

## LA SENTENZA

La pronuncia della Corte dei conti Piemonte rappresenta una novità assoluta in materia di mobbing

# Quando il mobbing diventa danno erariale

di PAOLA MARIA ZERMAN  
Avvocato dello Stato

Ci sono ferite che non vengono inferte con armi materiali, ma con intenzionale indifferenza, emarginazione, ed esclusione. Ferite che si rivelano, per chi le subisce, ancor più gravi, perché intaccano la sfera dell'onore e dell'autostima e non di rado portano a patologie di carattere psichico anche di rilevante gravità.

I luoghi di lavoro sono sempre più di frequente gli ambiti dove si svolgono simili e spesso silenziose aggressioni (*mobbing*) della parte più forte (datore di lavoro o colleghi) nei confronti del soggetto preso di mira (*persecutio ad personam*). Non solo la magistratura civile<sup>(1)</sup>, ma anche quella penale (sotto il profilo dei reati di abuso d'ufficio o maltrattamenti in famiglia: cfr. Cass. 3 luglio 2013, n. 28603.) è sempre più interessata da fenomeni di *mobbing*.

Con la pronuncia in commento per la prima volta anche il giudice contabile - recependo la sensibilità attuale in materia - si confronta con tale fenomeno, sotto il profilo del danno erariale causato da chi pone in essere questo ingiusto comportamento.

## La decisione della Corte

Novità assoluta rappresenta la pronuncia della Corte dei conti del Piemonte che, prendendo avvio dalla sentenza civile di condanna del ministero dell'Istruzione per risarcimento dei danni causati dal dirigente scolastico per *mobbing* nei confronti della direttrice amministrativa, ha accolto la richiesta di rivalsa da parte della Procura nei confronti del responsabile, ai sensi dell'art. 1, legge n. 20/1994, ravvisando nel comportamento del convenuto gli estremi dell'illecito doloso.

## La illiceità della condotta

Il Collegio ha ravvisato la illiceità della condotta ai fini della responsabilità amministrativo-contabile, sulla base della valutazione condotta dal giudice civile condividendone la rilevanza sotto il profilo della idoneità a costituire fonte di responsabilità amministrativa.

Dall'esame dell'istruttoria civile, che ha individuato, infatti, una serie di fatti integranti la fattispecie di *mobbing* per essere stata l'interessata progressivamente emarginata e svuotata dal contenuto delle sue prerogative professionali il giudice contabile ha dedotto una condotta intenzionalmente diretta a nuocere alla dipendente in violazione dei principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento. In particolare essa era regolarmente scavalcata (ad esempio il dirigente forniva istruzioni dettagliatissime senza lasciare alcuno spazio di valutazione, o provvedeva direttamente ai compiti riservati alla stessa o in contrasto con quanto da essa stabilito e di sua competenza), oggetto continuo di comportamenti vessatori (quali la richiesta di adempimenti del tutto inutili e sfacciatamente ostruzionistici) e denigratori nei suoi confronti, sminuendone l'operato anche davanti ai docenti e personale amministrativo. In sintesi la Corte ritiene che il dirigente scolastico responsabile fosse venuto meno al suo ruolo, ritenendosi l'unico competente e agendo in modo scorretto.

## Il danno e il nesso causale

In stretto rapporto temporale e causale, veniva accertato uno stato di malattia e un danno biologico a carico della dirigente, quali depressione e attacchi di panico.

(1) Sembra opportuno richiamare la sentenza della Cassazione 28/8/2013, n. 19814 "Secondo costante orientamento interpretativo di questa Corte (ex plurimis, Cass. 17 febbraio 2009 n. 3785), per *mobbing* si intende comunemente una condotta del datore di lavoro o del superiore gerarchico, sistematica e protratta nel tempo, tenuta nei confronti del lavoratore nell'ambiente di lavoro, che si risolve in sistematici e reiterati comportamenti ostili 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: a) la molteplicità di comportamenti di carattere persecutorio, illeciti o anche leciti se considerati singolarmente, che siano stati posti in essere in modo miratamente sistematico e prolungato contro il dipendente con intento vessatorio; b) l'evento lesivo della salute o della personalità del dipendente; c) il nesso eziologico tra la condotta del datore o del superiore gerarchico e il pregiudizio all'integrità psico-fisica del lavoratore; d) la prova dell'elemento soggettivo, cioè dell'intento persecutorio."

**Corte dei conti, sez. giur. Piemonte, sentenza n. 135/2013****Pubblico impiego - Mobbing - Responsabilità amministrativo-contabile - Danno erariale - Sussiste**

Un atteggiamento persecutorio volto a discriminare e a umiliare il dipendente viola il principio costituzionale dell'imparzialità ed è fonte di responsabilità erariale.

**L'elemento soggettivo**

La condotta del convenuto dirigente risulta secondo la Corte dei conti caratterizzata da dolo, trattandosi di un vero e proprio atteggiamento persecutorio nei confronti della sottoposta, volto a umiliare e svalutarne l'immagine nel contesto lavorativo. Un "accanimento ad personam" diretto a determinarne l'allontanamento dall'Istituto che, tra l'altro, veniva sollecitato.

**La punta dell'iceberg**

La pronuncia della Corte offre un'ulteriore occasione per alcune riflessioni su un fenomeno i cui contorni sono molto più ampi di quelli che emergono nelle aule giudiziarie, secondo quanto risulta da recenti studi in proposito(2).

La tipologia di illecito posta in essere fa sì che di frequente, se non costretta dalla gravità della malattia risentita e dalla decisione di comunque allontanarsi da quel luogo di lavoro, la vittima del *mobbing* non intraprenda azione giudiziaria per timore di ulteriori e più gravi ritorsioni nei suoi confronti.

Da parte giudiziaria, si assiste a una sorta di diffidenza nei confronti del fenomeno, motivata in gran parte dalla naturale reticenza del giurista a confrontarsi con fenomeni non riconducibili con precisione a violazioni di diritti o comunque di disposizioni normative, e che spesso navigano nelle indefinite nebbie delle condotte omissive e dei danni di natura psichica. Occorre anche tenere conto della oggettiva possibilità di strumentalizzazione dell'istituto da parte di soggetti affetti da infondate manie di persecuzione, o peggio, da intenzionale volontà di ostruzionismo nei confronti del capo, specie in ambienti pubblici.

A ciò si aggiunga la difficoltà della prova di condotte omissive (esempio il mancato coinvolgimento in un progetto, la non assegnazione di un incarico, o l'attribuzione di compiti marginali e sostanzialmente inutili ecc.), o che comunque non violano esplicitamente i contenuti di legge o contratto (in relazione, ad esempio, al divieto di demansionamento cfr. art. 2103 c.c.), ma provocano il sostanziale svuotamento delle prerogative professionali del destinatario(3). Pro-

babilmente sono questi, tra gli altri, i fattori che hanno determinato un atteggiamento di cautela da parte della giurisprudenza nel qualificare come *mobbing* comportamenti di frizione all'interno degli uffici, con il conseguente rigetto della domanda per mancanza di prova, e con affermazioni tralatticie superficiali dal punto di vista contenutistico, senza alcun serio approfondimento del fenomeno.

Si ritiene al contrario necessario, che il giurista conduca una più approfondita riflessione sulle cause del fenomeno e sulle dinamiche comportali all'interno degli uffici, e ciò non per sconfinare immotivatamente in ambiti extragiuridici, ma per avere a disposizione gli strumenti conoscitivi necessari per poter rendere giustizia delle effettive condotte lesive della salute psico-fisica del soggetto, rispetto alle pretese infondate se non addirittura pretestuose.

**Il mobbing fenomeno tipico di un ambiente lavorativo chiuso**

Una considerazione si impone sopra le altre. Essa riguarda la causa ultima del fenomeno del *mobbing*, secondo il parere di chi scrive, e cioè la struttura lavorativa di un Paese, quale è il nostro, dove sempre più scarse sono le possibilità di trovare lavoro. Questo fattore incide sulla mobilità lavorativa, sostanzialmente imponendo a chi ha un lavoro di "tenerlo stretto" a qualsiasi condizione, e quindi anche a eventualmente tollerare comportamenti aggressivi da parte di chi, al contrario, vorrebbe "espellere" il soggetto considerato come corpo estraneo ma non ne ha gli strumenti giuridici, per non avere quest'ultimo violato alcun obbligo lavorativo, ma al contrario avendo non di rado un comportamento esemplare.

In un contesto lavorativo fluido, il destinatario dell'aggressione, sentendosi indesiderato, ben potrebbe "togliere il disturbo" trovando situazioni più confacenti con il proprio stile di comportamento e di lavoro. Come detto, questo non avviene dove le opportunità di lavoro sono praticamente azzerate, con la conseguente estremizzazione sia della condotta persecutoria da una parte che della sofferenza morale e personale dall'altra.

(2) Stando all'ultimo monitoraggio dell'Ispesl, Istituto per la prevenzione e la sicurezza del lavoro che sul *mobbing* ha aperto un centro d'ascolto, nel nostro Paese sono circa un milione e mezzo i lavoratori vittime di questa vessazione. Il problema è più diffuso al Nord (65%) e, come già detto, colpisce maggiormente le donne (52%). Il 70% delle vittime lavora nella pubblica amministrazione, con una produttività che mediamente, in seguito ai primi episodi di violenza, cala del 70%.

(3) In proposito la medesima Corte piemontese ha condannato un amministratore pubblico per il demansionamento di un dirigente (n. 140 del 28 febbraio 2012) riconosciuto dal giudice del lavoro.

## RESPONSABILITÀ

## LA SENTENZA

Negli ambienti di lavoro si verificano quindi situazioni che sul piano umano e comportamentale concretizzano gravi violazioni della giustizia paradossalmente nell'apparente rispetto dei diritti del lavoratore. Violazioni che, se sul piano personale creano ferite spesso non più rimarginabili, non mancano di produrre effettivi negativi sull'intero rendimento dell'ufficio, come sempre più dimostrato da studi di organizzazione aziendale e che sul piano giuridico-normativo, hanno portato anche in Italia alla elaborazione del codice di comportamento del dirigente pubblico, come oltre meglio sarà analizzato.

### Il ruolo sociale dell'invidia

Molti comportamenti di *mobbing* sebbene all'apparenza giustificati da incompatibilità di carattere, sentimenti di antipatia ecc. non di rado hanno alla base una motivazione più profonda, quasi sempre inconfessata. Si tratta del sentimento di invidia che può essere provocata da chi in qualche modo si distingue per qualità intellettuali o morali, integrità. Se in ambienti lavorativi competitivi, la creatività e l'innovazione viene non solo approvata ma stimolata ed emulata, in contesti lavorativi chiusi, appiattiti verso il basso e affetti da mentalità e meccanismi burocratici, le medesime doti vengono guardate con sospetto perché volte a mettere in crisi prassi lavorative dai risultati mediocri, nonché a svelare la modestia intellettuale del livello generale dell'ufficio. Non può stupire allora che in questi casi tali soggetti siano destinatari di fenomeni di *mobbing*, sia da parte dei colleghi (orizzontale) o dello stesso capo (verticale), se non intende valorizzare i talenti ma mantenere un generale clima di tranquilla mediocrità. *“Dall'invidia nascono l'odio, la maldicenza, la calunnia, la gioia causata dalla sventura del prossimo e il dispiacere causato dalla sua fortuna”*(4).

L'invidia determina quelle *“strategie invidiose, come la maldicenza e la calunnia o semplicemente la svalutazione dell'altro mascherata da pretese di oggettività di giudizio, che l'invidia pone in atto per ristabilire l'equilibrio”*(5). Il male dell'altro lenisce la ferita prodotta dal senso di inferiorità e di impotenza in quanto viene vissuto come destituzione del modello rivale dalla sua posizione di superiorità, vera o presunta che sia.

Il determinante ruolo sociale dell'invidia, specie nei luoghi di lavoro, dovrebbe essere tenuto presente da chi è chiamato a giudicare su fenomeni di *mobbing*: l'esame del contesto lavorativo e del profilo professionale dell'interessato dovrebbero fornire utili elementi di valutazione al riguardo.

### Il *mobbing* indiretto

In altri casi, invece, l'emarginazione del soggetto non è determinata dalle qualità o condizioni dello stesso, ma costituisce l'effetto indiretto di una strategia di sistematica preferenza di un terzo collega o che potenzialmente po-

trebbe diventare tale (una volta costretto alle dimissioni il mobbizzato). La mancanza di una cultura di reale meritocrazia nel nostro Paese, fa sì che tali casi non siano affatto rari, ed egualmente determinino ingiuste lesioni alla professionalità, all'onore, all'autostima e alle legittime aspettative di chi ha i titoli per rivestire determinati ruoli o incarichi e si vede continuamente pretermesso. I danni a carico non solo del diretto interessato, ma del rendimento generale dell'ufficio, si ripercuotono sulla credibilità dell'intero sistema paese, e sulla possibilità di un effettivo sviluppo in tutti i settori, amministrativi, economici e produttivi.

Senza altro consapevole di ciò il legislatore del 2012, ha imposto la rivisitazione del codice di comportamento dei pubblici dipendenti, prevedendo un'apposita sezione per i dirigenti, e imponendo precisi doveri di comportamento a loro carico in ordine alla trasparenza e all'imparzialità nella gestione dell'ufficio.

Contestualmente, altre norme impongono l'obbligo di pubblicità e trasparenza degli incarichi disponibili e dei criteri di scelta (comma 1-bis dell'art. 19 Dlgs n. 165/2001 introdotto dal Dlgs n. 150/2009 c.d. *“legge Brunetta”*): *“L'amministrazione rende conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica e i criteri di scelta; acquisisce le disponibilità dei dirigenti interessati e le valuta”*. Così come le *“Le pubbliche amministrazioni pubblicano e mantengono aggiornato l'elenco delle posizioni dirigenziali, integrato dai relativi titoli e curricula, attribuite a persone, anche esterne alle pubbliche amministrazioni, individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, di cui all'articolo 1, commi 39 e 40, della legge 6 novembre 2012, n. 190”*.

Obbligo di pubblicazione oggi rafforzato dalla previsione della possibilità da parte di *“chiunque”* di richiederla nei casi in cui sia stata omessa (accesso civico previsto dall'art. 5 Dlgs n. 33/2013).

### Gli obblighi imposti al dirigente dal codice di comportamento

La decisione della Corte, stigmatizza - dopo aver indicato i vari episodi di comportamento aggressivo e ingiusto da parte del dirigente scolastico - l'operato di quest'ultimo con la sintetica affermazione secondo la quale il dirigente era *“venuto meno al suo ruolo, ritenendosi l'unico competente e agendo in modo scorretto”*.

La recente entrata in vigore del codice di comportamento - riformulato in base alla legge n. 190/2012 *“anticorruzione”* - ed emanato con Dpr n. 62 del 16 aprile 2013, fornisce ora con ancora maggiore ampiezza e chiarezza il quadro nor-

(4) S. Gregorio Magno, *Moralia in Job*, 31, 45.

(5) Elena Pulcini in *Invidia*, Il Mulino 2011 - pag. 85.

mativo per valutare la correttezza comportamentale sia dei dipendenti che dei dirigenti.

Nel previgente codice non era prevista un'apposita sezione per i dirigenti, ma il legislatore del 2012 ha sentito la necessità di imporre una "specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati secondo le funzioni attribuite" (art. 54, comma 1, Dlgs n. 165 novellato)(6).

L'art. 13 del codice, disciplina gli obblighi di condotta cui è tenuto il dirigente, che si aggiungono a quelli previsti per tutti i dipendenti.

Alla luce delle disposizioni del codice, "Il dirigente assume atteggiamenti leali e trasparenti e adotta un comportamento esemplare e imparziale nei rapporti con i colleghi, i collaboratori e i destinatari dell'azione amministrativa" (art. 13, comma 4).

Sotto il profilo comportamentale, al dirigente è anche imposto il positivo sforzo di curare il "benessere organizzativo nella struttura a cui è preposto, favorendo l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori, assume iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, alla formazione e all'aggiornamento del personale, ...".

L'imparzialità cui è tenuto il dirigente si manifesta nella "equa ripartizione dei carichi di lavoro" e nell'affidamento degli incarichi aggiuntivi "in base a criteri di rotazione" (art. 13, comma 6).

L'effettività del principio di imparzialità rappresenta la chiave di volta dell'intero funzionamento del sistema amministrativo, ed è proprio quello che deve essere garantito sempre di più nelle sue molteplici applicazioni.

L'esistenza di posizioni consolidate di privilegio all'interno delle amministrazioni, rapportabili a situazioni estranee ai meriti professionali e contigue invece a rapporti di appartenenza, parentela o affini, costituisce uno dei gravi mali che incidono sulla società italiana, non solo determinando situazioni ingiuste sul piano personale, con gravi conseguenze anche sul piano della salute, ma che si riverberano su tutto l'andamento dell'ufficio, sia all'interno che al di fuori del medesimo.

### La violazione dei doveri indicati dal codice di comportamento come fonte di danno da mobbing

Come è noto la legge n. 190/2012 ha rafforzato il profilo costrittivo del codice (art. 54, comma 3, del Dlgs n. 165

novellato dalla legge n. 190) prevedendo che la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento:

a) "è fonte di responsabilità disciplinare";

b) è rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile quando le stesse siano collegate alla violazione di doveri, obblighi leggi o regolamenti;

c) gravi o reiterate violazioni comportano l'applicazione della sanzione del licenziamento disciplinare di cui al comma primo dell'art. 55-*quater*, svincolato, a differenza del comma 2, dal riferimento all'arco temporale di almeno 2 anni. La previsione si aggiunge dunque a quest'ultima, già richiamata dalla "legge Brunetta".

La violazione dei doveri comportamentali ha dunque non solo un rilievo disciplinare (con ciò "giuridicizzando" gli obblighi di condotta prima rilevanti solo sul piano dell'etica) ma anche è rilevante ai fini risarcitori, come dunque può avvenire per il *mobbing* (laddove la norma violata, secondo l'orientamento prevalente è l'art. 2087 c.c. che impone al datore di adottare le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del prestatore, nonché le altre norme di tutela del lavoratore)(7).

La Corte piemontese si è "limitata" a condannare il convenuto, ritenuto doloso il suo comportamento, per il danno erariale conseguente al risarcimento disposto dal giudice civile, ma non è escluso che, in altra occasione, possa ritenere che dal *mobbing* possa derivare un danno "da disservizio" ove l'azione discriminatoria e di demansionamento abbia determinato, insieme allo stress del dipendente quello che potrebbe configurarsi come uno "stress amministrativo", quale l'alterazione del "buon andamento" dell'amministrazione anch'esso tutelato, insieme all'imparzialità, dall'art. 97 Cost. In definitiva i doveri oggi contenuti nel codice di comportamento costituiscono una falsariga per il giudice chiamato a valutare situazioni di *mobbing*: l'equa ripartizione dei carichi di lavoro, l'effettività della circolazione delle informazioni, la trasparenza nell'assegnare eventuali incarichi aggiuntivi, il criterio di rotazione, la cura del benessere organizzativo e cordialità dei rapporti interpersonali, se violati possono dar luogo a responsabilità disciplinare. Se poi la violazione avviene nei confronti di uno specifico soggetto (*ad personam*) essa può costituire la base per la valutazione di un'effettiva condotta di *mobbing*. ▲

(6) I destinatari delle norme non sono solo i dirigenti di prima e seconda fascia, ma anche i titolari di incarico dirigenziale (ai sensi dell'art. 19, comma 6 del Dlgs n. 165/2001) e tutti coloro che "svolgono funzioni equiparate ai dirigenti operanti negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché ai funzionari responsabili di posizione organizzativa negli enti privi di dirigenza".

(7) Cass. civ., sez. lavoro, sent. n. 17270 del 12 luglio 2013, ricorda "che, in base a un consolidato e condiviso orientamento di questa Corte, nella disciplina del rapporto di lavoro, ove numerose disposizioni assicurano una tutela rafforzata alla persona del lavoratore con il riconoscimento di diritti oggetto di tutela costituzionale, il datore di lavoro non solo è contrattualmente obbligato a prestare una particolare protezione rivolta ad assicurare l'integrità fisica e psichica del lavoratore dipendente (ai sensi dell'art. 2087 cod. civ.), ma deve altresì rispettare il generale obbligo di *neminem laedere* e non deve tenere comportamenti che possano cagionare danni di natura non patrimoniale, configurabili ogni qual volta la condotta illecita del datore di lavoro abbia violato, in modo grave, i suddetti diritti".