

Publicato il 13/03/2018

N. 01589/2018REG.PROV.COLL.
N. 03007/2016 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3007 del 2016, proposto da:

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Ippolito Matrone e Vittorio Attanasio, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Stefano Isidori in Roma, via degli Appennini, n. 46;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio legale in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza del T.R.G.A. - SEZIONE AUTONOMA DI BOLZANO, n. 279/2015, resa tra le parti e concernente: risarcimento danni da *mobbing*;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2017, il consigliere Bernhard Lageder e uditi, per le parti, gli avvocati Stefano Isidori, per delega degli avvocati Vittorio Attanasio e Ippolito Matrone, e Paola De Nuntis dell'Avvocatura generale dello Stato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza in epigrafe, il T.r.g.a. - Sezione autonoma di Bolzano respingeva il ricorso n. 399 del 2014, proposto da -OMISSIS- – quale *ex-* appartenente alla Polizia di Stato (in servizio dal 15 giugno 1985 al 5 novembre 2012), dispensato dal servizio in maniera permanente per ragioni psico-fisiche – nei confronti del Ministero dell'Interno, per sentir accertare di essere rimasto vittima di c.d. *mobbing* da parte di funzionari dell'Amministrazione intimata, in un lasso temporale circoscritto tra il 2003 e il 2009, e condannarla al risarcimento dei danni, di cui euro 1.537.203,32 a titolo di danni non patrimoniali ed euro 249.577,71 a titolo di danni patrimoniali.

1.1. La domanda risarcitoria proposta dinanzi al T.r.g.a., per violazione dell'art. 2087 cod. civ. e ai sensi dell'art. 2049 cod. civ., si basava sulla seguente esposizione in fatto.

Nell'anno 1989 il ricorrente era stato assegnato al -OMISSIS-, in qualità di *chef de cuisine*.

A causa di asserite diatribe insorte con l'allora dirigente del Centro, ispettore capo Giovanni -OMISSIS-, nel corso dell'anno 2003 il ricorrente era stato trasferito d'ufficio al Commissariato di Pubblica Sicurezza di Merano.

Il ricorrente affermava di essere stato sostanzialmente 'dequalificato' durante il periodo trascorso presso il suddetto Commissariato di Merano, essendo stato destinato dalla dirigente dott.ssa -OMISSIS- dapprima all'Archivio e, successivamente, al Servizio di centralino. Durante questo periodo, il ricorrente avrebbe dato il proprio contributo al buon esito di un'operazione di polizia giudiziaria contro l'induzione alla prostituzione minorile, contributo

del quale la dirigente non avrebbe fatto alcuna menzione nei rapporti di servizio stilati dalla stessa dirigente *«al fine di farlo apparire ciò che non è mai stato, un lavativo»*.

Il ricorrente esponeva che, nel marzo 2003, era stato riassegnato al -OMISSIS-, in qualità di addetto alla vigilanza, e che le più gravi problematiche coincidevano con tale ritorno, in quanto, sin dal principio, il direttore del Centro, ispettore-OMISSIS-, avrebbe cominciato a perseguirlo con una serie di comportamenti documentati in numerose relazioni di servizio inviate alla dirigente dott.ssa -OMISSIS-, la quale però non avrebbe adottato alcun provvedimento.

In data 16 aprile 2004 il ricorrente, libero dal servizio, venuto a conoscenza di un reato perpetrato nello scalo ferroviario di Merano, avrebbe dato un contributo fondamentale alla cattura dei responsabili e al recupero della refurtiva. Tuttavia, a differenza degli altri colleghi intervenuti, i quali erano stati premiati dai rispettivi Comandi, al ricorrente era stata inflitta la sanzione disciplinare del richiamo scritto *«per avere svolto attività investigativa senza informare preventivamente il proprio dirigente e senza alcuna autorizzazione»*, successivamente derubricata in richiamo orale all'esito di un ricorso gerarchico.

A fine maggio 2003, il ricorrente aveva cambiato mansioni, essendo stato affiancato all'ispettore -OMISSIS-, aggregato dall'Amministrazione per sostituire, in un secondo momento, il direttore-OMISSIS-. Quest'ultimo non avrebbe gradito la decisione di essere sostituito in tale qualità e avrebbe svolto *«una quotidiana e subdola azione di discredito nei confronti del ricorrente e dell'Ispettore -OMISSIS-, alzandogli contro il personale di servizio ed ingiuriandoli di continuo dinanzi a terzi»*.

