

Pubblicato il 19/01/2021

N. 00591/2021 REG.PROV.COLL.
N. 10385/2011 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10385 del 2011, proposto dal signor -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Veronica Raimondi ed Enzo Barilà, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avvocato Lorenzo Grisostumi Travaglini in Roma, via Civitavecchia, n 7,

contro

- il Ministero della giustizia, in persona del Ministro in carica *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato pure per legge domiciliato presso la sua sede in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
- il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Provveditorato Regionale della Lombardia, Direzione della Casa Circondariale di -OMISSIS-, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituitisi in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per la Lombardia, sede di -OMISSIS- (Sezione I), n.-OMISSIS-, resa *inter partes*, concernente una domanda di risarcimento del danno da “*mobbing*”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 novembre 2020 (tenuta ai sensi dell'art. 84 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con l. 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 4 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito con l. 25 giugno 2020, n. 70) il consigliere Giovanni Sabato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso -OMISSIS-, proposto innanzi al T.a.r. per la Lombardia, il signor -OMISSIS-, Assistente Capo del Corpo di Polizia Penitenziaria presso la Casa Circondariale di -OMISSIS- aveva chiesto l'accertamento del diritto al risarcimento dei danni in conseguenza della condotta dell'Amministrazione tale da integrare il fenomeno denominato "mobbing".
2. A sostegno dell'azione aveva lamentato di aver subito una condotta persecutoria, materializzatasi attraverso plurimi atti provenienti sia dai superiori che dai colleghi.
3. Costitutosi il Ministero della giustizia, il T.a.r. adito (Sezione I), dopo aver disposto istruttoria (ordinanza n. -OMISSIS-), ha respinto il ricorso ed ha compensato le spese di lite.
4. In particolare, il Tribunale amministrativo ha ritenuto, dopo aver richiamato vari precedenti giurisprudenziali che denotano la necessità del *"carattere unitariamente persecutorio e discriminante nei confronti del singolo del complesso delle condotte poste in essere sul luogo di lavoro"*, che non fosse raggiunta la prova della condotta mobbizzante *"essendosi rivelato quanto inizialmente dedotto dal ricorrente di carattere, infine, neutro e perciò inutile per dimostrare la presenza effettiva del relativo disegno. Del resto la relazione finisce in sostanza col mettere in luce anche*

alternative interpretazioni dei fatti e delle varie vicende logicamente e razionalmente sostenibili”.

5. Avverso tale pronuncia il signor -OMISSIS- ha interposto appello, notificato il 7 dicembre 2011 e depositato il 28 dicembre 2011, lamentando, attraverso due motivi di gravame (pagine 14-18), quanto di seguito sintetizzato:

I) il Tribunale non avrebbe adeguatamente esaminato gli atti di causa, dai quali si evidenzia che l'odierno appellante ha subito una serie di comportamenti e di episodi, sia da parte del Direttore della casa circondariale che da colleghi, tali da impedirgli di esercitare i diritti che gli competono e quindi da integrare l'ipotizzato *mobbing*; si precisa che tale comportamento sarebbe consistito nella reiezione delle istanze di congedo straordinario dei mesi di luglio e novembre 2006, nell'assegnazione di compiti d'impiego incompatibili con la pur autorizzata fruizione dei riposi giornalieri per esigenze di accudimento della figlia minore, nell'ingiustificata sottoposizione a procedimento disciplinare per un ritardo nel raggiungimento della sede di servizio, nel mancato invio secondo i dettami di legge alla Commissione Medico Ospedaliera in ragione di un conclamato stato patologico occorso in servizio, nel demansionamento e nella discriminazione rispetto ai colleghi;

III) tali circostanze fattuali, ivi compresa la indebita adibizione a mansioni di sentinella, non sarebbero sconfessate dalla relazione acquisita in sede istruttoria ed il T.a.r. avrebbe mancato di esaminare la domanda risarcitoria ai sensi dell'art. 2087 c.c.

6. L'appellante ha concluso chiedendo, in riforma dell'impugnata sentenza, l'accoglimento del ricorso di primo grado e pertanto la condanna di controparte al risarcimento del danno nella misura complessiva di € 70.000,00 o altra di giustizia anche all'esito di istruttoria sulle sue condizioni di salute.

