



REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti Magistrati:

Angelo Bax                      Presidente

Giuseppe di Pietro        Consigliere relatore

Elena Papa                    Consigliere

ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A** n. 265/2023

nel giudizio iscritto al n. 62914 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti di Ghezzi Patrizia, nata ad Arezzo (AR) il 25 aprile 1956 ed ivi residente in viale Mecenate n. 7C, contumace;

esaminati gli atti e i documenti del giudizio;

uditi, all'udienza pubblica del 10 maggio 2023, il relatore e il P.M., nella persona del sost. proc. gen. Fabio Alpini;

ritenuto in

**F A T T O**

Con atto di citazione ritualmente notificato, la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio Ghezzi Patrizia, chiedendone la condanna al risarcimento del danno in favore del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nella misura complessiva di € 6.000,00, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data

dell'evento lesivo e con gli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza di condanna, oltre al pagamento delle spese processuali.

A sostegno della domanda, ha dedotto che, a seguito dell'accesso ispettivo effettuato il 15 maggio 2018 presso la ditta Gold & Art s.r.l., era stata riscontrata la presenza di due rapporti di lavoro, instaurati con i dipendenti Muhammad Wajid e Shahbaz Mohammad, irregolarmente costituiti in assenza della preventiva comunicazione di assunzione, come peraltro confermato in sede di ispezione dal sig. Bashir Youssef, presunto fratello del titolare della ditta. I due rapporti sarebbero stati, infatti, regolarizzati soltanto in un momento successivo, rispettivamente il 18 ed il 17 maggio 2018, con comunicazioni tardive (inviata alle 17:15 del 15.5.2018), come accertato attraverso la banca dati ANPAL – Sistema informatico per le comunicazioni obbligatorie, in data 5 settembre 2018.

La convenuta, quale dipendente dell'Ispettorato del Lavoro di Arezzo, pur essendo assegnataria come "ispettore" principale della pratica, dopo aver verificato il 5 settembre 2018 l'irregolarità della costituzione dei due rapporti di lavoro, sarebbe rimasta inattiva dal successivo giorno 6 fino al 28 luglio 2020, omettendo così di concludere il procedimento mediante l'adozione del verbale di accertamento e notificazione ex art. 14 del D. Lgs. n. 124/2004, con il quale avrebbe dovuto applicare i provvedimenti sanzionatori di cui ai commi 3 e 3 *ter* dell'art. 3 del D.L. n. 12/2002, e successive modifiche e integrazioni, nella misura minima di € 1.500,00 per ciascun lavoratore irregolare. In caso di mancata ottemperanza al verbale di accertamento, ovverosia

di mancato pagamento in misura ridotta, le sanzioni sarebbero state quantificate nella maggior somma di € 3.000,00 per ciascun rapporto di lavoro irregolare, per un totale di € 6.000,00, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 689/81.

A seguito dell'invito a dedurre, la Ghezzi non ha presentato alcuna osservazione, né ha chiesto di essere sentita personalmente.

A parere del Pubblico Ministero, sussisterebbe un'ipotesi di responsabilità erariale, in quanto la convenuta, quale dipendente dell'Ispettorato del Lavoro, avrebbe cagionato all'Amministrazione un danno riveniente dall'omessa applicazione delle sanzioni, nella misura complessiva di € 6.000,00, tenendo una condotta gravemente colposa consistente nel non istruire e concludere la pratica nell'ampio arco di tempo compreso tra il 6 settembre 2018 ed il 28 luglio 2020.

La convenuta non si è costituita in giudizio, benché ritualmente citata ai sensi dell'art. 140 c.p.c. (v. relata di notifica del 30.12.2022, ricevuta di spedizione in pari data ed avviso di ricevimento del 19.1.2023, dove si dà atto della compiuta giacenza).

All'udienza di discussione, il PM ha insistito per l'accoglimento della domanda, riportandosi a tutte le circostanze di fatto ed a tutte le argomentazioni enucleate in citazione.

Nessuno è comparso per parte convenuta.

Chiusa la discussione, la causa è passata in decisione.

### DIRITTO

In via preliminare, dev'essere dichiarata la contumacia della convenuta Ghezzi Patrizia, che non si è costituita in giudizio benché ritualmente

citata ai sensi dell'art. 140 c.p.c. (v. relata di notifica del 30.12.2022, ricevuta di spedizione in pari data ed avviso di ricevimento del 19.1.2023, dove si dà atto della compiuta giacenza).

