

03679/09



ESENTE REGISTRAZIONE - ESENTE DOLL - ESENTE IMPTI

REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

conflitto di
giurisdizione -
natura del
rapporto di lavoro
con IPAB

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

R.G.N. 23964/2007

Dott. VINCENZO CARBONE - Primo Presidente - Cron. 3679
Dott. ENRICO PAPA - Presidente di Sezione - Rep.
Dott. GIOVANNI SETTIMI - Consigliere - Ud. 18/11/2008
Dott. ANTONIO MERONE - Consigliere - PU
Dott. FABRIZIO FORTE - Consigliere -
Dott. ANIELLO NAPPI - Consigliere -
Dott. SAVERIO TOFFOLI - Consigliere -
Dott. ANGELO SPIRITO - Consigliere -
Dott. BRUNO BALLETTI - Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 23964-2007 proposto da:

PELLEGRINO IOLANDA, elettivamente domiciliata in
ROMA, VIA MARIANNA DIONIGI 29, presso lo studio
dell'avvocato BARBERIO SIMONA, rappresentata e
difesa dall'avvocato COLAVOLPE SALVATORE, per
delega a margine del ricorso;

2008

1085

- *ricorrente* -

contro

COMUNE DI CATANZARO (già ISTITUTO UMBERTO I°), in persona del Sindaco pro-tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIALE F. CORRIDONI 25, presso lo studio dell'avvocato DE FILIPPO MAURIZIO, rappresentato e difeso dall'avvocato PITARO GIUEPPE, per delega a margine del controricorso;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 538/2007 della CORTE D'APPELLO di CATANZARO, depositata il 22/03/2007; udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 18/11/2008 dal Consigliere Dott. BRUNO BALLETTI; udito l'Avvocato Giuseppe PITARO; udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. VINCENZO NARDI, che ha concluso per il rigetto del ricorso (A.G.A.).

Svolgimento del processo

Con ricorso dinanzi al T.A.R. della Calabria-Catanzaro IOLANDA PELLEGRINO - dipendente, con mansioni di "guardarobiera", presso la "Casa di riposo Umberto I" già gestita dall'Istituzione pubblica di assistenza e beneficenza (IPAB) a cui era subentrato il Comune di Catanzaro giusta delibera del Consiglio Regionale della Calabria n. 91 del 4 aprile 1996 - conveniva in giudizio il Comune di Catanzaro per ottenere il risarcimento dei danni per le lesioni subite durante il rapporto di lavoro a seguito di un accoltellamento (avvenuto in data 16 aprile 1994) ad opera di un dipendente della cennata struttura.

Costituitosi in giudizio il Comune di Catanzaro, il T.A.R. - con sentenza del 14 novembre 2002 - dichiarava il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

Riproposto il giudizio dalla PELLEGRINO dinanzi all'a.g.o., l'adito Tribunale di Catanzaro - con sentenza del 23 novembre 2005 - dichiarava il proprio difetto di giurisdizione e tale decisione, impugnata dalla PELLEGRINO e ricostituitosi il contraddittorio nel relativo giudizio di appello,

veniva confermata - con sentenza del 22 marzo 2007
- dalla Corte di appello di Catanzaro.

Per la cassazione della cennata sentenza IOLANDA PELLEGRINO propone ricorso assistito da due motivi chiedendo che << venga riconosciuta la giurisdizione del giudice ordinario e che la causa sia rinviata al tribunale competente per la prosecuzione del giudizio >>.

L'intimato Comune di CATANZARO resiste con controricorso e deposita memoria ex art. 378 cod. proc. civ..

MOTIVI DELLA DECISIONE

I - Con il primo motivo di ricorso la ricorrente - denunciando "insufficienza e contraddittorietà della motivazione su un punto decisivo della controversia" - rileva criticamente che << la Corte territoriale ha ommesso di prendere in considerazione l'inosservanza dell'onere di produzione probatoria in capo al Comune e, soprattutto, non ne ha tratto le dovute conseguenze >> e censura la sentenza impugnata << per non avere la Corte di merito fatto ricorso agli scarni elementi a una disposizione per escludere nel caso di specie la natura pubblica dell'IPAB >>. Con il secondo motivo la ricorrente - denunciando

"violazione o falsa applicazione di norme di diritto in riferimento alla legge n. 6972/1890" - rileva, a censura della sentenza impugnata, che: <<1) al fine di stabilire l'origine privata o pubblica dell'IPAB debbono essere presi in considerazione gli elementi originari dell'epoca di costituzione dell'IPAB riguardanti la struttura gli apporti finanziari e l'assetto gestionale tenendo in conto delle risultanze statutarie e dei bilanci; 2) al fine di determinare la qualità di ente pubblico di una IPAB si debbono tenere in considerazione gli elementi elaborati dalla giurisprudenza al fine di distinguere enti pubblici da enti privati>>.