La situazione sopra descritta sarebbe culminata il giorno 17 luglio 2003, quando l'ispettore -OMISSIS- sarebbe stato aggredito da un manutentore del Centro (il giardiniere-OMISSIS-) e salvato dal pronto intervento del ricorrente. La dirigente dott.ssa -OMISSIS-, d'accordo con il direttore -OMISSIS-, si sarebbe avvalsa della testimonianza asseritamente non veritiera

della cameriera del Centro, signora Gherculescu Ana, riuscendo a fare ricadere la responsabilità dei fatti sulla vittima e sul ricorrente. A seguito di questo episodio, il signor-OMISSIS- aveva sporto querela contro il ricorrente e l'ispettore -OMISSIS- (il relativo procedimento penale si era, poi, concluso con sentenza dichiarativa di non doversi procedere del giudice di pace di Merano, a seguito della remissione della querela). Il ricorrente, a sua volta, aveva sporto querela nei confronti del direttore -OMISSIS- e dei signori -OMISSIS-(caposala del Centro) e -OMISSIS-(ospite del Centro).

Indi, nel settembre 2003, il ricorrente era stato nuovamente trasferito d'ufficio al Commissariato di Pubblica Sicurezza di Merano, senza trascrizione sul foglio matricolare.

A fine gennaio 2004 il ricorrente, scosso dagli ultimi episodi, aveva presentato domanda di trasferimento presso la Polfer di Merano, ma il trasferimento non veniva mai disposto.

Nel corso dell'anno 2004, il ricorrente incominciava ad avere i primi problemi di salute, riconducibili a forti stati di *stress* e ansia.

Nel corso dell'anno 2009, in occasione di una visita medica presso la Questura di Bolzano, lo stesso aveva preso visione di una nota riservata (successivamente acquisita) della dott.ssa -OMISSIS-, indirizzata al Questore, *«nella quale esprimeva dubbi sia sulle patologie sofferte dal -OMISSIS-, sia sulla correttezza dell'operato della Commissione medica e degli specialisti intervenuti»*.

Il ricorrente si era, poi, sottoposto a numerose visite mediche presso la C.M.O. di Roma, senza che gli venissero rimborsate le spese di viaggio, vitto e alloggio.

A seguito della querela sporta dal ricorrente alla Procura della Repubblica di Roma il 26 novembre 2004, in ordine alle asserite angherie e violenze morali subite a partire dal 2003 dalla dott.ssa -OMISSIS-, l'Amministrazione avrebbe reagito punendo il ricorrente con i seguenti provvedimenti:

- la sospensione dal servizio per quattro mesi, disposta dal Capo della Polizia il 26 luglio 2005, per offesa al decoro, al prestigio e alla reputazione

dell'Amministrazione;

- il trasferimento, per incompatibilità ambientale, presso la Polfer di Bolzano, disposto dal Capo della Polizia il 26 luglio 2005;
- la destituzione dall'Amministrazione della Pubblica Sicurezza del ricorrente, disposta dal Capo della Polizia il 2 gennaio 2006, a decorrere dal 5 gennaio 2006.

Avverso i primi due provvedimenti pendeva ancora ricorso innanzi al Consiglio di Stato, mentre il ricorso presentato dal ricorrente contro il terzo provvedimento era stato accolto dal T.a.r. per il Lazio con sentenza n. 11286 del 12 ottobre 2006 e, a seguito di tale sentenza, il ricorrente era stato riammesso in servizio con riserva, a decorrere dal 24 febbraio 2007, con la qualifica posseduta all'atto della destituzione.

Il Consiglio di Stato con sentenza n. 4796 del 10 settembre 2012 confermava la summenzionata sentenza, annullando, in via definitiva, il procedimento di destituzione. A seguito di quest'ultima decisione, il Capo della Polizia scioglieva la riserva formulata nel precedente decreto del 21 febbraio 2007.

Il ricorrente esponeva inoltre che, a seguito dell'illegittimo provvedimento di destituzione, le sue condizioni di salute sarebbero peggiorate: in data 10 maggio 2006, durante il periodo di allontanamento forzato dal servizio, rimasto senza lavoro, si era sottoposto a una visita medica presso il dott. - OMISSIS-di Merano, il quale avrebbe accertato che il paziente era affetto da *«ipertensione arteriosa lieve da circa due anni, eczema da stasi agli arti inferiori e (n.b. per la prima volta) anche stato ansioso depressivo»*.

