



## News

---

03/09/2021

### **La certificazione verde per il personale scolastico e universitario: spigolature di diritto amministrativo e di diritto del lavoro.**

La certificazione verde per il personale scolastico e universitario: spigolature di diritto amministrativo e di diritto del lavoro.  
di Massimo Asaro

**Abstract:** la legislazione in materia di contrasto al diffondersi della pandemia da virus SARS-CoV-2 entra nel mondo dell'istruzione con disposizioni cogenti volte alla ripresa delle attività in presenza. Le disposizioni hanno effetti sia sull'erogazione dei servizi sia sui rapporti di lavoro su cui si possono già fare alcune considerazioni.

*Abstract: the legislation regarding the prevention of the spread of the SARS-CoV-2 virus in the educational context is in the form of binding regulations aimed at the recommencement of teaching activities in person. The regulations apply both to the dispensing of services and to working relationships, about which some considerations can already be made.*

Sommario: 1. Premessa, 2. Il decreto-legge n. 111/2021, 3. Spigolature.

1. Premessa. Con il **d.l. 06 agosto 2021, n. 111**, recante *Misure urgenti per l'esercizio in sicurezza delle attività scolastiche, universitarie, sociali e in materia di trasporti*, il cui iter di conversione inizia dalla Camera dei Deputati (**A.C. 3264**), il legislatore ha approntato una risposta diversa, precisamente opposta, rispetto a quella adottata nel primo contesto[1]. Inizialmente infatti, erano state sospese, dal 5 marzo 2020, su tutto il territorio nazionale, le attività didattiche in presenza relative all'anno scolastico 2019/2020 nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché quelle relative all'anno accademico 2019/2020 nelle università e nelle istituzioni AFAM; al contempo, era stata attivata la didattica a distanza[2]. Le mutate condizioni di contesto, soprattutto conseguenti alla realizzazione del piano vaccinale, avviata alla fine del 2020[3], hanno consentito al legislatore di fare scelte diverse. Relativamente alla competenza legislativa, la Corte costituzionale, con la sentenza del 24 febbraio 2021 n. 37 ha fornito alcuni primi chiarimenti sul riparto tra lo Stato e le regioni sugli interventi di contenimento e contrasto della pandemia, in particolare riconducendo il quadro delle misure di contrasto alla competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera q), della Costituzione[4].

2. Il decreto-legge n. 111/2021. Le norme di interesse, sia per gli effetti che per le criticità, sono quelle contenute nell'art. 1, comma 6, con cui, tra l'altro, è stato inserito un art. **9-ter nel d.l. 22 aprile 2021, n. 52, conv. con modif., dalla l. 17 giugno 2021, n. 87**; esse riguardano da un lato l'erogazione dei servizi e dall'altro gli obblighi per il personale dipendente, docente e non docente, e per gli studenti. La novità legislativa ha generato perplessità applicative e reazioni sulle quali si è pronunciato il Giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 56 del Codice del processo amministrativo (c.p.a.), offrendo elementi utili a orientare l'interprete, già stressato dall'applicazione della lunga e articolata produzione del 2020[5], di questa nuova

legislazione emergenziale[6], ancora non stabilizzata. La disposizione non impone un espresso obbligo vaccinale[7] per il personale scolastico/universitario, obbligo invece previsto per il personale esercente le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario[8], ma stabilisce una condizione essenziale per la prestazione lavorativa in presenza. Le certificazioni verdi COVID 19 sono disciplinate con i regolamenti UE 2021/953 e 2021/954 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021. Tale normativa è stata approntata al fine di agevolare gli spostamenti tra Stati membri e risolvere i problemi relativi agli spostamenti tra Stati e alle sole questioni transfrontaliere. In Italia le certificazioni verdi sono disciplinate dall'art. 9 del d.l. 52/2021 cit.. L'art. 4 del d.l. n. 105/21 ha effettuato il raccordo tra legislazione nazionale e normativa europea stabilendo che: *"Le disposizioni dai commi da 1 a 8 continuano ad applicarsi ove compatibili con i regolamenti UE 2021/953 e 2021/954 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2021"*. Tali certificazioni attestano la vaccinazione[9] contro il Covid-19 o la guarigione dalla medesima malattia o l'effettuazione di un test molecolare o di un test antigenico rapido, con risultato negativo (con riferimento al virus SARS-CoV-2)[10], e rilevano esclusivamente per specifici fini, stabiliti dal legislatore. La certificazione verde non ha equipollenti.

