

* * *

N. 03879/2011 REG.PROV.COLL.

N. 01512/2006 REG.RIC.

N. 01513/2006 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1512 del 2006,
proposto da:

Trucillo Maria Rosaria, rappresentato e difeso dall'avv.
Aristide De Vivo, con domicilio eletto presso Luca Mazzeo
in Roma, via F. Confalonieri, 5;

contro

Ministero della pubblica istruzione, Centro servizi amministrativi di Salerno, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12; Ministero dell'economia e delle finanze, Direzione didattica di S. Valentino Torio, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 1513 del 2006, proposto da:
Tedesco Maria, rappresentata e difesa dall'avv. Aristide De Vivo, con domicilio eletto presso Luca Mazzeo in Roma, via F. Confalonieri, 5;

contro

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12; Centro servizi amministrativi di Salerno, Direzione didattica di S. Valentino Torio, Ministero dell'economia e delle finanze non costituiti in giudizio;

per la riforma

quanto al ricorso n. 1512 del 2006:

della sentenza del T.a.r. Campania – Sez. Staccata Di Salerno: Sezione I n. 00007/2005, resa tra le parti, concernente RICONOSCIMENTO CAUSA DI SERVIZIO

quanto al ricorso n. 1513 del 2006:

della sentenza del T.a.r. Campania – Sez. Staccata Di Salerno: Sezione I n. 00030/2005, resa tra le parti,

concernente DINIEGO RICONOSCIMENTO
DIPENDENZA CAUSA DI SERVIZIO DI INFERMITA'

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della Pubblica Istruzione e di Centro Servizi Amm.vVi di Salerno e di Ministero dell'Istruzione, dell'Universita' e della Ricerca;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2011 il Cons. Antonio Malaschini e uditi per le parti gli avvocati l'avvocato dello Stato Vitale e l'avvocato Scafarelli per delega dell'avvocato De Vivo l'avvocato dello Stato Vitale e l'avvocato Scafarelli per delega dell'avvocato De Vivo;

Questa Sezione del Consiglio di Stato, ai sensi degli artt. 134 della Costituzione, 1 l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, 23 l. 11 marzo 1953, n. 87, solleva nel presente giudizio questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 per violazione degli artt. 3, 16, 97 e 98 della Costituzione.

La questione viene in particolare sollevata nell'esame di due ricorsi in appello al Consiglio di Stato (NRG. 2006/1512 e NRG. 2006/1513), che qui vengono riuniti per connessione oggettiva, avverso le sentenze del Tribunale amministrativo

regionale per la Campania, Sezione di Salerno, rispettivamente nn. 7/05 e 30/05.

Le ricorrenti, Trucillo Maria Rosaria, residente in Baronissi (Salerno), Via Verdi, n. 14 e Tedesco Maria , residente in Salerno, Via Francesco Manzo, n. 31, dipendenti del Ministero della pubblica istruzione, con qualifica di insegnanti, in servizio presso la scuola materna statale di San Valentino Torio (Salerno), hanno presentato ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Sezione di Salerno, avverso i decreti del Provveditore agli studi di Salerno (n. 161410 e n. 16141 del 6 maggio 1996) nei quali, rispettivamente, veniva loro negato il riconoscimento della causa di servizio per “infortunio in itinere”, per le lesioni subite per effetto di un medesimo sinistro automobilistico occorso percorrendo la bretella autostradale A 30, in direzione San Valentino Torio, il giorno 10 ottobre 1994, che le aveva viste insieme coinvolte mentre si ricavano al lavoro presso la scuola materna statale di San Valentino Torio (Salerno), con un'autovettura privata, condotta da Maria Rosaria Trucillo. L'autovettura in questione risultava essere stata violentemente tamponata da un'auto in corsa, proveniente da tergo.

Il Tribunale amministrativo regionale, con le indicate sentenze, ha respinto i ricorsi, il cui contenuto viene ora riproposto in appello davanti a questo Consiglio di Stato, e dove la trattazione viene riunita.

