

Corte dei Conti TOSCANA

Sentenza 29 marzo 2016, n. 89

Integrale

Pubblico impiego - Esercizio dei poteri datoriali - Gestione personalistica del personale ed atteggiamento autoritario - Responsabilità conseguente all'illegittimo esercizio dei poteri - Contestazioni disciplinari rivolte al dipendente - Sanzioni date con superficialità ed approssimazione - Illiceità della condotta sfociata nell'adozione del rimprovero verbale - Annullamento in sede giurisdizionale dal giudice del lavoro - Risarcimento da parte del dirigente all'ente delle spese di lite rimborsate al dipendente vittorioso in giudizio

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA TOSCANA

composta dai seguenti magistrati:

Carlo GRECO Presidente

Angelo BAX Consigliere

Adriano GRIBAUDO Primo referendario - relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità recante il n. 60025/R del registro di segreteria, promosso dal Procuratore Regionale ed instaurato con atto di citazione depositato in segreteria in data 9 gennaio 2015 nei confronti della sig.ra Ro. Sc. nata a (omissis) il (omissis) e residente a (omissis) in viale (omissis), (C.F. (omissis)), rappresentata e difesa dall'Avv. Lu. Ma. elettivamente presso il suo studio in Firenze Via (omissis)

Uditi, nella pubblica udienza del 2 dicembre 2015, il primo referendario relatore dott. Adriano Gribaudo, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale dott.ssa Acheropita Mondera Oranges e per la parte convenuta in giudizio l'avv. Lu. Ma.;

Visto l'art. 132 c.p.c. (così come modificato dall'art. 45, comma 17°, legge n. 69/09) da ritenersi applicabile anche al processo contabile per effetto del rinvio di cui all'art. 26 del R.D. 1038/33;

Visto l'atto introduttivo del giudizio ed i documenti del giudizio.

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 9 gennaio 2015 la Procura Regionale per la Toscana ha evocato in giudizio la dott.ssa Ro. Sc. chiedendo la condanna della medesima al risarcimento della somma complessiva di Euro 2.138,00 oltre accessori a favore del Ministero della Giustizia, di cui

Euro 1.638,00 a titolo di danno indiretto, oltre Euro 500,00 a titolo di danno da disservizio.

L'Ufficio requirente pone alla base della propria domanda risarcitoria la realizzazione da parte della convenuta, già Dirigente amministrativo del Tribunale di Firenze, di condotte illecite sfociate nell'adozione di un provvedimento illegittimo nei confronti di una dipendente dell'ufficio giudiziario, sig.ra Re. Pi., oggetto di annullamento da parte del giudice del lavoro all'esito del contenzioso avviato dalla dipendente interessata.

Si tratterebbe in particolare dell'adozione di un provvedimento del 28.9.2010 con cui la convenuta ha sanzionato la sig.ra Pi. con un rimprovero verbale per aver apposto sulla stanza dell'ufficio del gratuito patrocinio penale un cartello che recava un avviso circa la chiusura dell'ufficio per assenza del personale per ferie ed attività di assistenza istituzionale.

Secondo parte requirente l'illegittimità risulta essere stata accertata con sentenza n. 1285 del 9.11.2011 del Tribunale di Firenze con cui ha disposto l'annullamento dell'atto impugnato. A seguito di tale fatto il Ministero avrebbe versato alla dipendente vittoriosa in giudizio la somma di € 1.638,00 a titolo spese di giudizio.

Secondo la Procura la convenuta avrebbe agito con colpa grave per aver adottato provvedimenti chiaramente illegittimi con conseguenza produzione di un danno pari alle somme che la P.A. è stata costretta a rifondere alla lavoratrice vittoriosa in giudizio. Inoltre il suddetto comportamento della dott.ssa Sc. avrebbe comportato un danno da disservizio per l'inefficienza dell'azione amministrativa ed utilizzo di energie lavorative non comportanti utilità.

La vicenda complessivamente si colorerebbe di colpa grave anche perché la convenuta risulta aver adottato i suddetti provvedimenti illegittimi non isolatamente ma in un contesto più ampio in cui la stessa avrebbe assunto una pluralità di illegittimi annullati dal giudice del lavoro. Inoltre il contesto entro il quale avrebbe operato la medesima sarebbe altresì chiarito dalla nota del 15.3.2011, prot. n. 1391 del 24.3.2011, con la quale numerosi magistrati fiorentini avrebbero sottoscritto un esposto inviato al Presidente del Tribunale per segnalare gravi irregolarità ed inadempienze poste in essere dalla dott.ssa Sc. nella gestione dell'ufficio giudiziario.

Con memoria dell'11.6.2015 si è costituita in giudizio la dott.ssa Ro. Sc. con il patrocinio dell'avv. Lu. Ma., con la quale ha contrastato radicalmente la lettura dei fatti effettuata dalla Procura.

Ha innanzitutto riferito che subito dopo il proprio arrivo presso il Tribunale di Firenze nel 2004, a fronte di una situazione di lassismo dei dipendenti e di disorganizzazione, ha avviato una energica azione volta ad assicurare tre obiettivi organizzativi ovvero il richiamo all'osservanza dei doveri di ufficio, l'efficienza e l'efficacia dei servizi svolti dal Tribunale nonché il contenimento delle spese di funzionamento dell'Ufficio giudiziario. Nell'ambito di tale condotta alla stessa è capitato di dover assumere provvedimenti di natura disciplinare ovvero altri atti non graditi ai dipendenti dell'ufficio giudiziario. Inoltre la difesa ha affermato che dalla ricostruzione dei fatti sarebbe emerso invece come la dott.ssa Sc., nell'adempimento delle proprie funzioni di Dirigente Amministrativo del Tribunale di Firenze, avrebbe agito con assoluta rettitudine e diligenza sicché alcunché potrebbe essere contestato neppure a titolo di colpa lieve. Inoltre la nota a firma di alcuni magistrati del Tribunale sarebbe sorta nell'ambito del conflitto con le organizzazioni sindacali che tramite alcuni dipendenti avrebbero coinvolto alcuni appartenenti alla magistratura ad alimentare la situazione di contrapposizione. Cita inoltre il fatto che, al contrario di quanto rappresentato dalla Procura regionale, l'azione condotta dalla dott.ssa Sc. sarebbe stata apprezzata e sostenuta dal Presidente del Tribunale dott. Og.; inoltre l'ispezione ministeriale susseguente ai fatti in contestazione non avrebbe rilevato alcuna mancanza o addebito da formulare all'odierna convenuta.

La difesa riferisce inoltre che lo stretto automatismo atto illegittimo responsabilità amministrativa fatto proprio dalla Procura sarebbe errato; andrebbe viceversa verificato se la condotta attribuita alla convenuta costituisca violazione di uno specifico dovere d'ufficio e quindi comportamento antigiusdicario causativo di responsabilità amministrativa per i danni erariali lamentati, in presenza di colpa grave, indipendentemente dall'illegittimità o meno dell'atto.

Nel merito dei fatti contestati argomenta puntualmente per escludere ogni ipotesi di responsabilità.

La difesa sostiene che la dipendente non avrebbe agito correttamente affiggendo di proprio iniziativa un cartello con una comunicazione rivolta all'utenza posto che avrebbe dovuto avvisare i superiori competenti ad assumere le misure organizzative del caso.

Anche l'esame di tale vicenda evidenzerebbe l'assenza di responsabilità e in ogni caso di colpa grave in capo alla convenuta.

La difesa chiede quindi il rigetto della domanda della Procura.

All'udienza pubblica del 2 dicembre 2015 vi è stata la discussione orale ove il Pubblico Ministero chiedeva l'accoglimento della domanda introduttiva del giudizio, mentre la parte convenuta Sc. ha insistito per la reiezione della domanda risarcitoria; all'esito della stessa il giudizio è passato in decisione sulla base delle allegazioni processuali.

Considerato in

DIRITTO

Innanzitutto occorre rilevare che non essendo state poste eccezioni preliminari dalla difesa, né emergendo questioni di carattere pregiudiziale scrutinabili anche d'ufficio, si può procedere all'esame del merito della domanda.

Nel presente giudizio la Procura Regionale ha domandato la condanna della dott.ssa Sc. al risarcimento dei danni derivanti dal pagamento delle spese processuali sostenute dal Ministero della giustizia in conseguenza dell'illegittimo esercizio dei poteri datoriali con riferimento alla vicenda che ha interessato la dipendente ministeriale sig.ra Re. Pi., assegnata all'ufficio giudiziario del Tribunale di Firenze, ove la convenuta svolgeva il ruolo di dirigente. Procedendo all'esame del dedotto episodio viene in rilievo l'adozione da parte della dott.ssa Sc. di un provvedimento del 28.9.2010 con la quale è stata irrogata la sanzione disciplinare del rimprovero verbale alla dipendente Pi. per aver affisso di propria iniziativa un foglio sulla porta dell'ufficio del gratuito patrocinio recante l'avviso di chiusura dell'ufficio stesso senza avvisare prontamente i superiori gerarchici della situazione inerente l'ufficio. La suddetta sanzione è stata ritenuta illegittima e annullata dal Tribunale del lavoro di Firenze con sentenza n. 1285 del 9.11.2011.

Al riguardo la decisione assunta dal Tribunale di Firenze ha motivatamente ritenuto il provvedimento disciplinare illegittimo tuttavia occorre evidenziare che non sussiste alcun automatismo tra illegittimità di un atto e responsabilità amministrativa dell'autore dello stesso.

Infatti la giurisprudenza della Corte dei conti da tempo evidenzia la distinzione tra illiceità del comportamento e illegittimità dell'atto, affermando che solo il primo e non il secondo è oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa e che i vizi di legittimità di un atto, infatti, non comportano ex se un illecito contabile (Corte conti, Sez. app. Sicilia, 22.09.2009, n. 281). E' stato infatti affermato che "l'illegittimità di un atto è soltanto un sintomo della illiceità del comportamento, alla cui produzione concorrono i requisiti della dannosità della condotta e dell'atteggiamento gravemente colposo del suo autore." (Corte conti, sez. giur. Lombardia, 5.3.2007, n. 141). Del resto anche la Corte di cassazione ha avuto modo di affermare che l'illegittimità dell'atto amministrativo, nel giudizio per danno erariale, può rappresentare semplicemente uno degli elementi della più complessa fattispecie di responsabilità contabile (Cass. SS.UU. n. 469/2000).

E' pertanto necessario accertare se la condotta contestata costituisca violazione di uno specifico dovere d'ufficio e si ponga quale comportamento antigiusdizionale causativo danno erariale sorretto dall'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave.

E' necessario dunque procedere ad un'attenta disamina della fattispecie oggetto di giudizio esitata nel descritto annullamento in sede giurisdizionale disposto dal giudice del lavoro.

Occorre osservare che la convenuta ha provveduto ad irrogare la suddetta sanzione rilevando in primo luogo una presunta violazione delle disposizioni di servizio fornite dal dirigente, in particolare per aver affisso l'avviso in assenza di espressa autorizzazione del dirigente. Nel provvedimento si afferma infatti "la redazione ed affissione del foglio in questione è avvenuta per autonoma iniziativa della dipendente in questione in assenza di autorizzazione in tale senso da parte di questo dirigente, anzi contro le indicazioni da sempre impartite da quest'ultimo." Occorre da subito evidenziare al riguardo che dagli atti del giudizio non sono emerse eventuali disposizioni di servizio impartite in tale senso dalla dott.ssa Sc., né sono emersi documenti recanti indicazioni circa il comportamento da tenere in ipotesi di cui alla fattispecie che rileva in questa sede. Nel provvedimento inoltre è stato affermato "detta autonoma iniziativa ha indotto in errore l'utenza in quanto le ha fatto credere di non potere valersi quel giorno dei servizi forniti dall'Ufficio del Gratuito Patrocinio Penale" nonché "la medesima, pertanto, avrebbe dovuto rivolgersi ad un proprio superiore gerarchico o quantomeno a questo Dirigente per notificarlo del fatto che in quanto assegnata al diverso servizio della chiamata di causa doveva essere sostituita quel giorno nell'espletamento del servizio cui è normalmente adibita". Secondo il provvedimento disciplinare quindi vi sarebbe stato tanto un avviso che avrebbe indotto in errore il pubblico, nonché un'omessa comunicazione ai superiori. Al riguardo occorre osservare che dalla ricostruzione emergente dagli atti invero non risulta né che la dipendente possa avere generato un errore nell'utenza, né un'omissione nei confronti dei superiori gerarchici.

E' infatti emerso che nella giornata del 19 luglio 2010 era noto alla dirigenza del Tribunale che le due addette all'ufficio patrocinio a spese dello Stato non avrebbero potuto esplicare il servizio presso l'ufficio stesso poiché la sig.ra Re. Pi. era stata applicata per l'intera giornata al servizio di chiamata all'udienza penale, mentre l'altra addetta era assente per le ferie programmate sulla base del piano estivo. Conseguentemente sulla base di detta situazione l'ufficio del patrocinio sarebbe stato inevitabilmente chiuso, sicché l'affissione dell'avviso sulla porta dell'ufficio da parte della Pi. non solo non ha certo indotto in errore il pubblico, ma anzi ha fornito una corretta informazione che altrimenti sarebbe radicalmente mancata. Del resto in proposito il giudice del lavoro ha analizzato limpidamente tale aspetto ed ha condivisibilmente affermato "non si può ritenere che l'oggettivo disservizio dell'ufficio patrocinio a spese dello Stato, ovvero della situazione che poteva nuocere alla pubblica amministrazione e nel contempo violare il principio di correttezza verso il pubblico, fosse stato causato dall'iniziativa della ricorrente piuttosto che dalla mancanza di disposizioni da parte della dirigenza. Infatti se il cartello non fosse stato apposto (ovvero se la ricorrente non avesse tenuto la condotta addebitata) comunque l'ufficio sarebbe rimasto chiuso, senza nessun tipo di comunicazione per il pubblico né di indicazione su come altrimenti il medesimo servizio poteva eventualmente essere svolto da parte di altro personale del tribunale. In altri termini, non si può ascrivere allo scrupolo di una dipendente, che prende iniziative in carenza di doverose disposizioni di servizio, di avere creato quegli stessi inconvenienti che anche senza

l'intervento della dipendente sarebbero comunque altrimenti dipesi da tale omissione datoriale." Sotto tale aspetto deve quindi concludersi nel senso che la diligente condotta della sig.ra Pi. ha quantomeno assicurato un'informazione corretta circa il fatto che quella mattina l'ufficio sarebbe rimasto chiuso posto che - come già detto - la dirigenza o comunque i responsabili del funzionamento del servizio erano a conoscenza della situazione che si sarebbe verificata nella suddetta giornata. Si aggiunga che altresì la contestazione rivolta alla sig.ra Pi. di non aver tempestivamente avvisato i superiori gerarchici della situazione creata è palesemente infondata. Va infatti detto che comunque la descritta situazione era nota ai superiori; in ogni caso è risultato che la sig.ra Pi. prima di procedere all'affissione dell'avviso aveva cercato invano le colleghe di qualifica superiore La. La. - quel giorno assente dal servizio - ed En. Ma. anch'ella applicata ad un'udienza penale. In proposito il giudice del lavoro ha osservato puntualmente e ritenuto in modo del tutto condivisibile "né si può ritenere che, nella fretta di riprendere servizio in udienza penale, e dopo avere cercato invano le superiori La. e Ma., la ricorrente dovesse rivolgersi altresì alla capo servizio Ma., o addirittura alla dirigente amministrativa Sc., per notificarle de facto - come detto da tempo necessariamente noto alla dirigenza che assegna le ferie e dispone turni di applicazione in udienza penale - che l'ufficio patrocinio a spese dello stato aveva bisogno di una sostituzione ed altrimenti sarebbe rimasto chiuso per essere sguarnito di personale". In conclusione è del tutto evidente l'assoluta inconsistenza delle contestazioni disciplinari rivolte alla dipendente e quindi l'illiceità della condotta sfociata nell'adozione del rimprovero verbale annullato in sede giurisdizionale con conseguente danno pari all'importo delle spese di lite oggetto di rifusione a favore della ricorrente. Ciò posto, occorre evidenziare che nella fattispecie risulta altresì ravvisabile l'elemento soggettivo della colpa grave in capo alla convenuta. Infatti la condotta tenuta in concreto dalla dott.ssa Sc. si configura macroscopicamente deviante rispetto al comportamento che avrebbe dovuto tenere un dirigente che avesse improntato la condotta a diligenza anche minima. Infatti nel caso di specie la dirigente, odierna convenuta, con il proprio comportamento risulta aver contestato la violazione di disposizioni di servizio che la stessa avrebbe impartito di cui peraltro non è stata rinvenuta puntuale traccia, ha addebitato alla dipendente una condotta che avrebbe indotto in errore l'utenza, quando in realtà la situazione creata dipendeva esclusivamente dalla dirigenza stessa, avendo di contro l'avviso fornito quantomeno un'informazione corretta circa la chiusura dell'ufficio ed infine ha contestato un'omessa comunicazione ai superiori, quando in realtà era emerso che la stessa avesse cercato due dei suoi superiori. Del resto non era certo esigibile da parte della sig.ra Pi. una diversa condotta volta a continuare la ricerca di qualche superiore presente (dopo aver già tentato di contattare le colleghe La. e Ma.), ritardando quindi il raggiungimento dell'aula di udienza per il servizio per il quale era stata appositamente applicata quella mattina. E' quindi evidente che l'irrogazione della sanzione disciplinare con il conseguente ingiusto esborso per le spese di lite sia stato causato da una notevole superficialità ed approssimazione con cui è stata gestita la vicenda, posto che a fronte di un accertamento dei fatti condotto con diligenza minima sarebbe emersa l'insussistenza di elementi per muovere addebiti alla Pi. ed anzi una condotta improntata a scrupolo e prudenza. La convenuta deve dunque essere condannata al pagamento di Euro 1.638,00.

Va inoltre osservato che la Procura nella propria esposizione ha altresì dato conto del fatto che la convenuta avrebbe tenuto nel periodo complessivo di permanenza presso il Tribunale di Firenze una condotta sostanzialmente formale e punitiva nei confronti dei dipendenti, caratterizzata da una gestione personalistica del personale ed atteggiamento autoritario, con assunzione di plurimi provvedimenti disciplinari annullati dal giudice del lavoro, richiamando a tale fine anche una nota del 15.3.2011 a firma di vari magistrati fiorentini e diretta al presidente del Tribunale ed al presidente della Corte d'Appello di Firenze.

In relazione a tale rappresentazione va rilevato che la stessa non pare messa in correlazione con alcun ulteriore e separato danno oggetto di azione, apparendo piuttosto un riferimento effettuato ad *colorandum* per esporre un presunto quadro generale di irregolarità nel quale avrebbe operato la convenuta. Tali generiche contestazioni pertanto non richiedono alcun puntuale esame da parte di questo collegio non apparendo alla base di alcuna specifica domanda. D'altro canto per completezza va osservato che l'ulteriore richiesta di risarcimento di complessivi Euro 500,00 a titolo di danno da disservizio appare correlata allo specifico episodio contestato riferito alla dipendente Pi..

Tuttavia ove la stessa fosse stata, per ipotesi, formulata per inefficienza dell'azione amministrativa sotto un profilo generale in virtù di una complessiva condotta irregolare e non adeguata della dirigente (come adombrato dalla nota 15.3.2011 a firma di alcuni magistrati) dovrebbe essere evidentemente respinta per assoluta genericità e carenza di descrizione degli elementi costitutivi della presunta ipotesi di illecito erariale.

Quanto invece alla richiesta risarcitoria per danno da disservizio inerente alla vicenda sfociata nel rimprovero verbale annullato con la sentenza n. 1285 del 9.11.2011 occorre osservare che la Procura ha prospettato tale voce di danno "consistente nel disservizio cagionato dai fatti in questione, inteso come inefficienza dell'azione amministrativa ed utilizzo di energie lavorative pubbliche per attività non comportanti utilità per la Pubblica Amministrazione". La suddetta richiesta fa peraltro generico riferimento ad inefficienza amministrativa ed impiego di energie non comportanti utilità senza peraltro procedere alla puntuale individuazione e descrizione dei concreti contenuti della suddetta voce di danno e del sotteso illecito. Conseguentemente stante la genericità della richiesta, neppure suffragata da puntuali elementi probatori, la stessa non può trovare accoglimento. In conclusione la convenuta va condannata all'importo capitale di Euro 1.638,00 oltre rivalutazione monetaria, e gli interessi legali della somma rivalutata dalla data della pubblicazione della sentenza sino soddisfo. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale della Regione Toscana - definitivamente pronunciando sulla domanda proposta dal Procuratore Regionale nei confronti della sig.ra Ro. Sc., respinta ogni contraria istanza ed eccezione, condanna il convenuto al pagamento, in favore del Ministero della Giustizia dell'importo di Euro 1.638,00 (milleseicentotrentotto/00) oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi legali sulla somma rivalutata dalla data della pubblicazione della presente sentenza sino all'effettivo soddisfo nonché al pagamento alle spese di giudizio che seguono la soccombenza e vengono determinate nella misura di € 237,72 (Euro duecentotrentasette/72.=)

Così deciso in Firenze, nelle Camere di Consiglio del 2 e 22 dicembre 2015.

L'ESTENSORE

F.to Adriano GRIBAUDO

IL PRESIDENTE

F.to Carlo GRECO

Depositata in Segreteria il 29 marzo 2016

p.Il Direttore di Segreteria

F.to Chiara Berardengo