Un primo provvedimento è stato adottato dal Presidente della Prima Sezione del TAR del Lazio (24 agosto 2021, n. 4453), che ha negato la concessione della misura urgente richiesta dai ricorrenti in ragione del fatto che il ricorso era volto ad aggredire direttamente un atto normativo di rango primario, legislativo, per cui non sussiste la giurisdizione del Giudice amministrativo[11] (art. 7 c.p.a.). La giurisdizione del Giudice amministrativo invece sussiste (art. 113 Cost.) per gli atti regolamentari e per quelli amministrativi generali[12] (di indirizzo o applicativi) che le PP.AA. possano adottare al fine di dare attuazione alla legislazione (art. 4, primo comma, lett. a) del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165)[13]. Al momento del ricorso le PP.AA. evocate in giudizio, tra le quali il Ministero dell'Istruzione, non avevano adottato alcun atto applicativo dell'art. 1 del citato decreto legge.

Successivamente, il Presidente della Sezione Terza-bis del TAR Lazio si è pronunciato sulla richiesta (2 settembre 2021, nn. 4531 e 4532, di identico contenuto) di due misure cautelari monocratiche a seguito dei ricorsi proposti contro alcuni provvedimenti attuativi (protocolli, circolari applicative, note informative etc.), ad efficacia interna[14], del suddetto decreto legge adottati dal Ministero dell'Istruzione per l'avvio dell'anno scolastico 2021/2022 e contenenti regole di comportamento per il personale dipendente. Su tali provvedimenti applicativi generali il Giudice amministrativo ha riconosciuto la propria giurisdizione e, nell'affrontare leviter i motivi di ricorso, ha espresso alcune valutazioni sull'essenza della normativa.

3. Spigolature. Iniziando l'analisi dagli obiettivi dichiarati, anche a sostegno dell'urgenza di provvedere con decreto, il legislatore stabilisce che:

a) i servizi educativi per l'infanzia, l'attività scolastica e didattica della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado *"sono svolti in presenza"*; perciò non sono consentite forme alternative (come la didattica a distanza et similia), salvo specificità connesse a necessità individuali nei casi previsti dalla normativa vigente;

b) le attività didattiche e curriculari delle università *"sono svolte prioritariamente in presenza"*; la disposizione contiene una norma molto meno restrittiva della precedente, considerato anche che nella formazione universitaria non contiene cicli obbligatori, diversamente da quella scolastica che è composta anche da cicli obbligatori.

Dalle suesposte finalità, discende la definizione dall'ambito di applicazione delle misure -cautelative/preventive- individuate dal legislatore: esse riguardano il personale e gli studenti che svolgano la propria attività lavorativa[15] o didattica all'interno delle strutture educative/scolastiche/universitarie. Per l'aspetto soggettivo la dicitura è necessariamente atecnica, avendosi a riferimento il *"personale scolastico e universitario"*, che comprende chiaramente il personale dipendente di scuole e atenei (e quello di altri enti che prestino servizio in posizione di comando, assegnazione temporanea, convenzione etc.) ma può comprendere anche il personale non strutturato con rapporto di lavoro autonomo (assegnisti di ricerca, collaboratori alla ricerca, professori a contratto etc.); certamente non comprende invece il personale dipendente delle ditte appaltatrici nei casi di servizi esternalizzati (custodia, portierato, pulizie, assistenza tec.). La rubrica dell'art. 1 stabilisce *"Disposizioni urgenti per l'anno scolastico 2021/2022 e misure per prevenire il contagio da SARS-CoV-2 nelle istituzioni del sistema nazionale di istruzione e nelle università"* e, in coerenza con ciò, il sesto comma, nel modificare un'altra disposizione, fa riferimento *"...nell'erogazione in presenza del servizio essenziale di istruzione..."*. Nei casi di lavoro agile o di didattica a distanza, nei limiti in cui essi siano consentiti dalla

normativa vigente, le disposizioni dell'art. 1 non trovano applicazione.