7. In data 3 febbraio 2012, il Ministero della difesa si è costituito in giudizio.
8. In data 16 ottobre 2020, parte appellata ha depositato memoria di controdeduzioni al fine di chiedere il rigetto dell'opposto gravame, in considerazione della insussistenza del disegno persecutorio e dei presupposti della responsabilità *ex art. 2087 c.c.* per difetto di prova in ordine ai suoi elementi costitutivi; ci si è infine opposti all'accoglimento dell'istanza di accertamento medico legale.
9. In data 30 ottobre 2020, parte appellante ha depositato memoria di replica insistendo per l'accoglimento del ricorso alla luce della pretesa sussistenza di una molteplicità di comportamenti di carattere persecutorio ed illeciti posti in essere in modo sistematico e prolungato contro il dipendente, non contraddetta dall'istruttoria acquisita nel corso del giudizio di prime cure; ha insistito anche per l'accoglimento del secondo motivo d'appello, ai fini del risarcimento del danno per violazione dell'art. 2087 c.c., ove si ritenessero non sussistenti i presupposti per configurare il *mobbing*.
10. La causa, chiamata per la discussione alla pubblica udienza, svoltasi con modalità da remoto, del 24 novembre 2020, è stata ivi trattenuta in decisione.
11. Il Collegio ritiene l'appello infondato e come tale da respingere.
 - 11.1 Lamenta il ricorrente di aver subito nel tempo atti e comportamenti vessatori, alcuni dei quali concretizzatisi nella dequalificazione delle mansioni, ad opera dei vari Dirigenti o comunque dei superiori gerarchici succedutisi ai vertici del Reparto di appartenenza. In altri termini, nei suoi confronti sarebbe stata portata avanti una strategia complessiva da una pluralità di soggetti, finalizzata a danneggiarlo ed isolarlo dal contesto, integrante gli estremi del cosiddetto *mobbing*.
12. L'individuazione della cornice definitoria del fenomeno, in assenza di indicazioni normative, è ormai agevolata dai numerosi arresti

giurisprudenziali, penali, civili, amministrativi e contabili, sostanzialmente convergenti verso l'enucleazione di principi comuni.

La Sezione ritiene sufficiente qualche cenno al riguardo, onde aggiornare il paradigma giuridico rispetto alla già chiara ricostruzione del T.a.r., allo scopo di valutare la correttezza della valutazione effettuata di insussistente sovrapposibilità degli accadimenti in esame rispetto allo stesso. Il Giudice amministrativo ha dunque confermato, con considerazioni cui ci si riporta, che *“l'elemento oggettivo*

della fattispecie del mobbing è integrato dai ripetuti soprusi legati tra loro dall'intento persecutorio nei confronti della “vittima”” (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 7 febbraio 2019, n. 910). La tradizionale distinzione tra c.d. *mobbing* verticale o *bossing*, e c.d. *mobbing* orizzontale, in ragione del soggetto attuttore delle condotte vessatorie (il superiore gerarchico o un collega), nel caso di specie parrebbe non rilevare, venendo in evidenza entrambe le componenti. Il ricorrente, infatti, non si diffonde nella ricerca delle responsabilità soggettive, con ciò accomunando nella narrazione condotte e atti posti in essere da autori diversi per i quali la riconducibilità ad un unitario disegno persecutorio appare tutt'altro che provata.

13. Il Collegio rileva, infatti, come sotto il profilo dell'elemento psicologico si renda necessario che gli accadimenti siano tutti sussumibili sotto l'egida unificante del dolo generico o specifico di danneggiare psicologicamente la personalità del lavoratore, emarginandolo, sulla base di un'unica strategia. Singoli atti riconducibili all'ordinaria dinamica del rapporto di lavoro, perfino se conflittuale a cagione di antipatia, sfiducia, scarsa stima professionale, ove non caratterizzati da tale volontà, non assumono rilievo nella necessaria visione d'insieme del fenomeno. La ricorrenza di un'ipotesi di condotta mobbizzante deve essere pertanto esclusa allorquando la valutazione complessiva dell'insieme di circostanze addotte ed accertate nella loro materialità, pur se idonea a palesare *singulatim* elementi ed episodi di conflitto sul luogo di lavoro, non

consenta di individuare, secondo un giudizio di verosimiglianza, il richiamato carattere unitariamente persecutorio e discriminante nei confronti del singolo (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 ottobre 2018, n. 5905).

Nelle premesse, l'appellante ripercorre i profili della vicenda esaminati dal verificatore nel corso del giudizio di prime cure al fine di coglierne pretesi errori, ma l'intento che ispira la parte non può dirsi raggiunto avendo l'istruttoria disposta dal T.a.r. consentito di appurare l'inconsistenza degli episodi enumerati nel ricorso originario al fine di integrare la prospettata condotta mobbizzante. A nulla rileva la circostanza, evidenziata in appello, del mancato compiuto godimento del periodo di congedo straordinario, comunque consentito dall'Ufficio così come non si evince l'effettivo pregiudizio patito dal ricorrente per effetto della mancata iniziativa assunta dall'Ufficio ai fini dell'invio della pratica alla Commissione Medica Ospedaliera (mancanza alla quale ha sopperito lo stesso ricorrente) o al difetto di informazione in ordine alla indizione degli interPELLI nel periodo in cui il dipendente era in malattia.

