

Cons. Stato, Sez. II, Sent., (data ud. 13/02/2024) 12/03/2024, n. 2354*LAVORO SUBORDINATO (RAPPORTO DI) › Mobbing***Intestazione**

REPUBBLICA ITALIANA
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 -OMISSIS-, proposto dal signor-OMISSIS- rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Massa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, non costituito in giudizio,

sul ricorso numero di registro generale -OMISSIS- proposto dal Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

contro

il signor-OMISSIS- rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Massa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

entrambi per la riforma delle sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria, sez. II, -OMISSIS- rese tra le parti, aventi ad oggetto risarcimento danni per asserito mobbing e demansionamento.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del signor-OMISSIS-

Viste le ordinanze n. 4210 del 3 maggio 2022 e n. 6711 del 10 luglio 2023;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 13 febbraio 2024, il Cons. Antonella Manzione e udito per l'appellante l'avvocato Francesco Massa;

Svolgimento del processo

1. Con ricorso al T.a.r. per la Liguria n.r.g. -OMISSIS- il signor-OMISSIS- ispettore superiore della Polizia di Stato, ha chiesto l'accertamento del pregiudizio subito a seguito di una serie di condotte, a suo dire sistematiche e persecutorie, di cui sarebbe stato vittima in ambito lavorativo a partire dal 2012, in concomitanza con il cambio del vertice del Commissariato di P.S. di -OMISSIS- presso il quale prestava servizio in qualità di responsabile della Squadra investigativa. Tale approccio vessatorio, che riconduceva a scelte della nuova dirigente, dottoressa -OMISSIS- sarebbe culminato nel trasferimento, con provvedimento del Questore di Genova del 27 dicembre 2013, all'ufficio "Controllo del territorio" del Commissariato di -OMISSIS-, con conseguente demansionamento.

2. Il Tribunale adito si è pronunciato due volte sulla vicenda: con una prima sentenza non definitiva, n. -OMISSIS- ha ritenuto provata sia "la situazione discriminatoria subita", sia il demansionamento, demandando al Centro militare di medicina legale presso l'Ospedale militare di Milano l'accertamento del "nesso di causalità con i pregiudizi alla salute del ricorrente", nonché l'eventuale quantificazione del danno; con la seconda pronuncia, 16 marzo 2018, n. 225, ha riconosciuto anche il mobbing, ancorché individuando l'evento lesivo non nei disturbi lamentati dal ricorrente, oggetto di certificazione medica, ma nella sofferenza morale espressa dallo "stato d'ansia" che generalmente consegue a comportamenti vessatori in ambito lavorativo. Quanto detto all'evidente scopo di non contraddire le risultanze della verifica, che hanno escluso qualsivoglia nesso eziologico tra l'agire dell'Amministrazione e le lesioni lamentate. Ne è conseguita la liquidazione a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale, espressamente qualificato quale mero *pretium doloris*, di una somma determinata in via equitativa in euro 8.249,00, ottenuta moltiplicando la differenza stipendiale annua tra quanto percepito ad inizio della carriera e all'attualità nel grado di riferimento (pari ad euro 2017,57), per il numero di anni di accertata protrazione del comportamento illecito della p.a., ovvero dall'8 luglio 2013, coincidente con l'irrogazione della sanzione disciplinare poi annullata perché illegittima, al 18 agosto 2017, di (nuovo) trasferimento al Commissariato di-OMISSIS-. Non ha invece ritenuto risarcibile il danno da demansionamento in quanto la relativa richiesta, peraltro priva di autonoma quantificazione, sarebbe stata avanzata oltre il termine di 120 giorni previsto a pena di decadenza, da computare dal momento della conoscenza del provvedimento che lo ha concretizzato, non fatto neppure oggetto di gravame.

3. Con l'appello n.r.g. 4806 del 2018 il signor -OMISSIS- ha impugnato le richiamate sentenze articolando cinque distinti motivi di gravame. In particolare, ha contestato la correttezza delle operazioni peritali poste a base della seconda sentenza, sia nel metodo che nel merito. Innanzi tutto, il primo giudice, con la sentenza n. -OMISSIS- avrebbe errato nell'individuare nella Commissione medico ospedaliera il soggetto cui affidare la disposta verifica, non potendo la stessa, quale organismo chiamato ordinariamente a svolgere incarichi per conto del Ministero dell'Interno, rispondere ai requisiti di terzietà imposti dall'art. 19, comma 2, c.p.a.; indi ne ha criticato le conclusioni (motivo sub 1) e le indicazioni temporali, rivenienti dalla medesima sentenza del 2017, dovendo l'inizio dei comportamenti discriminatori collocarsi non alla data di chiusura (8 luglio 2013), ma a quella di avvio del procedimento disciplinare (19 aprile 2012, motivo sub 2). Ha poi contestato la sentenza n. -OMISSIS- nella parte in cui lo ha dichiarato decaduto dall'azione risarcitoria da demansionamento, siccome basata sull'errato assunto che esso sia coinciso con il decreto di trasferimento dal Commissariato -OMISSIS- a quello di-OMISSIS- laddove invece tale atto, seppur mosso da intento prevaricatorio, ne avrebbe solo segnato l'avvio. In ogni caso, essendo stato leso un diritto soggettivo, nella specie troverebbe applicazione il termine di prescrizione quinquennale e non quello di decadenza (motivo sub 3). Ha rivendicato il danno conseguito a ridetta dequalificazione, erroneamente quantificato nella differenza tra lo stipendio tabellare lordo nella qualifica di ispettore superiore e quello percepito nella qualifica iniziale del ruolo degli ispettori, richiedendone il computo quanto meno nella misura di euro 10.000 all'anno, a far data dal 2012, corrispondenti alla media delle voci stipendiali non percepite a cagione dell'utilizzo in mansioni esclusivamente d'ufficio, calcolata assumendo a metro di paragone gli importi del 2010 (parte), 2011 e 2012, prima dell'insediamento della dottoressa -OMISSIS- (motivo sub 4). Ha infine insistito sulla riconducibilità al disegno vessatorio posto in essere nei suoi confronti anche di comportamenti in relazione ai quali il T.a.r. (ancora sentenza n. -OMISSIS- ha individuato una possibile lettura alternativa, quali il ritardo nella concessione di importanti riconoscimenti di merito come la croce di bronzo e la medaglia d'oro al merito, nonché di compiacimenti e premi in denaro, nonché la mancata erogazione delle indennità per servizi esterni. Ha ribadito la gravità delle affermazioni caluniose espresse al cospetto di alcuni colleghi, essendo inaccettabile derubricarne la portata lesiva sull'assunto, riportato nella sentenza impugnata (n. -OMISSIS-) che "se l'intenzione fosse stata quella di dileggiare il ricorrente la dott.ssa -OMISSIS- avrebbe dovuto farlo in presenza di più dipendenti o con