Riguardo alle disposizioni relative alla prestazione lavorativa del personale dipendente, scolastico e universitario, il possesso della certificazione verde da parte del lavoratore è funzionale all'accesso nel luogo di lavoro (in sede) per eseguire la prestazione, dunque è un requisito idoneativo soggettivo[16], peraltro stabilito imperativamente dalla legge e non individuato dal datore di lavoro. Tale requisito è ottenibile dal lavoratore direttamente, senza la mediazione del datore di lavoro che, in questo caso, non ha un dovere o onere di attivarsi ai fini della sicurezza e della salute del lavoratore[17]; il datore di lavoro è obbligato al controllo sui lavoratori e, in generale, a rispettare la normativa anticontagio. Similmente, per gli studenti si tratta di un requisito idoneativo per l'accesso agli immobili[18]. La mancanza della certificazione comporta per i lavoratori alcune conseguenze individuate secondo una gradualità crescente su due livelli:

- a. per i primi quattro giorni, lo strumento dell'assenza ingiustificata. Sull'aspetto retributivo, sul quale il legislatore sembra non esprimersi con la chiarezza necessaria[19] (lasciando tuttavia intendere la compensabilità, diversamente da quanto previsto per il quinto giorno e i successivi), il TAR non censura quanto espresso dal Ministero secondo il quale la retribuzione non spetta in ogni caso in cui la prestazione non sia effettuata dal lavoratore (dunque anche nei primi quattro giorni, prima della sospensione), per il rispetto del sinallagma[20]. A tale proposito, la norma stabilisce poi che l'assenza sia "ingiustificata" ma non ingiustificabile, perciò può ritenersi ammissibile la copertura dell'assenza con strumenti compatibili (smaltimento plusorario, permessi da recuperare, ferie, etc.), essendo nei primi quattro giorni il rapporto non sospeso[21].
- b. dal quinto giorno, lo strumento della sospensione dal rapporto, espressamente senza retribuzione e dunque senza contribuzione previdenziale (riconducibile alle forme di congedo o aspettativa senza assegni/contributi, previsti dalla legge per il personale in regime di diritto pubblico e/o dal CCNL per il personale contrattualizzato, in deroga ai relativi limiti temporali, non riconducibile alla sospensione disciplinare). La sospensione congela reciprocamente gli obblighi prestazionali e dovrebbe durare fino a quando il dipendente dimostri di essere in possesso del requisito di idoneità per la prestazione lavorativa in presenza.

Naturalmente, se in base all'organizzazione del lavoro stabilita dall'Istituzione, fosse possibile un diverso impiego del personale interessato, non "in presenza", purché nel rispetto del "profilo" professionale di appartenenza del dipendente (molto poco fungibile nel caso di docenti), si potrà ricorrere alle forme di giustificazioni consentite dall'ordinamento.

Relativamente ai controlli datoriali, la normativa primaria e gli atti da questa richiamati sono autosufficienti, non essendo indispensabile un nuovo DPCM, potendosi far riferimento al DPCM del 17 giugno 2021; tuttavia nelle scuole (non negli atenei) è stato approntato un sistema semplificato nazionale di controllo della certificazione, mediante strumentazione elettronica, i cui passaggi sono stati validati dal Garante per la protezione dei dati personali con un parere del 31 agosto 2021[22].

