



Avvocatura dello Stato
Bologna

Bologna, 27 novembre 2009
Partenza nr. 51340
Rif. Cs. 4929\09 LP
da citare entrambi nella risposta

Oggetto: Personale della scuola – Crediti erariali derivanti da incidenti stradali nella circolazione di veicoli – Diffide – Interruzione termini prescrizionali -.

**Al MINISTERO dell'ISTRUZIONE,
dell'UNIVERSITA' e della RICERCA
UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE
per l'EMILIA ROMAGNA
Direzione Generale
Piazza XX Settembre, 1**

40121 - BOLOGNA

In forza dell'art. 2 del d.P.C.M. 26/1/1996 n. 200, in virtù del segreto professionale ed al fine di salvaguardare il rapporto tra difensore e soggetto assistito, è sottratta al diritto d'accesso la corrispondenza dell'Avvocatura dello Stato relativa a liti in atto o in potenza.

Già con nota 24.7.2001 prot. n. 14343 – 14352 e 30.1.2003 prot. n. 1717, la Scrivente forniva alcune precisazioni di ordine giuridico relativamente all'oggetto.

Alcune modifiche legislative, unitamente al tempo trascorso, rendono opportuno ricordare ed integrare le osservazioni e le prescrizioni operative a suo tempo fornite.

Le osservazioni contenute nella presente nota, pertanto, comprendono e sostituiscono quelle già contenute nelle note precitate.

Si chiede pertanto la collaborazione di codesto Ufficio, ove ne condivida l'opportunità, al fine di portare la presente all'attenzione delle istituzioni scolastiche del Distretto.

L'illecito del terzo: caratteristiche generali e fattispecie generatrici di danno

Le raccomandazioni che seguono attengono alla trattazione degli infortuni nei quali siano stati coinvolti dipendenti dell'Amministrazione Scolastica rimasti assenti dal servizio in conseguenza delle lesioni riportate.

Esse hanno la finalità di consentire all'Amm/ne il recupero a carico dell'autore dell'illecito delle somme erogate "a vuoto" durante il periodo di assenza del dipendente.

Gli infortuni in parola sono cagionati in prevalenza dalla circolazione stradale. Se gli incidenti stradali costituiscono sicuramente l'occasione prevalente delle assenze dal servizio dei dipendenti imputabili a condotta illecita del terzo, essi non ne costituiscono tuttavia la causa esclusiva.

E' opportuno rilevare infatti che le regole qui riassunte valgono quale che sia in concreto l'episodio che ha causato l'assenza (incidente stradale o altro), purché sia riferibile all'azione illecita di un terzo che abbia costituito causa dell'assenza dal servizio. Il fatto dovrà essere causalmente riferibile al terzo e integrare gli estremi del dolo o della colpa grave dal punto di vista dell'elemento soggettivo.

La casistica può essere molto varia e spazia da un'aggressione, alla rovina di un edificio al danno arrecato da animali o alla caduta per strada a causa

della cattiva manutenzione della stessa, ecc. In sostanza, è possibile distinguere essenzialmente due principali categorie di illeciti, a seconda che questi discendano o meno da un incidente automobilistico. La differenza risiede essenzialmente nella disciplina dei termini prescrizionali e nell'individuazione del soggetto cui rivolgere le richieste risarcitorie nonché nel riparto dell'onere della prova.

Preliminarmente, è opportuno rilevare che la fattispecie trova disciplina non tanto nell'art. 17, 16° comma CCNL 29.11.2007 del Comparto Scuola (che regola i rapporti "interni" tra amministrazione e dipendente, facendo obbligo a quest'ultimo, nell'ipotesi in cui il risarcimento del danno dallo stesso percepito includa anche gli importi retributivi, di rimborsare questi all'amministrazione datore di lavoro), quanto piuttosto nelle disposizioni in materia di responsabilità civile contenute nel codice civile (artt. 2043 ss. c.c.).

