

Mobbing: quando scatta il danno erariale?

di Paola Briguori

Una **sentenza molto interessante** quella pronunciata dalla sezione siciliana della Corte dei conti, la n. 2028 del 24 marzo 2011.

Oltre che sui diversi profili processuali, i giudici si sono soffermati su una **fattispecie di danno erariale** relativa ad un'ipotesi di mobbing da cui è scaturita una **perdita per l'erario** per essere stata l'**amministrazione costretta a risarcire il danno subito** dal mobbizzato.

Quando il mobbing è causa di danno erariale

In sostanza, il mobbing è causa di danno erariale nel caso in cui il **dipendente “maltrattato”** ottenga dalla sua amministrazione il **risarcimento del danno per le vessazioni subite dai superiori** ovvero nel caso in cui sia la stessa amministrazione a versare una somma in via transattiva tacitando le ulteriori pretese risarcitorie. Il giudice contabile - pur discostandosi in parte dalla originaria domanda risarcitoria - ha aderito alla tesi di fondo e ha accertato che le somme versate al lavoratore dalla sua amministrazione (un Comune siciliano) devono essere rimesse alla stessa dal dirigente che ha tenuto la condotta mobbizzante.

È questa un'**ipotesi di danno indiretto**, di danno cioè prodotto all'amministrazione per effetto di somme che la stessa è stata obbligata a versare per colpa di un suo dipendente a terzi, circostanza che **fa sorgere in capo alla stessa il diritto di rivalsa**, il cui esercizio è affidato alla procura contabile in veste di sostituto processuale. Fondamento del diritto di rivalsa è l'**art. 28 della Costituzione**, nel quale è espressamente previsto che *“I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici”*.

Tale disposizione sul piano civilistico introduce una **responsabilità solidale, diretta e paritaria del dipendente e dello Stato**. Ne deriva che il terzo leso può rivolgersi ad entrambi per esercitare la pretesa risarcitoria: ma è evidente che l'azione sarà rivolta più agevolmente nei confronti dello Stato per ottenere un sicuro soddisfacimento, considerata la certa solvibilità della PA. La scelta del legislatore costituente deve individuarsi evidentemente nella **necessità di dare massima copertura risarcitoria ai terzi danneggiati**, in considerazione del fatto che il pubblico dipendente verso l'esterno si presenta – ed è percepito - come parte dell'amministrazione (*recte*, come l'amministrazione stessa) in cui presta servizio.

Gli **atti a cui fa riferimento l'art. 28** della Carta fondamentale **sono gli atti d'ufficio**, intesi in termini di **omissioni e attività** che il funzionario o il dipendente compie **nell'esercizio dei poteri** che gli spettano in quanto titolare dell'ufficio. In questa accezione sono compresi **anche gli atti compiuti “in occasione dell'ufficio”**, in relazione ai quali presupposto necessario è l'esistenza di un rapporto di servizio fra l'agente che ne è l'autore e l'ente di cui questi fa parte.

Ne consegue che l'**obbligo di risarcimento della pubblica amministrazione sorge solo se intercorre un rapporto di servizio tra questa e l'agente**, che è presupposto necessario per quella "estensione" della responsabilità agli enti pubblici di cui all'art. 28 della Costituzione, e se l'illecito sia stato commesso nell'esercizio delle incombenze inerenti al posto ricoperto.

Come detto, secondo una dottrina autorevole, in difetto di ogni specificazione normativa, tra questi **vi sarebbe concorrenza alternativa e, quindi, paritarietà**, di tal che il danneggiato può rivolgersi (alternativamente o congiuntamente, ma non cumulativamente) – sempre che ne ricorrano le condizioni (e sempre che l'agente sia in colpa perseguibile) – tanto verso l'agente che verso l'amministrazione, salvo a quest'ultima il diritto di pretendere a sua volta dall'agente il ristoro per il sacrificio patrimoniale subito per soddisfare l'obbligo di risarcimento da lui provocato.

Il **principio della solidarietà passiva** previsto dalla Carta costituzionale è poi stato ripreso dagli **artt. 22 e seguenti del Dpr 10 gennaio 1957 n. 3**, della cui vigenza non si dubita neppure dopo la c.d. privatizzazione del pubblico impiego, in considerazione del richiamo espresso effettuato dall'art. 55, comma 2, del Dlgs 30 marzo 2001 n. 165, come modificato di recente dal comma 1 dell'art. 68 del Dlgs 27 ottobre 2009 n. 150, secondo cui resta "*ferma la disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile*". Il citato art. 22, inserito nella rubrica "*responsabilità verso terzi*", prevede la **personale responsabilità dell'impiegato che cagioni ad altro un danno ingiusto**, che deve intendersi il danno derivante da ogni violazione dei diritti di terzi commessa con dolo o colpa grave.

