

**Tribunale di Bari – sez. lavoro**  
**Sentenza 16 aprile 2014**

**Svolgimento del processo e motivi della decisione**

Con ricorso depositato il 14.02.2013 ai sensi dell'art. 1, comma 51 della L. n. 92 del 2012, l'Agenzia delle Entrate conviene in giudizio F.A. chiedendo di annullare l'ordinanza del Tribunale di Bari del 10.01.2013 e di confermare la legittimità del licenziamento intimato al F. con nota del 23.08.2012, con vittoria di spese.

Si costituiva in giudizio il F., eccependo preliminarmente la inammissibilità del ricorso e chiedendo, nel merito, il rigetto dello stesso.

Dall'esame degli atti giudiziali e dalla documentazione prodotta si evince che il F. è dipendente della Agenzia delle Entrate-Direzione regionale della Puglia a far tempo dal 28.12.1994, in qualità di Funzionario, Area III, fascia retributiva F5, presso l'ufficio "Fiscalità delle Imprese e Finanziaria"; che all'opposto con nota del 9.05.2012 veniva contestata una serie di inadempimenti riassumibili in due distinte tipologie di condotte ascrivibili da un lato alla pendenza di un procedimento penale e dall'altro al presunto svolgimento di attività libero professionale non autorizzata; che, a seguito della contestazione disciplinare e della successiva audizione, con nota del 23.08.2012 veniva irrogato al F. il licenziamento per giusta causa; che con nota del 10.09.2012 il F. impugnava il licenziamento subito, contestando, in particolare la incompetenza del Direttore regionale delle Entrate a comminare il provvedimento espulsivo; che il giudizio ex art. 1, comma 48 e ss, della L. n. 92 del 2012 si concludeva con una ordinanza di accoglimento del ricorso che accertava la nullità del licenziamento impugnato e, per l'effetto, condannava la Agenzia delle Entrate a reintegrare il F. nell'originario posto di lavoro ed a corrispondergli le retribuzioni mediotempore maturate.

Il ricorso in opposizione è infondato e, pertanto, merita di essere rigettato.

Preliminarmente va disattesa la eccezione dell'opposto che sostiene la inammissibilità del ricorso per la mancata produzione in giudizio della copia autentica del provvedimento impugnato in applicazione dell'art. 347, secondo comma, c.p.c.

Orbene l'art. 347, secondo comma c.p.c. prescrive all'appellante l'onere di inserire nel proprio fascicolo copia della sentenza appellata.

In disparte la considerazione della idoneità della semplice copia della sentenza appellata a soddisfare il requisito prescritto dalla disposizione citata ( Cfr. ex multis Cass. 29.01.2003 n. 1302, Cass. 14.04.2005 n. 7745), va osservato che la norma invocata dall'opposto è inapplicabile al procedimento de quo che non è fatto assimilabile concettualmente al giudizio di appello.

La norma ex art. 1, comma 51, della L. n. 92 del 2012 contiene un esplicito rinvio, nel disciplinare il giudizio di opposizione, alla necessità del rispetto del rito e dei requisiti di cui all'art. 414 c.p.c.: è evidente che con il ricorso in opposizione non è stato instaurato un giudizio di appello che, peraltro, nell'ambito del procedimento in questione, è

espressamente disciplinato dal successivo comma 58 che statuisce che " contro la sentenza che decide sul ricorso è ammesso reclamo davanti alla corte di appello".

Ugualmente infondata è l'eccezione di tardività del ricorso formulata dall'opposto, in quanto dalla documentazione prodotta si evince che la comunicazione di avvenuto deposito della ordinanza impugnata è stata ricevuta dalla Agenzia delle Entrate in data 23.01.2013, mentre il ricorso in opposizione è stato depositato in cancelleria in data 14.02.2013, ossia entro il ventiduesimo giorno dalla avvenuta comunicazione del provvedimento.

Passando all'esame del merito della vicenda, va integralmente condivisa la impalcatura motivazionale della ordinanza impugnata.

L'art. 55 bis c.p.c. della L. n. 165 del 2001 statuisce che "per le infrazioni di minore gravità, per le quali e' prevista l'irrogazione di sanzioni superiori al rimprovero verbale ed inferiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per piu' di dieci giorni, il procedimento disciplinare, se il responsabile della struttura ha qualifica dirigenziale, si svolge secondo le disposizioni del comma 2. Quando il responsabile della struttura non ha qualifica dirigenziale o comunque per le infrazioni punibili con sanzioni piu' gravi di quelle indicate nel primo periodo, il procedimento disciplinare si svolge secondo le disposizioni del comma 4. Alle infrazioni per le quali e' previsto il rimprovero verbale si applica la disciplina stabilita dal contratto collettivo.

Il responsabile, con qualifica dirigenziale, della struttura in cui il dipendente lavora, anche in posizione di comando o di fuori ruolo, quando ha notizia di comportamenti punibili con taluna delle sanzioni disciplinari di cui al comma 1, primo periodo, senza indugio e comunque non oltre venti giorni contesta per iscritto l'addebito al dipendente medesimo e lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato, con un preavviso di almeno dieci giorni. Entro il termine fissato, il dipendente convocato, se non intende presentarsi, puo' inviare una memoria scritta o, in caso di grave ed oggettivo impedimento, formulare motivata istanza di rinvio del termine per l'esercizio della sua difesa. Dopo l'espletamento dell'eventuale ulteriore attivita' istruttoria, il responsabile della struttura conclude il procedimento, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro sessanta giorni dalla contestazione dell'addebito. In caso di differimento superiore a dieci giorni del termine a difesa, per impedimento del dipendente, il termine per la conclusione del procedimento e' prorogato in misura corrispondente. Il differimento puo' essere disposto per una sola volta nel corso del procedimento. La violazione dei termini stabiliti nel presente comma comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa.

Il responsabile della struttura, se non ha qualifica dirigenziale ovvero se la sanzione da applicare e' piu' grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, trasmette gli atti, entro cinque giorni dalla notizia del fatto, all'ufficio individuato ai sensi del comma 4, dandone contestuale comunicazione all'interessato. Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari ai sensi del comma 1, secondo periodo. Il predetto ufficio contesta l'addebito al dipendente, lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, istruisce e conclude il procedimento secondo quanto previsto nel comma 2, ma, se la sanzione da applicare e' piu' grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, con applicazione di termini pari al doppio di quelli ivi stabiliti e

salva l'eventuale sospensione ai sensi dell'articolo 55-ter. Il termine per la contestazione dell'addebito decorre dalla data di ricezione degli atti trasmessi ai sensi del comma 3 ovvero dalla data nella quale l'ufficio ha altrimenti acquisito notizia dell'infrazione, mentre la decorrenza del termine per la conclusione del procedimento resta comunque fissata alla data di prima acquisizione della notizia dell'infrazione, anche se avvenuta da parte del responsabile della struttura in cui il dipendente lavora. La violazione dei termini di cui al presente comma comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa".

Una lettura attenta della disposizione in esame mette in evidenza, secondo questo Giudice, gli elementi decisivi per interpretare in modo corretto la problematica che ci occupa: da un lato la dicotomia soggetto-ufficio presente nella delineazione del "responsabile della struttura" per la contestazione ed irrogazione delle sanzioni più blande e nella attribuzione all' "ufficio competente per i procedimenti disciplinari" della trattazione dei procedimenti inerenti le sanzioni disciplinari maggiormente afflittive e dall'altro lato la utilizzazione del termine "competente" solo ed esclusivamente con riferimento all' "ufficio per i procedimenti disciplinari".

La norma applicata nella controversia in esame, nonché la previgente previsione di cui all'art. 55 del D.Lgs. n. 165 del 2001, in vigore dal 24.05.2001 al 15.11.2009, si atteggiano in un'ottica riformatrice rispetto alla regolamentazione ex artt. 100-123 del t.u. n. 3/1957 sostituendo alla "commissione di disciplina" "l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari".

Con tali disposizioni è stata riformata la regolamentazione del D.P.R. n. 3 del 1957, al fine di superare il macchinoso e farraginoso procedimento disciplinare previgente nel pubblico impiego, in virtù del quale gli accertamenti "del caso" erano effettuati dal "capo dell'ufficio", che rimetteva gli atti all'ufficio del personale, che a sua volta eseguiva gli "accertamenti preliminari" e rimetteva gli atti al "competente capo dell'ufficio" (articolo 103 D.P.R. n. 3 del 1957). Infine gli atti erano trasmessi alla "commissione di disciplina" (articolo 148 D.P.R. n. 3 del 1957), che poteva dichiarare la mancanza di addebiti ovvero proporre la sanzione, che poteva essere solo più e non meno favorevole per l'impiegato (articolo 114 D.P.R. n. 3 del 1957).

La nuova regolamentazione del procedimento disciplinare, improntata alla necessità di semplificare il procedimento disciplinare, si fonda essenzialmente sull'u.c.p.d., in cui si concentrano, salvo le residue attribuzioni devolute al capo della struttura, tutte le attribuzioni in materia disciplinare.

Infatti in dottrina si è parlato di "sua monofunzionalità rispetto al resto dell'apparato amministrativo" preferibile per una maggiore garanzia di imparzialità rispetto al settore del "lavoro privato" che cumula nel datore di lavoro le funzioni di "accusatore", "istruttore" e "giudice sanzionante la pena privata".

Dall'interpretazione del dato normativo si evince, quindi, che l'u.c.p.d. costituisce l'organo competente a irrogare le sanzioni disciplinari, con la eccezione di quelle meno gravose; che deve essere individuato dall'ente in modo istituzionale, ossia a prescindere e, comunque, anteriormente rispetto ad uno specifico procedimento disciplinare; che tutte le fasi del procedimento disciplinare sono svolte esclusivamente dall'u.c.p.d. (che, testualmente e a conferma dell'esclusività di tale competenza, "contesta l'addebito", "istruisce il procedimento disciplinare" e "applica la sanzione"), mentre il capo della struttura in cui il

dipendente lavora si limita a "segnalare" l'asserito addebito del dipendente all'u.c.p.d., che potrà, poi, anche ritenere di non iniziare il procedimento disciplinare con la notifica della contestazione come è confermato dalla distinzione ex lege della "segnalazione", atto interno non avente un rilievo disciplinare vero e proprio, rispetto alla "contestazione" costituente, invece, il primo atto del procedimento disciplinare.

Il procedimento disciplinare instaurato da un soggetto o un organo dell'ente diverso dall'u.c.p.d. è illegittimo e, pertanto, la sanzione irrogata a seguito di un procedimento come tale illegittimo è viziata di nullità, in quanto il provvedimento è stato adottato in violazione di norma di legge inderogabile sulla competenza: in questa ipotesi, infatti, la norma determinatrice di competenza è espressione non solo di tecnica organizzativa, ma anche di una esigenza di giustizia, dal momento che il legislatore ha stabilito che solo un determinato organo si trova nelle condizioni di poter rettamente iniziare e decidere in ordine ad un determinato provvedimento disciplinare, con la conseguenza che lo stesso provvedimento, se compiuto da altro organo o soggetto o struttura dell'ente, si connota di patente illegittimità ed i suoi effetti dovranno essere eliminati mediante il suo annullamento: non rientrando, infatti, la norma sulla competenza nell'ambito di una norma permissiva suppletiva o minus quam perfecta, il consequenziale accertamento della sua inderogabilità o imperatività non può che comportare l'applicazione del primo comma dell'art. 1418 cod. civ. (con "rinvio" dall'art. 1324 cod. civ.) dell'atto o provvedimento adottato da organo o soggetto dell'ente ex lege non competente. ( Cfr. sul punto Cass. 2168/2004; Cass. 10600/2004):

Tali principi debbono valere per tutti i procedimenti e i provvedimenti disciplinari ricadenti nel perimetro applicativo della previsione legislativa e, pertanto, non possono essere derogati dalla contrattazione collettiva o dalla potestà regolamentare degli Enti ( Cfr. Cass. 16190/2011) e ciò, in linea generale, per il principio gerarchico delle fonti e, in particolare, con riferimento a quanto disposto dall'articolato normativo che riserva alla contrattazione collettiva la possibilità di "definizione della tipologia e dell'entità delle infrazioni", competenza, quindi, limitata a tale specifico ambito e che non può essere arbitrariamente estesa all'individuazione del soggetto competente alla gestione di ogni fase del procedimento disciplinare se non a patto di una patente violazione della norma inderogabile contenuta nell'art. 55 bis.

Se la disposizione normativa istituisce una dicotomia "responsabile della struttura - ufficio competente per i procedimenti disciplinari" graduata sulla base della maggiore o minore afflittività delle sanzioni disciplinari, ciò vuol significare che i procedimenti disciplinari che culminano con le sanzioni più gravi devono essere gestiti da un ufficio specifico che deve occuparsi esclusivamente di tali atti: pertanto, nell'ambito della compagine organizzativa, l'ufficio per i procedimenti disciplinari deve presentare una sua specifica autonomia rispetto a tutti gli altri uffici, organi e soggetti presenti nella Amministrazione. Peraltro la utilizzazione del termine "ufficio" in contrapposizione alla figura del "responsabile della struttura" non può non essere interpretata se non come organo collegiale, in quanto il legislatore ha ritenuto che i procedimenti che possono sfociare nei provvedimenti disciplinari più gravosi debbono essere attribuiti ad un organo composto da più persone fisiche. La complessità della vicenda da esaminare che può portare, come nel caso che ci occupa, alla espulsione del lavoratore dal consesso lavorativo, si sposa necessariamente con la necessità di una maggiore ponderazione degli elementi fattuali e giuridici, ponderazione che è assicurata dalla riflessione e dal confronto di più soggetti. Sul punto occorre citare a sostegno di tale opzione ermeneutica un passaggio della motivazione della sentenza della Cassazione n. 10600 del 3.06.2004, la quale ha affermato che " la circostanza che, malgrado

tale precedente legislativo, il legislatore (art. 59 D.Lgs. 23 dicembre 1993, n. 29, come sostituito dall'art. 27 del D.Lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, disciplina ora trasfusa nell'art. 55 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165), con la privatizzazione del rapporto di servizio, abbia affidato a ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, il potere di individuare l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari e che la stessa amministrazione in sede regolamentare, non abbia ritenuto (per quanto si desume dalle deduzioni dei ricorrenti) di prevedere il requisito della maggiore anzianità o qualifica per i componenti dell'Ufficio procedimenti disciplinari ben può essere giustificata dalle maggiori garanzie che, comunque, sono assicurate da un organo collegiale precostituito, rispetto al funzionario istruttore del precedente ordinamento (nominato per il singolo procedimento disciplinare)".

Quindi è evidente che la Amministrazione opponente, nel momento in cui individua nel Direttore regionale della Agenzia l'ufficio monocratico che deve occuparsi di tali ipotesi di procedimenti disciplinari, non fa altro che disapplicare surrettiziamente la norma citata che intende perseguire in modo specifico la ratio di evitare che di tali specifici procedimenti disciplinari si occupi il superiore gerarchico del lavoratore. E se è vero che il responsabile dell'ufficio Fiscalità in cui è impegnato il F. è distinto dal Direttore Generale, non vi è dubbio che tra il responsabile dell'Ufficio Fiscalità ed il Direttore Generale vi sia una evidente sovraordinazione gerarchica e che, dunque, dei procedimenti disciplinari più impegnativi e delicati si occupi in sostanza il capo della Amministrazione, ossia il soggetto che secondo la norma citata non possiede i requisiti di imparzialità necessari.

Inoltre va sottolineato il dato che la disposizione normativa di cui all'art. 55bis del D.Lgs. n. 155 del 2001, per avvalorare la caratterizzazione specialistica dell'Ufficio de quo, richiede che lo stesso sia "competente" per i procedimenti disciplinari, ossia deve essere composto da soggetti dalla indubbia preparazione nell'ambito delle problematiche del personale e del contenzioso. Orbene ci si chiede quale possa essere la competenza specifica di un Direttore generale nella materia in questione. Peraltro un contributo ermeneutico a sostegno di tale imprescindibile requisito è dato dallo stesso Prov. del 3 dicembre 2009 del Direttore della Agenzia delle Entrate rubricato " disposizioni in materia di organizzazione interna" che, dopo aver individuato nel Direttore Generale l'ufficio monocratico per i procedimenti disciplinari", dispone che " per lo svolgimento di compiti istruttori e strumentali il titolare dell'ufficio per i procedimenti disciplinari si avvale del personale della propria struttura addetto alla trattazione delle questioni attinenti alla disciplina", ossia del personale del c.d. "Ufficio Contenzioso". E' evidente che tale modello organizzativo, giustificato espressamente da " evidenti ragioni di economicità gestionali", le quali, a dire il vero, non sono facilmente intuibili in una materia così delicata come quella dei procedimenti disciplinari, non solo tradisce inequivocabilmente la assenza di ogni elemento di competenza e specializzazione in capo al Direttore Generale-ufficio monocratico che per le attività di istruzione e strumentali deve necessariamente rivolgersi al " personale ordinariamente addetto alla trattazione delle questioni disciplinari", come peraltro è avvenuto nel caso di specie, ma rappresenta un evidente aggiramento della portata inderogabile della disposizione normativa che per le sanzioni più gravi ha inteso obbligare la Amministrazione alla creazione di un organo collegiale disancorato dagli organi apicali, monofunzionale, autonomo rispetto agli altri uffici che dovrà occuparsi necessariamente di tutte le fasi ( e non solo di alcune) del procedimento disciplinare, ossia della contestazione, della istruzione e della eventuale irrogazione del provvedimento finale.

La evidente violazione di legge che inficia il provvedimento macroorganizzativo del 3.12.2009 giustifica il potere di disapplicazione da parte del giudice ordinario ex art. 63

del D.Lgs. n. 165 del 2001 e rende nullo il licenziamento per la incompetenza del soggetto che in concreto ha contestato l'illecito disciplinare ed ha emesso il provvedimento espulsivo. Nel caso che ci occupa si può ben affermare ( V. sul punto anche la fattispecie simile a quella che ci occupa esaminata dalla sentenza del Tribunale di Bari n. 12826/2013 del 3.12.2013, passata in giudicato) che la " fattispecie sia assimilabile a quella in cui l'Amministrazione non abbia provveduto alla individuazione dell'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari".

La qualificazione in termini di nullità del recesso datoriale e la sua conseguenziale inidoneità ad incidere sulla continuità del rapporto di lavoro rappresentano la conseguenza della applicazione della disposizione di cui all'art. 55 del D.Lgs. n. 165 del 2001 secondo cui " le disposizioni del presente articolo e di quelli seguenti, fino all'articolo 55-octies, costituiscono norme imperative, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile e si applicano ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 2, comma 2, alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, comma 2".

Pertanto il ricorso proposto dalla Agenzia delle Entrate va rigettato, con la conseguente conferma della ordinanza impugnata.

Le spese di lite della presente fase di opposizione, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza dell'opponente.

#### **P.Q.M.**

Il Giudice, Luigi Pazienza, definitivamente pronunciando sulla opposizione alla ordinanza n. 12829/2012 proposta con ricorso depositato il 14.02.2013, nei confronti di F.A., così provvede:

- 1) rigetta la opposizione e, per l'effetto, conferma la ordinanza opposta;
- 2) condanna parte opponente al pagamento delle spese di lite in favore dell'opposto, che liquida in complessivi Euro 3.200,00, oltre IVA, CAP e rimborso forfetario delle spese generali nella misura del 15%, con distrazione in favore dell'Avv. R. Cristini dichiaratosi anticipatario.

Si comunicati.

Così deciso in Bari, il 16 aprile 2014.

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2014.