condotte reiterate".

4. Il Ministero dell'Interno a sua volta, con appello n.r.g. 4897 del 2018, ha impugnato entrambe le sentenze, ritenendo la seconda affetta da vizi derivanti dall'erroneità della ricostruzione operata nella prima. Nessun fenomeno di mobbing sarebbe infatti da ravvisare nelle condotte richiamate dal primo giudice, non avendo portata demansionante il trasferimento del 2013, all'esito del quale esse sono state sostanzialmente rivalutate, ravvisandovi il tratto unificante del comune intento discriminatorio quale base motivazionale. Al contrario, ridetto trasferimento troverebbe piena giustificazione negli esiti dell'ispezione disposta dal Questore presso gli uffici del Commissariato di -OMISSIS- che aveva fatto emergere l'insostenibile conflittualità tra il vertice della struttura - la dottoressa -OMISSIS- - e ben quattro dei suoi sottoposti, tra cui il -OMISSIS- non a caso tutti destinatari di provvedimenti di assegnazione ad altra sede. La circostanza che il dipendente nella sede di Genova -OMISSIS- sia stato adibito a mansioni non operative, per quanto comprensibilmente mal percepita dallo stesso giusta la sua evidente vocazione per la polizia giudiziaria sul territorio, non ne implicherebbe affatto uno svilimento del ruolo, essendo in linea con l'organizzazione del Commissariato, connotato da una maggior "caratura" in termini di impegni e conseguentemente da una diversa presenza di personale con qualifiche superiori rispetto alla sede di provenienza. D'altro canto, proprio la dottoressa -OMISSIS- all'atto del trasferimento si sarebbe fatta carico di formalizzare l'esigenza di rispettare le prerogative del ruolo del dipendente. Quanto al presunto ostracismo nei confronti delle richieste di accesso agli atti avanzate dallo stesso, esso troverebbe ampia spiegazione in termini di mera difficoltà gestionale della indicibile mole delle stesse, comprensibilmente gravosa per gli uffici chiamati ad evaderle, e che comunque non avrebbe mai comportato un pregiudizio alle ragioni di controparte.

5. Il signor -OMISSIS- si è costituito nel procedimento n.r.g. 4897/2018 per ribadire le argomentazioni del proprio ricorso, insistendo sulle conseguenze del trasferimento di sede in termini di scadimento della qualità del lavoro. Ha evidenziato di essere stato in corso di causa nuovamente trasferito al Commissariato di Genova--OMISSIS- paventando la protrazione dell'atteggiamento vessatorio sia in quanto anche in tale collocazione adibito ad attività di mera "trattazione atti" presso la Sezione di polizia giudiziaria, sia perché non sarebbe stata in alcun modo valutata la sua richiesta di rientro nella precedente sede, benché la relativa posizione professionale risultasse scoperta.

6. All'udienza del 3 maggio 2022, il Collegio, ritenendo necessario a fini di decisione un approfondimento istruttorio, con l'ordinanza n. 4210, segnata in epigrafe, dopo avere riunito i due fascicoli per evidente connessione soggettiva e oggettiva, trattandosi di appelli avverso le medesime sentenze, ha disposto una nuova verifica incaricandone il Direttore del Dipartimento di Medicina del lavoro dell'Ospedale Policlinico "-OMISSIS-" di Genova.

6.1. All'udienza del 20 giugno 2023, preso atto della dichiarata impossibilità dello stesso di ottemperare all'incarico ascrivitogli, con nuova ordinanza collegiale, n. 6711/2023, lo ha sostituito con il Direttore del Dipartimento di Scienze della salute dell'Università di Genova, mantenendo ferma la facoltà di delega.

6.2. Il quesito posto era il seguente: "premessa una descrizione dello stato di salute del signor -OMISSIS- previa sottoposizione ad apposita visita medica, si riferisca in dettaglio in ordine alle patologie da cui è o è stato affetto, con indicazione delle loro possibili cause o concause, rapportandole alle peculiarità della situazione in controversia; acquisita la documentazione medica già agli atti della Commissione medico ospedaliera di Milano, nonché valutata tutta quella che l'interessato è in grado di produrre, purché riferibile al periodo in contestazione (successivo ad aprile 2012), fornisca un dettagliato quadro clinico delle lesioni lamentate per come emergenti in atti, in particolare riferite a gastriti, lesioni dermatologiche, problemi epatici, disturbi di adattamento con ansia e turbe psicosomatiche; ne valuti la possibile dipendenza causale dagli episodi meglio descritti nella sentenza del T.A.R. per la Liguria n. -OMISSIS-; nel caso di esito positivo di tale indagine, provveda altresì alla quantificazione del danno biologico subito dal ricorrente, precisando gli eventuali periodi di inabilità temporanea parziale emergenti in atti".