E' principio da lungo tempo affermato quello secondo il quale, qualora a seguito di infortunio dovuto a fatto illecito di un terzo, un lavoratore non possa rendere la sua prestazione, il datore di lavoro che abbia dovuto corrispondergli a vuoto la retribuzione, può chiedere il risarcimento del danno al responsabile dell'illecito, ai sensi dell'art. 2043 c.c. (Cass. 8.11.1980, n. 6008; Cass. 23.1.1984, n. 555; Cass. SS.UU. 12.11.1998, n. 6132; Cass. 15.4.1993 n. 475, fra le altre).

Il presupposto del diritto al risarcimento del danno è costituito dall'assenza del dipendente e cioè dal mancato adempimento del debito – prestazione di lavoro.

Di qui, come evidente corollario, la Suprema Corte ha affermato che se per il fatto illecito del terzo il dipendente non svolge l'attività lavorativa cui era tenuto e il datore di lavoro, per legge o per contratto, è ugualmente tenuto al

pagamento della retribuzione, questo subisce sempre un danno, perché paga un corrispettivo “a vuoto”, per una prestazione che il debitore non è in grado di effettuare.

Su questa onda di pensiero, sempre la Suprema Corte (sez lavoro, ordinanza del 15 settembre 2003, n. 13549) ha affermato che nella nozione di danneggiato dalla circolazione di veicolo o natante soggetti all'obbligo assicurativo, in relazione al quale l'art. 18 della legge 24 dicembre 1969, n. 990 prevede l'azione diretta contro l'assicuratore, vanno incluse non soltanto le persone direttamente e fisicamente coinvolte nell'incidente, ma tutte quelle che abbiano subito un danno in rapporto di derivazione causale con l'incidente medesimo, e, quindi, anche il datore di lavoro, in relazione al pregiudizio subito per l'invalidità temporanea del dipendente, considerato che tale estensione di quell'azione diretta, al di là delle specifiche ipotesi di responsabilità contemplate dall'art. 2054 cod. civ., è imposta dal coordinamento del citato art. 18 con le altre disposizioni della legge (in particolare gli artt. 21, 27 e 28) e dalla "ratio" della norma stessa, rivolta ad accordare la suddetta azione con riferimento a tutti gli effetti patrimoniali negativi della circolazione del veicolo assicurato (da tale premessa la Corte ha poi tratto l'ulteriore conseguenza della non attrazione delle controversie del tipo fra quelle del giudice del lavoro, poiché la pretesa azionata non si ricollega direttamente ad un rapporto di lavoro subordinato, ne' detto rapporto si presenta come antecedente o presupposto necessario - e non meramente occasionale - della situazione di fatto in ordine alla quale viene invocata la tutela giurisdizionale).

Le novità introdotte dal D.Lgs. 7 settembre 2005, n 209 (Codice delle assicurazioni private)

La novità più importante (effettiva dal 1° febbraio 2007), è rappresentata dall'introduzione della procedura di **risarcimento diretto del danno da parte dell'impresa di assicurazione nei confronti dei propri assicurati** (artt. 149 e 150 Codice e D.P.R. 18 luglio 2006, n. 254): questa procedura è applicabile per i danni ai veicoli coinvolti (o alle cose trasportate di proprietà dell'assicurato o del conducente) o ai loro conducenti di lieve entità, prevedendosi specifiche modalità di presentazione e di contenuto della richiesta di risarcimento (artt. 5, 6 e 7 D.P.R n 254 citato, quali i nomi degli assicurati; le targhe dei due veicoli coinvolti; la denominazione delle rispettive imprese; la descrizione delle circostanze e delle modalità del sinistro; le generalità di eventuali testimoni; l'indicazione dell'eventuale intervento degli Organi di polizia; il luogo, i giorni e le ore in cui le cose danneggiate sono disponibili per la perizia diretta ad accertare l'entità del danno; nell'ipotesi di lesioni subite dai conducenti, l'età, l'attività e il reddito del danneggiato; l'entità delle lesioni subite; ecc.).

E' poi prevista una **procedura di risarcimento per i soli danni a cose o ai terzi trasportati** (artt. 148, 145 e 141 Codice), prevedendosi anche in tale caso specifiche modalità di presentazione e contenuto della richiesta risarcitoria (la richiesta deve essere corredata dalla denuncia di sinistro e recare l'indicazione del codice fiscale degli aventi diritto al risarcimento, della descrizione delle circostanze nelle quali si è verificato il sinistro, nonché dell'età, dell'attività del danneggiato, del suo reddito, dell'entità delle lesioni subite, dell'entità delle lesioni subite, ecc.).

Pare difficile ritenere applicabili tali disposizioni (e tutte le connesse prescrizioni sulle modalità di presentazione e di contenuto delle richieste risarcitorie) al danno subito dal terzo datore di lavoro, che da un lato è estraneo ai rapporti assicurativo astrattamente invocabili e dall'altro lato non subisce un danno a cose né è equiparabile al terzo trasportato. In verità, il caso del danno del datore di lavoro si distingue ontologicamente dalle ipotesi sopra contemplate, avendo il danno da questi subito un oggetto (il diritto di credito nascente da un rapporto contrattuale) differente sia dal danno biologico dei conducenti o dei soggetti trasportati sia dal danno ai veicoli o ai beni trasportati. Il danno alla persona rileva qui solo indirettamente, quale parametro per quantificare il pregiudizio patrimoniale, attraverso la durata del periodo di assenza dal servizio. La radicale differenza fra le ipotesi emerge all'evidenza allorché si consideri che il danneggiato è un soggetto terzo totalmente estraneo rispetto ai protagonisti dell'evento (conducenti e proprietari dei veicoli coinvolti).

Se così è, le ipotesi qui in considerazione dovranno ritenersi ricomprese **nella previsione di chiusura costituita dall'art. 144 Codice**: tale disposizione, in continuità normativa con l'art. 18 della L. n 990/1969, prevede l'azione diretta del *“danneggiato per sinistro causato dalla circolazione di un veicolo [...] per i quali è previsto obbligo di assicurazione, [...] per il risarcimento del danno nei confronti dell'impresa di assicurazione del responsabile civile”*. Si conferma poi che *“nel giudizio promosso contro l'impresa di assicurazione è chiamato anche il responsabile del danno”* e si aggiunge che *“l'azione diretta che spetta al danneggiato nei confronti dell'impresa di assicurazione è soggetta al termine di prescrizione cui sarebbe soggetta l'azione verso il responsabile”*.

Sulla base di tale ricostruzione, si confermano, come di seguito indicato, le prescrizioni operative a suo tempo fornite, con riferimento alle modalità, al contenuto, ai destinatari ed alla frequenza delle richieste di risarcimento del danno.

Profili operativi della gestione dell'assenza

Non appena l'istituzione scolastica abbia acquisito conoscenza della astratta ascrivibilità al fatto del terzo dell'assenza del dipendente, si formulerà apposita richiesta risarcitoria. Per un'efficace richiesta risarcitoria e comunque ai fini dell'eventuale e successivo interessamento dell'Avvocatura dello Stato (si veda *infra*), è necessario che l'istituzione scolastica provveda a richiedere al dipendente stesso una relazione circa le concrete modalità di accadimento del fatto, che contenga la ricostruzione dello stesso, il luogo e il giorno, l'identificazione del veicolo "antagonista" del suo conducente e del suo proprietario (se diverso dal primo), nonché la Compagnia di Assicurazione di tale veicolo.

Affinché la richiesta costituisca anche valido atto interruttivo della prescrizione ai sensi e per gli effetti degli artt. 1219 e 2943 c.c.

- 1) essa deve essere inoltrata **a mezzo lettera raccomandata A.R.** (lo scarso ricorrere dei presupposti della posta elettronica certificata pure prevista dal D.Lgs 82/2005 rende tuttora opportuno – laddove appunto tali presupposti in concreto non ricorrano- l'uso dei mezzi tradizionali, essendo nel caso indispensabile avere certezza giuridica circa il momento della ricezione della richiesta da parte del destinatario);

- 2) essa dovrà essere indirizzata al **soggetto responsabile** del danno al dipendente, nel senso sopra detto; nel caso di sinistro stradale, si tratta del conducente del veicolo antagonista e del proprietario di questo, se diverso al primo;
- 3) sempre nel caso di sinistro stradale, la suddetta lettera raccomandata A.R. dovrà altresì essere inviata alla **società assicuratrice del veicolo “antagonista” presso la sua sede legale** e non già presso gli uffici periferici o gli ispettorati di liquidazione sinistri delle dette Società. Al fine di individuare la sede legale potrà farsi ricorso al sito ufficiale dell’Istituto di Vigilanza sulle Assicurazioni private (<http://www.isvap.it>).
- 4) La richiesta risarcitoria conterrà una descrizione delle circostanze nelle quali si è verificato il sinistro e l’affermazione di responsabilità dello stesso a carico del conducente del veicolo antagonista; la richiesta potrà altresì contenere l’indicazione del codice fiscale dell’avente diritto al risarcimento.
- 5) Con riferimento alla quantificazione del danno, dovranno essere espressamente chieste, oltre alle somme di cui sotto debitamente quantificate, la rivalutazione monetaria e gli interessi legali sull’intera somma rivalutata a norma di legge. Secondo l’orientamento giurisprudenziale ormai consolidato il danno da risarcire è costituito:
 - 5 a) dalle somme corrisposte a titolo retributivo al dipendente infortunato nel periodo di assenza dal servizio;
 - 5 b) dalle somme corrisposte a titolo previdenziale e fiscale relativamente alle predette somme;

5 c) dalle eventuali maggiori (rispetto al costo della prestazione mancata) somme corrisposte per sostituire il dipendente infortunato nel periodo di assenza, in caso di comprovata necessità di sostituzione dello stesso (ipotesi ricorrente nel caso di infortunio subito dal personale docente). Tale voce di danno deve ritenersi circoscritta al solo maggior costo della prestazione lavorativa, in quanto la prestazione in concreto eseguita va retribuita ed il datore di lavoro non può pretendere dal danneggiante sia la retribuzione pagata a vuota che quella dovuta per le prestazioni sostitutive, poiché finirebbe per giovare di queste ultime senza alcun corrispettivo.

5 d) nell'ipotesi in cui l'incidente stradale subito dal dipendente sia qualificabile come infortunio *in itinere* e sia stato oggetto di denuncia all'INAIL ex artt. 53 D.P.R. 1124/1965 e 12 D.Lgs n. 38/2000, alle somme predette andrà aggiunto l'importo delle spese generali di amministrazione spettanti all'INAIL scaturenti dalla "gestione per conto dello Stato" (ad oggi, tali spese sono state quantificate con decreto 11 aprile 2009 del Ragioniere Generale dello Stato in € 764,80 per ogni infortunio denunciato, per spese generali di amministrazione, medico-legali ed integrative)

* * *

Con riferimento all'identificazione del soggetto danneggiato, va osservato che esso è lo Stato, essendo il personale scolastico dipendente dello Stato: ciò tanto con riferimento al personale ATA, quanto con riferimento al personale docente o dirigenziale (art. 1, 3° comma, lett. q L. 59/97) che ne eroga la retribuzione.

Al fine di consentire la restituzione delle somme al Ministero dell'Economia e delle Finanze, è opportuno che vengano concordate (ove già non sia stato fatto) con tale Amministrazione le concrete modalità utili al fine.

Potrà, ad esempio, essere verificata la concreta praticabilità di richiedere (nella richiesta risarcitoria di cui sopra) che il pagamento avvenga tramite assegno circolare non trasferibile intestato al Ministero dell'Economia e delle Finanze (secondo specificazioni concordate in precedenza con lo stesso) ed inviato all'istituzione scolastica.

Tale modalità consentirebbe di evitare il “transito” sul bilancio dell'istituzione scolastica di somme non di sua spettanza, garantendo al contempo la verifica dell'ammontare delle somme versate rispetto a quelle chieste in risarcimento.

Sulla questione, comunque, è opportuno addivenire alla identificazione di modalità di carattere generale, condivise con i locali uffici dell'Amministrazione dell'Economia e delle Finanze.

* * *

Con riferimento alla **frequenza** nell'inoltro della richiesta risarcitoria, si rappresenta che la stessa dovrà essere reiterata con **cadenza rigorosamente infrabiennale** ai sensi dell'art. 2947, 2° comma c.c. A tal fine deve darsi rilievo come “*dies a quo*” alla data di ricevimento della diffida da parte dei destinatari. Allorché la causa del sinistro non sia connessa alla circolazione stradale, la prescrizione è a stretto rigore ai sensi dell'art. 2947, 1° comma c.c.-quinquennale, ma il diritto risarcitorio ben potrà essere coltivato con frequenza più breve, soprattutto considerandosi i vantaggi operativi di una trattazione uniforme delle pratiche di recupero

* * *

Interessamento di questa Avvocatura dello Stato

Gli incombenti di cui sopra saranno posti in essere direttamente dalle istituzioni scolastiche, a prescindere dall'interessamento di questa Avvocatura.

La Scrivente dovrà essere invece interessata sia allorché i soggetti richiesti del risarcimento (generalmente, la società assicuratrice) offrano a titolo transattivo una **somma inferiore** rispetto a quella quantificata e richiesta quale danno subito dall'amministrazione sia allorché **le richieste risarcitorie siano risultate vane**, al fine dell'eventuale seguito giudiziale (artt. 14 R.D. n. 2440/1923 e 13 R.D. n. 1611/1933).

Poiché l'intervento della Scrivente ha lo scopo di consentire alla stessa la valutazione circa la responsabilità del terzo nella verifica dell'esborso subito dall'amministrazione -ciò che corrisponde alla valutazione dell'opportunità o meno di proporre azione giurisdizionale per il risarcimento del danno subito come datore di lavoro per l'assenza del dipendente dovuta a fatto del terzo- **è necessario che le istituzioni scolastiche, in tale occasione, trasmettano la seguente documentazione:**

- 1) Relazione del dipendente coinvolto, o altra documentazione, con cui si rende noto il sinistro: tale relazione deve descrivere il più precisamente possibile le concrete modalità di verifica del fatto e contenere le seguenti notizie:
 - a) le concrete modalità di svolgimento del fatto e la dettagliata ricostruzione dello stesso;
 - b) il luogo, il giorno e l'ora in cui si è verificato il sinistro;
 - c) se poi si tratta di incidente stradale:
 - l'identificazione del veicolo "antagonista" (targa, modello),

- l'identificazione del conducente e del proprietario (se diverso dal primo) del veicolo “antagonista” ed il loro luogo di residenza anagrafica,
 - tutti i dati relativi alla polizza e alla compagnia assicuratrice di entrambi i veicoli;
 - d) se invece si tratta di fatto illecito di altro tipo, l'identificazione del suo autore;
 - e) in ogni caso, l'eventuale presenza di testimoni (corredata dalle indicazioni anagrafiche necessarie);
- 2) certificazioni del pronto soccorso e ogni altra documentazione sanitaria attestante le lesioni (certificati medici e visite fiscali);
 - 3) verbale dei rilievi del sinistro stradale redatto dall'autorità intervenuta (se esistente);
 - 4) attestazione dell'assenza dal servizio per i giorni corrispondenti;
 - 5) copia della denuncia di infortunio all'INAIL (se esistente);
 - 6) quantificazione del danno, calcolato nella varie voci, e connessa documentazione contabile sull'erogazione degli emolumenti;
 - 7) richiesta di risarcimento danni alla controparte e alla sua assicurazione (comprensiva di copia della cartolina di ricevimento delle relative raccomandate);
 - 8) notizie sull'eventuale pagamento di somme da parte dell'assicurazione al dipendente.

L'AVVOCATO dello STATO

Laura Paolucci

L'AVVOCATO DISTRETTUALE

Antonio Mancini