14. Chiarito quanto sopra, il Collegio può passare a vagliare la complessa vicenda sottesa alle deduzioni del ricorrente, avuto riguardo peraltro alla dualità delle richieste avanzate: in primo luogo, il danno da quello da *mobbing*; indi da mancata adozione delle misure a tutela della salute del lavoratore.

Ora, è noto che l'analisi del *mobbing*, per la particolare sensibilità della relativa tematica, impone al giudice di evitare di assumere acriticamente l'angolo visuale prospettato dal lavoratore che asserisce di esserne vittima: da un lato, infatti, è possibile che i comportamenti del datore di lavoro (cui siano imputabili in ipotesi le condotte illecite di altri dipendenti) non siano tali da provocare significative sofferenze e disagi, se non in personalità dotate di una sensibilità esasperata o addirittura patologica; dall'altro, che gli atti relativi siano di per sé ragionevoli e giustificati, in quanto indotti da comportamenti repressibili dello stesso interessato, ovvero da sue carenze

sul piano lavorativo, o da difficoltà caratteriali. In altre parole, non si deve sottovalutare l'ipotesi che l'insorgere di un clima di cattivi rapporti umani e l'insorgere di comportamenti oggettivamente sgraditi derivi, almeno in parte, anche da responsabilità dell'interessato; tale ipotesi può, anzi, essere empiricamente convalidata dalla considerazione che diversamente non si spiegherebbe perché solo un determinato individuo percepisca come ostile una situazione che invece i suoi colleghi trovano normale, pur non essendo tale. Tale cautela di giudizio si impone particolarmente quando l'ambiente di lavoro presenta delle peculiarità, come nel caso delle Amministrazioni militari o gerarchicamente organizzate, quali i Corpi di Polizia, caratterizzate per definizione da una severa disciplina e nelle quali non tutti i rapporti possono essere amichevoli, non tutte le aspirazioni possono essere esaudite, non tutti i compiti possono essere piacevoli e non tutte le carenze possono essere tollerate.

L'appellante, conseguita la qualifica di Assistente Capo in data 28 agosto 2003, valorizza una serie di episodi asseritamente idonei ad integrare una vera e propria condotta persecutoria ai suoi danni a decorrere dal mese di luglio 2006 per circa un biennio, che tuttavia appaiono slegati fra di loro invece che essere avvinti da quel filo conduttore che consenta di riconfigurarli quali tasselli di una fattispecie complessa. Come rammentato, di recente, dalla Sezione (sentenza 11 marzo 2020, n.1746), per costante e condivisa giurisprudenza (*ex aliis* Cassazione civile, sez. lav., 11 dicembre 2019, n. 32381) *“il mobbing lavorativo è configurabile ove ricorrano due elementi: quello oggettivo, integrato da una pluralità di comportamenti del datore di lavoro, e quello soggettivo, integrato dall'intendimento persecutorio del datore medesimo; quest'ultimo richiede che siano posti in essere atti, contro la vittima, in modo miratamente sistematico e prolungato nel tempo, direttamente dal datore o di un suo preposto o di altri dipendenti, comunque sottoposti al potere gerarchico dei primi due”*. E'

proprio tale indefettibile elemento soggettivo che non trova in alcun modo riscontro negli atti di causa.

Per quanto riguarda poi l'asserito demansionamento, questo Consiglio di Stato ha già avuto modo di affermare (v. da ultimo, Cons. Stato, sez. III, 27 febbraio 2019, n. 1371) che *“il prestatore di lavoro, che chiede la condanna del datore di lavoro al risarcimento del danno subito a causa della lesione del proprio diritto di eseguire la prestazione lavorativa in base alla qualifica professionale rivestita (lesione idonea a determinare la dequalificazione del dipendente stesso), deve fornire la prova dell'esistenza di tale danno e del nesso di causalità con l'inadempimento, prova che costituisce presupposto indispensabile per procedere ad una valutazione equitativa (ex multis, Cass. Civ. sez. lav., 5 dicembre 2008, n. 28849)”*. A fronte di ciò parte appellante si limita ad affermare che il mancato rispetto dell'assetto mansionistico di riferimento si sarebbe verificato *“in svariate occasioni”* senza tuttavia esporre un quadro fattuale più dettagliato, anche di tipo probatorio, anzi invocando l'applicazione del *“principio di cui all'art. 116 c.p.c.”* (cfr. pagina 14 dell'appello). Ora, a prescindere dalla effettiva ricaduta applicativa di tale principio nel processo amministrativo (in tema, Cons. Stato, sez. VI, 27 febbraio 2018, n. 1160, secondo cui *“il principio di “non contestazione” di cui agli artt. 115 e 116 cod. proc. civ. trova nel processo amministrativo di legittimità un'applicazione temperata dalla particolare struttura di quest'ultimo, che di regola fa seguito ad un procedimento amministrativo, le cui risultanze, tradotte nei relativi atti, vanno tenute per ferme, quanto meno sino a prova contraria”*) è fuor di dubbio che, in caso di proposizione di domanda risarcitoria, l'onere della prova incombe sull'istante secondo il principio generale previsto dall'art. 2697 c.c. (Cons. Stato, sez. III, 24 dicembre 2019, n. 8813). Nel caso di specie, alla luce di quanto innanzi esposto, non risulta integrata la prova della sussistenza del danno, né degli specifici aspetti riconducibili a responsabilità del datore di lavoro pubblico, che avrebbero privato il

lavoratore dello svolgimento di uno o più dei profili mansionistici afferenti alla propria qualifica, tali da potersi ricollegare causalmente ad un danno subito e che, come si è detto, è rimasto non provato. Parte appellante insiste nel ritenere di essere stato indebitamente adibito al servizio di sentinella ancorché esso, all'esito dell'istruttoria, non sia risultato estraneo alle proprie mansioni e comunque non può escludersi che si sia palesata l'esigenza di provvedere, peraltro per un ristretto arco temporale, all'adibizione del ricorrente al suo espletamento.

15. Parte appellante insiste, altresì, per la domanda di risarcimento del danno per la mancata adozione delle misure necessarie alla tutela dell'integrità psico-fisica del lavoratore ai sensi dell'art. 2087 c.c. evidenziando l'alterità di tale istanza rispetto a quella di risarcimento del danno per *mobbing*.

Per vero, l'art. 2087 c.c. – secondo cui il datore di lavoro è tenuto ad adottare le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro – può trovare applicazione anche al di fuori delle ipotesi di *mobbing*. Ove il lavoratore chieda il risarcimento del danno patito alla propria integrità psico-fisica in conseguenza di una pluralità di comportamenti del datore di lavoro e dei colleghi di lavoro di natura asseritamente vessatoria, il giudice del merito, pur nella accertata insussistenza di un intento persecutorio idoneo ad unificare tutti gli episodi addotti dall'interessato e quindi della configurabilità di una condotta di *mobbing*, è tenuto a valutare se alcuni dei comportamenti denunciati – esaminati singolarmente, ma sempre in sequenza causale – pur non essendo accomunati dal medesimo fine persecutorio, possano essere considerati vessatori e mortificanti per il lavoratore e, come tali, siano ascrivibili a responsabilità del datore di lavoro, che possa essere chiamato a risponderne, nei limiti dei danni a lui imputabili (Cons. Stato, sez. VI, 12 marzo 2015, n. 1282). Orbene, la domanda risarcitoria postula però la

lesione dell'integrità psico-fisica del lavoratore di cui non vi è traccia negli atti di causa. Anche tale domanda va quindi respinta.

16. Va infine disattesa l'istanza di indagine medico legale sull'effettivo stato di salute del dipendente sia perché non viene in considerazione alcun evento potenzialmente traumatico in grado di autonomamente inficiare l'integrità psico-fisica dell'appellante sia perché il giudice non può sopperire al mancato espletamento dell'onere probatorio, come detto, incombente alla parte ricorrente in caso di proposizione di domanda risarcitoria.

11. In conclusione, l'appello è infondato e deve essere respinto.

12. Sussistono nondimeno giusti motivi, stante la particolarità della vicenda e la risaleza della controversia, per disporre la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (n.r.g. 10385/2011), lo respinge.

Spese del presente grado di giudizio compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-*septies* del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato di salute delle parti o di persone comunque ivi citate.

Così deciso dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato, con sede in Roma, nella Camera di Consiglio del giorno 24 novembre 2020, convocata

con modalità da remoto e con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Giulio Castriota Scanderbeg, Presidente

Giovanni Sabato, Consigliere, Estensore

Francesco Frigida, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere

L'ESTENSORE

Giovanni Sabato

IL PRESIDENTE

Giulio Castriota Scanderbeg

IL SEGRETARIO

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