Le dette lesioni consistevano per Trucillo Maria Rosaria in “vasta ferita lacero contusa terzo superiore gamba sinistra, faccia esterna con perdita di sostanza carnea, escoriazioni multiple al corpo; e per Tedesco Maria in ferita lacero contusa al piede ed alla caviglia destra e distorsione della caviglia destra con frattura al malleolo tibiale . A seguito

dell'infortunio, Trucillo Maria Rosaria si sottoponeva a visita medica presso l'Ospedale militare di Caserta. In data 6 settembre 1995, la Commissione medica ospedaliera le riscontrava "esiti di vasta ferita lacero contusa del terzo superiore della gamba sinistra, con perdita di sostanza e successivo impianto di innesto cutaneo, deficit loco-regionale del circolo venoso, interessamento della capsula articolare del ginocchio sinistro e ritenzione di corpi estranei radio-opachi nel terzo medio della gamba sinistra, cicatrice regione inguinale sinistra per prelievo cutaneo per plastica" Ad analoga visita presso il suddetto Ospedale militare si sottoponeva Tedesco Maria, in pari data. La Commissione medica ospedaliera riscontrava nel suo caso "esiti di frattura malleolo tibiale del piede destro, chirurgicamente trattato con sintesi metallica". Entrambe le ricorrenti, in data 15 marzo 1995, avanzavano domanda al Provveditore agli studi di Salerno di riconoscimento della causa di servizio, per infortunio in itinere.

Il Provveditore agli studi di Salerno, con decreto n. 16140 per quanto riguarda Trucillo Maria Rosaria e n. 16140 per quanto riguarda Tedesco Maria, in data 6 maggio 1996, negava il riconoscimento della causa di servizio,

Il diniego del Provveditore agli studi di Salerno era, per entrambe, motivato dal fatto che la normativa vigente al momento dell'incidente disponeva l'obbligo dell'impiegato a risiedere nel luogo di lavoro – articolo 12 del DPR 10 gennaio 1957, n. 3; inoltre il Direttore didattico di San Valentino Torio, nella relazione allegata alla documentazione, protocollo nn. 2139 e 2140 del 25 ottobre 1995, evidenziava che le insegnanti Tedesco e Trucillo non avevano mai richiesto l'esonero dall'obbligo della residenza, né l'autorizzazione all'uso del mezzo proprio. Il citato articolo 12 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, dispone che:

“L’impiegato deve risiedere nel luogo ove ha sede l’ufficio cui è destinato. Il capo dell’ufficio, per rilevanti ragioni, autorizza l’impiegato a risiedere altrove, quando ciò sia conciliabile col pieno e regolare adempimento d’ogni altro suo dovere; dell’eventuale diniego è data comunicazione scritta all’interessato”.

Nella specie, va considerato che le residenze delle ricorrenti si trovano, per quanto riguarda Tedesco Maria, nel Comune di Salerno, e per quanto riguarda Trucillo Maria Rosaria, in quello di Baronissi (Salerno) che distano da San Valentino Torio (nel cui territorio è la sede della scuola materna ove entrambe prestavano servizio come insegnanti) rispettivamente 24,9 e 22,9 chilometri; che il luogo del sinistro in questione si trova lungo l’autostrada A 30 di collegamento delle due precedenti località con San Valentino Torio; che il tutto fa parte dell’agglomerazione urbana che ha per comune centrale Salerno e dell’ipotesi di area metropolitana di Napoli.

Il ricordato art. 12 d.P.R. n. 3 del 1957, a seguito dell’entrata in vigore del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 71, comma 1, allegati A e B, non si applica più al personale non dirigenziale e dirigenziale del comparto ministeri, delle regioni ed autonomie locali, della sanità, delle istituzioni ed enti di ricerca, delle università, delle aziende autonome e nei confronti del personale non dirigenziale della scuola.

Al contempo, diversi contratti collettivi nazionali di lavoro (fra cui, precedente al citato d.lgs n. 165 del 2001, quello per il personale della scuola 21 luglio 1995, artt. 26 e 82) sono intervenuti nella materia eliminando, in modo implicito od esplicito, gli obblighi di residenza nella sede dell’ufficio e di autorizzazione all’uso del mezzo proprio.

Numerose pronunce del giudice amministrativo (v., fra le altre, Cons. Stato, VI, 29 aprile 1991, n. 249), hanno affermato che, in caso di richiesta di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità derivante da un incidente occorso al dipendente nel recarsi alla sede di servizio dal luogo in cui risiedeva, senza aver richiesto ed ottenuto l'autorizzazione di cui al citato art. 12 d.P.R. n. 3 del 1957, è legittimo il diniego di riconoscimento.

Il Collegio rileva che la fattispecie in esame coinvolge necessariamente l'applicazione del predetto art. 12 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, cui i provvedimenti negativi impugnati testualmente si riferiscono. Infatti il diniego del riconoscimento reclamato transita espressamente per l'applicazione dell'art. 12, posto che l'Amministrazione assume che la residenza delle interessate fuori del comune di servizio non era legittimata dalla norma o in base alla norma, e che perciò il sinistro causativo dell'infermità non era qualificabile come "infortunio in itinere".

Pertanto il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della presente questione di legittimità costituzionale.

La norma in questione era del resto pienamente efficace, anche per le interessate, all'epoca dei fatti (10 ottobre 1994), vale a dire antecedentemente sia al d.lgs. n. 165 del 2001 che al CCNL 21 luglio 1995. Si tratta dunque di norma a rilevanza necessaria ai fini del presente giudizio.

La norma poi è comunque tutt'oggi in vigore per i settori del pubblico impiego di cui al citato decreto legislativo n. 165 del 2001, e ai richiamati contratti collettivi nazionali.

Essa appare dettata non dalla finalità, che sarebbe meramente emulativa, di limitare in sé la libertà di scelta del luogo di residenza del pubblico dipendente; bensì dallo scopo, in relazione ai suoi doveri di servizio, di meglio assicurare che egli adempia con puntualità e diligenza il suo obbligo di recarsi al lavoro e senza eccessivo dispendio di tempo ed energie, cioè in vista del buon andamento del servizio. L'imposizione della residenza "nel luogo [vale a dire, per invalsa interpretazione, nel territorio del comune] ove ha sede l'ufficio" di destinazione, si reputa, assicura che il tragitto dall'"abituale dimora" (art. 43 Cod. civ.) all'ufficio sia compiuto senza eccessiva fatica, in un tempo non irragionevole, senza incontrare difficoltà particolari di percorrenza e senza occasione di difficoltà di raggiungimento particolari e difficilmente verificabili.

Non usualmente presente nel lavoro privato, la disposizione trovava compensazione nelle particolari garanzie di stabilità del pubblico impiego. Essa nondimeno presupponeva e postulava, proprio per gli inconvenienti che intendeva prevenire, la configurazione urbana, delle comunicazioni e delle disponibilità di mezzi propri quale mediamente era nel 1957. Vale a dire, un assetto urbano, della viabilità territoriale e della diffusione di reddito, dunque della motorizzazione privata, con non indifferenti difficoltà di collegamento in ordine ai mezzi e ai tempi, e comunque assai diverso da quello attuale.

Appariva perciò in origine, ragionevole che la pubblica amministrazione verificasse caso per caso, a domanda del dipendente, la compatibilità della residenza in luogo diverso da quello dello svolgimento dell'attività lavorativa. (e che, consentendo la deroga, autorizzasse anche all'uso del mezzo privato). In quel contesto, appariva invero opportuna una valutazione di congruenza della residenza al di fuori del

comune del servizio, rispetto alle esigenze di presenza, puntualità, rispetto degli orari di lavoro, ottimali condizioni psico-fisiche necessarie ad un regolare svolgimento della prestazione lavorativa.

Le condizioni in questione sono però da allora assai mutate, e questo già al tempo dei fatti a presupposto dell'attuale giudizio (1994). Tanto che, come sopra ricordato, sia il CCNL del 1995 che la successiva novella del 2001 intervenivano in modo significativo, sia pure non definitivo, sulla norma in oggetto.

La norma in esame, nel corso degli anni, come ricordato, è stata interessata da diverse abolizioni per diverse categorie di pubblici dipendenti. Per cui, ad oggi, essa vale soltanto per alcune categorie e non per altre, e senza che vi sia una particolare ragione di una siffatta disparità.

L'odierno assetto è del resto ormai diffusamente caratterizzato da agglomerazioni urbane, conurbazioni e aree metropolitane che superano ampiamente i confini comunali (così da rendere inattuale quel riferimento della città allo stretto territorio comunale); da uno sviluppo infrastrutturale (stradale e ferroviario in particolare) con tecnologie, offerta di mezzi e tempi di percorrenza tale da ridurre notevolmente i precedenti tempi e i rischi, sia privati che dei servizi di pubblico trasporto; dalla disponibilità pressoché generale di un'autovettura o di un altro mezzo di trasporto privato tale da consentire di compiere il percorso quotidiano per il lavoro in modo ordinariamente pianificabile.

