

DEQUALIFICAZIONE – USO ABNORME DEL POTERE DIRETTIVO MOBBIING.

TRIBUNALE DI TRIESTE 10 DICEMBRE 2003.

Giud. Carlesso; Ric. Pes; Resistenti Camera di Commercio della Provincia di Trieste – Flaminio.

Dipendente da ente locale – camera di commercio – funzionario capo servizio – utilizzazione in mansioni non conformi all'inquadramento – ripetute vessazioni – contestazioni disciplinari non seguite da provvedimento – uso abnorme del potere direttivo – mobbing – sussiste – diritto al risarcimento del danno nei confronti dell'ente – sussiste – responsabilità solidale del segretario generale – sussiste.

Viola l'articolo 2087 del codice civile l'ente pubblici che omette di salvaguardare la professionalità, il ruolo, la dignità personale, la salute del proprio funzionario, consentendo al superiore – segretario generale di continuare e perseverare nell'illecita condotta persecutoria nei confronti del sottoposto. Le conseguenze del danno devono ritenersi molteplici in quanto relative alla potenzialità economica (danno patrimoniale puro), alla salute psicofisica (danno biologico e morale), alla dimensione professionale (danno d'ordine professionale e d'immagine). Con riguardo al danno professionale la quantificazione del danno avviene riguardo ad una percentuale delle retribuzione mensile che nel caso in esame, considerata la gravità della condotta attuata, è determinata equamente nella misura del 100% della retribuzione mensile. La responsabilità dell'ente pubblico è piena e duplice, contrattuale ai sensi degli articolo 2087 e 1228 del codice civile, ed extracontrattuale in base agli articoli 2043 e 2049 del codice civile, è indiretta (per fatto del proprio dipendente) è diretta per fatto (omissivo) proprio. Ad essa si aggiunge in veste solidale quella del segretario generale.

NOTA

Un funzionario dipendente dalla camera di commercio della Provincia di Trieste, dopo una significativa progressione di carriera, assumeva la categoria D-4 dell'attuale CCNL ENTI LOCALI, corrispondente alla precedente ottava qualifica funzionale con il ruolo di capo servizio da cui dipendevano diversi importanti uffici.

A seguito di mutamenti del vertice politico ed amministrativo dell'ente, subiva una graduale riduzione delle proprie mansioni, accompagnata dall'esplorazione del potere direttivo in termini del tutto anomali e vessatori.

In sintesi al predetto funzionario erano affidati compiti o privi di contenuti o addirittura di per sé forieri di esiti negativi, si ritrovava a dipendere da personale già subalterno, era privato di ogni dipendenza gerarchica e delle attività di docenza e consulenza che sin prima aveva svolto nell'interesse dell'ente. Era inoltre privato di importanti incarichi retribuiti collaterali alla funzione. Nel contempo, il subentrato segretario generale gli imponeva obblighi ed adempimenti privi di serie finalità, obbligandolo a relazioni del tutto inutili sulla propria attività, notificandogli contestazioni disciplinari che poi regolarmente non avevano esito, negandogli all'ultimo momento le ferie, trasferendolo in un ufficio del tutto inadeguato rispetto al lavoro ed alla posizione ricoperta. Il Tribunale di Trieste, ricostruita in termini analitici la vicenda e dopo una complessa istruttoria, dichiarava la sussistenza di una condotta dell'ente definita espressamente quale "mobbing" condannando in solido ad adeguato risarcimento l'ente datore di lavoro ed il suo segretario generale.

La sentenza appare d'interesse, perché tratta di un rilevante caso di "mobbing" nell'ambito di un ente locale.

In tale ambito, la fattispecie ormai nota con il nome di "mobbing" si intreccia ed arricchisce con tematiche ed istituti propri di tale settore.