Riguardo infine all'aspetto maggiormente critico, ossia l'invocato rischio per la salute del lavoratore a seguito della vaccinazione, i ricorrenti hanno invocato il diritto alla salute, sub specie del diritto a non vaccinarsi[23]. L'argomento è complesso, dato che la rilevanza della tutela della salute è, come noto, ambivalente e si esplica sia nella tutela individuale della persona che nella tutela generale della collettività; su tale punto il TAR, molto sommariamente, ha indicato che:

- il diritto alla salute non è intangibile, e su questo molto è stato scritto[24];
- la certificazione verde è ottenibile con modalità alternative (tampone) che lasciano al dipendente un'opzione diversa dal vaccino.

Concludendo sulla giurisdizione, certamente gli atti interpretativi/applicativi generali o quelli con effetti diretti verso gli studenti di scuole e università pubbliche e verso i docenti universitari sono soggetti alla giurisdizione amministrativa ma nel caso di atti diretti ai dipendenti contrattualizzati, incidenti sul rapporto di lavoro (di diritto privato), saranno soggetti alla giurisdizione ordinaria, ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e dell'art. 409 c.p.c, per la tutela di posizioni soggettive.

Pisa, 3 settembre 2021.

Massimo Asaro, avvocato pubblico, specialista in Scienza delle autonomie costituzionali.