È fin troppo evidente la sostanziale **differenza sussistente tra i criteri di imputazione della responsabilità del dipendente e quelli di imputazione della pubblica amministrazione**: il primo risponde solo se si ravvisa almeno la colpa grave, la seconda anche in caso di colpa ai sensi dell'art. 2043 c.c. L'**innalzamento della soglia della punibilità per il lavoratore pubblico** risponde alla logica di alleggerire in generale la responsabilità dei funzionari e dei dipendenti pubblici.

In tale evenienza, peraltro, **l'indagine del giudice contabile** per accertare i fatti causativi della *deminutio patrimonii* non si riduce nell'adesione alle risultanze del giudicato civile – ove vi sia stato - ma **si basa sempre su una rilettura della fattispecie** al fine di formare un suo libero convincimento. A parte la differenza sul piano dell'elemento psicologico, possono rilevarsi anche **forti difformità sulla quantificazione del danno risarcibile**, da cui deriva che non sempre la rivalsa fa *incassare* alla PA quanto ha versato ai terzi danneggiati. Nell'**azione susseguente di rivalsa per danno indiretto**, il giudice contabile - hanno stigmatizzato, proprio, i giudici siciliani - dovrà, al fine di addivenire ad una sentenza di condanna nei confronti degli amministratori che hanno agito, **individuare la colpa grave dell'agente pubblico** e, successivamente, al fine di assicurare una corretta quantificazione della condanna, dovrà valutare l'eventuale vantaggio comunque conseguito dall'amministrazione o dalla comunità di riferimento, con il comportamento, pur per altri versi dannoso, da lui tenuto, potendo, inoltre, ricorrere **anche all'applicazione del potere riduttivo**.

Non deve essere sottaciuto che il giudice contabile "*ove giunga a pronunce diverse da quelle prese del giudice ordinario, deve adeguatamente e puntualmente motivarle, anche in specifico riferimento alla diversa ricostruzione, interpretazione o valutazione dei fatti di causa comuni e del relativo materiale probatorio*" (Corte conti, sez. III appello, n. 623/2005).

Ne deriva che **i due giudici possono giungere a una diversa conclusione**.

Il caso di specie è, appunto, espressione della richiamata disciplina, poiché la Corte arriva alla conclusione di ritenere **responsabile del danno il superiore del dipendente vittima di mobbing** per una somma pari a un terzo di quella versata allo stesso dall'amministrazione.

I fatti da cui ha tratto origine il danno erariale

Era accaduto che **la vittima del mobbing**, un impiegato della polizia municipale di un paese della Sicilia - qualifica D1, vigile urbano più anziano ed alto in grado al momento in servizio – **si era visto trasferire più volte e, da ultimo, negare il posto di comandante** dei vigili urbani al momento della vacanza del posto per le dimissioni volontarie del titolare ovvero la reggenza dello stesso che era assegnata *ad interim* al segretario generale.

Costui **si era rivolto al giudice del lavoro** per essere reintegrato nel suo posto che gli era stato sottratto e successivamente per ottenere il riconoscimento del suo diritto al risarcimento dei danni per condotta, a suo dire mobbizzante, tenuta nei suoi confronti dall'amministrazione comunale. Il ricorso, in cui venivano descritti **episodi di mortificazione, di emarginazione ed isolamento** tenuti nei suoi confronti, era accolto e l'amministrazione comunale era condannata al risarcimento dei danni.

Numerose erano state le vessazioni:

- la **mancata attribuzione delle funzioni** indicate nella sentenza del giudice del lavoro;
- la **collocazione del dipendente in locali distaccati** rispetto ai colleghi;
- i **diversi episodi di mortificazione** posti in essere dei confronti dello stesso, descritti nella sentenza di condanna per mobbing;
- **mancata inclusione nei turni** e nello svolgimento di mansioni che assicurino la percezione di diverse indennità.

La **Corte d'appello di Catania** aveva **riformato la sentenza del primo giudice**, confermando tra l'altro l'impossibilità, già riconosciuta dal giudice di primo grado, di rimuovere il vice comandante dei vigili urbani dalle sue funzioni, e riconoscendo come unico limite a tale divieto, l'incompatibilità ambientale, innegabilmente emersa dai fatti di causa e, pertanto, in riforma della sentenza di primo grado, aveva **ritenuto legittimo il trasferimento del dipendente leso**.

Il **Comune**, in ogni caso, aveva deciso di **non impugnare la sentenza di condanna per mobbing e di addivenire, quindi, ad una transazione** con la parte vincitrice al solo fine di dilazionare il pagamento, successivamente avvenuto con l'approvazione di un debito fuori bilancio.