Nel merito, la domanda è fondata.

La fattispecie concerne un'ipotesi di responsabilità omissiva (*rectius*, di ritardo nella realizzazione di una condotta attiva doverosa), alla quale è conseguito un danno all'Amministrazione di appartenenza.

In questi casi, *"l'indagine circa l'antigiuridicità della condotta, nella causalità omissiva, si sostanzia nell'accertare se siano state violate regole specifiche secondo un giudizio condotto ex ante (all'epoca dei fatti) ed in termini oggettivi, prescindendo dunque da ogni valutazione soggettiva di conoscenza/conoscibilità del singolo convenuto che attiene, invece, all'indagine sull'elemento psicologico.*

*Solo una volta acclarata l'antigiuridicità del comportamento tenuto, consistente nella violazione di norma di condotta volta a prevenire l'evento verificatosi, potrà procedersi ad accertare l'esistenza del rapporto causa-effetto tra la condotta omissiva del convenuto e l'evento dannoso subito dai terzi, facendo impiego dei principi generali di cui agli articoli 40 e 41 c.p., temperati dal principio della c.d. causalità adeguata o quello simile della c.d. regolarità causale (ex multis: Cass. 1.3.2007; n. 4791; Cass. 6.7.2006, n. 15384; Cass. 27.9.2006, n. 21020; Cass. 3.12.2002, n. 17152; Cass. 10.5.2000 n. 5962), secondo i quali ciascuno è responsabile soltanto delle conseguenze della sua condotta, attiva o omissiva, che appaiono sufficientemente prevedibili al momento nel quale ha agito,*

*escludendosi in tal modo la responsabilità per tutte le conseguenze assolutamente atipiche o imprevedibili.*

*In particolare, l'accertamento del rapporto di causalità omissiva passa attraverso l'enunciato "controfattuale" che pone al posto dell'omissione il comportamento alternativo dovuto, onde verificare se la condotta doverosa avrebbe evitato il danno lamentato dal terzo" (così, da ultimo, Sez. II Centr., sent. n. 630/2022).*

L'accertamento non dev'essere però condotto sulla base dei parametri del giudizio penale, ma secondo i criteri civilistici.

Infatti, l'applicabilità delle regole civilistiche nel processo di responsabilità amministrativo – contabile è stata ripetutamente confermata dalla giurisprudenza della Corte dei conti, che ha escluso i diversi criteri penalistici anche in virtù della "autonomia tra giudizio penale e giudizio contabile (v. sul punto SSRR ord. n.2/2018)", che "si fonda anche sulla diversa regola di giudizio che conforma la costruzione del convincimento del giudice penale da quello contabile.

*Il giudice penale affermerà l'esistenza di un fatto qualora la prova ne fornisca la relativa evidenza "oltre il ragionevole dubbio" (art. 533 c.p.p.; cfr. Cass. Pen. S.U. 11 settembre 2002, n. 30328, Franzese); il secondo procederà secondo la regola della preponderanza dell'evidenza o "del più probabile che non" (artt. 94 e 95 c.g.c.; in questo senso v.: Cass. 16.10.2007, n. 21619; Corte giustizia CE, 15/02/2005, n. 12; Sez. III 346 del 2018; Sez. II 191 del 2017)" (Corte conti, sez. III app., 21.12.2018, n. 475; ancora sull'applicazione del criterio della preponderanza dell'evidenza cfr. Corte conti, sez. III app,*

9.5.2018, n. 144; Corte dei conti, Sez. II, 28.10.2016, n. 1101)” (così, *ex plurimis*, Sez. II Centr., sent. n. 278/2019).

È stato chiarito, altresì, come questo criterio di valutazione del nesso causale “*debba essere declinato in modo particolare con riferimento alle condotte omissive, che presuppongono la presenza di un obbligo di attivarsi, anche solo per vigilanza, dovendo l'accertamento, in tale ipotesi, essere condotto attraverso l'enunciato “controfattuale”, ponendo al posto dell'omissione il comportamento alternativo dovuto, onde verificare se la condotta doverosa avrebbe evitato il danno lamentato dal danneggiato” (ibidem, Sez. II Centr., sent. n. 278/2019).*

In altri termini, “*ciò che differenzia l'accertamento del nesso causale in sede penale ed in sede civile o contabile (...) è la regola probatoria, valendo per il primo il principio dell'“oltre ogni ragionevole dubbio”, mentre nel secondo quello della preponderanza dell'evidenza o “del più probabile che non” (così Cass. Civ. in sent. 22 ottobre 2013 n. 23933).*

Come chiarito dal giudice di legittimità, “*la verifica del nesso causale tra la condotta omissiva e il fatto dannoso si sostanzia nell'accertamento della probabilità (positiva o negativa) del conseguimento del risultato idoneo ad evitare il rischio specifico di danno, riconosciuta alla condotta omessa, da compiersi mediante un giudizio controfattuale, che pone al posto dell'omissione il comportamento dovuto e che va effettuato sulla scorta del criterio del «più probabile che non», conformandosi ad uno standard di certezza probabilistica, che, in materia civile, non può essere ancorato alla*

*determinazione quantitativo-statistica delle frequenze di classi di eventi (c.d. probabilità quantitativa o pascaliana), la quale potrebbe anche mancare o essere inconferente, ma va verificato riconducendo il grado di fondatezza all'ambito degli elementi di conferma (e, nel contempo, di esclusione di altri possibili alternativi) disponibili nel caso concreto (c.d. probabilità logica o baconiana) (ex plurimis, Cass. III, sent. n. 8114/2022).*

Nel caso in esame, la condotta della convenuta ha rappresentato, con ragionevole probabilità, un fattore causale decisivo nella determinazione dell'evento dannoso.

Infatti, è documentalmente provato che, a seguito dell'accesso ispettivo effettuato il 15 maggio 2018 presso la ditta Gold & Art s.r.l., era stata riscontrata la presenza di due rapporti di lavoro, instaurati con i dipendenti Muhammad Wajid e Shahbaz Mohammad, irregolarmente costituiti in assenza della preventiva comunicazione di assunzione (come peraltro confermato in sede di ispezione dal sig. Bashir Youssef, presunto fratello del titolare della ditta).

I due rapporti erano stati regolarizzati soltanto in un momento successivo, rispettivamente il 18 ed il 17 maggio 2018, con comunicazioni tardive (inviate alle 17:15 del 15.5.2018), come accertato attraverso la banca dati ANPAL – Sistema informatico per le comunicazioni obbligatorie, in data 5 settembre 2018.

In quel momento, pertanto, sussistevano con ragionevole certezza tutti i presupposti per applicare i provvedimenti sanzionatori di cui ai commi 3 e 3 *ter* dell'art. 3 del D.L. n. 12/2002, e successive modifiche e

integrazioni, nella misura minima di € 1.500,00 per ciascun lavoratore irregolare.

Di contro, la convenuta, dipendente dell'Ispettorato del Lavoro di Arezzo, pur essendo assegnataria della pratica nella qualità di "ispettore principale", dunque obbligata a darvi impulso, si è limitata a verificare l'irregolarità della costituzione dei due rapporti di lavoro attraverso la banca dati ANPAL – Sistema informatico per le comunicazioni obbligatorie, per poi rimanere del tutto inerte per un lungo periodo.

Infatti, dopo la verifica alla banca dati, effettuata il 5 settembre 2018, è rimasta inattiva per quasi due anni, fino al 28 luglio 2020, omettendo così di concludere il procedimento mediante l'adozione del verbale di accertamento e notificazione ex art. 14 del D. Lgs. n. 124/2004, per l'applicazione delle sanzioni di cui ai commi 3 e 3 *ter* dell'art. 3 del D.L. n. 12/2002, nella misura minima di € 1.500,00 per ciascun lavoratore irregolare.

Come correttamente argomentato dal Pubblico Ministero, la condotta omissiva in contestazione integra un'ipotesi di responsabilità erariale, in quanto la convenuta, dipendente dell'Ispettorato del Lavoro, non si è attivata in alcun modo per un lungo periodo, compreso tra il 6 settembre 2018 ed il 28 luglio 2020, così cagionando all'Amministrazione di appartenenza un danno patrimoniale riveniente dall'omessa applicazione delle sanzioni.

La condotta è di matrice gravemente colposa, giacché la dott.sa Ghezzi, quale "ispettore principale", era tenuta a dare impulso alla

pratica in maniera tale da portare a termine correttamente l'iter sanzionatorio. Di contro, in assoluto spregio dei propri doveri d'ufficio, ella è rimasta inerte per un lungo arco temporale (6.9.2018 – 28.7.2020), fino a fare scadere i termini del procedimento, tanto da impedire al Ministero di incamerare le somme dovute a titolo di sanzione.

Per il vero, anche se non sono mai state presentate memorie difensive né in fase preprocessuale né a seguito dell'instaurazione del contraddittorio, si deve dare atto che agli atti risulta che la convenuta aveva cercato di giustificarsi con l'Amministrazione, inviando un'apposita relazione in data 31.3.2021.

Le circostanze esplicitate nella relazione non escludono, però, né l'elemento oggettivo dell'illecito erariale, né la natura gravemente colposa della sua condotta omissiva.

Nella relazione, infatti, nella parte relativa al periodo compreso tra il 6.9.2018 ed il 28.7.2020, si parla solo genericamente di "*corrispondenza varia con lo studio Baroldi*" e di "*trasmissione di parte dei documenti*", ma non si indica in maniera specifica nessuna delle attività che sarebbero state compiute nel corso dei mesi, né si allega alcuna effettiva documentazione a supporto.

Pertanto, le stesse giustificazioni della convenuta dimostrano che, dopo il 5 settembre 2018, non è mai stato dato alcun atto di impulso al procedimento amministrativo sanzionatorio, con la conseguenza che non si è potuta incamerare la somma stabilita dalla legge a titolo di sanzione, a causa della sua condotta gravemente colposa.

Nessun dubbio sulla sussistenza del nesso di causalità tra la condotta omissiva e il danno, in quanto, facendo ricorso al c.d. “*enunciato controfattuale*”, appare evidente che, “*ponendo al posto dell’omissione il comportamento alternativo dovuto*”, “*la condotta doverosa avrebbe evitato il danno lamentato dal danneggiato*”, con ragionevoli probabilità di successo (Sez. II Centr., sent. n. 278/2019).

In ordine al *quantum*, la Procura erariale ha dedotto che, in caso di mancata ottemperanza al verbale di accertamento, ovvero sia di mancato pagamento in misura ridotta, le sanzioni sarebbero state quantificate nella maggior somma di € 3.000,00 per ciascun rapporto di lavoro irregolare, per un totale di € 6.000,00, ai sensi dell’art. 16 della legge n. 689/81. Pertanto, il danno dovrebbe essere liquidato nella maggior somma complessiva non incamerata dall’Amministrazione.

La tesi non è condivisibile, in quanto, com’è noto, costituisce presupposto indefettibile della responsabilità erariale “*l’esistenza di un danno certo, concreto ed attuale*” (*ex plurimis*, Sez. II Centr., sent. n. 205/2021).

Nel caso in esame, in difetto di specifici elementi di valutazione, non è possibile presumere con ragionevole probabilità che le sanzioni non sarebbero state pagate in misura ridotta, qualora il procedimento sanzionatorio fosse stato correttamente concluso. In altri termini, non è possibile fare discendere, da una presunzione del tutto teorica sul verosimile comportamento della ditta, che il *quantum* sarebbe stato maggiore dei minimi stabiliti dalla legge, sicché non vi è certezza del maggior danno contestato dalla Procura, difettando sia la certezza del

danno che la prova del nesso di causalità.

Ne consegue che la convenuta è tenuta a versare al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, a titolo di danno patrimoniale, la più limitata somma complessiva di € 3.000,00.

L'importo deve essere maggiorato della rivalutazione monetaria, da calcolare su base annua e secondo gli indici ISTAT per le famiglie di operai e impiegati, a far data dall'evento lesivo e fino alla pubblicazione della presente sentenza; sulla somma così rivalutata, sono dovuti gli interessi legali, dalla pubblicazione della sentenza e fino al soddisfo.

Le spese di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, definitivamente pronunciando in ordine alla domanda proposta dal Procuratore regionale nei confronti di Ghezzi Patrizia;

DICHIARA

la contumacia della convenuta;

ACCOGLIE

la domanda per quanto di ragione e, per l'effetto, condanna la convenuta Ghezzi Patrizia al pagamento della somma complessiva di € 3.000,00 (tremila/00) in favore del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo fino alla data di pubblicazione della presente sentenza, oltre agli interessi legali sulla somma così rivalutata, da quest'ultima data e fino al soddisfo.

Pone a carico della convenuta le spese di giudizio, che liquida, fino al deposito della presente sentenza, in complessivi € 216,84.=

(Ducentosedici/84.=)

Manda alla Segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 10 maggio 2023.

IL RELATORE

cons. Giuseppe di Pietro

*(f.to digitalmente)*

IL PRESIDENTE

Angelo Bax

*(f.to digitalmente)*

*Depositata in segreteria il 3/8/2023*

*Il Funzionario*

Giacomo Vannacci

*(f.to digitalmente)*