- [1] D.l. 23 febbraio 2020, n. 6, conv. con modif. dalla l. 5 marzo 2020, n. 13 recante *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*. In dottrina: G. NAPOLITANO, *I pubblici poteri di fronte alla pandemia*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 2/2020.
- [2] Le prime misure attuate a seguito dell'emergenza sanitaria da COVID-19 erano recate dal citato d.l. n. 6/2020 che, allo scopo di evitare la diffusione del virus nei comuni o nelle aree nei quali risultava positiva almeno una persona per la quale non si conosceva la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi era un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del virus, aveva previsto la possibilità di sospensione, con DPCM, del funzionamento dei servizi educativi dell'infanzia, delle istituzioni scolastiche del sistema nazionale di istruzione e degli istituti di formazione superiore, compresa quella universitaria, salvo le attività formative svolte a distanza, nonché la sospensione dei viaggi di istruzione, sia sul territorio nazionale, sia all'estero.
- [3] V. art. 1, comma 457, della l. 30 dicembre 2020, n. 178, che stabiliva che *“per garantire il più efficace contrasto alla diffusione del virus SARS-CoV-2, il Ministro della salute adotta con proprio decreto avente natura non regolamentare il Piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2, finalizzato a garantire il massimo livello di copertura vaccinale sul territorio nazionale”*. V. poi il decreto del Ministro della Salute del 12 marzo 2021 *“Approvazione del Piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2 costituito dal documento recante «Elementi di preparazione della strategia vaccinale», di cui al decreto 2 gennaio 2021 nonché dal documento recante «Raccomandazioni ad interim sui gruppi target della vaccinazione anti SARS-CoV-2/COVID-19» del 10 marzo 2021”*.
- [4] La sentenza segnala inoltre che, nell'affrontare l'epidemia da Covid-19, «il legislatore statale si è affidato ad una sequenza normativa e amministrativa che muove dall'introduzione, da parte di atti aventi forza di legge, di misure di quarantena e restrittive, per culminare nel dosaggio di queste ultime, nel tempo e nello spazio, e a seconda dell'andamento della pandemia, da parte di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri» (considerato in diritto punto 9).
- [5] In materia cfr., tra tanti, G. LOFARO, *La certezza giuridica tra principi e regole nella transizione dal «diritto amministrativo dell'emergenza» al «diritto amministrativo del rischio»*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2021; A.I. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. emergenza e potere legislativo*, in *RivistaAIC*, n. 1/2021; G. NAPOLITANO, *Il diritto amministrativo dalla pandemia alla resilienza*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 2/2021; A. MANGIA, *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, in *RivistaAIC*, n. 2/2021; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *RivistaAIC*, n. 1/2021; F. PIEMONTESE, *La scuola alla prova del Covid-19 (e del TAR). Il caso Puglia*, in *Giustamm.it*, 2021; A. CELOTTO, *Che cosa sono i DPCM? (In margine a Consiglio di stato parere n. 850 del 13 maggio 2021)*, in *Giustamm.it*, 2021; D. TRABUCCO, *Il «virus» nel sistema delle fonti: Decreti-legge e DPCM al tempo del Covid-19 Tra principio di legalità formale e principio di legalità sostanziale*, in *Nomos*, 2020; S. NICODEMO, *La scuola: dal passato al futuro, attraverso il ponte sospeso dell'emergenza (COVID- 19)*, in *Federalismi.it*, 2020; A. MITROTTI, *'Riserva di Amministrazione' versus 'Amministrazione per Legge'. Tendenze ed evoluzioni tra prassi politica, giurisprudenza ed una rilettura dogmatica*, in *Nomos*, n. 3/2020; C. BOTTARI, F. LAUS, *La disciplina dell'emergenza sanitaria nell'attuale sistema delle fonti del diritto*, in AA.VV. *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. I, Napoli, 2020; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, *Dirittifondamentali.it*, 1/2020; S. LICCIARDELLO, *I poteri necessitati al tempo della pandemia*, in *Federalismi.it*, 2020; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6/2020; LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *RivistaAIC*, n. 2/2020; F. FRACCHIA, *Diritto ed emergenza sanitaria*, in *Dir. dell'economia*, n. 3/2019.
- [6] V. anche d.l. 23 luglio 2021, n. 105, recante *Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche*, in corso di conversione (A.C. 3223-A). Q. CAMERLENGO e L. RAMPA, *Solidarietà, doveri e obblighi nelle politiche vaccinali anti Covid-19*, in *RivistaAIC*, n. 6/2021; C. D'ORAZI, *Se è legittimo imporre il vaccino contro il Covid-19, fra autodeterminazione e necessità*, in *RivistaAIC*, n. 3/2021; T. CERRUTI, *Libertà di circolazione e pandemia: servirà un passaporto-covid per attraversare i confini dell'unione europea?*, in *RivistaAIC*, n. 2/2021.
- [7] Sul tema: A. PATANÈ, *La costituzionalità dell'obbligo vaccinale all'interno del difficile equilibrio tra tutele e vincoli nello svolgimento dell'attività lavorativa*, in *LavoroDirittiEuropa*, n. 2/2021; F. CERQUOZZI, *Obbligo vaccinale e tutela della salute pubblica nello Stato d'emergenza*, in *Iusinitinere.it*, 2021; D. MORANA, *Obblighi e*

raccomandazioni in tema di vaccinazioni, tra discrezionalità legislativa ed estensione del diritto all'equo indennizzo (in nota a Corte cost., sent. n. 118/2020), in Osservatorio AIC, n. 1/2021; G. M. DI LIETO, *Obbligo vaccinale, art. 32 della Costituzione, prevalenza dell'interesse pubblico sul diritto individuale ad autodeterminarsi*, in Lexitalia.it, 2021; G. SCARSELLI, *Note sulla obbligatorietà o meno della vaccinazione anti Covid 19*, in AmbienteDiritto.it, n. 4/2020; A. BURATTI, *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del diritto dell'opposizione nello stato costituzionale*, Milano, 2006.

