

Richiesta di risarcimento del danno da parte dei dipendenti pubblici

Procedura civile - Competenza del giudice ordinario - controversie concernenti la richiesta di risarcimento del danno da parte dei dipendenti pubblici che hanno avuto un infortunio sul lavoro. (Consiglio di Stato decisione n. 7527 del 15 ottobre 2010)

Procedura civile - Competenza del giudice ordinario - controversie concernenti la richiesta di risarcimento del danno da parte dei dipendenti pubblici che hanno avuto un infortunio sul lavoro. (Consiglio di Stato decisione n. 7527 del 15 ottobre 2010)

Consiglio di Stato decisione n. 7527 del 15 ottobre 2010

per la riforma

della sentenza del T.A.R. Campania, Sezione VI, n. 15241 del 2004, di declaratoria del difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo a conoscere del ricorso proposto per il risarcimento danni da parte del Comune intimato, a seguito di un infortunio subito dal deducente in data 2.3.1996;

nonché del provvedimento del 25.1.1999 del Comune di Casavatore, con il quale è stato dichiarato che l'istanza di risarcimento proposta il 29.12.1998 non poteva essere accolta se non previa sentenza del Giudice del lavoro;

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Casavatore;

Vista la memoria prodotta dalla parte ricorrente a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, nella udienza pubblica del 20.4.2010, il Consigliere Antonio Amicuzzi e uditi per le parti gli avvocati Manzi, su delega dell' avv. D'Avino, e Zuppardi, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Il sig. Arcangelo Ferone deduce di aver subito in data 2.3.1996 un infortunio mentre usciva dal Comando dei Vigili Urbani del Comune di Casavatore, del quale era dipendente con la qualifica di Sottotenente, riportando una frattura scomposta della gamba destra, con rigidità della stessa e calo del flusso sanguigno; a seguito di detto incidente ha ottenuto, con sentenza del Pretore di Napoli, Sezione Lavoro, la condanna dell'INAIL alla corresponsione, in suo favore, di una rendita per inabilità permanente.

Richiesta di risarcimento del danno da parte dei dipendenti pubblici

Successivamente, con diffida del 29.12.1998, il suddetto ha chiesto a detto Comune il risarcimento del danno morale e biologico conseguente all'incidente, ma l'Amministrazione, con provvedimento del 25.1.1999, ha subordinato la corresponsione delle somme all'esperimento di un procedimento giudiziale.

Con ricorso al T.A.R. Campania il sig. Ferone ha dedotto la illegittimità del provvedimento impugnato, prospettando la fondatezza della propria pretesa risarcitoria, alla luce del combinato disposto degli artt. 2043 e 2087 del c.c. .

Con la sentenza in questa sede impugnata detto T.A.R. ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione al riguardo.

Con il ricorso in appello in epigrafe indicato l'interessato suddetto ha chiesto l'annullamento di detta sentenza deducendo i seguenti motivi:

1.- Rientrano nella competenza del Giudice Amministrativo anche le controversie relative al risarcimento del danno che, secondo la prospettazione della parte, è preteso a seguito dell'asserito inadempimento dell'obbligo della sicurezza che l'art. 2087 del c.c. impone al datore di lavoro.

Erroneamente con la impugnata sentenza è stata ritenuta applicabile alla fattispecie la pronuncia delle SS. UU. della Corte di Cassazione n. 12137 del 2004, relativa a fattispecie del tutto diversa, ed è stato asserito che il rapporto di lavoro dell'appellante aveva costituito solo una mera occasione dell'evento dannoso, perché la condotta dell'Amministrazione poteva esplicitare la sua efficacia negativa indifferentemente nei confronti della generalità di tutti i cittadini e dei dipendenti.

Al contrario secondo l'appellante l'accesso di cittadini nei locali destinati al Comando dei VV. UU., che avevano la sola finalità di accogliere gli uffici ed il personale dipendente, era meramente episodico, sicché l'obbligo per la responsabilità di eventuali danni al ricorrente derivava dal mancato apprestamento della tutela delle condizioni del lavoro di cui all'art. 2087 c.c., come dedotto in primo grado.

2.- Ha inoltre parte appellante riproposto i motivi del ricorso al Giudice di primo grado e da questi non esaminati:

2.1.- Il Comune di cui trattasi non avrebbe adottato misure idonee a tutelare l'integrità fisica dei dipendenti perché dai documenti depositati e dall'esito del giudizio innanzi al Giudice Ordinario era risultato che l'accesso al Comando dei VV.UU. era effettuabile tramite due scalini particolarmente alti e una porta d'accesso del tipo di sicurezza, con apertura antipanico dall'interno.

Richiesta di risarcimento del danno da parte dei dipendenti pubblici

2.2.- La conformazione della rampa di accesso alla sede del Comando non era comunque rispondente a requisiti dettati dalla normativa per la sicurezza all'interno degli edifici pubblici e sul posto di lavoro.

2.3.- Sussisteva quindi la responsabilità dell'Amministrazione, su cui gravava l'obbligo del *neminem laedere* ex art. 2043 del c.c. e l'obbligo di protezione della integrità psicofisica dei dipendenti ex art. 2087 del c.c., per il danno subito dal dipendente in questione a seguito della rottura di tibia e perone, cui sono conseguite infermità ingravescenti ed interventi chirurgici.

Si è costituito in giudizio il Comune di Casavatore, che ha dedotto la infondatezza dell'appello, concludendo per la reiezione.

Con memoria la parte appellante ha ribadito tesi e richieste.

Alla pubblica udienza del 20.4.2010 il ricorso è stato trattenuto in decisione alla presenza degli avvocati delle parti, come da verbale di causa agli atti del giudizio.

DIRITTO

1.- Con il ricorso in appello, in epigrafe specificato, il sig. Arcangelo Ferone, già dipendente del Comune di Casavatore con la qualifica di Sottotenente dei Vigili Urbani, ha chiesto l'annullamento della sentenza del T.A.R. Campania, in epigrafe indicata, con la quale è stato dichiarato il difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo a conoscere del ricorso proposto per il risarcimento danni da parte di detto Comune a seguito di un infortunio subito dal deducendo in data 2.3.1996 mentre usciva dal Comando dei VV.UU..

2.- Con il primo motivo di appello è stato dedotto che sono devolute alla giurisdizione del G.A. anche le controversie per le quali la pretesa fatta valere si colleghi direttamente al rapporto di lavoro, sicché rientrano nella sua competenza anche le controversie relative al risarcimento del danno, che, secondo la prospettazione della parte, è preteso in dipendenza dell'asserito inadempimento dell'obbligo della sicurezza che l'art. 2087 del c.c. impone al datore di lavoro.

Erroneamente con la impugnata sentenza sarebbe stata ritenuta applicabile alla fattispecie la pronuncia delle SS. UU. della Corte di Cassazione n. 12137 del 2004, relativa a fattispecie del tutto diversa, ed è stato asserito che la condotta della P.A. poteva esplicare la sua efficacia, oltre che nei confronti dei propri dipendenti, anche nei confronti della generalità dei cittadini, sicché il rapporto di lavoro dell'appellante aveva costituito solo una mera occasione dell'evento dannoso.

Al contrario secondo il sig. Ferone, l'accesso di cittadini nei locali destinati al Comando dei VV. UU., che avevano la sola finalità di accogliere gli uffici ed il personale dipendente, era meramente episodico e non sarebbe sussistito nel caso di specie l'uso generale e diretto del bene da parte di un rilevante numero di utenti (nel qual caso l'Amministrazione sarebbe stata

Richiesta di risarcimento del danno da parte dei dipendenti pubblici

tenuta solo all'obbligo di custodia), sicché l'obbligo per la responsabilità di eventuali danni al dipendente era derivato dal mancato apprestamento della tutela delle condizioni del lavoro di cui all'art. 2087 c.c., come dedotto in primo grado.

3.- Osserva al riguardo il Collegio che il Giudice di prime cure ha premesso che il ricorrente, dipendente del Comune con la qualifica di sottotenente, chiedeva l'accertamento della sussistenza di responsabilità extracontrattuale del Comune per non aver approntato idonee strutture per accedere all'interno dell'edificio in cui erano collocati gli uffici dei vigili urbani, che ha ritenuto "ovviamente" accessibili anche ai non dipendenti.

Ha pertanto aderito il T.A.R. alla sentenza delle SS.UU. della Corte di Cassazione del 2 luglio 2004 n. 12137, secondo la quale la giurisdizione in ordine alla richiesta di risarcimento danni per lesione della integrità psicofisica del dipendente rientra in essa giurisdizione solo se è fatta valere la responsabilità contrattuale dell'Ente datore di lavoro, mentre appartiene al G.O. se è stata fatta valere responsabilità extracontrattuale. In particolare secondo detta sentenza non sarebbe invocabile come indizio della natura contrattuale dell'azione né la prospettazione della inosservanza dell'art. 2087 del c.c., né la violazione di disposizioni strumentali alla protezione delle condizioni di lavoro, ma il riparto di giurisdizione sarebbe dipendente esclusivamente da tratti propri dell'elemento materiale dell'illecito, a seconda che la condotta dell'Amministrazione abbia una idoneità lesiva esplicantesi indifferentemente nei confronti di tutti i cittadini e dei propri dipendenti (costituendo in tal caso il rapporto di lavoro mera occasione dell'evento dannoso) ovvero che detta condotta sia caratterizzata da caratteri tali da escluderne qualsiasi incidenza nella sfera giuridica di soggetti ad essa non legati da rapporto di impiego (nel qual caso la natura contrattuale della responsabilità non potrebbe essere revocata in dubbio).

Di conseguenza il primo Giudice ha ritenuto che il thema decidendum consistesse nell'accertare se la PA avesse adottato rimedi idonei a preservare l'incolumità di tutti gli utenti di quel servizio, e non solo dei propri dipendenti.

In conclusione il T.A.R. (espresso l'avviso che la sussistenza del rapporto di lavoro fu solo l'occasione per il prodursi del danno - che avrebbe potuto occorrere a chiunque avesse avuto la necessità di accedere in quegli uffici - e non lo strumento per il tramite del quale venne direttamente cagionata la lesione al sig. Ferone) ha dichiarato, facendo applicazione di detti principi, il difetto di giurisdizione del G.A. in materia de qua.

4.- La Sezione rileva che costituisce orientamento giurisprudenziale consolidato, e condiviso, che, nel caso di domanda di risarcimento di danno da parte di un impiegato pubblico, la controversia rientra nella sfera di cognizione del Giudice ordinario o in quella esclusiva in materia di rapporto di impiego pubblico del Giudice amministrativo (per questioni, come nel caso che occupa, relative al periodo di lavoro anteriore al 30 giugno 1998) a seconda che si tratti di responsabilità extracontrattuale ovvero contrattuale; di conseguenza il discrimine della giurisdizione va individuato in relazione alla natura giuridica dell'azione in concreto proposta, ma a tal fine non possono essere invocati come indizi decisivi della natura contrattuale né la

Richiesta di risarcimento del danno da parte dei dipendenti pubblici

semplice prospettazione dell'inosservanza dell'art. 2087 c.c., né l'asserita violazione di più specifiche disposizioni strumentali alla protezione delle condizioni di lavoro, assumendo invece rilievo l'elemento materiale dell'illecito, ossia la condotta dell'Amministrazione, a seconda se il suo comportamento lesivo possa esplicarsi indifferentemente nei confronti della generalità dei cittadini come nei confronti dei propri impiegati, costituendo in tal caso il rapporto di lavoro mera occasione dell'evento dannoso, con giurisdizione del G.O., o se esso comportamento possa esplicarsi solo nei confronti dei dipendenti, con giurisdizione del G.A. (Consiglio Stato, sez. V, 29 aprile 2009, n. 2718).

Tanto esclude che, come dedotto nell'atto di appello, che rientrino nella giurisdizione del G.A. tutte le controversie relative al risarcimento del danno che, secondo la prospettazione della parte ed a prescindere dalla sua fondatezza, il lavoratore pretenda in dipendenza dell'asserito inadempimento dell'obbligo di sicurezza ex art. 2087 del c.c..

Parte appellante avrebbe dovuto quindi dimostrare adeguatamente, per conseguire l'annullamento della impugnata sentenza, quanto solamente asserito nell'atto di appello, cioè che i locali destinati al Comando dei VV. UU. avevano la sola finalità di accogliere gli uffici ed il personale dipendente, e che l'accesso di cittadini fosse meramente episodico, con insussistenza dell'uso generale e diretto del bene da parte di numerosi di utenti.

A tal fine il sig. Ferone ha dedotto che il Comando dei Vigili Urbani, all'epoca, aveva sede nei locali interni all'edificio della Casa Comunale, ma con un accesso distinto. L'ingresso è asserito che era costituito da una porta in alluminio e vetro con maniglia antipanico apribile solo dall'interno, alla quale si accedeva dopo due gradini.

Costituisce tuttavia dato di comune esperienza la circostanza che al Comando dei Vigili Urbani, specie nei Comuni di non relevantissima grandezza, come quello di specie, accedono di norma, e non sporadicamente, oltre ai dipendenti anche i semplici cittadini, al fine di chiedere informazioni, presentare esposti, effettuare il pagamento di sanzioni amministrative, ecc..

Comunque non costituisce idonea prova dell'accesso esclusivo a detti Uffici la circostanza che avesse un ingresso distinto da quello della Casa Comunale e che la porta fosse dotata di maniglia antipanico apribile solo dall'interno, atteso che detto ingresso non poteva che essere dotato di un citofono per avvertire il personale della intenzione di entrare, utilizzabile sia dai dipendenti che dai cittadini comuni; ciò senza considerare che di norma gli ingressi agli Uffici pubblici durante l'orario di ufficio sono aperti al pubblico e non serrati.

I danni lamentati sono stati quindi dovuti a violazioni di obblighi che non gravano sul Comune resistente come datore di lavoro, concernendo piuttosto la salvaguardia delle condizioni di accesso al Comando dei Vigili Urbani in vista del loro uso da parte della generalità degli utenti, ossia di un numero indefinito di persone che accedano per i più svariati motivi a detto Comando, indipendentemente dalla loro qualità di soggetti che intrattengano con il Comune un rapporto di impiego.

Richiesta di risarcimento del danno da parte dei dipendenti pubblici

Il rapporto di lavoro dell'appellante con il Comune ha assunto quindi il carattere di mera occasione dell'evento dannoso, mentre, al fine di configurare la responsabilità contrattuale era necessaria la dimostrazione della esclusione di qualsiasi incidenza della condotta del Comune nella sfera giuridica dei soggetti ad essa non legati da rapporto d'impiego, dal momento che l'ingiustizia del danno non è configurabile se non come conseguenza della violazione di situazioni giuridiche in cui lo stesso rapporto si articola e si svolge (Consiglio Stato, sez. VI, 22 febbraio 2007 n. 969; Corte di Cassazione, SS.UU., n. 2507 del 2006 e 18 maggio 2007 n. 11562).

Correttamente, pertanto, l'azione esercitata nel caso in esame è stata qualificata dal Giudice di prime cure come extracontrattuale, quindi ritenuta, come tale, appartenente alla cognizione del Giudice ordinario ed estranea alla giurisdizione amministrativa esclusiva in materia di rapporto di pubblico impiego.

5.- L'appello deve essere conclusivamente respinto e deve essere confermata la prima decisione.

6.- La complessità delle questioni trattate denota la sussistenza delle circostanze di cui all'art. 92, II c., del c.p.c., come modificato dall'art. 45, XI c., della L. n. 69 del 2009, che costituiscono ragione sufficiente per compensare fra la parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, respinge l'appello in esame.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 aprile 2010 con l'intervento dei Signori: