

TAR Lazio, sez. II – ter, sentenza 3 luglio – 3 novembre 2020, n. 11343

Presidente Marabito – Estensore Mariani

Fatto

Con ricorso notificato in data 5.05.2009, il ricorrente – arruolato nella Guardia di Finanza dall'8.01.1980 (oggi Brigadiere Capo in congedo) – ha richiesto al Tribunale l'accertamento del suo diritto al risarcimento dei danni non patrimoniali, quantificati in euro 250.000, asseritamente derivanti dal comportamento mobbizzante tenuto nei suoi confronti dall'Amministrazione datrice di lavoro, nonché la condanna della stessa al risarcimento, previo annullamento di ogni atto lesivo del predetto diritto, ivi compreso il riscontro inviato dall'Amministrazione alla sua diffida, indicato in epigrafe.

In particolare, il ricorrente ha esposto aver presentato nel tempo molteplici domande di trasferimento per la -omissis-di - omissis -(risultano documentate in atti domande in data 4.10.1995, 4.07.1998, 7.08.1999, fine 2000/inizio 2001, 17.06.2002, 3.04.2003, 24.09.2003, 27.01.2005, 20.01.2006, 29.07.2006, 30.01.2007, 14.01.2007), tutte respinte per carenza di requisiti o esigenze di servizio. Analogamente, è stata parzialmente respinta anche l'istanza di riconoscimento della "causa di servizio" delle patologie dal medesimo sofferte.

Ripercorrendo i contenuti dei dinieghi, il ricorrente ha lamentato "Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà, ingiustizia manifesta; Eccesso di potere per violazione dei principi di imparzialità, correttezza e buon andamento della P.A.; Eccesso di potere per difetto di motivazione – art. 3 L. n. 241/90; Violazione di legge: degli artt. 2, 3, 4, 32 e 35 Cost.; Violazione dell'art. 2087 c.c.; Violazione di legge: L. n. 104/1992 art. 33 - omissis -gge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale ed i diritti delle persone handicappate; Violazione della L. n. 382/79 artt.3, 4, 10 e 17; Violazione del DPR n. 545/86 artt. 1, 2° comma, 21, 28".

In sintesi, secondo il ricorrente, i numerosi dinieghi di trasferimento assunti nel tempo dalla P.A. sarebbero espressivi di un comportamento "persecutorio e vessatorio" nei suoi confronti "delineatosi sempre più in modo univoco evidente e chiaro", finalizzato a danneggiarlo e assimilabile al fenomeno del mobbing per il forte pregiudizio morale e personale subito, che gli avrebbe determinato una condizione di - omissis -, sfociato, - omissis -, in una vera e propria - omissis -, in "-omissis", e in uno stato di - omissis -documentato da certificazione medica.

I dinieghi non sarebbero sorretti da idonea motivazione, nonostante lo stato di necessità e di disagio cui l'odierno ricorrente versava e l'eccezionalità delle istanze presentate (correlate – in sintesi – alla necessità di riavvicinarsi alla propria residenza in - omissis -(- omissis -), così da poter - omissis -, e da evitare il logorante pendolarismo, come da documentazione depositata in atti sulle patologie sviluppate e parzialmente riconosciute per causa di servizio) e sarebbero stati assunti con formule volutamente ermetiche, generali e astratte sulle esigenze di servizio.

L'Amministrazione, dunque, avrebbe dunque violato le regole sulle valutazioni delle istanze di trasferimento, secondo cui non si dovrebbe considerare l'aspetto organico della forza, ma valutare la fondatezza della richiesta nella singolarità degli eventi e nella necessità dello spostamento.

Di conseguenza, il ricorrente ha lamentato che sarebbero stati violati i suoi diritti costituzionali (spettanti al pari di ogni altro cittadino, pur se arruolato nella Guardia di Finanza), ivi compreso quello alla salute, anche sul luogo di lavoro (alla cui tutela la P.A. era obbligata), nonché quelli derivanti dalle normative speciali in materia militare, finalizzate a promuovere lo sviluppo della personalità dei militari e assicurare loro un dignitoso trattamento di vita, e in materia di - omissis -.