In data 19 dicembre 2007, in occasione di una visita urologica gli veniva diagnosticata *«neoplasia al testicolo sinistro di natura maligna»*, in fase metastatica polmonare, con conseguente intervento chirurgico d'urgenza.

La commissione sanitaria per l'accertamento dell'invalidità civile, nella riunione del 2 febbraio 2009, accertava che il ricorrente era invalido permanente al 46%.

Nel corso dell'anno 2009, il ricorrente veniva escluso dal concorso interno, per titoli di servizio ed esame scritto, per l'accesso al corso di formazione professionale per la nomina alla qualifica di Vice-Sovrintendente della Polizia di Stato, bandito nel 2008, avendo riportato, nel biennio 2006-2007, un giudizio complessivo inferiore a «buono», asseritamente a causa della sanzione disciplinare della sospensione per quattro mesi dal servizio, comminata nel 2005.

Nel corso degli anni successivi (2010-2011), la condizione psico-fisica del ricorrente peggiorava, sfociando nella cronicizzazione delle patologie già esistenti e nell'insorgenza di nuove patologie.

Nel corso del biennio precedente la presentazione del ricorso, la percentuale di invalidità permanente del ricorrente saliva al 60% e il ricorrente attivava il procedimento amministrativo finalizzato al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio delle patologie suddette.

Nel rapporto informativo del 10 aprile 2012, stilato ai fini istruttori della pratica per il riconoscimento della causa di servizio, la dirigente dott.ssa - OMISSIS- ometteva di indicare la lode, i meriti e i compiacimenti ricevuti dal ricorrente quando era in servizio presso il Commissariato di Merano.

Secondo l'assunto del ricorrente, gli esposti comportamenti datoriali integravano i presupposti costitutivi del «*c.d. mobbing, in concorso tra orizzontale e verticale*».

1.2. Il T.r.g.a. adito, previa affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla presente controversia, respingeva il ricorso sulla base del centrale rilievo che, sebbene dall'esame dei singoli episodi riportati fosse emersa senz'altro una situazione conflittuale, non erano tuttavia ravvisabili gli estremi della fattispecie dell'illecito di *mobbing* rilevante ai fini risarcitori, non essendo in particolare rimasta fornita la prova di un disegno strategicamente preordinato alla persecuzione o alla vessazione del ricorrente, volto a estrometterlo dall'ambiente lavorativo, con conseguente infondatezza dell'esperita domanda risarcitoria.

2. Avverso tale sentenza interponeva appello l'originario ricorrente, deducendo l'erronea valutazione e il travisamento dei fatti, nonché l'illogicità e la carenza della motivazione, anche con riferimento alle richieste istruttorie, e la conseguente erronea esclusione dell'illecito di *mobbing* su cui si fondava la pretesa risarcitoria fatta valere in giudizio.

Lo stesso chiedeva pertanto, in riforma dell'impugnata sentenza, l'accoglimento del ricorso di primo grado.

3. Si costituiva in giudizio l'appellato Ministero con comparsa di stile, resistendo e articolando le proprie difese nella memoria difensiva depositata il 16 settembre 2017, nella quale riproponeva l'eccezione di inammissibilità della domanda risarcitoria per la mancata tempestiva impugnazione degli asseriti atti vessatori posti in essere dall'Amministrazione, già sollevata in primo grado, ma non esaminata dai primi giudici.

4. All'udienza pubblica del 26 ottobre 2017 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Premesso che la preclusione di cui all'art. 101, comma 2, cod. proc. amm. – per cui s'intendono rinunciate le eccezioni dichiarate assorbite o non esaminate nella sentenza di primo grado, qualora, per le parti diverse dell'appellante, non siano state espressamente riproposte con memoria depositata, a pena di decadenza, entro il termine per la costituzione in giudizio (di cui al combinato disposto degli artt. 38 e 46, comma 1, cod. proc. amm.) – opera soltanto con riguardo alle eccezioni rilevabili su istanza di parte, con conseguente rituale riproposizione, da parte della difesa erariale, dell'eccezione di inammissibilità domanda originaria per la mancata tempestiva impugnazione degli asseriti atti vessatori posti in essere dall'Amministrazione, trattandosi di questione rilevabile anche d'ufficio.

L'eccezione – che, per ragioni di economia processuale, non è stata esaminata nell'impugnata sentenza a fronte dell'infondatezza nel merito della domanda di risarcimento dei danno patrimoniali e non patrimoniali da *mobbing* datoriale proposta dall'originario ricorrente – è infondata, in quanto la mancata

impugnazione di alcuni degli atti indicati come vessatori (specificati dalla difesa erariale a p. 3 della menzionata memoria difensiva) determina non già l'inammissibilità della domanda risarcitoria, bensì la sua infondatezza nel merito limitatamente agli atti non impugnati, nel senso che, precludendo la loro inoppugnabilità ogni valutazione di illegittimità degli atti medesimi *sub specie* di sviamento con intento persecutorio, gli stessi semplicemente non possono essere valorizzati come condotte rilevanti ai fini dell'accertamento della sussistenza dell'illecito di *mobbing*.

6. Scendendo all'esame dell'appello, si osserva che lo stesso è infondato.

6.1. In linea di diritto, rileva il Collegio che, per consolidato orientamento giurisprudenziale di questo Consiglio di Stato formatosi in tema di individuazione degli elementi costitutivi della pretesa risarcitoria da *mobbing* nell'ambito dei rapporti di pubblico impiego e della conseguente responsabilità datoriale *ex art. 2087 cod. civ.*, il *mobbing* si sostanzia in una condotta del datore di lavoro o del superiore gerarchico, complessa, continuata e protratta nel tempo, tenuta nei confronti del dipendente nell'ambiente di lavoro, che si manifesta con comportamenti intenzionalmente ostili, reiterati e sistematici, esorbitanti od incongrui rispetto all'ordinaria gestione del rapporto, espressivi di un disegno in realtà finalizzato alla persecuzione o alla vessazione del medesimo dipendente, tale da provocare un effetto lesivo della sua salute psicofisica (v. Cons. Stato, Sez. VI, 28 gennaio 2016, n. 284; *id.*, 12 marzo 2015, n. 1282).

Pertanto, ai fini della configurabilità della condotta lesiva da *mobbing*, va accertata la presenza di una pluralità di elementi costitutivi, dati in particolare:

- dalla molteplicità e globalità di comportamenti a carattere persecutorio, illeciti o anche di per sé leciti, posti in essere in modo miratamente sistematico e prolungato contro il dipendente secondo un disegno vessatorio;
- dall'evento lesivo della salute psicofisica del dipendente;
- dal nesso eziologico tra la condotta del datore o del superiore gerarchico e la lesione dell'integrità psicofisica del lavoratore;

- dall'elemento soggettivo, cioè dall'intento persecutorio unificante i singoli fatti lesivi, che rappresenta elemento costitutivo della fattispecie (v. Cons. Stato, Sez. VI, 16 aprile 2015, n. 1945).

La sussistenza di condotte c.d. mobbizzanti deve essere qualificata dall'accertamento di precipue finalità persecutorie o discriminatorie, poiché proprio l'elemento soggettivo finalistico consente di cogliere in uno o più provvedimenti e comportamenti, o anche in una sequenza frammista di provvedimenti e comportamenti, quel disegno unitario teso alla dequalificazione, svalutazione o emarginazione del lavoratore pubblico dal contesto organizzativo nel quale è inserito, che è imprescindibile ai fini della configurazione dell'illecito in questione (v., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. III, 12 gennaio 2015, n. 28; id., 4 febbraio 2015, n. 529).

Conseguentemente un singolo atto illegittimo, o anche più atti illegittimi di gestione del rapporto in danno del lavoratore, non sono, di per sé soli, sintomatici della presenza di un comportamento mobbizzante.

Nei casi di preteso *mobbing* il giudice deve, poi, considerare le peculiarità dell'ambiente di lavoro e, nel caso di specie, la realtà particolare delle Amministrazioni militari o gerarchicamente organizzate, come i corpi di polizia.