II - Con il ricorso come dianzi proposto deve essere risolto un conflitto reale negativo di giurisdizione denunciabile ai sensi dell'art. 362, secondo comma n. 1, cod. proc. civ. alle Sezioni Unite in quanto due organi giurisdizionali diversi hanno declinato la propria giurisdizione sulla medesima controversia, affermando ciascuno la giurisdizione dell'altro. In particolare, il T.A.R. Calabria-Catanzaro ha dichiarato il difetto del giudice amministrativo perché ha ritenuto di natura contrattuale l'azione giudiziaria della PELLEGRINO, mentre la Corte di appello di Catanzaro

- a conferma della decisione di primo grado del Tribunale di Catanzaro adito successivamente dalla PELLEGRINO - ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario data la natura di ente pubblico della "Casa di riposo Umberto I" gestita dall'IPAB prima del subingresso del Comune di Catanzaro nell'aprile 1996.

II/a - Prima di risolvere la cennata questione occorre rilevare - con riferimento alle eccezioni di inammissibilità sollevate dal controricorrente - che: **a)** non sussiste "preclusione da giudicato" in relazione alla mancata impugnativa, da parte della ricorrente, della sentenza n. 2923/2002 del T.A.R. Calabria-Catanzaro atteso che l'art. 362, secondo comma, cod. proc, nel consentire "in ogni tempo" la denuncia dei conflitti negativi di giurisdizione, sottrae la proponibilità dell'azione ai limiti temporali fissati per le impugnazioni e, di conseguenza, legittima la proposizione del ricorso alle Sezioni Unite anche nel caso in cui l'una o l'altra delle pronunzie in conflitto sia formalmente passata in giudicato (cfr. Cass. n. 5257/1993); **b)** non sussiste una irrituale formulazione, ad opera della ricorrente, dei quesiti di diritto *ex* art. 366 *bis* cod. proc. civ.

rilevato che - nonostante una frammentazione dei quesiti che, peraltro, possono esser facilmente ridotti a unità - attraverso la lettura del contenuto dei quesiti stessi come formulati riesce comunque agevole la valutazione dei motivi di ricorso non facendo sorgere dubbi o perplessità sulle censure proposte dalla ricorrente.

II/b - Nell'affrontare, ora, la questione di cui al conflitto negativo di giurisdizione, si appalesa errata la motivazione alla base della dichiarata giurisdizione da parte del T.A.R. nella definita natura extracontrattuale della domanda giudiziale della PELLEGRINO in quanto - alla stregua della giurisprudenza consolidata (*ex plurimis*, Cass. Sez. Unite n. 6572/2006, Cass. n. 13053/2006, Cass. Sez. Unite n. 291/SU) - riveste, invece, sicuramente natura contrattuale la responsabilità del datore di lavoro per inadempimento dell'obbligo di sicurezza (art. 2087 c.c.), che gli impone l'adozione delle misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro.

D'altro canto, nessun dubbio può sussistere sulla prospettata qualificazione giuridica della stessa

responsabilità - di natura contrattuale, appunto -
ove si consideri, da un lato, che il contenuto del
contratto individuale di lavoro risulta integrato -
per legge (ai sensi dell'art. 1374 c.c.) - dalla
disposizione che impone l'obbligo di sicurezza
(art. 2087 c.c.) e, dall'altro, che la
responsabilità contrattuale è configurabile tutte
le volte che risulti fondata sull'inadempimento di
un'obbligazione giuridica preesistente, comunque
assunta dal danneggiante nei confronti del
danneggiato.

II/c - Deve, quindi, valutarsi se - così come
ritenuto dalla Corte di appello di Catanzaro per
declinare la propria giurisdizione - la "Casa di
riposo Umberto I (già gestita dalla IPAB) sia
effettivamente un "ente pubblico" agli effetti
della giurisdizione del giudice amministrativo
sulla controversia instaurata dalla PELLEGRINO,
quale dipendente della Casa di riposo atteso che la
qualificazione del rapporto di lavoro instaurato
tra le parti - e, quindi, la devoluzione della
controversia al giudice ordinario o alla
giurisdizione amministrativa - ha come presupposto
imprescindibile la determinazione della natura

giuridica pubblica o privata dell'ente datore di lavoro.

Al riguardo va ricordato che il problema della natura giuridica degli enti di assistenza e beneficenza, quale l'Istituto Umberto I,, è stato affrontato dalla Corte Costituzionale con la sentenza 7 aprile 1988, n. 396, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, (cd. "legge Crispi") che definiva pubbliche le istituzioni regionali ed infraregionali di assistenza e beneficenza. Lo Stato, non essendo a quel tempo in grado di istituire idonee e complete forme di assistenza, scelse di considerare pubbliche le istituzioni che esercitavano l'assistenza e la beneficenza allo scopo di controllare meglio il loro operato. Tale normativa peraltro - rilevò la Corte Costituzionale - era contraria al principio pluralistico cui si ispira la Costituzione, oltre che alla stessa mutata realtà sociale, con la conseguenza che le istituzioni di assistenza e beneficenza andavano considerate pubbliche o private a seconda delle finalità istituzionali in concreto perseguite. Da tali premesse la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente dedotto che spetta all'autorità



giudiziaria adita il compito di esaminare le caratteristiche delle istituzioni prese in considerazione, facendo ricorso ai criteri di distinzione tradizionalmente indicati dalla giurisprudenza tra enti pubblici e privati, indipendentemente dalle denominazioni assunte e dalla stessa volontà dei suoi organi direttivi [cfr., *ex plurimis*, Cass. Sez. Un. nn. 13366/2002, 751/1999, 8053/1997, 7220/1996, 176/1996, 6342/1995, 3479/1994, 5532/1993, 7291/94, 7196/1992, 11564/1990, 5682/1989, 2995/1989, 1543/1989]. La Corte Costituzionale ritenne irrilevante la circostanza che, a suo tempo, non fosse stato impugnato il decreto attributivo della personalità giuridica, dal momento che questo all'epoca era legittimo e che l'attribuzione della personalità giuridica di diritto pubblico derivava ~~va~~ come effetto naturale del riconoscimento e, cioè, come conseguenza della "legge Crispi", sicchè venuto meno questo sarebbe stato possibile accertare, nelle opportune sedi giudiziarie ed amministrative, la natura pubblica o privata dell'ente e ciò anche in mancanza di un'apposita disciplina legislativa: donde la conclusione indicata dalle Sezioni Unite secondo la quale <<in

PR

R

materia di istituzioni di assistenza e beneficenza, e in riferimento alla sentenza n. 396 del 1988 della Corte costituzionale (incidente sull'art. 1 legge n. 6972 del 1890) - a seguito della quale tali soggetti non hanno necessariamente natura pubblica - grava sulla parte che ha interesse a dimostrare la natura pubblica dell'ente l'onere di provare gli elementi al riguardo rilevanti circa origine, struttura e normali fonti di finanziamento del medesimo, né a tal fine si può prescindere dalle risultanze statutarie>> (Cass. Sez. Unite n. 13366/2002, n. 751/SU1999, n. 139/SU1999, n. 8053/1997, n. 7220/1996).

II/d - Poiché, quindi, le istituzioni di assistenza e beneficenza non hanno necessariamente natura pubblica, la ricorrenza dei requisiti fissati dall'ordinamento per accertare la natura dell'istituzione deve essere verificata [o dall'autorità amministrativa il cui atto ha valore meramente ricognitivo, o] dal giudice ordinario alla stregua dei summenzionati principi <<avendo riguardo alla sua origine, alla sua natura ed alle normali fonti di finanziamento, **quali risultano dallo statuto, che in proposito costituisce la prova essenziale posta a carico delle parti**



interessate alla dimostrazione pubblica dell'ente>>

(così, espressamente, Cass. Sez. Unite n. 8057/1997; ma anche, Cass. Sez. Unite n. 176/1996, n. 1569/1996, n. 9831/1993).