In definitiva, gli episodi lamentati, esaminati singolarmente e considerati nel loro complesso, apparirebbero inseriti in una strategia vessatoria, nell'ambito della quale il ricorrente sarebbe stato sottoposto ad una serie di condotte finalizzate ad uno scopo ingiusto, consistente nel danneggiarlo, sino a provocargli danni alla salute.

L'Amministrazione intimata si è costituita in data 8.02.2020 resistendo al ricorso, ed eccependo preliminarmente la prescrizione del diritto al risarcimento e la decadenza dalla relativa azione.

All'udienza del 3.07.2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

Diritto

1. In via preliminare va chiarito che la domanda di risarcimento dei danni formulata dal ricorrente nel presente giudizio deve all'evidenza essere qualificata come domanda di risarcimento danni per la lesione della integrità psico-fisica nell'ambito dell'attività lavorativa alle dipendenze del Corpo militare di appartenenza (danno da mobbing), prescindendo dalla tecnica redazionale volta a formulare nel ricorso puntuali censure avverso provvedimenti di diniego di trasferimento ormai consolidati da tempo, che sono dunque da considerare (in ipotesi) come elementi sintomatici della generale condotta mobbizzante.

D'altro canto, per giurisprudenza consolidata, per mobbing deve intendersi una condotta del datore di lavoro o del superiore gerarchico complessa e protratta nel tempo, tenuta nei confronti di un lavoratore nell'ambiente di lavoro, che può manifestarsi anche con una serie prolungata di atti (come sarebbe avvenuto nella fattispecie) ovvero di comportamenti intenzionalmente ostili, in ogni caso incongrui rispetto all'ordinaria gestione del rapporto e indicativi di un disegno finalizzato alla persecuzione o alla vessazione del lavoratore, tale che ne consegua un effetto lesivo della sua salute- omissis -. L'azione offensiva, in particolare, deve essere sistematica e frequente, deve avere le caratteristiche oggettive di persecuzione e discriminazione o rivelare intenti meramente emulativi.

Si ricorda anche che il mobbing è invece da escludersi quando sia assente la sistematicità degli episodi, ovvero nell'ipotesi in cui i comportamenti su cui viene basata la pretesa risarcitoria siano riferibili alla normale condotta del datore di lavoro, funzionale all'assetto dell'apparato amministrativo (o imprenditoriale nel caso del lavoro privato), o, infine, quando vi sia una ragionevole ed alternativa spiegazione al comportamento datoriale.

In conclusione, si ha mobbing lavorativo ove ricorrano due elementi: quello oggettivo, integrato da una pluralità di comportamenti del datore di lavoro con le caratteristiche sopra descritte, e quello soggettivo, integrato dall'intendimento persecutorio del datore medesimo (si vedano, tra le ultime, Cassazione civile sez. lav., 23.06.2020, n.12364; 09.06.2020, n.10992; 11.1.2019, n. 32381; Cons. St., sez. IV, 27.11.2019, n.8104, sez. II, 28.10.2019, n. 7319; sez. IV, 01.07.2019, n.4471).

2. Chiarito quanto sopra, si precisa che la giurisdizione per la domanda di risarcimento proposta spetta in sede esclusiva al Giudice Amministrativo, trattandosi, nella specie, di pubblico impiego non privatizzato.

La giurisdizione, invero, per tale evenienza si estende anche alla cognizione delle azioni inerenti il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale derivante dal cosiddetto mobbing, a condizione che l'azione proposta possa in concreto qualificarsi in termini di responsabilità contrattuale per violazione dell'obbligo di garanzia imposto dall'art. 2087 c.c. (recentemente, Consiglio di Stato sez. III, 09.10.2018, n.5789). Tale qualificazione è possibile nella fattispecie, ove il rapporto di lavoro non rappresenta un mero presupposto estrinseco ed occasionale della tutela invocata, posto che essa attiene a posizioni giuridiche soggettive che si assumono lese direttamente da comportamenti che rappresentano l'esercizio di tipici poteri datoriali.