[8] V. art. 4 del d.l. 1 aprile 2021, n. 44, conv. con modif. dalla l. 28 maggio 2021 n. 76. La relazione tecnica di accompagnamento afferma che «le statistiche riguardanti la diffusione in ambito nazionale dell'epidemia da SARS-CoV-2 rendono del tutto evidente che l'unica possibilità di affrontare l'emergenza sanitaria sia quella di raggiungere l'immunità di gregge prima possibile, estendendo la vaccinazione su scala sempre più ampia e accelerando fortemente la campagna ed i tempi vaccinali. Nel quadro delineato diviene, quindi, di primaria necessità che coloro che sono adibiti alla cura e salute delle persone, nonché alla prevenzione delle malattie, devono essere salvaguardati dal rischio di contrarre l'infezione, soprattutto quando svolgono la loro attività professionale, proprio per consentire di adempiere al meglio i loro compiti tanto in ambito pubblico che privato». Sull'obbligo vaccinale, in dottrina: F. PASSANANTI, *Le vaccinazioni obbligatorie o raccomandate ed il diritto all'indennizzo*, in AmbienteDiritto.it, n. 2/2021. A. PATANÈ, *La costituzionalità dell'obbligo vaccinale all'interno del difficile equilibrio tra tutele e vincoli nello svolgimento dell'attività lavorativa*, in LavoroDirittiEuropa, n. 2/2021; F. CERQUOZZI, *Obbligo vaccinale e tutela della salute pubblica nello Stato d'emergenza*, in Iusinitinere.it, 2021; D. MORANA, *Obblighi e raccomandazioni in tema di vaccinazioni, tra discrezionalità legislativa ed estensione del diritto all'equo indennizzo (in nota a Corte cost., sent. n. 118/2020)*, in Osservatorio AIC, n. 1/2021; G. SCARSELLI, *Note sulla obbligatorietà o meno della vaccinazione anti Covid 19*, in AmbienteDiritto.it, n. 4/2020; A. BURATTI, *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del diritto dell'opposizione nello stato costituzionale*, Milano, 2006. In giurisprudenza, cfr. TAR Puglia, Lecce, Sez. II, decr. 5 agosto 2021, n. 480; Trib. Civ. Belluno, Sez. lav., sent. 6 maggio 2021, n. 21.

[9] La certificazione verde relativa alla vaccinazione ha una validità (estesa) di dodici mesi. Il termine in oggetto decorre dal completamento del ciclo vaccinale oppure dall'eventuale dose unica, per i casi in cui, per le caratteristiche del prodotto, sia prevista una sola dose; tuttavia, già dopo la prima dose di vaccino è rilasciata un'autonoma certificazione, che ha validità dal quindicesimo giorno successivo alla somministrazione medesima e fino alla data prevista per il completamento del ciclo vaccinale.

[10] V. Circolare Ministero della Salute, Direzione generale della prevenzione sanitaria e Direzione generale dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico, prot. n. 0021675-14/05/2021, avente a oggetto: Uso dei test molecolare e antigenico su saliva ad uso professionale per la diagnosi di infezione da SARS-CoV-2.

[11] Cfr., da ultimo, Cons. St., Sez. IV, sent. 22 marzo 2021, n. 2409, con nota di A. D'AMICO, *Legge-provvedimento: il Consiglio di Stato esclude l'impugnabilità diretta dinanzi al giudice amministrativo per difetto assoluto di giurisdizione*, in Ildirittoamministrativo.it, 2021; S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2019; G. DE GIORGI CEZZI, *Aboliamo l'art. 7 comma 1 del Codice del processo amministrativo? Limiti e autolimiti del giudice amministrativo e sostenibilità dei procedimenti di generazione delle conoscenze in ordine ai fatti. I casi dell'eccesso di potere, dell'atto politico e dei poteri ancora non esercitati*, in Federalismi.it, n. 11/2018; G. PEPE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale tra atti politici, atti di alta amministrazione e leggi-provvedimento*, in Federalismi.it, n. 22/2017; G. COCOZZA, *Il difetto assoluto di giurisdizione con riferimento alle determinazioni dell'Ufficio centrale per il referendum*, in Giustamm.it, 2016; E. SCODITTI, *I diritti fondamentali fra giudice ordinario e giudice amministrativo*, in Foro it., n. 1/2015; G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998; F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, 1969. A.M. SANDULLI, *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1957.

[12] M. COCCONI, *Garanzie procedurali e atti amministrativi a contenuto generale*, in Istit. di feder., 2018, 1; M. RAMAJOLI E B. TONOLETTI, *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in Riv. trim. Dir. amm., 2013; M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011; S. AMOROSINO, *Note in tema di impugnabilità degli atti di indirizzo e programmazione*, in Dir. proc. amm., n.3/2009; G. SANTANIELLO, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milano, 1963; A.M. SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in Foro it., 1954, vol. 77, 10; M.S. GIANNINI, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, Milano, 1953.

[13] M. D'AMICO, *Amministrazione creatrice ed esecutrice del diritto*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018. In giurisprudenza, di recente, TAR Lazio, Roma, Sez. III Quater, sent. 3 agosto 2021, n. 9187 secondo cui «E' inammissibile un ricorso giurisdizionale tendente ad ottenere l'annullamento in s.g. di una circolare ministeriale, nel caso in cui si tratti di una circolare ministeriale c.d. interpretativa, con la quale il Ministero ha espresso esclusivamente un parere, non vincolante, per gli uffici oltre che per la stessa autorità che l'ha emanata e per il giudice; in tal caso, infatti, si è al cospetto: a) di un atto che non possiede valore di provvedimento e che non ha efficacia vincolante verso soggetti diversi dagli Uffici cui impartisce istruzioni operative; b) l'atto deve essere qualificato come atto a valenza generale, privo, ex se, di idoneità lesiva, e come tale impugnabile solo unitamente ad altro atto concretamente lesivo, che qui non sussiste», Cons. St., A.P., 14 novembre 2011 n. 19 secondo cui «Quanto alla questione della rilevanza delle circolari, è nota la varietà delle opinioni dottrinarie e giurisprudenziali sulla natura di questi atti e sulla loro impugnazione, varietà dovuta peraltro alla molteplicità delle fattispecie che vengono riunite sotto quest'unica denominazione come riconosce esplicitamente l'articolo 26 della legge n. 241 del 1990».

[14] Cfr. Cons. St., Sez. IV, sent. 8 gennaio 2016 n. 30 secondo cui «le circolari, al pari dei regolamenti, possono essere disapplicate anche d'ufficio dal g.a. ove risultino contrastanti con fonti normative di rango primario»; Cons. St., Sez. IV, sent. 12 giugno 2012 n. 3457 secondo cui «le circolari amministrative costituiscono atti interni, diretti agli organi ed agli uffici periferici, al fine di disciplinarne l'attività e vincolano, conseguentemente, i comportamenti degli organi operativi sottordinati, ma non i soggetti destinatari estranei all'Amministrazione, che non hanno neppure l'onere dell'impugnativa, potendo direttamente contestare la legittimità dei provvedimenti applicativi».

[15] AA.VV., *Dibattito istantaneo su vaccini anti-Covid e rapporto di lavoro: l'opinione di (A. PERULLI, C. CESTER, S. BELLOMO, R.ROMEI, R. PESSI - A. D. ZUMBO, V. FERRANTE, G. GRAGNOLI, A. MARESCA, L. ZOPPOLI, , su Riv. Labor, 2021; G.R. MINELLI, Il rischio epidemico nei luoghi di lavoro tra responsabilità penale delle persone fisiche e profili di corporate liability, in AmbienteDiritto.it, n. 3/2020.*

[16] G. BENINCASA e G. PIGLIALARMI, *Green Pass e rapporti di lavoro*, in *ADAPT Working Paper* n. 7/2021; A. MURATORIO, *Licenziamento del pilota per inidoneità al volo: specialità delle prestazioni e specialità del diritto del lavoro - il commento*, in *Lavoro nella Giur.*, n. 7/2010.