Il fenomeno del "mobbing" viene spesso impropriamente identificato con il demansionamento del dipendente. In realtà quest'ultimo fenomeno, se quasi sempre si accompagna all'attività mobbizzante, costituisce già di per sé un illecito sul piano contrattuale sanzionato autonomamente dall'articolo 2103 del codice civile (Tullini, Mobbing e rapporto di lavoro – RIDL, I, 251, 268). Nella

sentenza annotata invece la fattispecie del "mobbing" è compiutamente inquadrata quale complesso articolato di condotte che autonomamente possono o meno essere sanzionabili. (Amato, Casciano, Lazzeroni, Loffredo, Il Mobbing, Giuffrè, 2002).

Va subito sottolineato come in ambito locale, successivamente all'emanazione della legge Costituzionale n.3 del 18.10.2001, si sia cercato di prevenire il fenomeno anche attraverso l'emanazione di apposita normativa regionale.

La regione Lazio emanava la legge n.16 dell'11 luglio 2002 (disposizioni per prevenire e contrastare il mobbing nei luoghi di lavoro). La Corte Costituzionale con la sentenza n.359/2003 dichiarava l'illegittimità costituzionale della normativa, in quanto concretizzandosi la fattispecie del mobbing nella violazione dell'articolo 2087 del codice civile, la relativa disciplina rientrava nella materia dell'ordinamento civile che l'articolo 117 della costituzione riserva alla potestà dello stato, anche dopo la modifica in senso federalista del titolo quinto della costituzione.

Nell'ambito del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, nonostante l'attività di gestione del personale non sia più funzionalizzata al perseguimento di interessi pubblici, la fattispecie del mobbing propone qualche ulteriore problematica.

La sentenza che si annota individua dei limiti agli ampi poteri che permettono al datore di lavoro la modifica anche unilaterale delle condizioni del contratto, nell'ambito del potere direttivo che compete all'imprenditore anche in forza del principio di libertà dell'iniziativa economica contenuto nel dettato costituzionale. (Cassazione 28.12.1999 n.14621 RIDL 2000,II,738)

Detti poteri, per evitare fattispecie di responsabilità come quella in esame, debbono in ogni caso esercitarsi in maniera coerente con la causa giuridica del rapporto instaurato.

Tali principi sono ormai individuabili anche nel rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici in quanto l'attività di gestione del personale non appare più funzionalizzata al perseguimento di un interesse pubblico.

Ci si chiede però, se nell'ambito di un rapporto di lavoro con un ente pubblico locale l'ulteriore principio costituzionale rinvenibile nell'articolo 97 che stabilisce regole di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione e dove specifica norme di legge e di riforma, come gli articoli 1 – 2 – 7 del DLGS 165/2001 impongono una gestione delle risorse umane improntata a criteri di efficienza, economicità, valorizzazione della formazione e aggiornamento del personale, comportino comunque dei limiti più marcati alla gestione del personale.

Correttamente il giudice collega la fattispecie a precise del norme del codice civile ormai pacificamente applicabili al rapporto di lavoro con l'ente pubblico. Ciò non significa però che il rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, in assenza di connessioni strette con il principio di libertà di impresa, possa identificarsi in un vincolo causale più attento alle esigenze di valorizzazione e formazione delle risorse umane.

L'affermazione da parte del Tribunale di Trieste di una responsabilità solidale tra l'ente ed il suo segretario generale, induce ad un ulteriore serie di osservazioni connesse alla particolarità della materia nell'ambito di un ente pubblico locale. Ci si chiede in proposito se alla responsabilità affermata dal Tribunale, possano aggiungersi forme di responsabilità tipiche della funzione pubblica espletata dal dirigente dell'ente.

Va ricordato che anche in forza dell'articolo 28 della costituzione è sancita la diretta responsabilità del funzionario pubblico in quanto detta attività si manifesti come esplicazione dell'attività dell'ente stesso con la specifica volontà di abusare della propria funzione (Mele, la responsabilità dei dipendenti e degli amministratori pubblici, Giuffrè, 2000, 68). La norma costituzionale trova applicazione ed estensione negli articoli 22 e 23 del DPR 10 gennaio 1957 n.3 e nelle specifiche ipotesi di responsabilità penale del dipendente pubblico.