7. In data 21 novembre 2023 è stata depositata la relazione di verifica a firma del professor -OMISSIS- Coordinatore della Sezione di Medicina legale del Dipartimento di "Medicina della salute" dell'Università degli studi di Genova, che si è avvalso della collaborazione della professoressa -OMISSIS- Dirigente Medico dell'unità di Medicina legale dell'Ospedale Policlinico "-OMISSIS-", nonché professore a contratto presso la Scuola di Specializzazione in medicina legale della medesima Università. Nel merito, si dà atto della sussistenza del nesso causale tra i fatti accertati nella sentenza del T.a.r. del 2017 e le lesioni dermatologiche e psicologiche riportate dal dipendente.

8. Il signor -OMISSIS- ha versato in atti ulteriore memoria, corredata da un proprio calcolo delle somme a suo dire spettantegli in ragione dell'esito della verifica. Ha quindi rivendicato la somma di euro 37.836,00, quale risultante della "personalizzazione" nella misura massima consentita di quella riveniente dall'applicazione delle Tabelle del Tribunale di Milano, che tenuto conto dell'età di 46 anni della parte al momento dell'avvio dei comportamenti persecutori, sarebbe pari ad euro 29.300,00. Ha quindi richiesto l'importo di euro 30.000 quale ulteriore danno non patrimoniale circoscrivendolo agli anni 2012-2014, nei quali avrebbe perso voci stipendiali di sua spettanza ove avesse effettuato servizi esterni, anche in ragione del fatto che ritenendo non risarcibile il danno da demansionamento, il T.a.r. non avrebbe adeguatamente valutato il danno morale (psicologico) subito.

9. All'udienza del 13 febbraio 2024, esaurita la discussione orale, la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

10. Il Collegio ritiene necessaria, al fine di correttamente perimetrare i fatti di causa, una sintetica ricostruzione della cornice giuridica nella quale essi si collocano. Ciò in particolare in ragione dell'impianto motivazionale seguito dal T.a.r. per la Liguria, che ha riconosciuto da subito (sentenza n. -OMISSIS-) il solo demansionamento, mentre con riferimento al mobbing si è inizialmente limitato ad affermare la sussistenza dei comportamenti vessatori, "completandone" il quadro costitutivo mediante l'individuazione delle relative conseguenze non nelle lesioni certificate, ma nella "grave sofferenza" che di regola consegue a situazioni ostili in ambito lavorativo, "specialmente in contesti come quello militare o dei corpi di polizia in cui il sentimento del proprio onore costituisce patrimonio di ciascun dipendente", ritenendo evidentemente intrinseco il nesso eziologico tra i primi e la seconda (sentenza n. -OMISSIS-).

11. La giurisprudenza, sia amministrativa che civile, ha da tempo precisato che per mobbing deve intendersi un insieme di condotte del datore di lavoro o del superiore gerarchico, sistematiche e protratte nel tempo, tenute nei confronti del dipendente nell'ambiente di lavoro, che finiscono per assumere forme di prevaricazione o di persecuzione psicologica, da cui può conseguire la mortificazione morale e l'emarginazione del dipendente, con effetto lesivo del suo equilibrio fisiopsichico e del complesso della sua personalità. Ai fini della configurabilità della condotta lesiva del datore di lavoro sono, pertanto, rilevanti: la molteplicità di comportamenti, siano essi illeciti ex se o anche leciti, ove considerati singolarmente, posti in essere in modo miratamente sistematico e prolungato contro il dipendente; l'evento lesivo della salute o della personalità dello stesso; il nesso eziologico tra la condotta del datore o del superiore gerarchico e ridotto pregiudizio all'integrità psico-fisica del lavoratore; la prova dell'elemento soggettivo, cioè dell'intento persecutorio che unisce in un disegno unitario i comportamenti posti in essere (cfr., ex multis, [Cons. Stato, sez. IV, 27 ottobre 2016, n. 4509](#)).

12. La fattispecie del demansionamento si concretizza invece nell'assegnazione al lavoratore di mansioni "inferiori" rispetto a quelle proprie della qualifica di appartenenza. Il limite negativo alla sussistenza di un demansionamento si ricava dalla disciplina civilistica del rapporto di lavoro, e segnatamente dall'[art. 2103 c.c.](#), che concerne lo ius variandi del datore di lavoro. Dopo la riforma della materia attuata con il cosiddetto "job act" ([D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81](#), il cui art. 3 ha riscritto

integralmente l'[art. 2103 c.c.](#)) l'ampiezza di tale facoltà datoriale è stata estesa, stante che il movimento "in orizzontale" è ora possibile nel rispetto delle mansioni corrispondenti al livello e categoria legale di inquadramento, senza pretenderne più una vera e propria "equivalenza" rispetto a quelle effettivamente svolte in passato. Di fatto, cioè, si è approdati ad una nozione di demansionamento di natura maggiormente formale-giuridica rispetto a quella previgente, che viceversa imponeva di ricavare l'"equivalenza" da una serie di fattori atti ad evidenziare la pesatura "in concreto" delle nuove mansioni svolte (in termini organizzativi, di relazione con l'interno o l'esterno, di autonomia decisionale, di disponibilità di budget ovvero di mezzi e risorse strumentali, ecc.). La ratio del divieto di demansionamento, in tale ottica, era da ravvisare nella necessità di salvaguardare il lavoratore da scelte datoriali che ne comportassero l'impovertimento del patrimonio professionale complessivo, inteso cioè come insieme di attitudini, capacità, competenze ed esperienze, non semplicemente in termini economici. Quella attuale, vuole comunque tutelarne l'inquadramento formale, ma in un'ottica di attenzione privilegiata anche alle esigenze organizzative del datore di lavoro.

12.1. Anche il lavoratore demansionato o dequalificato può ovviamente rivendicare il risarcimento del danno professionale subito, patrimoniale, biologico o esistenziale, previa dimostrazione della sua sussistenza, che non può evidentemente identificarsi nel dispiacere che accompagna di regola qualunque cambiamento non condiviso, la cui entità, seppure consistente, dipende piuttosto da fattori di natura meramente emotiva ed interiore, correlati alla sensibilità del singolo.

13. La potenziale autonomia tra i due fenomeni è stata da tempo riconosciuta dal giudice amministrativo, che ha individuato il relativo discrimine nella mancata necessità di dimostrare nel demansionamento l'esistenza di un intento persecutorio da parte del datore di lavoro ([Cons. Stato, sez. III, 12 gennaio 2015, n. 28](#)).

14. La differenza concettuale, tuttavia, è assai più semplice da delineare in teoria che nella pratica, stante che in molti casi il demansionamento costituisce uno dei possibili modi, se non il più tipico, di atteggiarsi del disegno persecutorio che integra il mobbing. Quest'ultimo, infatti, può spingersi fino al limite estremo dello svuotamento totale di contenuto dell'attività lavorativa, mediante l'emarginazione e l'isolamento del lavoratore, che costituisce senz'altro la forma più grave di demansionamento (sul punto, v. [Cass. civile, sez. Lavoro, 3 febbraio 2016, n. 9899](#)). In tali ipotesi, è chiaro che la situazione di inattività, a maggior ragione ove protratta nel tempo, finisce per ledere al tempo stesso il fondamentale diritto al lavoro, inteso soprattutto come mezzo di estrinsecazione della personalità di ciascun cittadino, e l'immagine e la professionalità dello stesso, ineluttabilmente mortificate dal mancato esercizio delle prestazioni tipiche del ruolo. Quella che finisce per essere messa in discussione, dunque, è la dignità del dipendente che si manifesta nell'estrinsecazione della propria utilità e delle proprie capacità nel contesto lavorativo. Il demansionamento, infine, in ogni sua gradazione, porta con sé anche un decremento della professionalità, intesa come l'insieme delle conoscenze teoriche e delle capacità pratiche che si acquisiscono mediante il concreto svolgimento dell'attività lavorativa o, anche, come il bagaglio di esperienze e di specifiche abilità che si conseguono con l'applicazione delle nozioni teoriche e pratiche acquisite.

15. Laddove dunque il demansionamento costituisca uno dei modi, se non il modo per eccellenza di manifestazione del mobbing, il Collegio ritiene che possa continuare a trovare rilievo la relativa nozione previgente alla riforma del 2015. La cartina di tornasole della liceità della scelta, cioè, torna ad essere il depauperamento qualitativo della prestazione lavorativa ove essa sia mossa da intento vessatorio, ancorché giustificata e giustificabile sul piano organizzativo e comunque rispettosa formalmente del livello e del ruolo precedentemente rivestiti dal dipendente.

16. Il danno alla salute fisiopsichica, ovvero il danno morale che consegue al demansionamento parte integrante del mobbing si identifica con quello derivante dal complessivo approccio prevaricatorio: in tale ottica, diviene inutile, oltre e prima che difficile, cercare di distinguere l'efficacia causale dell'uno

rispetto agli altri comportamenti. Il che è quanto accaduto nel caso di specie, stante che all'esito della verifica si è addivenuti ad una quantificazione in percentuale del danno biologico consolidata all'esito dell'intera vicenda, comprensiva cioè anche della dequalificazione conseguita al trasferimento di sede.

17. A fronte, dunque, di tale inscindibile innesto di una fattispecie nell'altra, il T.a.r. ha preferito dare rilievo alla seconda (il demansionamento) sia in quanto illuminante del malanimo dell'amministrazione nei confronti del dipendente anche in epoca precedente; sia inventandosi un indice di quantificazione del danno comunque basato sulla ritenuta sostanziale retrocessione del lavoratore agli albori della propria carriera. Salvo poi affermare di non averlo potuto valutare in chiave risarcitoria, giusta la decadenza dall'eventuale diritto per la mancanza di tempestività dell'azione giudiziaria.

17.1. Con la sentenza n. -OMISSIS- dunque, dopo avere analizzato ad uno ad uno i comportamenti/atti denunciati, ne ha (ri)letto la valenza alla luce dell'accertato demansionamento, appunto, addivenendo solo con riferimento ad alcuni di essi ad uno stralcio dal contesto, avendone ravvisato una plausibile motivazione alternativa.

18. Seguendo la stessa sistematica, che ispira anche l'atto di appello del Ministero dell'Interno, il Collegio ritiene dunque di dovere esaminare in primo luogo le censure avverso la ritenuta sussistenza di ridetto demansionamento, salvo poi valutare la correttezza della sua collocazione sistematica quale autonoma fonte di danno, non risarcibile per decadenza dalla relativa azione.

19. A tale proposito, per comprendere esattamente il ruolo svolto dal -OMISSIS- nella nuova sede assegnatagli, il T.a.r. per la Liguria, all'esito di apposita istruttoria, ha ritenuto confermato quanto già oggetto delle dichiarazioni prodotte a supporto della propria tesi dal ricorrente (v. la dichiarazione sostitutiva dell'ispettore -OMISSIS- documento n. 53 del fascicolo di primo grado). Di fatto, cioè, presso il Commissariato di Genova -OMISSIS- esistevano due squadre "investigative", una funzionale allo svolgimento di attività operativa, l'altra, invece, deputata alla "trattazione di atti relativi al disbrigo di pratiche esclusivamente di carattere burocratico concernenti la trattazione degli esposti". In concreto, "... l'ufficio denominato "Investigativa - Giudiziaria" non ha la disponibilità di mezzi e di ulteriori uomini oltre a quelli sopra menzionati e all'Ispettore Superiore -OMISSIS- Giuliano che svolge la stessa attività da solo ed in un altro Ufficio ...". Non sono dunque emerse rilevanti indicazioni contenutistiche circa le diverse competenze della "investigativa - giudiziaria" e della "investigativa", ma è apparso chiaro che il dipendente "in considerazione della sua qualifica apicale di Ispettore", per svolgere le attività connesse ai fascicoli assegnati poteva avvalersi della collaborazione dei subalterni inquadrati nella medesima Sezione. In sintesi, non aveva affatto, come in passato, un qualche soggetto alle proprie dipendenze dirette, pur essendone state formalmente rispettate le prerogative del grado consentendogli - presumibilmente "sulla carta", giusta la specificità degli ulteriori compiti assegnati a ciascuno - di avvalersi della collaborazione del personale della sezione non già in virtù della sua preposizione ad un ufficio, ma, appunto, per rispettarne la qualifica. Per quanto la difesa erariale enfatizzi l'importanza della digitalizzazione del lavoro quale modalità di svolgimento dello stesso anche in solitudine, a maggior ragione da parte di qualifiche elevate, ciò non toglie che nella specie il -OMISSIS- si è ritrovato assegnato ad una "sezione" che svolge attività esclusivamente burocratica, seppure in qualche modo connessa con le investigazioni, senza una vera e propria responsabilità d'ufficio, in assenza della possibilità di assegnare alcunché agli altri componenti, costretto a lavorare in un contesto avulso dal resto dell'ufficio, finanche da un punto di vista "fisico", essendo collocato in una stanza separata. Se è vero, dunque, che non gli è stata effettivamente richiesta un'attività non consona al livello, né lo si è privato dei poteri gerarchici in termini generali, è del tutto chiara la deminutio rispetto al contesto di svolgimento del precedente incarico, che lo vedeva "responsabile" della squadra investigativa del Commissariato di Sestri Ponente. Il quadro di svilimento professionale è poi completato dalla circostanza che alla squadra "investigativa" vera e propria, deputata a svolgere effettivamente la relativa attività, è risultato preposto un sovrintendente, soggetto cioè appartenente

ad un ruolo diverso e inferiore a quello del ricorrente. Non è chi non veda come, a prescindere dalla percezione soggettiva che possa esserne venuta all'interessato in ragione della frustrazione di attitudini professionali comunque recessive rispetto ad obiettive esigenze di interesse organizzativo generale, non sia in alcun modo emersa la preventiva valutazione della compatibilità delle sue legittime aspettative con ridette esigenze, a maggior ragione alla luce del fatto che egli proveniva da un'esperienza di accertata sofferenza psicologica e fisica legata all'ambito lavorativo, quale che ne fosse il quadro delle responsabilità, all'epoca non ancora accertato.

20. Quanto detto priva di rilievo "scriminante" la enfaticata richiesta all'atto del trasferimento, da parte della medesima dottoressa -OMISSIS-, di rispettare nell'attribuzione di incarichi al -OMISSIS- la qualifica rivestita, giusta la neutralità -recte, ultroneità - di ridetta affermazione rispetto a qualsivoglia novazione oggettiva del rapporto di lavoro. Al contrario, assume univoca coloritura il contenuto delle considerazioni circa il futuro, ove si adombrano giudizi morali quanto meno inopportuni mediante il riferimento a pregresse assenze per malattie (certificate da medici appartenenti alla polizia di Stato) ovvero ai fatti connessi alla sanzione disciplinare poi annullata dal T.a.r. (v. nota della dottoressa -OMISSIS-, doc. 21 delle produzioni di primo grado). Di fatto, cioè, la modalità di perfezionamento dell'iter del trasferimento si colloca nell'ambito della cornice vessatoria subita fino a quel momento e ne costituisce anzi il punto di massima espressività, emergendo chiaramente l'esigenza di risolvere un problema (per certi versi oggettivo), senza tenere nella minima considerazione la risorsa umana ad esso sottesa.

21. Sul punto, la difesa erariale non ha fornito elementi obiettivi e comprovati idonei a confutarne la ricostruzione del primo giudice (ricorso n.r.g. 4897/2018). Essa si è infatti limitata a generiche affermazioni finalizzate in primo luogo a giustificare la scelta come necessitata, dovendosi porre rimedio alla situazione di conflitto rilevata dall'ispezione; indi a valorizzare la rispondenza in astratto delle mansioni attribuite alla qualifica professionale del dipendente. Con ciò pretermettendo che nella specie, non è in contestazione la, più o meno condivisibile, motivazione della scelta, che peraltro il -OMISSIS- non ha neppure inteso impugnare; bensì proprio le cause della stessa, ravvisabili nel clima lavorativo di cui il dipendente era vittima, piuttosto che artefice, nonché lo sviluppo del procedimento e, a seguire, la situazione di (ulteriore) svilimento oggettivo della propria pregressa professionalità. Egli, cioè, non solo è stato demansionato, in accezione tecnico-giuridica secondo i parametri civilistici utilizzabili *ratione temporis*, ma lo è stato in un contesto di tipo vessatorio, a prescindere dalla legittimità dell'atto di trasferimento. Nessuno iato, cioè, è possibile tracciare nella sequela delle azioni dell'Amministrazione, a partire dalla pretestuosa contestazione d'addebito dell'aprile 2012.

22. A ciò consegue il rigetto in parte qua dell'appello proposto dal Ministero dell'Interno, n. 4897/2018 e il contestuale accoglimento del terzo motivo di ricorso del signor -OMISSIS-(n.r.g. 4806 del 2017) nella parte in cui rivendica la portata dequalificante dei fatti conseguiti al trasferimento, non del provvedimento *ex se* che lo ha disposto.

23. Egualmente generiche e infondate sono le ulteriori censure del Ministero dell'Interno volte ad escludere in termini più generali la sussistenza dei comportamenti vessatori individuati nella sentenza del 2017, poi ricondotti a mobbing in quella del 2018. Concentrandosi soprattutto sulla negazione del demansionamento, non ha poi fornito convincenti e dettagliate argomentazioni atte a confutare anche la lettura degli ulteriori episodi vessatori, antecedenti il trasferimento del dicembre 2013.

24. Con riferimento, ad esempio, alla mancata o dilatoria evasione delle richieste di accesso agli atti, vale quanto riportato nella sentenza n. -OMISSIS- in forza della quale "l'esercizio del diritto di accesso non può essere compresso o limitato nel numero delle istanze proposte", a maggior ragione ove le stesse conseguano all'innesto di un clima lavorativo che vede il richiedente vittima o sedicente tale di comportamenti vessatori che l'Amministrazione avrebbe tutto l'interesse a chiarire tempestivamente onde fugare ogni minimo dubbio sulla propria correttezza gestionale. Per quanto defatigante possa dunque apparire la risposta all'esercizio di un diritto, essa non ne giustifica la frustrazione.

24.1. D'altro canto, non privo di significatività aggiuntiva è l'episodio dell'avvenuta distruzione o quanto meno occultamento del rapporto informativo redatto tenendo conto anche della sanzione disciplinare successivamente annullata. Di fatto, il dipendente non ne ha ottenuto la visione in quanto qualificato come "inesistente", espressione successivamente giustificata non in termini di soppressione dell'atto (doc. 12 della produzione dell'avvocatura del 22 gennaio 2016 nel fascicolo di primo grado), ma come sinonimo della sua inutilità giuridica, giusta l'avvenuta sostituzione con un nuovo rapporto informativo conforme al giudicato amministrativo sulla sanzione disciplinare (l'esternazione del Dirigente dell'ufficio del Personale sarebbe infatti conseguita "alla ostinata indisponibilità del dipendente a recepire le, in verità non chiare motivazioni dell'Amministrazione").

25. Nessun rilievo può d'altro canto attribuirsi alla circostanza che lo stesso T.a.r. per la Liguria abbia "asciugato" l'elenco dei comportamenti segnalati, riducendone l'ambito solo ad alcuni. A ben guardare, anzi, per alcuni di quelli esclusi l'avvenuta individuazione del fil rouge persecutorio porterebbe piuttosto a dubitare della plausibilità di una chiave di lettura alternativa. Si pensi, a mero titolo di esempio, a quanto accaduto in relazione alle indennità di servizio esterno e di cambio turno (circostanza espressamente invocata dall'ispettore nel quarto motivo di ricorso). Il Tribunale adito ha inteso operare un distinguo basato sulla condivisa non spettanza delle prime in ragione della inidoneità a servizi esterni del dipendente (essa pure oggetto di contestazione): ma non si è posta il problema della coincidenza temporale dell'insorgenza di una problematica che non si era mai posta in precedenza. Con riferimento poi alle indennità di cambio turno, ha dovuto prendere atto che gli accertamenti per valutarne la spettanza negli anni 2012 e 2013 sono stati disposti (v. nota dell'Amministrazione del 7 dicembre 2015) "soltanto successivamente alla notifica del ricorso induce a ritenere come le istanze del ricorrente siano state inspiegabilmente neglette" (sentenza n. -OMISSIS-). Come in parte evidenziato anche dal primo giudice, se una condotta, ancorché ambigua, isolatamente considerata può apparire giustificabile, ciò non è più possibile laddove essa si associ ad altre, egualmente ambigue, seppure egualmente in astratto comprensibili. La configurazione quale mera coincidenza dell'effetto negativo di più atti/comportamenti nei confronti di un unico soggetto, perde di persuasività con l'incremento numerico delle coincidenze medesime, sicché proprio quest'ultimo finisce per divenire indice della lettura unitaria delle sottese motivazioni. Mutuando una terminologia tipica del diritto penale, può dunque ritenersi che una singola figura indiziaria non rilevi, la pluralità e concordanza delle stesse delinei invece un quadro probatorio preciso e concordante della univocità degli intenti perseguiti.

26. Particolare rilievo assumono poi tutti gli episodi di denigrazione. L'utilizzo, per fornirne dimostrazione, delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio, per regola irrilevanti sul piano probatorio, consegue alla intrinseca difficoltà di documentare diversamente l'intento vessatorio. Nel caso di specie, le testimonianze, anche da parte di un'estranea all'Amministrazione, convergono nella direzione rappresentata dal dipendente, che a sua volta ne riferisce (vedi il contenuto della telefonata del collega della nuova sede, preoccupato della sua affidabilità nel rispettare un turno, sulla base dei riferiti giudizi contrari nei suoi confronti). Anche a tale riguardo, cioè, è la convergenza delle testimonianze a renderle credibili, in assenza, peraltro, di qualsivoglia prova contraria da parte dell'Amministrazione.

26.1. Peraltro, il contenuto del dialogo con la signora -OMISSIS-, per come riferito dalla stessa, presenta una tale significatività da essere di per sé emblematico della volontà di discredito nei confronti del lavoratore. La stessa, infatti, presentatasi alla vice Questore col preciso intento di esprimere apprezzamento per la professionalità del -OMISSIS- -apprezzamento che, quand'anche immotivato, o esagerato e finanche compulsato, non poteva che risolversi in lustro anche per l'Amministrazione di appartenenza- se lo è vista "dipingere" come "un manipolatore ... che si stava prendendo gioco della cittadinanza", attribuendogli addirittura "atteggiamenti schizofrenici" per il solo fatto che si recava in ufficio anche quando era in ferie, nonché adombrando un atteggiamento truffaldino nella gestione

delle certificazioni di malattia. Salvo addirittura mimarne il gesto dello strangolamento, quale colorita espressione dell'evidente livello massimo di sopportazione raggiunto nei confronti dello stesso.

26.2. Vale infatti la pena ricordare come il discredito, in quanto destinato a minare l'autostima professionale e umana del lavoratore e a renderne difficili le relazioni di contesto, sminuendone l'autorevolezza, costituisce una modalità tipica di esercizio del mobbing, concretizzando una subdola ed insinuante violenza morale capace di rendere difficile la permanenza nell'ambito lavorativo di riferimento.

27. Infine, la sentenza del T.a.r. per la Liguria 29 maggio 2014, n. 834, cui il primo giudice si è attenuto doverosamente nella ricostruzione della vicenda del procedimento disciplinare, ha affermato chiaramente che "se l'amministrazione avesse acquisito le dichiarazioni allegate oggi al giudizio l'esito sarebbe stato diverso, potendo tutta la vicenda essere ricondotta alla normale dialettica di ufficio circa le modalità di svolgimento di un servizio". Nella sentenza si legge anche come: "la vicenda non debba essere inquadrata nella mancanza di correttezza nel comportamento del dipendente, quanto piuttosto in un suo eccesso di zelo nel voler garantire comunque i servizi per il buon esito della indagine in corso".

28. Per tutto quanto sopra detto, l'appello dell'Amministrazione deve essere respinto.

29. Vanno per contro accolti i primi due motivi del medesimo ricorso del -OMISSIS- nella parte in cui contestano le risultanze dell'istruttoria disposta dal T.a.r., posta a base della pronuncia del 2018. La ritenuta necessità di colmare le persistenti lacune ricostruttive dell'effettivo stato di salute del dipendente, tuttavia, in quanto sfociate nella nuova verifica disposta nell'odierno grado di giudizio, consente di non approfondire lo scrutinio relativo alla mancanza di terzietà dell'organismo incaricato dal Tribunale, in quanto superato nel merito.

30. In sede di ordinanza istruttoria, si è altresì già dato atto della necessità di verificare l'insorgenza del danno a far data dalla contestazione dell'addebito disciplinare successivamente annullato. Sul punto, la verifica ha chiarito che: "Nel caso di specie il già riconosciuto mobbing non può essere considerato come un unico evento stressogeno ben databile, ma -piuttosto- come un comportamento vessatorio reiterato nel tempo che avrebbe subito il -OMISSIS- tra la metà del 2012 e fine 2013: in buona sostanza non è possibile inquadrare con certezza quando gli atteggiamenti mobbizzanti siano incominciati, se non circoscrivere un lasso temporale di circa un anno e mezzo, in cui si manifestavano i primi sintomi dermatologici (fine 2012) e, come documentato dal -OMISSIS- era maturato uno scompensamento psichico" (pag. 26 della relazione).

Il Collegio ritiene tuttavia che ai fini dell'individuazione dell'età dell'interessato al momento dell'insorgenza delle patologie lamentate, cui rapportare la valutazione del danno, possa farsi riferimento in via prudenziale al primo momento di scontro con l'Amministrazione, ovvero la data della contestazione dell'addebito nell'aprile del 2012.

31. La verifica, peraltro, implica la riforma della sentenza del T.a.r. per la Liguria n. -OMISSIS- sia nella parte in cui quantifica il danno morale, sia in quanto non riconosce quello biologico, per contro accertato. Essa, infatti, ha accertato il nesso causale con i comportamenti vessatori e demansionanti complessivamente intesi per due su tre delle lesioni certificate ed accertate a carico dell'ispettore. Solo i problemi gastrointestinali, infatti, sono risultati esistenti già a partire dal 2005, come da verifiche dell'ufficio sanitario provinciale della Questura di Milano del 7 ottobre 2013, e come tali non ascrivibili ai fatti di causa. Al contrario, per la patologia cutanea, la cui probabile origine stressogena è stata definitivamente confermata in data 17 marzo 2016, e per la condizione psichica, tenuto conto che sono entrambe insorte solo a partire dal 2012, "appare pacifico" ricondurle "all'esposizione dello stesso ad una situazione vessatoria in ambito lavorativo configurante nel mobbing" (pag. 26-27). Quale conclusiva risposta al quesito posto i verificatori hanno dunque affermato in maniera tranchante che "si ravvisa nesso di causalità tra il comportamento mobbizzante da parte dell'amministrazione e le affezioni patite

dal Sig. -OMISSIS- in particolare: la patologia dermatologica, ormai risoltasi definitivamente e quella psichica consolidata (ossia il disturbo dell'adattamento con ansia e turbe psicosomatiche)".

32. Sulla base di tali indicazioni deve pertanto essere quantificato il danno non patrimoniale rivendicato dalla parte, in parziale riforma della sentenza n. -OMISSIS-: essa, cioè, ha affermato la sussistenza del danno morale, individuandone l'importo in via equitativa, ma ha negato quello biologico. L'ispettore di polizia ha genericamente invocato il risarcimento del danno non patrimoniale subito, contestando le modalità di quantificazione di quello morale.

33. La Corte di Cassazione è spesso tornata sulla tematica delle differenze semantiche e ontologiche tra danno biologico, danno morale e "personalizzazione" ([Corte Cass., ordinanza del 12 settembre 2022 n. 26805](#)). Il corretto inquadramento di queste componenti, che appartengono ad un unico genus - cioè quello del danno non patrimoniale - è indispensabile al fine di applicare in modo appropriato i criteri per la loro liquidazione, anche in virtù delle modifiche di recente apportate dall'Osservatorio di Milano alle tabelle in uso al Tribunale normalmente assunte a parametro di riferimento.

33.1. Rispetto al danno biologico, il danno morale è costituito dai "... pregiudizi che non hanno fondamento medico-legale, perché non aventi base organica ed estranei alla determinazione medico-legale del grado percentuale di invalidità permanente, rappresentati dalla sofferenza interiore (quali, ad esempio, il dolore dell'animo, la vergogna, la disistima di sé, la paura, la disperazione)" ([Cass., n. 7513 del 2018](#)). Esso, cioè, costituisce una categoria distinta rispetto al danno biologico e si sostanzia nella rappresentazione di uno stato d'animo di sofferenza interiore del tutto autonomo e indipendente dalle vicende dinamico-relazionali della vita del danneggiato e che costituiscono l'essenza del danno biologico ([Cass., ordinanza n. 15733 del 17 maggio 2022](#)). L'autonomia di questa categoria - e il suo non automatico riconoscimento - si è riverberata nella revisione delle Tabelle di Milano a partire dalla loro versione del 2021, ove si specifica e distingue nella liquidazione del danno non patrimoniale la componente biologico/relazionale e quella morale. 33.2. Nell'ambito della lesione della salute e dei suoi profili dinamico-relazionali vi possono essere conseguenze comuni a tutti i soggetti che hanno quel grado di invalidità e conseguenze peculiari, che abbiano cioè reso il pregiudizio subito dalla vittima diverso e maggiore rispetto ai casi simili. Mentre le prime vengono liquidate dietro mera dimostrazione del grado di invalidità, le seconde richiedono la prova concreta ed effettiva del maggior pregiudizio subito onde ottenerne il risarcimento mediante personalizzazione del danno. In applicazione di tali principi, la Corte di Cassazione ha dunque chiarito che soltanto in presenza di circostanze "specifiche ed eccezionali", tempestivamente allegate dal danneggiato, le quali rendano il danno concreto più grave rispetto alle conseguenze ordinariamente derivanti dai pregiudizi dello stesso grado sofferti da persone della stessa età, è consentito al giudice, con motivazione analitica e non stereotipata, incrementare le somme dovute a titolo risarcitorio in sede di personalizzazione della liquidazione ([Cass., sez. III, 7 novembre 2014, n. 23778](#); id., n. 24471 del 18 novembre 2014).

34. La contestazione dell'ispettore circa il criterio seguito nella liquidazione del danno morale, merita accoglimento. L'importo, tuttavia, non può essere rideterminato, come dallo stesso preteso, tenendo conto della perdita media di indennità da servizi operativi (in sede di appello richiesta nella misura di euro 10.000 "a far data dal 2012"; con memoria del 12 gennaio 2024, circoscritta al triennio 2012-2014 e così per un totale di euro 30.000). A parte la considerazione che al più si tratterebbe di un danno patrimoniale riconducibile al mobbing, trattasi di voci di remunerazione solo eventuali, legate alla effettività dei servizi svolti, con riferimento ad alcune delle quali (vedi le indennità per servizi esterni) non risulta neppure chiarita l'effettiva spettanza, stante che a fronte dell'affermazione negativa incidentalmente contenuta nella sentenza del T.a.r. per la Liguria n. -OMISSIS- la parte contrappone, ma non prova, la propria ribadita rivendicazione.

35. Per quanto sopra detto, l'accoglimento, nei sensi e limiti sopra indicati, del ricorso n.r.g. 4806 del 2017, comporta la necessità che l'Amministrazione si determini in ordine all'entità del risarcimento dovuto. Il Collegio ritiene di rimettere il punto alle decisioni delle parti ai sensi dell'[art. 34](#), comma 4,

cod. proc. amm., stabilendo i criteri che dovranno guidare l'Amministrazione nella formulazione dell'offerta al danneggiato, ricomprendendo nella stessa il danno biologico nella percentuale riconosciuta (10%) a far data dall'aprile 2012. Essa dovrà altresì corrispondere nella percentuale indicata in tabella anche il danno morale, egualmente riconosciuto. Oltre alla percentuale del danno biologico permanente e del danno morale, dovrà tenere conto degli altri indici indicati nella relazione di verifica (189 giorni di inabilità al 50 % e 120 giorni di inabilità al 25 %). Per la determinazione del quantum complessivo dovranno essere utilizzate le tabelle all'uopo predisposte dal Tribunale di Milano, nella versione aggiornata alla data del calcolo, senza alcuna ulteriore personalizzazione, non essendone stato comprovato il presupposto. Nella liquidazione complessiva infine dovrà tenersi presente che il debito in questione è di valore, per cui la sua liquidazione deve consentire la rimessa in pristino del patrimonio del danneggiato all'attualità. Sulle predette basi, l'Amministrazione dovrà quindi valutare, ed effettuare, sempre ai sensi del comma 4 dell'**art. 34 cod. proc. amm.**, una proposta di risarcimento al ricorrente nel termine di giorni 90 dalla comunicazione in via amministrativa o dalla notifica della presente sentenza. In caso di inadempienza dell'Amministrazione nei tempi stabiliti, alla formulazione dell'offerta provvederà il Direttore generale dell'INAIL, o soggetto dallo stesso delegato, quale Commissario ad acta.

36. In relazione alla natura della controversia, le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate. Resta a carico di entrambe le parti, nella misura di metà per ciascuna, con responsabilità solidale nei riguardi dello stesso, l'importo dovuto per la verifica, fermo restando quanto provvisoriamente già disposto in merito nell'ordinanza n. 6711 del 2023, che ne ha disposto l'anticipo nella misura di euro tremila/00 (3.000/00).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sugli appelli nn.r.g. 4806/2018 e 4987 del 2018, previamente riuniti, accoglie il primo (n.r.g. 4806 del 2018) nei sensi e limiti di cui in motivazione, e per l'effetto, in riforma della sentenza del T.a.r. per la Liguria n. - OMISSIS-, dispone procedersi alla liquidazione delle somme spettanti al signor -OMISSIS- a titolo di risarcimento del danno da mobbing (comprensivo del demansionamento) con le modalità pure indicate in motivazione; respinge il secondo (n.r.g. 4897/2018).

Nomina sin da ora Commissario ad acta il Dirigente Generale dell'INAIL, o altro funzionario dallo stesso delegato, affinché provveda ad avanzare la proposta risarcitoria in caso di inadempienza del Ministero dell'Interno.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'**articolo 52**, commi 1 e 2, del **D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196**, e dell'**articolo 9**, paragrafo 1, del **Regolamento (UE) 2016/679** del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, 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 le condizioni di salute dell'appellante del ricorso n.r.g. 4806/2018, appellato nel ricorso n.r.g. -OMISSIS-.

Conclusioni

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Sabato, Presidente FF

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Cecilia Altavista, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

Francesco Cocomile, Consigliere