3. Fermo quanto esposto, in via preliminare il Collegio ritiene infondata l'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento del danno formulata dalla resistente Amministrazione.

Ed invero, per quanto sopra ricordato, la condotta datoriale integrante mobbing si può eventualmente accertare attraverso una condotta unitaria e protratta nel tempo, della quale alcuni comportamenti (quali i dinieghi di trasferimento) possono costituire delle componenti; ne consegue che, nella fattispecie, il decorso del periodo prescrizione va raffrontato alla definizione della condotta

complessiva e non del singolo comportamento vessatorio che, solo unitamente ad altri verificatisi in tempi successivi, consente – in ipotesi – di delineare il quadro mobbizzante.

Può prescindere, inoltre, dall'esame dell'eccezione di prescrizione e decadenza secondo il noto principio giurisprudenziale della c.d. "pregiudiziale amministrativa", sollevata dall'Amministrazione con riferimento alla pretesa risarcitoria correlata ai dinieghi opposti, e non impugnati, alle istanze di trasferimento e di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio delle infermità sofferte, stante la totale infondatezza nel merito del ricorso.

4. Il ricorso deve infatti essere respinto, non avendo il ricorrente fornito la prova degli elementi costitutivi del mobbing, con particolare riferimento alla sussistenza di una condotta complessa e protratta nel tempo, incongrua rispetto all'ordinaria gestione del rapporto, caratterizzata da un intento persecutorio e vessatorio.

Si ricorda, al riguardo, che – per ciò che concerne la prova del mobbing a fini risarcitori – la giurisprudenza ha ripetutamente affermato che va dimostrata dalla parte istante la presenza di una pluralità di elementi costitutivi, dati: a) dalla molteplicità e globalità di comportamenti a carattere persecutorio, illeciti o anche di per sé leciti, posti in essere in modo sistematico e prolungato contro il dipendente, secondo un disegno vessatorio; b) dall'evento lesivo della salute- omissis - del dipendente; c) dal nesso eziologico tra la condotta del datore o del superiore gerarchico e la lesione dell'integrità- omissis - del lavoratore; d) dalla sussistenza dell'elemento soggettivo, cioè dell'intento persecutorio (Cons. St., sez. II, 28.10.2019, n. 7319).

Con particolare riferimento a quest'ultimo aspetto, va inoltre sottolineato che la giurisprudenza più recente ha spiegato che l'onere della prova dell'*animus nocendi* — anche se suscettibile di essere soddisfatto mediante presunzioni fondate sulle caratteristiche dei comportamenti tenuti dal datore di lavoro —, grava sul dipendente, pur facendosi valere la responsabilità contrattuale del datore di lavoro, essendo un elemento fondante la stessa illiceità in termini di mobbing della condotta datoriale. In definitiva, quindi, la ricostruzione giurisprudenziale del mobbing richiede alla vittima di provare il dolo del mobber (Consiglio di Stato sez. IV, 01.07.2019, n.4471).

In applicazione dei principi come sopra affermati, il Collegio deve necessariamente rilevare che, nella fattispecie, il ricorrente non ha fornito alcuna prova che i dinieghi di trasferimento abbiano effettivamente costituito l'estrinsecarsi di una ben definita strategia di mobbing, finalisticamente rivolta alla sua vessazione e persecuzione da parte dell'Amministrazione.

Egli, invero, si è limitato a denunciare che i molteplici dinieghi succedutisi nel tempo avrebbero costituito la condotta mobbizzante, come se il mero dato di fatto della numerosità dei provvedimenti e del loro contenuto negativo (dallo stesso non condiviso per i motivi esposti nel ricorso) debba necessariamente dimostrare l'intento mobbizzante.

Tuttavia, al riguardo il Collegio in primo luogo rileva che il significativo dato numerico dei provvedimenti di diniego è correlato esclusivamente al significativo dato numerico delle istanze di trasferimento presentate nel tempo dal ricorrente, in molti casi senza che peraltro si fosse verificata alcuna novità rilevante a sostegno del rinnovo dell'istanza secondo la puntuale disciplina in materia di trasferimenti dei militari.

Sotto diverso, ma correlato, profilo va comunque anche notato che il carattere persecutorio tipico del mobbing – che dovrebbe realizzarsi tramite l'attuazione di un disegno finalizzato alla vessazione e alla emarginazione del dipendente, dunque di una condotta fondamentalmente attiva da parte del datore di lavoro, perlomeno in alcune delle sue fasi – mal si concilia con l'ipotesi in cui tutti i provvedimenti (che, in tesi, integrano l'unico indice della sussistenza del mobbing) siano adottati per la doverosa conclusione dei procedimenti avviati sulle istanze del ricorrente.

Chiarito quanto sopra, per quanto concerne il contenuto negativo dei provvedimenti adottati dalla P.A., in linea generale deve preliminarmente notarsi che – laddove per tempo contestati nelle

opportune sedi – gli stessi sono stati confermati (in particolare, il diniego del 17.07.1996 è stato impugnato con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e respinto con DPR 2.03.1999, visto il parere del Consiglio di Stato; il diniego del 19.08.2002 è stato impugnato dinanzi al Tar - omissis -- - omissis -e respinto con sentenza n. 2099/2003, passata in giudicato).

Quanto sopra già esclude la ricorrenza della illegittimità dell'azione amministrativa che, sebbene non debba necessariamente sussistere per la configurabilità del mobbing, ne può certamente costituire un sintomo significativo.

D'altro canto, come noto, secondo la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato (si vedano, ad esempio, Cons. St. sez. IV, 31.05.2018, n. 3261, sez. IV, 15.01.2016, n. 103; sez. IV, 1.04.2016, n. 1276), i provvedimenti sui trasferimenti dei militari sono qualificabili come "ordini", rispetto ai quali l'interesse del militare a prestare servizio in una determinata sede assume, di norma, una rilevanza di mero fatto, e sono strettamente connessi alle esigenze organizzative dell'Amministrazione ed alla disciplina speciale che connota il rapporto di servizio del relativo personale. Non a caso, pertanto, tale disciplina speciale – di cui la P.A., nella fattispecie, ha fatto pedissequa applicazione, richiamandola specificamente nei dinieghi contestati – regola in maniera puntuale e tassativa i “casi eccezionali” che consentono trasferimenti su domanda.

A ciò si aggiunga che, dall'esame della documentazione depositata, si rilevano altri elementi che – in difetto di allegazioni difensive che vadano oltre la mera contestazione del contenuto negativo dei provvedimenti adottati dalla P.A. – inducono il Collegio ad una lettura della vicenda diversa da quella prospettata dal ricorrente, dovendosi escludere non solo la vessatorietà e l'ingiustizia degli episodi narrati, ma soprattutto l'“intento persecutorio” (per contro necessario per configurare il mobbing).

In primo luogo, si rileva che al raggiungimento dell'anzianità di servizio prevista dalla normativa sui trasferimenti dei militari, il ricorrente è stato immediatamente trasferito da Roma alla Regione di origine, con contestuale licenza straordinaria “speciale” di 20 giorni nella località di residenza (provvedimento del 19.07.2000, all. 6 al ricorso, anche se l'istante ha poi denunciato che avrebbe voluto prestare servizio nella provincia di - omissis -e non in quella di - omissis). Si noti, peraltro, che l'anzianità inferiore al minimo previsto aveva correttamente costituito il motivo di rigetto delle istanze precedenti (cfr. parere Consiglio di Stato sul ricorso straordinario al P.d.R., all. 4 al ricorso).

Inoltre, va rilevato che le richieste di trasferimento del ricorrente sono state evase dalla P.A. con provvedimenti individuali o collettivi e che, in entrambi i casi, dai contenuti degli stessi non può ricavarsi alcun convincimento sulla sussistenza di una volontà emulativa o persecutoria nei suoi confronti.

I provvedimenti individuali, invero, recano motivazioni anche puntuali (delle quali per contro nel ricorso non vi è alcun cenno), relative alla sussistenza di incompatibilità di servizio nel luogo di residenza, alla presenza in loco di altri familiari che avrebbero potuto attendere alle funzioni assistenziali verso la madre, alla insufficienza di alcune allegazioni rispetto alla disciplina sui trasferimenti, alla diffusione di analoghe situazioni familiari fra i militari e alla conseguente necessità di evitare discriminazioni, oltre che relative alle dotazioni di personale e alla tassatività dei casi previsti dalla disciplina in materia di trasferimenti.

La lettura degli altri provvedimenti di diniego, invece, vista la loro natura collettiva e l'elevato numero di destinatari, impedisce obiettivamente di ritenere sussistente il fine persecutorio nei confronti del (solo) ricorrente; anche la pretesa genericità delle motivazioni ivi contenute, comuni a tutti i destinatari, non può certamente dimostrare una specifica volontà mobbizzante nei confronti di uno solo di loro (fermo restando che la doglianza avrebbe dovuto essere formulata in altra sede).

Sia sufficiente rilevare, al riguardo, che con il provvedimento di diniego del 24.07.1996 (all. 4 al ricorso) la P.A. ha respinto le domande di trasferimento di 15 militari (tra cui il ricorrente); con il diniego del 24.09.2003 (all. 10), che ha riguardato circa 140 domande di trasferimento, ne ha

rigettate circa 100 (fra cui, appunto, quella del ricorrente); con il diniego del 27.01.2005 (all. 11), che ha riguardato circa 200 domande di trasferimento, ne ha rigettate oltre 160 (fra cui quella del ricorrente); con il provvedimento del 20.01.2006 (all. 12) ha rigettato circa 45 domande (tra cui quella del ricorrente) su 50 esaminate; con il provvedimento del 14.09.2007 (all. 16), nuovamente, ha rigettato circa 40 domande (tra cui quella del ricorrente) sulle oltre 50 esaminate.

Non è dato dunque comprendere come provvedimenti collettivi, che sono rimasti inoppugnati e nei quali il contenuto di diniego è riferito alla maggior parte dei militari destinatari degli stessi, dovrebbero – in assenza di altri elementi significativi – costituire la prova di una volontà persecutoria e vessatoria nei confronti del ricorrente.

Sotto un ulteriore profilo, poi, risulta dagli atti versati (benché nulla sia specificato nel ricorso) che nel tempo la P.A. ha concesso al ricorrente un trasferimento temporaneo di sei mesi a -OMISSIS- al fine di consentirgli di assistere la madre, poi rinnovato per ulteriori sei mesi (cfr. domanda del 29.07.2006, all. 13 al ricorso).

Inoltre, negli anni le valutazioni caratteristiche del ricorrente sono migliorate (passando da “superiore alla media” a “eccellente”); la P.A. ha dunque espresso un significativo apprezzamento delle sue qualità che non si concilia con la pretesa vessazione la cui tutela risarcitoria è fatta valere dinanzi a questo Tribunale.

In altri termini, si ritiene che le circostanze che il ricorrente adduce a sostegno della sua pretesa non hanno oggettivamente una connotazione persecutoria o discriminatoria, né hanno una gravità tale da poter essere considerate intrinsecamente vessatorie. Difetta, quindi, la prova che esse siano riconducibili ad un disegno unitario, volto a screditare il dipendente per emarginarlo e discriminarlo.

Quanto alle valutazioni medico legali sullo stato di salute del ricorrente e sulla sua (soltanto parziale) riconducibilità all'ambiente di lavoro, esse non attestano, naturalmente, l'illegittimità del comportamento dell'Amministrazione nei termini denunciati.

In conclusione, per i motivi sopra esposti, il ricorso deve essere integralmente respinto. Sussistono giusti motivi per compensare le spese tra le parti, soltanto tenuto conto della delicatezza e peculiarità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese del giudizio fra le parti.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 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, dei luoghi richiamati e dello stato di salute delle parti o persone comunque ivi citate.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 3 luglio 2020, tenutesi mediante collegamento da remoto in videoconferenza secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, con l'intervento dei Magistrati: