

*Riparto di giurisdizione: azione risarcitoria  
del pubblico dipendente*

Cass. civ., Sez. Un., sentenza 21 aprile 2015 n. 8071 (Pres. Roselli, rel. Curzio)

**GIURISDIZIONE – RIPARTO DI GIURISDIZIONE IN MATERIA DI  
AZIONE DI RISARCIMENTO DEL DANNO PROPOSTA DAL  
DIPENDENTE PUBBLICO CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

*Ai fini del riparto di giurisdizione relativamente ad una domanda di risarcimento danni di un dipendente nei confronti della pubblica amministrazione, attinente al periodo di rapporto di lavoro antecedente la data del 1 luglio 1998 (a norma del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 69, comma 7) la giurisdizione è devoluta al giudice amministrativo, se si fa valere la responsabilità contrattuale dell'ente datore di lavoro, mentre appartiene al giudice ordinario nel caso in cui si tratti di azione che trova titolo in un illecito". Poiché spesso la situazione non è netta, deve precisarsi, in negativo, che l'accertamento circa la natura del titolo di responsabilità azionato "prescinde dalle qualificazioni operate dall'attore", anche attraverso il richiamo strumentale a disposizioni di legge, quali l'art. 2087 c.c., o l'art. 2043 c.c. In positivo, si deve invece precisare che assume valore decisivo la verifica dei tratti propri dell'elemento materiale dell'illecito, e quindi l'accertamento se il fatto denunciato violi il generale divieto di *neminem laedere* e riguardi, quindi, condotte la cui idoneità lesiva possa esplicarsi indifferentemente nei confronti della generalità dei cittadini come nei confronti dei propri dipendenti, ovvero consegua alla violazione di obblighi specifici che trovino la ragion d'essere nel rapporto di lavoro". L'analisi che il giudice deve svolgere riguarda quello che viene definito "petitum sostanziale" da identificarsi in funzione della natura della pretesa azionata, quale oggettivamente rivelata dal complesso delle richieste e dei fatti allegati*

*(Massime a cura di Giuseppe Buffone - Riproduzione riservata)*

Ragioni della decisione

1. V.C., dipendente dell'azienda ospedaliera (OMISSIS), nel 1991 contrasse un'infezione da virus HCV. Nel 1996 ottenne il riconoscimento della dipendenza della malattia da "causa di servizio", con postumi permanenti ascrivibili alla 7 cat. Della tab. A allegata al D.P.R. n. 834 del 1981.

2. Con ricorso del 21 luglio 1998 chiese la condanna della Regione Emilia Romagna, nonché della gestione liquidatoria della ex USL n. (OMISSIS) e

della Compagnia assicuratrice UNIPOL spa al risarcimento del danno biologico e di quello alla capacità lavorativa generica e specifica.

3. Il Tribunale di Bologna, disattese le eccezioni di difetto di giurisdizione e di incompetenza del giudice del lavoro, accertò la legittimazione passiva della Regione, condannandola a pagare al V. la somma di 185.511,87 Euro oltre accessori e spese.

Inoltre respinse la domanda di garanzia proposta dalla Regione nei confronti della UNIPOL spa.

4. La Regione propose appello.

5. La Corte d'appello di Bologna accolse l'appello e, in riforma della decisione di primo grado, dichiarò il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, disponendo la restituzione delle somme versate in forza di tale decisione e compensando le spese dei due gradi di giudizio.

6. V.C. ricorre per cassazione formulando un unico motivo.

7. La Regione Emilia Romagna si è difesa con controricorso, proponendo ricorso incidentale, anch'esso articolato in un unico motivo. Ha depositato una memoria per l'udienza.

8. UNIPOL spa ha a sua volta depositato controricorso, chiedendo che il ricorso del V. sia dichiarato inammissibile o comunque rigettato.

9. La Gestione liquidatoria non ha svolto attività difensiva.

10. Con l'unico motivo del ricorso principale il V. denuncia "violazione e falsa applicazione di norme attinenti al riparto di giurisdizione ed in particolare D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 45, comma 17, poi trasfuso nel D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 69, comma 7, in correlazione all'art. 360 c.p.c., nn. 1, 3 e 5".

11. Con il quesito di diritto in calce al ricorso il ricorrente chiede se, ai fini del riparto di cui alle norme su indicate, in tema di azione proposta da un dipendente nei confronti dell'ente pubblico suo datore di lavoro per il risarcimento del danno derivante da lesione della propria integrità fisica, "detta azione debba qualificarsi come extracontrattuale o di natura contrattuale allorquando il prestatore – come nella fattispecie – abbia dedotto a fondamento della sua pretesa, non soltanto l'inadempimento dell'obbligo posto a carico della parte datoriale dall'art. 2087 c.c., bensì anche la violazione del precetto generale del *neminem laedere*, attraverso l'espresso richiamo nell'atto introduttivo del giudizio al dettato dell'art. 2043 c.c."

12. Prima di dare risposta al quesito di diritto posto dal ricorrente è necessario precisare i principi fissati da questa Corte con riferimento alle domande di risarcimento danni proposte da dipendenti delle pubbliche amministrazioni su questioni sorte prima del 30 giugno 1998.

13. Il principio base è che “Ai fini del riparto di giurisdizione relativamente ad una domanda di risarcimento danni di un dipendente nei confronti della pubblica amministrazione, attinente al periodo di rapporto di lavoro antecedente la data del 1 luglio 1998 (a norma del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 69, comma 7) la giurisdizione è devoluta al giudice amministrativo, se si fa valere la responsabilità contrattuale dell’ente datore di lavoro, mentre appartiene al giudice ordinario nel caso in cui si tratti di azione che trova titolo in un illecito”.

14. Poichè spesso la situazione non è netta, si è precisato, in negativo, che l’accertamento circa la natura del titolo di responsabilità azionato “prescinde dalle qualificazioni operate dall’attore”, anche attraverso il richiamo strumentale a disposizioni di legge, quali l’art. 2087 c.c., o l’art. 2043 c.c..

15. In positivo, si è invece precisato che “assume valore decisivo la verifica dei tratti propri dell’elemento materiale dell’illecito, e quindi l’accertamento se il fatto denunciato violi il generale divieto di *neminem laedere* e riguardi, quindi, condotte la cui idoneità lesiva possa esplicarsi indifferentemente nei confronti della generalità dei cittadini come nei confronti dei propri dipendenti, ovvero consegua alla violazione di obblighi specifici che trovino la ragion d’essere nel rapporto di lavoro”.

16. L’analisi che il giudice deve svolgere riguarda quello che viene definito “*petitum sostanziale*” da identificarsi in funzione della natura della pretesa azionata, quale oggettivamente rivelata dal complesso delle richieste e dei fatti allegati (cfr. Cass., sez. un., 2926/12, 20902/11, 15323/10, 23561/08).

17. In applicazione di tali principi, Cass. 12103 del 2013 ha dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo, essendo stata denunciata una condotta tenuta dall’amministrazione, in data antecedente la data del 30 giugno 1998, in violazione degli obblighi nascenti dall’art. 2087 c.c., o degli obblighi di buona fede e correttezza gravanti sulle parti del rapporto, con conseguente qualificazione della responsabilità azionata come contrattuale, ritenendosi altresì irrilevante la produzione di ulteriori conseguenze dannose progressivamente nel corso degli anni successivi.

18. Cass. n. 4850 del 2013 ha ribadito che assume rilievo decisivo la verifica dei tratti propri dell’elemento materiale dell’illecito, e quindi l’accertamento se il fatto denunciato violi il generale divieto di “*neminem laedere*” e riguardi, quindi, condotte dell’amministrazione la cui idoneità lesiva possa esplicarsi indifferentemente nei confronti della generalità dei cittadini come nei confronti dei propri dipendenti, costituendo in tal caso il rapporto di lavoro mera occasione dell’evento dannoso, ovvero consegua alla violazione di obblighi specifici che trovino al ragion d’essere nel rapporto di lavoro, nel qual caso la natura contrattuale della responsabilità non può essere revocata in dubbio.

19. Cass. 5764 del 2012 ha rilevato che occorre aver riguardo ai fatti materiali o ai provvedimenti posti alla base della pretesa dedotta in giudizio sulla cui giuridica rilevanza si discuta.

Rientra, pertanto, nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione dell'azione risarcitoria, conseguente alla lesione dell'integrità psicofisica e basata sulla responsabilità contrattuale della P.A. datrice di lavoro, relativa a rapporto di impiego cessato prima del 30 giugno 1998, senza che abbia rilievo in contrario la circostanza che l'eziologia lavorativa delle riscontrate patologie sia stata accertata solo in un momento successivo, nè che l'aggravamento delle stesse si sia verificato dopo la data di cessazione del medesimo rapporto.

20. Cass. 9666 del 2014 ha infine precisato che appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo la domanda proposta da un militare italiano nei confronti del Ministero della difesa, per il risarcimento dei danni alla salute subiti in conseguenza dell'esposizione all'uranio impoverito e ad altre sostanze nocive nel corso della missione di pace in (OMISSIS), giacchè fondata su di una condotta dell'amministrazione che non presenta un nesso meramente occasionale con il rapporto di impiego, ma si pone come diretta conseguenza dell'impegno del militare in quel "teatro operativo" senza fornirgli le necessarie dotazioni di sicurezza e senza averlo informato dei rischi connessi all'esposizione.

21. In conclusione, da un lato non rilevano le norme indicate in ricorso, tanto più quando, come nel caso in esame, vengono indicate norme che comporterebbero esiti diversi, dall'altro bisogna individuare il "petitum" (sostanziale) e la "causa petendi" quindi valutare complessivamente la domanda e le ragioni giuridiche poste a fondamento della stessa e verificare in particolare se il risarcimento del danno viene chiesto (solo) per la violazione di norme che l'amministrazione deve rispettare a tutela di qualsiasi cittadino o specificamente di obblighi che l'amministrazione ha nei confronti dei propri dipendenti in ragione del rapporto di lavoro subordinato.

22. Nel caso in esame, la Corte d'appello di Bologna ha rilevato che per la malattia in cui si sostanzia il danno era stata già riconosciuta la "causa di servizio", quindi il rapporto di causalità con il lavoro in epoca precedente al ricorso giudiziario.

23. La Corte ha poi sottolineato che nel ricorso giudiziario la malattia viene posta in correlazione non genericamente occasionale, bensì di stretto rapporto causa-effetto con l'attività lavorativa.

24. Approfondendo questa affermazione, la Corte evidenzia che la domanda venne fondata sul fatto che il ricorrente contrasse la malattia a causa della puntura ad un dito con uno specillo sporco di sangue mentre lavorava come ausiliario specializzato di III livello presso la sala operatoria di ORL del Policlinico Sant'Orsola e che tale lesione fu causata dalla violazione di due specifici obblighi derivanti all'amministrazione dal rapporto di lavoro: 1) l'aver fatto svolgere al ricorrente, su disposizione della caposala, compiti non rientranti nelle sue mansioni e 2) non aver effettuato corsi di formazione dei neoassunti per consentire loro di impadronirsi delle tecniche di tutela dell'integrità fisica nello svolgere l'attività lavorativa.

25. In presenza di una domanda così strutturata non può non convenirsi con la Corte di Bologna sulla qualificazione dell'azione di responsabilità come contrattuale, il che comporta, per questioni antecedenti il 30 giugno 1998, la giurisdizione del giudice amministrativo.

26. Pertanto il ricorso principale deve essere rigettato.

27. Con il ricorso incidentale la Regione denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 91 e 92 c.p.c., nonché difetto di motivazione ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5, per avere la Corte disposto la compensazione delle spese di entrambi i gradi del giudizio con motivazione a suo parere inadeguata.

28. Deve premettersi che l'atto introduttivo del giudizio è anteriore alle modifiche dell'art. 92 c.p.c., operate prima dalla L. 28 dicembre 2005, n. 263, art. 2, comma 1, lett. a), ed in seguito dalla L. 18 giugno 2009, n. 69, art. 45, comma 11. Di conseguenza, la controversia non è soggetta alle nuove e più restrittive disposizioni in materia di possibilità di compensazione delle spese introdotte, in successione tra loro, da tali norme, che si applicano solo ai giudizi instaurati dopo l'entrata in vigore di ciascuna di esse.

29. Considerato il testo applicabile "ratione temporis", deve ritenersi che la motivazione adottata dalla Corte ("ragioni di equità, anche in considerazione della peculiarità dei fatti oggetto della controversia, inducono a ravvisare giusti motivi per compensare integralmente tra tutte le parti le spese di entrambi i gradi del giudizio") sia adeguata rispetto a quanto richiesto dalla normativa dell'epoca.

30. In conclusione, i ricorsi vanno riuniti ed entrambi rigettati.

Quanto alle spese del giudizio di legittimità, ai sensi dell'art. 92 c.p.c., comma 2, (nel testo vigente all'epoca della instaurazione del giudizio), vanno compensate tra il ricorrente e la Regione perchè vi è soccombenza reciproca e sussistono valide ragioni, considerata l'evoluzione del processo, per la compensazione di quelle sostenute da Unipol spa. Nulla spesa per la Gestione liquidatoria della ex USL (OMISSIS) che non ha svolto attività difensiva.

P.Q.M.

La Corte riunisce i ricorsi, li rigetta entrambi e compensa le spese del giudizio di legittimità tra tutte le parti che hanno svolto attività difensiva. Nulla spesa per la parte intimata.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio, il 24 marzo 2015.

Depositato in Cancelleria il 21 aprile 2015