

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la presente

DECISIONE

Sul ricorso numero di registro generale 9954 del 2008, proposto da:

M. P., rappresentato e difeso dall'avv. Ignazio Li Gotti, con domicilio eletto presso L. O. in Roma, via ...*omissis*...;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Min. dell'Economia e delle Finanze Dip. Politiche Fiscali, Comando Generale della **Guardia** di Finanza, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Gen. Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi 12;

per la riforma

della sentenza del TAR CALABRIA - CATANZARO:SEZ. I n. 00553/2008, resa tra le parti, concernente MANCATA RICONOSCIMENTO INFERMITA' DIPENDENTE DA CAUSA DI SERVIZIO -RIS.DANNI.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Viste le **memorie** difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 marzo 2010 il Cons. Sergio De Felice e udito per la parte resistente l'avvocato dello Stato Antonio Grumetto;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso proposto innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, sede di Catanzaro, l'attuale appellante, M. P., agiva per l'accertamento del suo diritto al risarcimento dei danni patrimoniali, biologici, morali ed esistenziali, per responsabilità contrattuale ed

extracontrattuale, per l'annullamento del silenzio-rigetto sulla domanda presentata in data 9.11.2006 al fine dell'annullamento della determinazione dirigenziale n. 305 del Comando Generale **Guardia** di Finanze, del decreto di decisione del ricorso gerarchico, nonché per il riconoscimento alla dipendenza da causa di servizio della sua infermità con corresponsione dell'equo indennizzo.

Il ricorrente, maresciallo ordinario in congedo della **Guardia** di finanza, nella quale si era arruolato in data 21.9.1992, dichiarato permanentemente non idoneo al servizio in data 23.1.2004 dalla Commissione Medico Ospedaliera di **Messina**, con **giudizio** poi confermato in data 31.3.2004 dalla CMO di II istanza di Palermo, in quanto sofferente di sindrome ansiosa-depressiva-persistente, agiva quindi in primo grado per il risarcimento di danni, che asseriva essergli derivati dal cosiddetto mobbing.

In particolare individuava nella sua domanda un contesto nel quale, a partire da alcune domande di trasferimento rifiutate nel 1999 si sarebbe giunto, attraverso un crescendo di atti illegittimi e vessazioni ed un grave infortunio sul lavoro in data 19.11.2001 e passando a mezzo di altri screzi con la struttura militare, alla diagnosi di "Sindrome ansiosa depressiva reattiva", che portava alla inidoneità al servizio militare del medesimo, il quale con decisione della CMO di II grado di Palermo del 21.3.2004, veniva giudicato idoneo al transito nei ruoli civili del Ministero delle Finanze.

Il ricorrente aveva anche chiesto in data 17.5.2002 e 22.1.2003 il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di talune patologie, di cui due (distorsione al ginocchio e condrite), venivano considerate dal Comitato di Verifica delle cause di servizio, come dipendenti da causa di servizio, mentre la terza (sindrome ansiosa depressiva persistente) non veniva riconosciuta dipendente da tale causa.

Tale parere del Comitato veniva recepito dalla Amministrazione con decreto del Dirigente del Servizio Amministrativo del Comando Generale della **Guardia** di Finanza n. 320 del 16.2.2005.

Il ricorrente presentava quindi ricorso gerarchico, che veniva accolto dal Comando Generale della **Guardia** di Finanza, con la motivazione che il Comitato di Verifica non aveva tenuto conto dei fatti di servizio da lui segnalati in data 29.4.2004.

Il Comitato di Verifica provvedeva quindi nuovamente, confermando però la determinazione negativa precedente; la determinazione dirigenziale assunta successivamente confermava quindi il precedente diniego, negando la causa di servizio.

Avverso tale determinazione veniva proposto ricorso gerarchico, che veniva però respinto.

Anche i ricorsi proposti in via giurisdizionale venivano respinti dal giudice di primo grado, con la sentenza che il M. contesta con l'atto di appello per i seguenti motivi:

1) la CMO di **Messina** aveva riconosciuto la dipendenza da causa di servizio della sindrome ansiosa depressiva e quindi è contraddittoria la decisione del Comitato di negare il riconoscimento nonostante il **giudizio** tecnico qualificato espresso dalla CMO di Messina, motivando il diniego con

riferimento ad una sussistenza della predisposizione alla infermità; la infermità psichica è dovuta, come sarebbe dimostrato documentalmente, alle vessazioni del datore di lavoro;

2) si lamenta carenza di istruttoria, in quanto il Comitato ha fornito un parere senza idonea istruttoria a seguito del quale l'amministrazione ha negato la causa di servizio, senza alcuna traccia della durata, delle condizioni, delle modalità e della pericolosità del servizio prestato dal M. per il Corpo di appartenenza;

3) il giudice di primo grado avrebbe dovuto disporre una consulenza tecnica di ufficio, per accertare la riconducibilità della patologia alle vessazioni nel servizio, né è stata adeguatamente valutata la consulenza tecnica di parte, che asseriva tale dipendenza: il TAR ha errato nell'affermare che non sarebbero riscontrabili episodi di stress e contrasti all'interno della struttura militare tali da costituire elemento scatenante della patologia del ricorrente, trascurato dal Comitato di verifica. Al contrario, il trasferimento negato in favore di altro collega che non aveva i requisiti per chiederlo, avrebbe determinato la patologia lamentata;

4) altri fatti mobbizzanti si sono verificati prima dell'infortunio al ginocchio e altri prima della diagnosi della patologia psichica avvenuta in data 8.3.2002;

5) nel decreto di accoglimento sul ricorso gerarchico si era ritenuto di considerare verosimili le argomentazioni e documentazioni del M.;

6) il M., dopo il provvedimento di transito nei ruoli civili, per fini solo punitivi, era stato trasferito presso la Commissione Tributaria di Gorizia e successivamente, a Varese a circa km. 1400 dalla sua città di residenza;

7) si lamenta pertanto che il datore di lavoro non abbia adempiuto al suo dovere esistente ai sensi dell'art. 2087 c.c. di adottare ogni misura idonea a proteggere la incolumità dei lavoratori dipendenti.

Si è costituito il Ministero appellato chiedendo il rigetto dell'appello perché infondato.

Alla udienza pubblica del 23 marzo 2010 il ricorso è passato in decisione.

DIRITTO

Con l'atto di appello si reitera la richiesta di dichiarazione del diritto al risarcimento dei danni e di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio della malattia consistente nella sindrome ansioso-depressivo-reattiva, rigettata dal primo giudice.

A sostegno dell'appello, nella invocazione che il datore di lavoro non abbia adempiuto al suo dovere esistente ai sensi dell'art. 2087 c.c. di adottare ogni misura idonea a proteggere la incolumità dei lavoratori dipendenti, si sostiene: 1) che la CMO di [Messina](#) aveva riconosciuto la dipendenza da causa di servizio della sindrome ansioso depressiva ed è illegittima la decisione del Comitato di negare il riconoscimento; 2) carenza di istruttoria, in quanto il Comitato ha fornito un parere senza idonea istruttoria a seguito del quale l'amministrazione ha negato la causa di servizio, ma senza

alcuna traccia della durata, delle condizioni, delle modalità e della pericolosità del servizio prestato dal M. per il Corpo di appartenenza; 3) la esigenza da parte del giudice di disporre consulenza tecnica di ufficio; 4) la esistenza di altri fatti espressione di mobbing.

Tra tali fatti mobbizzanti si evoca il provvedimento di transito nei ruoli civili, per fini solo punitivi, presso la Commissione Tributaria di Gorizia e successivamente, a Varese, a circa km. 1400 dalla sua città di residenza.

L'appello è del tutto infondato sulla base delle seguenti considerazioni, relative al mancato assolvimento dell'onere della prova; alla mancata impugnativa di tutti gli atti organizzativi e presupposti la cui illegittimità viene dedotta come parte del comportamento illecito del datore di lavoro; al ruolo del Comitato di Verifica.

In punto di fatto, come rilevato anche dal primo giudice, il parere del Comitato di Verifica del 12.11.2004 considerava la sindrome ansioso-depressiva come dovuta a situazioni contingenti che si innescano di frequente su personalità predisposta, "non rinvenendosi...documentate situazioni conflittuali relative al servizio idonee, per intensità e durata a favorirne lo sviluppo, l'infermità non può collegarsi agli invocati eventi, neppure sotto il profilo con causale efficiente e determinante".

Le situazioni definite e riportate come pregiudizievoli attengono: a mancati trasferimenti (da Palermo a Messina); alla pretermissione in un successivo trasferimento da Cosenza a Vibo Valentia; alla negata compilazione del modello mensile delle presenze; a indagini sgradite da parte dei superiori; al mancato trasferimento ad altra sezione di Polizia Tributaria (di Cosenza); a negligenze nella diagnosi e nella cura della distorsione al ginocchio; a decurtazioni nelle schede di valutazione caratteristica; e così via (pagina 11 della impugnata sentenza).

In relazione a tutte tali circostanze, ritenute dall'appellante comprovanti del disegno persecutorio, quel che il Collegio rileva è, da un lato, la mancata dimostrazione dell'elemento soggettivo e cioè del disegno persecutorio e, dall'altro lato, a monte, la assenza di qualsiasi iniziativa a contestazione di tutta una serie di atti, peraltro del tutto eterogenei tra loro, asseriti quali segmenti di una unica linea di condotta che sarebbe stata assunta, in tesi, in danno del dipendente.

La condotta di mobbing del datore di lavoro, ravvisabile in ipotesi di comportamenti materiali o provvedimenti contraddistinti da finalità di persecuzione e di discriminazione, indipendentemente dalla violazione di specifici obblighi contrattuali, deve essere provata dal lavoratore.

A tale fine valenza decisiva è assunta dall'accertamento dell'elemento soggettivo e cioè dalla prova del disegno persecutorio (così Consiglio Stato, V, 27 maggio 2008, n. 2515), che nella specie risulta del tutto indimostrato.

La idoneità offensiva della condotta deve essere dimostrata poi per la sistematicità e durata dell'azione nel tempo, per le caratteristiche oggettive di persecuzione e discriminazione, risultanti da una connotazione emulativa e pretestuosa, ma tali comportamenti non possono essere qualificati come mobbing se è dimostrabile (o non è dimostrato il contrario) che ad essi vi è una ragionevole spiegazione alternativa.

La ricorrenza di una condotta mobbizzante va esclusa quante volte la valutazione complessiva dell'insieme delle circostanze addotte e accertate nella loro materialità, pur se idonea a palesare *singulatimelementi* e episodi di conflitto sul luogo di lavoro, non consenta di individuare, secondo un **giudizio** di verosimiglianza, il carattere unitariamente persecutorio e discriminante nei confronti del singolo del complesso delle condotte poste in essere sul luogo di lavoro (così anche Consiglio di Stato, VI, 1 ottobre 2008, n. 4738).

In ordine alla questione relativa alla mancanza di impugnativa di tutti (e anche singolarmente di alcuno di essi) gli atti organizzatori menzionati dall'appellante, non può non richiamarsi il principio per cui la domanda di risarcimento dei danni discendenti da illecito demansionamento e mobbing, così come da trasferimenti ritenuti illegittimi, o da illegittimi dinieghi di trasferimento, non può essere accolta qualora il lavoratore non abbia tempestivamente impugnato i provvedimenti organizzativi o presupposti, adottati dall'amministrazione nell'ambito della sua attività gestionale, da cui è derivata la asserita modifica *in peius* del rapporto di lavoro (Consiglio di Stato, V, 27 maggio 2008, n. 2515).

Va quindi respinta la domanda risarcitoria del danno da mobbing - tale è la prospettazione della domanda di parte appellante - proposta dal pubblico dipendente con rapporto di lavoro non contrattuale in mancanza di prova dell'intento persecutorio della pubblica amministrazione datrice di lavoro, che non è evincibile dalla asserita illegittimità di provvedimenti amministrativi i quali non siano mai stati impugnati (Consiglio di Stato, V, 27 maggio 2008, n. 2515).

Colpisce nella specie esaminata che di tutti i menzionati atti, asseriti come segmenti di una unica linea persecutoria, nessuno sia mai stato fatto oggetto di contestazione in via giurisdizionale, sicchè, al di là sia della invocazione in generale della c.d. pregiudizialità amministrativa anche in tale fattispecie, ovvero dell'alternativo richiamo alla esigenza che il danneggiato si attivi ai sensi dell'art. 1127 c.c., non è dimostrabile il loro carattere globalmente illecito e soggettivamente emulativo nel senso generale dell'abuso del diritto di cui all'articolo 833 c.c., in quanto in relazione a neanche uno di essi si è realmente dimostrata la loro asserita illegittimità.

In ordine poi, a quanto sostenuto nell'appello sulla discordanza tra il parere del Comitato di Verifica (negativo per il signor M.) e il parere della C.M.O. di **Messina** (inizialmente positivo), non può non ricordarsi che costituisce principio ormai consolidato che in sede di procedimento per la concessione dell'equo indennizzo e di liquidazione del trattamento pensionistico privilegiato (e la medesima valutazione deve valere in questa sede, sulla base della prospettazione della domanda risarcitoria per come proposta, ai fini della richiesta di equo indennizzo), il parere del Comitato di Verifica sulla causa di servizio può ben discostarsi dal **giudizio** espresso dalla commissione medica ospedaliera e si impone all'amministrazione, in quanto esso è momento di sintesi e di superiore valutazione che, pertanto, può essere assunto come motivazione unica della determinazione finale.

Inoltre, in sostanza, il parere del Comitato di Verifica può essere indagato in sede di legittimità soltanto per irragionevolezza o macroscopica illogicità (così *ex plurimis*, Consiglio Stato sez. VI, 01 dicembre 2009, n. 7516), nella specie non ravvisabili.

Per le considerazioni sopra svolte, l'appello va respinto, con conseguente conferma della impugnata sentenza.

Sussistono giusti motivi per disporre tra le parti la compensazione delle spese di [giudizio](#) .

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quarta, definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, così provvede:

rigetta l'appello, confermando la impugnata sentenza;spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2010 con l'intervento dei Signori:

- Pier Luigi Lodi - Presidente F.F.
- Vito Poli - Consigliere
- Anna Leoni - Consigliere
- Salvatore Cacace - Consigliere
- Sergio De Felice - Consigliere, Estensore

IL PRESIDENTE F.F.

Pier Luigi Lodi

L'ESTENSORE

Sergio De Felice

Depositata in Segreteria il 7 aprile 2010
(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)