Sul piano processuale, la condotta di *mobbing* del datore di lavoro deve essere allegata nei suoi elementi essenziali dal lavoratore, che non può limitarsi davanti al giudice a genericamente dolersi di esser vittima di un illecito, ovvero ad allegare l'esistenza di specifici atti illegittimi, ma deve quanto meno evidenziare qualche concreto elemento in base al quale il giudice – eventualmente, anche attraverso l'esercizio dei suoi poteri ufficiosi – possa verificare la sussistenza, nei suoi confronti, di un più complessivo disegno preordinato alla vessazione o alla prevaricazione, in quanto la pur accertata esistenza di uno o più atti illegittimi adottati in danno di un lavoratore non consente, di per sé, di affermare l'esistenza di un'ipotesi di *mobbing* (v. Cons. Stato, Sez. VI, 12 marzo 2012, n. 1388). Infatti, la ricorrenza di un'ipotesi di

condotta mobbizzante deve essere esclusa quante volte la valutazione complessiva dell'insieme di circostanze addotte (ed accertate nella loro materialità), pur se idonea a palesare, *singulatim*, elementi od episodi di conflitto sul luogo di lavoro, non consenta di individuare, secondo un giudizio di verosimiglianza, il carattere esorbitante ed unitariamente persecutorio e discriminante nei confronti del singolo del complesso delle condotte poste in essere sul luogo di lavoro (v. Cons. Stato, Sez. IV, 10 gennaio 2012, n. 14).

Pertanto, sotto il profilo probatorio, il lavoratore non può limitarsi davanti al giudice a genericamente dolersi di esser vittima di un illecito (ovvero ad allegare l'esistenza di specifici atti illegittimi), ma deve quanto meno evidenziare qualche concreto elemento in base al quale il giudice amministrativo possa verificare la sussistenza nei suoi confronti di un più complessivo disegno preordinato alla vessazione o alla prevaricazione (v. Cons. Stato, Sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4135; Cons. Stato, Sez. VI, 12 marzo 2012, n. 1388).

6.2. Orbene, sulla base di queste premesse in diritto, correttamente assunte dal T.r.g.a. a parametro di giudizio, è sufficiente osservare che, anche al di là dei singoli episodi lamentati dall'odierno appellante – di cui questo Collegio ritiene di far propria la puntuale ed esauriente analisi compiuta dai primi giudici (v., in particolare, pp. 14-19 dell'impugnata sentenza) –, l'originario ricorrente non ha assolto all'onere di dimostrare l'esistenza di quell'intento persecutorio, unificante i singoli eventi (da cui, peraltro, per quanto esposto sopra *sub* 5., vanno esclusi i provvedimenti disciplinari e organizzativi non impugnati tempestivamente), che solo potrebbe giustificare l'accoglimento della proposta domanda.

Il T.r.g.a., sulla base di una approfondita, globale e unitaria valutazione dell'acquisito materiale probatorio, non scalfita in modo dirimente dalle censure al riguardo formulate nel ricorso in appello e aderente agli elementi di prova acquisiti, analiticamente esaminati e ricomposti in una ricostruzione

completa dei fatti, i cui singoli passaggi si connotano per la loro coerenza inferenziale interna e non-contraddittorietà, è pervenuto alla corretta conclusione dell'inconfigurabilità della stessa condotta illecita (sia quanto agli elementi oggettivi, sia quanto all'elemento soggettivo) imputata all'Amministrazione intimata, non superabile neppure dalle ulteriori richieste istruttorie formulate dall'odierna appellante, in quanto una corretta valutazione (alla stregua delle coordinate ermeneutiche esposte sopra *sub* 6.1.) dei fatti dallo stesso allegati non consente di pervenire a diversa conclusione, non essendo certamente sufficiente la sussistenza di una generica situazione di conflittualità nell'ambiente lavorativo.

6.3. Dalle considerazioni che precedono discende che l'appello deve essere respinto, con conseguente conferma dell'impugnata sentenza.

Resta assorbita ogni altra questione, ormai irrilevante ai fini decisori.

7. Tenuto conto di ogni circostanza connotante la presente controversia, si ravvisano i presupposti di legge per dichiarare le spese del presente grado di giudizio interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n. 3007 del 2016), lo respinge e, per l'effetto, conferma l'impugnata sentenza; dichiara le spese del presente grado di giudizio interamente compensate tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la persona dell'odierno appellante.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2017, con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Bernhard Lageder, Consigliere, Estensore

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Francesco Mele, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

L'ESTENSORE
Bernhard Lageder

IL PRESIDENTE
Sergio Santoro

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.