. In caso di mancata presentazione della documentazione di cui al secondo e terzo periodo i soggetti di cui al comma 2 accertano l'inosservanza dell'obbligo vaccinale e ne danno immediata comunicazione scritta all'interessato. L'atto di accertamento dell'inadempimento impone al dirigente scolastico di utilizzare il docente inadempiente in attività di supporto alla istituzione scolastica. Il quinto periodo si interpreta nel senso che ai docenti inadempienti si applica, per quanto compatibile, il regime stabilito per i docenti dichiarati temporaneamente inidonei alle proprie funzioni?”.

In attuazione della predetta normativa, dunque, la circolare ministeriale n. 620/2022 – recante in oggetto “Obblighi vaccinali a carico del personale della scuola. Decreto-legge 24/2022” – sul presupposto per cui “la vaccinazione costituisce requisito essenziale per lo svolgimento delle attività didattiche a contatto con gli alunni da parte dei soggetti obbligati” (art. 4 *ter.2*, comma 2, d.l. n. 44/2021), impone ai dirigenti scolastici di utilizzare i docenti inadempienti in attività di supporto

alla istituzione scolastica, nonché l'applicabilità a detto personale, fino al 15 giugno 2022 o fino alla data di adempimento dell'obbligo vaccinale, delle vigenti disposizioni normative e contrattuali che disciplinano la prestazione lavorativa del personale docente ed educativo dichiarato temporaneamente inidoneo all'insegnamento.

Ulteriormente, la successiva circolare n. 659/2022 precisa che l'art. 3 del CCNI del 25 giugno 2008 individua le attività a supporto dell'istruzione scolastica e che, sempre in attuazione di quanto espressamente imposto dall'art. 4 *ter.2*, d.l. n. 44/2021, per quanto concerne la determinazione dell'orario di lavoro, la prestazione lavorativa dovrà svolgersi su 36 ore settimanali, al pari di quanto previsto per i lavoratori temporaneamente inidonei all'insegnamento (art. 8 del medesimo CCNI del 25 giugno 2008).

2.2 Le note ministeriali in esame riproducono le disposizioni dettate dall'art. 4 *ter.2*, d.l. n. 44/2021, limitandosi a fornire agli uffici scolastici sottoposti indicazioni in ordine alle modalità attuative dell'obbligo vaccinale. Secondo l'orientamento giurisprudenziale consolidato, le circolari amministrative non hanno di per sé valore normativo o provvedimentale, si qualificano come atti a valenza generale, privi, *ex se*, di idoneità lesiva, e come tali sono impugnabili solo unitamente ad altri atti concretamente lesivi della sfera giuridica dei destinatari, che in specie, tuttavia, non costituiscono oggetto di gravame (*ex multis*, TAR Lazio, Roma, Sez. III-*quater*, 3 agosto 2021, n. 9187; TAR Lazio, Roma, Sez. I, 5 maggio 2020, n. 4658).

Ciò premesso, dunque, il Collegio non ravvisa alcuna effettiva lesione della sfera giuridica dei ricorrenti, considerato che le note adottate dal Ministero resistente hanno natura meramente ricognitiva delle disposizioni dettate dalla normativa primaria, limitandosi a fornire indicazioni interne, di carattere generale e astratto, finalizzate al perseguimento di un'applicazione uniforme della normativa nazionale di riferimento, per cui il ricorso è da ritenersi inammissibile per carenza di interesse in ragione della mancanza di lesività degli atti impugnati.

2.3 Ad ogni modo, per completezza, rileva il Collegio che le censure risultano in ogni caso infondate.

L'equiparazione, quanto a regime normativo e contrattuale, tra docenti inadempienti all'obbligo vaccinale e docenti dichiarati temporaneamente inidonei alle proprie funzioni è espressamente prevista dall'art. 4 *ter*.2, d.l. n. 44/2021. Pertanto, le circolari 28.3.2022, n. 620 e 31.3.2022, n. 659 sono state adottate dal Ministero resistente conformemente alla normativa nazionale sull'obbligo vaccinale, la cui legittimità, anche sotto il profilo della ragionevolezza, proporzionalità e uguaglianza, è stata già favorevolmente apprezzata dalla giurisprudenza amministrativa alla quale il Collegio si conforma. Sul punto, le argomentazioni espresse dal Consiglio di Stato con la sentenza 20 ottobre 2021, n. 7045, in ordine alla legittimità di un intervento normativo dello Stato volto alla previsione di un obbligo vaccinale per determinate categorie di soggetti, risultano tanto più rilevanti in ambito scolastico, settore in cui, all'esigenza di protezione della salute pubblica - di per sé già determinante - deve aggiungersi la necessità di garantire la continuità della didattica in presenza che costituisce strumento di sviluppo della persona umana da improntarsi a criteri di efficienza, solidarietà ed eguaglianza. Infatti, *“le misure contestate si inseriscono nel quadro di una strategia generale di contrasto alla pandemia e non risultano essere sproporzionate né discriminatorie, né lesive dei diritti fondamentali dei destinatari, atteso che il diritto all'autodeterminazione di quanti abbiano deciso di non vaccinarsi è da ritenersi recessivo rispetto alla tutela di beni supremi quali sono la salute pubblica e il diritto allo studio in condizioni di uguaglianza. Ciò tanto più in considerazione del fatto che il diritto alla salute del singolo è garantito dalle previsioni legislative che consentono l'esenzione ovvero il differimento dell'obbligo vaccinale in presenza di situazioni cliniche incompatibili”* (TAR Lazio, Roma, Sez. III-ter, 16 dicembre 2022, n. 16987; Cons. St., Sez. III, 28 gennaio 2022, n. 416).

2.4 L'illegittimità costituzionale delle disposizioni sulle misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2 di cui al d.l. n. 44/2021, come anche reclamata in via incidentale

dai ricorrenti, è stata esclusa, da ultimo, dalla Corte costituzionale con le pronunce nn. 14 e 15 del 2023 *medio tempore* pubblicate e che il Collegio ritiene opportuno richiamare. In particolare, la Corte ha preliminarmente affermato che l'art. 32 Cost. postula il necessario contemperamento del diritto alla salute del singolo con il coesistente diritto degli altri e quindi con l'interesse della collettività, tale per cui *“le simmetriche posizioni dei singoli si contemperano ulteriormente con gli interessi essenziali della comunità, che possono richiedere la sottoposizione della persona a trattamenti sanitari obbligatori, posti in essere anche nell'interesse della persona stessa, o prevedere la soggezione di essa ad oneri particolari”* (sentenza n. 14/2023). Peraltro, nell'ambito di questo contemperamento tra le due declinazioni, individuale e collettiva, del diritto alla salute, *“l'imposizione di un trattamento sanitario obbligatorio trova giustificazione in quel principio di solidarietà che rappresenta «la base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 75 del 1992)”* (sentenza n. 14/2023). Dunque, in nome del diritto alla salute e della solidarietà verso gli altri, ciascuno può essere obbligato, restando così legittimamente limitata la sua autodeterminazione, a un dato trattamento sanitario, anche se questo importi un rischio specifico. Sotto quest'ultimo profilo, tuttavia, nonostante esista sempre un rischio di evento avverso anche grave con riferimento ai vaccini e, ancor prima, a tutti i trattamenti sanitari, la Corte ha sostenuto che, fino a quando lo sviluppo della scienza e della tecnologia mediche non consentirà la totale eliminazione di tale rischio, la decisione di imporre un determinato trattamento sanitario attiene alla sfera della discrezionalità del legislatore, da esercitare in maniera non irragionevole. Ciò premesso, è stata pertanto esclusa l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che statuiscono l'obbligo vaccinale, avendo la Corte ritenuto che il legislatore – utilizzando il dato medico-scientifico posto a disposizione dalle autorità di settore – si sia effettivamente mantenuto in un'area di *“attendibilità scientifica”*, assumendo una decisione non irragionevole nonché idonea e non sproporzionata rispetto alla finalità di ridurre la circolazione di un virus respiratorio altamente contagioso.

Ne discende l'insussistenza dei presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale.

3. Per le ragioni suesposte il ricorso non può trovare accoglimento.

4. In considerazione della complessità della questione di lite devono ritenersi sussistenti eccezionali motivi per compensare integralmente le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-septies del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Emiliano Raganella, Presidente FF

Raffaele Tuccillo, Consigliere, Estensore

Giovanni Caputi, Referendario

L'ESTENSORE
Raffaele Tuccillo

IL PRESIDENTE
Emiliano Raganella

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.