[17] V. d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 recante Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (artt. 15-27). In dottrina M. BIANCHI, *Salubrità e adeguatezza dell'ambiente di lavoro. problemi di revisione e controllo fra normalità ed emergenza*, in *Azienitalia*, n. 4/2021; P. ALBI, *Sicurezza sul lavoro e responsabilità del datore di lavoro nella fase della pandemia*, in *Lav. nella Giur.*, n. 12/2020; E. GULINO, *Sul ruolo attivo del dipendente nell'osservanza delle cautele antinfortunistiche: i debitori "qualificati" dell'obbligo di sicurezza*, in *Mass. giur. lav.*, 2009.

[18] V. anche nuovo art. 9-bis del d.l. 22 aprile 2021, n. 52, conv. con modif., dalla l. 17 giugno 2021, n. 87, introdotto dal citato d.l. n. 105/2021.

[19] Sul tema, cfr. A. VENANZONI, *La lingua dell'emergenza: le criticità linguistiche negli atti normativi finalizzati al contrasto al SARS CoV-2*, in *Federalismi.it*, 2020.

[20] C. GAROFALO, *La sospensione dell'attività lavorativa durante l'emergenza epidemiologica Covid-19*, in *Lav. nella Giur.*, n. 5/2020, Il datore di lavoro può liberarsi della obbligazione retributiva solo se prova l'impossibilità sopravvenuta, a norma degli artt. 1256, 1258, 1463 e 1464 c.c. in ragione dell'inutilizzabilità della prestazione lavorativa (anche parziale) per fatti non addebitabili allo stesso datore di lavoro, perché non prevedibili, né evitabili, né riferibili a carenze di programmazione o di organizzazione aziendale o a calo di commesse o a crisi economiche o congiunturali o strutturali, e salvo comunque, un eventuale accordo tra le parti; C. MASCIOPINTO, *I contratti in corso di esecuzione e l'attuale emergenza sanitaria*, in *Contratti*, n. 4/2020; sull'eccezione generale di inadempimento nei contratti a prestazioni corrispettive, cfr. F. CAMILLETI, *Brevi considerazioni su alcuni strumenti di autotutela contrattuale*, in *Contratti*, n. 12/2015.

[21] Analogamente a Trib. Civ. Belluno, Sez. lav., sent. cit.

[22] Provv. n. 306 del 31 agosto 2021: Parere sullo schema di decreto concernente Misure recanti modifiche ed integrazioni alle disposizioni attuative dell'articolo 9, comma 10, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, recante "Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19". Sul tema: A. M. CAMPANALE, *Tra precauzione e prevenzione. misure di sicurezza anti contagio e tutela della privacy*, in *Lav. nella Giur.*, nn. 8-9/2020;

[23] C. Cost., sent. 18 gennaio 2018, n. 5.

[24] E. FREDIANI, *Amministrazione precauzionale e diritto della «scienza incerta» in tempo di pandemia*, in *Dir. amm.*, n. 1/2021; G. M. DI LIETO, *Obbligo vaccinale, art. 32 della Costituzione, prevalenza dell'interesse pubblico sul diritto individuale ad autodeterminarsi*, in *Lexitalia.it*, 2021; U. IZZO, *Responsabilità sanitaria e Covid-19: scenari di una possibile pandemia giudiziaria e risposte per prevenirla - Il parte*, in *Resp. civ. e prev.*, n. 1/2021; R. GARGIULO, *Rischio di contagio e rifiuto della prestazione: l'autotutela in tempi di pandemia*, in *Dir. rel. ind.*, n. 3/2020; F. POLITI, *L'obbligo di vaccinazione per operatori sanitari ospedalieri afferisce alla "organizzazione dei servizi sanitari"? La Corte costituzionale detta alcuni criteri interpretativi circa le modalità di "lettura" della legge regionale in una questione relativa alla ripartizione di competenze fra Stato e Regioni in materia di diritto alla salute*, in *Giur. it.*, n. 3/2019; A. MORRONE e F. MINNI, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della corte costituzionale italiana*, in *RivistaAIC*, n. 3/2013.

**La certificazione verde per il personale scolastico e universitario: spigolature di diritto amministrativo e di diritto del lavoro. di Massimo Asaro**