La decisione del giudice contabile

La Corte dei conti ha **individuato un unico responsabile**, assolvendo il sindaco e il direttore generale. Come detto, il responsabile è stato identificato **nel diretto superiore della parte lesa**, sulla scorta di una serie di prove schiaccianti che hanno permesso di accertare la chiara volontà di questi di volere vessare il suo subalterno con l'intento anche di eludere il giudicato del giudice del lavoro che aveva disposto la sua reintegrazione.

Altamente probante (e oltremodo imbarazzante) era stato l'episodio della **riunione** appositamente convocata dal comandante stesso **in un bar di un'area di servizio** al fine di informare, in un luogo

ben lontano dalla sede di lavoro, gli altri vigili urbani in servizio presso il Comune dell'imminente rientro del vice comandante mobbizzato presso il settore Polizia municipale. In quell'occasione costui aveva informato i colleghi del fatto che questi non avrebbe però preso servizio presso il Comando, ma presso i locali del Palazzo di città; li aveva invitati poi a non prendere ordini da questi, sebbene loro superiore, e di rivolgersi sempre a lui.

La **scelta di collocarlo presso uffici diversi** da quelli del Comando rispondeva a un **intento altamente persecutorio**: il mobbizzato, pur rientrato nel settore di Polizia municipale, era stato, di fatto, isolato presso locali diversi da quelli del Comando; non gli era stata fornita una stanza né l'attrezzatura idonea per lavorare ed i locali a lui destinati ospitavano, al momento del suo arrivo, una mostra di *decoupage* che era durata per tutta l'estate. Dopo oltre un biennio, non era stato ancora dotato di una divisa e dell'arma; **non aveva, rispetto alle unità di personale a lui sottoposte, alcun potere**, ingerendo il dirigente superiore anche sulla gestione delle stesse unità.

L'**atteggiamento persecutorio e discriminatorio** si era rivelato in sede di valutazioni del personale. Al dipendente, infatti, il suo superiore, nella qualità di dirigente del servizio, aveva dato **punteggi di valutazione quasi pari allo zero** cioè, a suo dire, in ragione di alcune ripetute assenze dal posto di lavoro. Era emerso che - sulla base di testimonianze - il dirigente aveva "*ritoccato* le valutazioni assegnate in modo tale da determinare un esiguo valore totale assegnato [...]".

Il **disegno discriminatorio posto in essere dal mobber** si era **spinto sino all'idea di isolare il mobbizzato dai suoi colleghi**. Rappresentativo era stato l'episodio dato dalla trasferta ad Avola per rendere testimonianza innanzi al Tribunale di alcuni vigili urbani. In quella occasione al solo mobbizzato era stato riservato inspiegabilmente un mezzo di trasporto diverso dagli altri. Così mentre tutti i colleghi viaggiavano insieme su di un'auto, questi viaggiava isolato su di un'auto diversa.

Pur se quelli richiamati erano **singoli episodi**, la Corte è giunta al convincimento di ritenerli **tutti collegati in quanto parte di un disegno vessatorio e discriminatorio** ordito dal superiore al solo fine di distruggere psicologicamente e annichilire il suo subalterno. Ciò in linea con i principi della Cassazione (sez. un., 4 maggio 2004, n. 8438; 29 dicembre 2005, n. 19053), secondo al quale, al fine di valutare una condotta come mobbizzante, non deve guardarsi ai singoli atti posti in essere, che potrebbero rivelarsi anche intrinsecamente legittimi, ma allo **specifico intento di chi li ha posti in essere ed alla sua protrazione nel tempo**, che distingue detta condotta mobbizzante, anche da singoli atti illegittimi. I principi esposti dalla Suprema corte sono utili ai fini della corretta valutazione dei fatti posti alla base della vicenda in esame.

Alla luce di ciò, secondo la Corte, il **complessivo comportamento tenuto dal mobber** denota una **condotta non orientata ad assicurare una sana gestione della cosa pubblica**, bensì di una condotta sprezzante dei più elementari principi di correttezza e efficienza dell'azione amministrativa, palesemente finalisticamente orientata alla realizzazione di interessi personali anziché all'attuazione del pubblico interesse e, come tale, quindi, gravemente colposa.

La Corte ha fatto, peraltro, **ricorso all'esercizio del potere riduttivo** richiamando a giustificazione il clima altamente conflittuale, chiaramente manifestatosi sin dall'inizio dell'intera vicenda, che avrebbe inasprito i rapporti fra i protagonisti della vicenda.

Paola Briguori, magistrato della Corte dei conti