Il subentrare di una tale differenza di presupposti di fatto, trasforma quella che era una norma ragionevole in una norma irragionevole. L'imposizione dell'obbligo di residenza nel medesimo comune, infatti, diviene meramente formale e

disconnessa dall'interesse che si intendeva curare, per cui non è più necessaria per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di cui si è testè detto; non solo, a questo si aggiunge che, proprio per i fenomeni dell'agglomerazione urbana e della conurbazione, rischia di generare – in relazione alle disponibilità di alloggi e ai canoni medi per quartiere – nuove forme di disparità di trattamento tra chi, pur nel medesimo continuum urbano, ha la residenza formale nello stesso comune dell'ufficio e chi fuori da quello.

Non vale, a compensare una tale trasformazione, la circostanza che l'obbligo stesso sia oggi come ieri derogabile di volta in volta con un'apposita autorizzazione. L'autorizzazione, infatti, è tale da generare ormai un ingiustificato ed inutile aggravio amministrativo, sia per l'interessato che per l'amministrazione, e comunque espone il dipendente ad un giudizio discrezionale sulle “rilevanti ragioni” derogatorie che oggi, in contesti come quelli descritti, non è più ragionevole quando la continuità urbana o la celerità e la disponibilità dei mezzi assicurano una percorrenza sufficientemente celere e sicura.

Pertanto, la conseguenza necessaria del collegare – ai fini della qualificazione come “infortunio in itinere” – la legittimazione della residenza alla qualificazione stessa appare nei presupposti manifestamente anacronistica ed illogica. In un'agglomerazione o conurbazione come quella in questione, è oggi ordinario e usuale che si risieda fuori dello stretto perimetro del comune di lavoro e che ci si rechi quotidianamente al lavoro con un mezzo privato, in modo del tutto simile a chi invece, nel medesimo continuum urbano ma all'interno quel formale perimetro amministrativo, risiede.

Non solo: un altro profilo di irragionevolezza e di disparità di trattamento si genera nei casi, come il presente, in cui si fa –

per un medesimo lavoro con una pubblica amministrazione – a causa del principio *tempus regit actus*, necessario riferimento al tempo in cui l’obbligo esisteva e quelli in cui si fa riferimento al successivo tempo in cui è stato abolito.

E un ulteriore analogo profilo si genera per i residui casi in cui l’obbligo comunque persiste (d.lgs. n. 165 del 2001) e i restanti casi del lavoro con le pubbliche amministrazioni (rapporto c.d. contrattualizzato) dove l’obbligo è stato abolito.

Tutti questi elementi denotano, ad avviso della Sezione, che appare non manifestamente infondato ipotizzare d’ufficio un attuale contrasto del predetto art. 12 d.P.R. n. 3 del 1957 con l’art. 3 della Costituzione.

Ancora: il predetto art. 12 pare alla Sezione ormai in contrasto anche con le norme costituzionali che fanno riferimento allo statuto del pubblico dipendente in relazione all’organizzazione amministrativa (artt. 97 e 98 della Costituzione), essendo divenuto, per le ragioni esposte e nei casi indicati, inconferente al fine di assicurare il rispetto del canone di buona amministrazione che il dipendente risieda, salvo diversa autorizzazione, nel comune ove ha sede l’ufficio, ed esulando ormai un tale obbligo da ogni congruenza con il rispetto del principio del servizio esclusivo della Nazione.

Oltre ciò, l’obbligo di cui alla norma in questione appare contrastare l’art. 16 della Costituzione, perché ormai senza una plausibile ragione restringe anche la libertà di circolare e soggiornare in qualsiasi parte del territorio nazionale.

Detti elementi impongono di ravvisare, a norma dell’invocato art. 23 l. 11 marzo 1957, n. 87, i presupposti per un giudizio

incidentale di costituzionalità nei termini che sono stati indicati.

Ne consegue la sospensione del processo e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per il relativo giudizio.

La decisione sulle spese va riservata al giudizio definitivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, VI Sezione, dispone la riunione dei due ricorsi per connessione oggettiva e, ritenutala non manifestamente infondata e rilevante al fine del decidere, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, nella parte in motivazione specificata, per violazione degli artt. 3, 16, 97 e 98 della Costituzione

- sospende il giudizio in corso;

- ordina la trasmissione della presente ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale;

- ordina la notificazione dell'ordinanza stessa alle parti in causa e alla Presidenza del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai presidenti dei due rami del Parlamento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Maurizio Meschino, Consigliere

Bruno Rosario Polito, Consigliere

Manfredo Atzeni, Consigliere

Antonio Malaschini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

II 30/06/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)