Infatti, l'attività illecita del dirigente perpetrata nei confronti del lavoratore potrebbe teoricamente ipotizzare reati tipici della funzione come l'abuso d'ufficio.

In realtà, la riforma del lavoro pubblico ha modificato in radice i poteri del dirigente nei confronti dei propri dipendenti, egli infatti non dispone più di poteri di tipo autoritativo, bensì di poteri di fonte pattizia (Poti, LPA 5/2000, 949).

In sostanza, quello che prima era definito come potere autoritativo, diviene ora potere direttivo. In tal modo, un trasferimento, un procedimento disciplinare, una scelta di un candidato a selezione per l'accesso ad una qualifica superiore, una modifica della mansione e del luogo della prestazione, un licenziamento, sono atti di gestione che trovano fondamento nel contratto di lavoro e rinvengono la loro prevalente disciplina nel contratto collettivo, venendo così meno ogni

funzionalizzazione dell'attività di gestione. In tal modo per una omessa promozione di soggetto avente diritto sulla base dei criteri previsti dal contratto collettivo, si potrà agire nei confronti del dirigente, solo mediante la tutela antidiscriminatoria di diritto comune. (Mainardi LPA, 5/2000, 953). Resta inteso che a carico del funzionario che ha agito in maniera illecita potranno concorrere forme ordinarie di reato quali lesioni, ingiurie ecc., potrà altresì ipotizzarsi la responsabilità disciplinare, nonché la specifica responsabilità disciplinare prevista dall'articolo 21 del DLGS 165/2001 come fattispecie diversa rispetto a quella disciplinare.

Va ricordato inoltre, come soprattutto nell'ambito degli enti locali la contiguità tra vertici politici ed amministrativi sia un fatto costante che non sempre facilita una corretta gestione delle risorse umane.

Il principio di separazione delle competenze tra politica ed amministrazione trova fondamento nel testo costituzionale e rappresenta un'attuazione del principio di imparzialità dell'amministrazione sancito dall'articolo 97 della Costituzione. Esso è altresì riaffermato dalla legge 23 ottobre 1992 n.421 (delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza, di finanza territoriale) dove si prevede l'esclusivo affidamento alla dirigenza della gestione delle risorse umane. Come tale esso costituisce uno dei pilastri della riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e costituisce cardine fondamentale della riforma come tale imposto anche alle amministrazioni locali.

Caratteristiche alquanto simili rispetto all'episodio oggetto della sentenza in esame, si riscontrano in analoga vicenda di vessazioni sul lavoro perpetrate nell'ambito di un comune trattata da recente giurisprudenza di merito (Tribunale di Tempio Pausania dd. 10.7.2003 Guida al Lavoro – 2003 con testo integrale). La questione riguarda una dipendente con la qualifica di vigile urbano. Il giudice nel caso di specie, ha ritenuto sussistere la fattispecie del "mobbing" relativamente ad una serie di condotte reiterate da un sindaco allo scopo ingiusto di danneggiare, emarginare la dipendente. In termini concreti, il sindaco aveva ostacolato in maniera anomala ed ingiustificata l'ottenimento dalla prefettura della qualifica di agente di PS per la ricorrente, le aveva irrogato con presupposti del tutto generici la sanzione della censura, l'aveva adibita a compiti esclusivi di polizia amministrativa, l'aveva confinata in un ufficio isolato e scarsamente confortevole, le negava lo svolgimento dello straordinario, la sottoponeva ad una anomala pressione disciplinare e direttiva, le rigettava un'istanza di mobilità. Nel corso dell'istruttoria emergeva come la dipendente avesse dato adito alle recriminazioni del sindaco, perché intratteneva rapporti cordiali con componenti della cessata giunta. Nel caso di specie la condanna aveva riguardato esclusivamente il comune in persona del sindaco e non direttamente quest'ultimo come nella sentenza oggetto di nota.