Con riferimento alla cennata verifica, rientrando essa nell'ambito di una questione di giurisdizione (*rectius*, di conflitto di giurisdizione), le Sezioni Unite sono anche giudice del fatto, per cui hanno il potere di procedere direttamente all'apprezzamento delle risultanze processuali e ne possono trarre le relative conseguenze in piena autonomia e indipendenza sia delle deduzioni delle parti che dalle valutazioni del giudice del merito (Cass. sez. unite ord. n. 8095/2007).

Nella specie, risulta incontroverso che *non* sia stato prodotto in giudizio lo statuto dell'ente - che, come si è constatato, costituisce "la prova essenziale" posta a carico dalla parte interessata per dimostrare l'asserita natura pubblica - sicchè, non avendo l'ente controricorrente adempiuto al cennato onere di provare gli elementi circa l'origine e la struttura del medesimo mediante le risultanze statutarie [cfr, Cass. Sez. Unite n. 8053/1997 (secondo cui <<a tale fine probatorio **non si può prescindere dalle risultanze statutarie**>>)],



deve essere dichiarata la natura privata dell'ente *de quo* con il conseguente riconoscimento della giurisdizione del giudice ordinario dato che la presente controversia trae origine da un rapporto di lavoro intercorso tra le parti.

Pervero, la circostanza che una istituzione operi sotto un rilievo pubblicistico e sociale non è di per sé sufficiente per la sua qualificazione come ente pubblico, tenuti presenti i principi posti dalla legge n. 70 del 1975 (sul riordinamento degli enti pubblici), dal d.P.R. n. 616 del 1977 (di attuazione della delega sull'ordinamento regionale e l'organizzazione della p.a.) e dal d.p.c. m. 16 febbraio 1990,, secondo cui la personalità giuridica pubblica può essere riconosciuta solo a quegli enti per i quali un tale requisito - non sussistente nella specie - consegua in forza di legge ovvero in base a specifico atto ricognitivo (Cass. n. 8053/1997).

Nella sentenza impugnata la Corte territoriale non ha tenuto presenti i summenzionati principi ed ha tratto la conclusione sulla qualificazione della natura pubblica dell'ente, non dalla "prova essenziale" costituita dallo statuto dell'ente, bensì inesattamente da elementi processuali del



tutto generici (come quello di un "contributo annuo della Amministrazione Provinciale" e della copertura parziale delle "spese di bilancio" senza alcuna precisazione dell'anno di riferimento e del relativo documento contabile) e sicuramente non univoci nella loro valenza sostanziale [come quello della "gestione pubblica e amministrativa" che sarebbe "testimoniata dalla formalizzazione con atti amministrativi della immissione in ruolo della ricorrente, dell'assegnazione con atto amministrativo della qualifica, dell'applicazione ai dipendenti di un accordo collettivo stipulato dagli enti locali", mentre tali atti sono irrilevanti per la qualificazione del rapporto (e, ancor più e prima, per la individuazione della natura dell'ente) salvo che - e l'ipotesi non è stata dedotta nella specie - la legge non lo preveda e disciplini specificatamente anche nella forma (cfr. Cass. sez. unite n. 1230/2000)]: elementi che, come tali, non sono all'evidenza indici rivelatori della natura pubblica dell'ente come erroneamente statuito nella decisione della Corte di appello di Catanzaro che, pertanto, deve essere cassata in accoglimento del ricorso proposto da IOLANDA PELLEGRINO.

III - In definitiva, nel cassare la sentenza impugnata, deve essere dichiarata la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria nella presente controversia e in particolare, per il primo grado di giudizio, del Tribunale-giudice del lavoro di Catanzaro dinanzi a cui la controversia deve essere proseguita.

Ricorrono giusti motivi - consistenti nella complessità della questione e, soprattutto, nelle difformi decisioni alla base del conflitto di giurisdizione come ora risolto - per dichiarare compensate tra le parti le spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

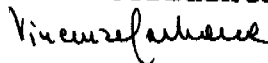
La Corte di Cassazione, a Sezioni Unite Civili, accoglie il ricorso; cassa la sentenza impugnata; dichiara la giurisdizione dell'a.g.o. e, in particolare, del Tribunale-giudice del lavoro di Catanzaro dinanzi al quale il presente giudizio va proseguito; compensa interamente tra le parti le spese del giudizio di cassazione.

Così deciso, in Roma, il giorno 18 novembre 2008.

Il Consigliere estensore



Il Primo Presidente



IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista

13

Depositata in Cancelleria



oggi, **16 FEB. 2009**
IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista

