

Tribunale di Tempio Pausania – 10 luglio 2003 – Fideli Angela Natalia c. Comune di Loiri Porto San Paolo

Svolgimento del processo

Con ricorso depositato il 23 maggio 2000, Fideli Angela Natalia, dipendente, dal 3 ottobre 1996, del Comune di Loiri Porto San Paolo, con la qualifica di vigile urbano, esponeva di aver sempre svolto le proprie mansioni in modo rigoroso, evitando favoritismi e compromessi nell'applicazione della legge, e di essersi vista costretta, in più occasioni, a respingere le richieste, formulate soprattutto da parte del Sindaco, volte ad impegnarla in compiti che nulla avevano a che fare con le competenze assegnate dalla L. 65/86; lamentava che i suoi rapporti con il datore di lavoro (e segnatamente con il Sindaco) erano andati, progressivamente, deteriorandosi, sino al verificarsi di una perdurante situazione di tensione, nella quale essa ricorrente veniva "criminalizzata"; affermava che, nell'ambito di tale situazione lavorativa, le erano state irrogate sanzioni disciplinari illegittime, le era stata rigettata una richiesta di mobilità, era stata archiviata, a seguito dell'intervento personale del Sindaco presso la Prefettura, la propria richiesta, volta all'ottenimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza, le erano stati tolti i compiti di polizia stradale, giudiziaria e di pubblica sicurezza e, più in generale, erano stati posti in essere nei suoi confronti, da parte del datore di lavoro, una serie di comportamenti che avevano raggiunto lo scopo di "ghettizzarla", sotto il profilo sia umano che professionale, e di sottoporla ad un controllo disciplinare particolarmente intenso e persecutorio, sino a che ella era stata colta da uno stato depressivo che non aveva precedenti nella sua storia personale; lamentava, altresì, di avere subito, a causa degli illegittimi provvedimenti posti in essere dal datore di lavoro, un danno patrimoniale, costituito nella perdita di una parte dell'indennità mensile lorda di vigilanza (per l'importo di lit. 1.387.100) e nel mancato svolgimento di straordinario (per complessive lit. 1.190.000, corrispondenti a 70 ore di lavoro) – straordinario che era stato autorizzato per i suoi colleghi di lavoro, al fine di effettuare la consegna dei certificati elettorali, mentre a lei era stato rifiutato, imponendole peraltro, contestualmente, di consegnare i certificati elettorali durante le ore di servizio, benché si trattasse di un'attività non rientrante tra i suoi compiti. Evocava, pertanto, innanzi a questo Tribunale, il Comune di Loiri Porto San Paolo, affinché dichiarasse l'illegittimità della sanzione della censura inflitta ad essa ricorrente in data 13 dicembre 1999 ed accertasse la condotta di mobbing posta in essere dal Comune, con condanna di quest'ultimo, in persona del Sindaco *pro tempore*, al pagamento del danno patrimoniale e non patrimoniale (all'immagine, da dequalificazione professionale e biologico) da ella subito – danno indicato in complessive lit. 2.577.100 per il danno patrimoniale ed in lit. 72.500.000 (da liquidarsi sulla base di una valutazione equitativa) per le altre voci di danno.

Si costituiva in giudizio il Comune di Loiri Porto San Paolo, in persona del Sindaco *pro tempore*, resistendo alla domanda.

Rilevava, in relazione al capo della domanda avente ad oggetto l'annullamento della sanzione disciplinare del 13 dicembre 1999, che in tale data non era stata irrogata alcuna sanzione, posto che vi era stata, unicamente, una segnalazione scritta, da parte del Sindaco, al Responsabile del Servizio Vigilanza, il quale però aveva deciso di sospendere qualunque determinazione, cosicché nessun provvedimento disciplinare era stato adottato. In relazione, più in generale, all'asserita attività persecutoria posta in essere nei confronti della ricorrente, osservava che:

-) il rigetto della richiesta di mobilità non poteva ritenersi viziato, stante la palese infondatezza della pretesa della dipendente;

-) alcune mansioni effettivamente estranee al profilo professionale di operatore di polizia municipale (quali, ad esempio, acquistare articoli di cancelleria, eseguire notifiche, consegnare documenti od effettuare spedizioni postali) erano state, effettivamente, richieste alla ricorrente, così come, peraltro, alla generalità dei dipendenti – i quali, "quando se ne presentava la necessità, si rendevano disponibili, su cortese richiesta", in virtù del "sentimento di collaborazione nello svolgimento dei compiti dell'Ente.";

-) il Sindaco aveva, effettivamente, chiesto al Prefetto l'archiviazione provvisoria della pratica della ricorrente, volta al conseguimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza; ciò, però, non per un intento punitivo, bensì per "ragioni di opportunità, nell'interesse della P.A. e della stessa agente, perché l'amministrazione era venuta a conoscenza che quest'ultima era incorsa in vari episodi di intemperanza nei confronti degli utenti ed era sembrato ragionevole valutare con maggiore prudenza l'opportunità di consentirle il porto delle pistole." Per analoghi motivi, inoltre, la ricorrente era stata adibita esclusivamente a compiti di polizia amministrativa (più precisamente: polizia tributaria, artigianale, industriale, commerciale, edilizia, sanitaria, etc.), revocando, nei suoi confronti, le mansioni di polizia stradale e di polizia giudiziaria;

-) alla ricorrente era stata inflitta, con provvedimento a firma del Sindaco, emesso in data 6 ottobre 1999, la sanzione della censura, della quale sussistevano i presupposti di legge, stante la fondatezza delle contestazioni;

-) anche le altre contestazioni formulate successivamente dovevano ritenersi riferite ad episodi effettivamente verificatisi, integranti gli estremi di illeciti disciplinari.

In conclusione, la domanda fondata sull'asserita attività di mobbing doveva ritenersi del tutto infondata, onde il Comune chiedeva che essa venisse rigettata, con condanna della ricorrente al risarcimento dei danni ex art. 96 c.p.c., da quantificarsi in misura di lit. 10.000.000.

La causa, istruita a mezzo di produzioni documentali, interrogatorio formale della ricorrente e prova per testi, all'udienza del 10 luglio 2003 era decisa, come da allegato dispositivo.

motivi della decisione

Si rileva, innanzitutto, relativamente all'impugnazione della censura, asseritamente irrogata il 13 dicembre 1999, che detta domanda non può essere accolta; dalla lettura degli atti emerge, infatti, che il 13 dicembre 1999 non venne irrogata alcuna sanzione ma vi fu soltanto una segnalazione scritta da parte del Sindaco, il quale così affermava: "...ritengo che alla dipendente Fideli Angela Natalia debba essere irrogata la sanzione prevista dall'art. 25 c. 4 del C.C.N.L. 6.7.1995, con l'applicazione della multa di importo pari a 4 ore di retribuzione". A tale segnalazione, indirizzata al Responsabile Servizio Vigilanza, non è, poi, conseguita l'irrogazione di alcuna sanzione, posto che, con successiva missiva, in data 30 dicembre 1999, il Responsabile del Servizio informava la ricorrente che la sanzione predetta (che peraltro non risulta essere stata mai formalmente irrogata dall'organo competente) era stata sospesa. Passando all'esame della domanda avente ad oggetto l'attività persecutoria posta in essere dal Comune resistente, segnatamente a mezzo del Sindaco, nei confronti della ricorrente, vanno ricostruiti gli episodi lamentati dalla ricorrente, onde stabilire se gli stessi, esaminati singolarmente, siano viziati da illegittimità e se, considerati nel loro complesso, appaiano inseriti in una strategia persecutoria, nell'ambito della quale la ricorrente sia stata sottoposta ad una serie di condotte o di provvedimenti finalizzati ad uno scopo ingiusto, consistente nel danneggiarla, emarginarla e discriminarla, sino a provocarle danni alla salute.

Il primo significativo carteggio (in ordine cronologico) rinvenibile negli atti è quello relativo alla richiesta di mobilità, formulata dalla ricorrente in data 27 maggio 1998 deducendo la sussistenza di motivi familiari – richiesta respinta dal Sindaco con una missiva, datata 28 maggio, che lascia intendere in modo del tutto palese la sussistenza di un rapporto conflittuale tra il Sindaco e l'odierna ricorrente. Mentre la richiesta dell'A.P.M. Fideli appare del tutto sobria e corretta nei toni ("La sottoscritta ... chiede di essere trasferita nei ruoli del Comune di San Teodoro per i seguenti motivi: motivi familiari. Si allega curriculum. Certa di una vostra risposta porgo distinti saluti"), la risposta del Sindaco esprime, con toni esacerbati, un profondo fastidio per lo stato dei rapporti personali con la ricorrente. Questo, infatti, il tenore del provvedimento: "La sua richiesta di trasferimento nei ruoli del Comune di Olbia mi coglie di sorpresa, e ritengo il Suo comportamento censurabile poiché nasce innegabilmente da una Sua, più volte dimostrata, allergia per gli ordini e le decisioni che Le vengono impartiti. Il Suo palese risentimento per non aver ottenuto con immediatezza quanto richiesto, La porta ad avere verso il sottoscritto e verso l'Amministrazione un comportamento astioso oltre che dispettoso. Resta il mio personale rammarico anche per il fatto che Lei non ha sentito il dovere di manifestare il suo intendimento di persona, come altre volte è capitato. La sua richiesta è, per il momento, rigettata. La invito comunque, per l'avvenire, ad astenersi da comportamenti di insofferenza continua nei confronti di tutti, amministratori, dirigenti e cittadini. Colgo altresì l'occasione per sottolineare che è dovuto per dipendenza gerarchica o, quanto meno, per rispetto ed educazione, rivolgere il saluto verso gli Amministratori comunali e verso il Segretario comunale."

È ben vero che difetta, in capo a questo Giudice, il potere di dichiarare l'illegittimità di un provvedimento amministrativo emesso in epoca precedente al 30 giugno 1998 – atteso che, come noto, a norma dell'art. 45, comma 17, del decreto legislativo n. 80/98: "Sono attribuite al Giudice ordinario, in funzione di Giudice del Lavoro, le controversie di cui all'art. 68 del D. Lgs. 3.2.1993, n. 29, come modificato dal presente decreto (controversie in materia di pubblico impiego) relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 1998. Le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore a tale data restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo e devono essere proposte, a pena di decadenza, entro il 15 dicembre 2000." Peraltro, dovendosi valutare unitariamente la vicenda *de qua*, anche i comportamenti anteriori al 30 giugno 1998 possono, ad opinione di questo Giudice, essere presi in esame, al fine di accertare la fondatezza della domanda basata sull'asserito mobbing.

Può dunque rilevarsi che la motivazione del suddetto provvedimento di rigetto (come sopra interamente trascritta) è solo apparente; in sostanza, il Sindaco sembra mettere in dubbio il diritto della ricorrente di proporre l'istanza (che, viceversa, appare del tutto legittima sino a prova contraria) e critica aspramente le motivazioni che, a suo parere, hanno indotto la ricorrente a formularla (motivazioni in ordine alle quali, a parere di questo Giudice, non aveva alcun sindacato, rientrando, le stesse, nella sfera personale della lavoratrice); infine, egli coglie l'occasione per formulare, nei confronti della ricorrente, una serie di generiche contestazioni che fanno riferimento ad episodi non meglio esplicitati – che vengono, comunque, ricondotti al "palese risentimento per non aver ottenuto con immediatezza quanto richiesto", che avrebbe animato la ricorrente – e che (sulla base delle considerazioni che verranno svolte in

seguito) sono verosimilmente da riferirsi alla vicenda relativa alla mancata conclusione della pratica che la ricorrente aveva avviato per conseguire la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

In definitiva, la motivazione del rigetto dell'istanza di mobilità appare basata unicamente su motivi di natura personale (i non buoni rapporti intercorrenti tra la ricorrente ed il Sindaco) piuttosto che su considerazioni di natura tecnico-giuridica, che sono, infatti, del tutto assenti.

Secondo quanto emerso dalla prospettazione di entrambe le parti (e confermato sia da quanto risulta dal carteggio in atti, sia dalla deposizione del teste A.), l'episodio che ha portato al deterioramento di tali rapporti consiste, come sopra accennato, nella vicenda della pratica, avviata dalla ricorrente, volta ad ottenere la qualifica di agente di pubblica sicurezza – cosicché, alla luce del complesso del quadro probatorio acquisito, può verosimilmente ritenersi che ad essa si riferisse il Sindaco menzionando il “palese risentimento” manifestato dalla ricorrente “per non aver ottenuto con immediatezza quanto richiesto”.

Questi, sinteticamente, i fatti.

-) il 6 novembre 1997 il Sindaco di Loiri Porto San Paolo inoltra alla Prefettura di Sassari l'istanza, dell'A.P.M. F., volta all'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza;

-) il 4 febbraio 1998 la Prefettura di Sassari richiedeva, al Comune, l'integrazione della documentazione, prodotta a corredo della pratica, con il certificato di idoneità al maneggio delle armi, rilasciato da una sezione di tiro a segno nazionale;

-) il 5 maggio 1998 la Prefettura sollecitava al Comune la trasmissione del predetto documento;

-) il 2 novembre 1998 la Prefettura assegnava al Comune il termine perentorio di giorni sessanta per l'invio del certificato di idoneità al maneggio delle armi, preannunciando che, in caso di mancato invio dello stesso, la pratica sarebbe stata archiviata;

-) venuta a conoscenza dello stato di stasi in cui si trovava la pratica, la ricorrente conseguiva, a proprie cure e spese, il certificato di idoneità al maneggio delle armi, che trasmetteva al Responsabile del Servizio, nonché, per conoscenza, alla Prefettura di Sassari;

-) con nota n. 7743, del 18 dicembre 1998, il Sindaco, invece di inoltrare la suddetta documentazione alla Prefettura, chiedeva espressamente la sospensione della pratica.

È evidente, dunque, che il rigetto della domanda di mobilità (formulata nel maggio del 1998) si situa, temporalmente, in un periodo in cui era già iniziato, tra il Sindaco e la ricorrente, il conflitto avente ad oggetto l'attribuzione della qualifica – essendoci ben noto nell'ambito del Comune (si vedano le dichiarazioni dei testi F., U., A. e S.) che il Sindaco voleva evitare che la ricorrente conseguisse tale qualifica. In tale quadro, dunque, assume un significato la frase “il suo palese risentimento per non aver ottenuto con immediatezza quanto richiesto...” che va riferita, appunto, all'insistenza (lamentata dal Sindaco) con cui la ricorrente aveva sollecitato il buon fine della pratica, ed al suo disappunto per il mancato accoglimento della domanda, che l'avrebbe portata (secondo la prospettazione del Sindaco) ad assumere “un comportamento astioso oltre che dispettoso”.

Ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 2, l. 65/86, “il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche: a) funzioni di polizia giudiziaria, rivestendo a tal fine la qualità di agente di polizia giudiziaria, riferita agli operatori, o di ufficiale di polizia giudiziaria, riferita ai responsabili del servizio o del Corpo e agli addetti al coordinamento e al controllo, ai sensi dell'art. 221, terzo comma, del codice di procedura penale; b) servizio di polizia stradale, ai sensi dell'art. 137 del senso unico delle norme sulla circolazione stradale approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959 n. 393; c) funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 3 della presente legge. A tal fine il prefetto conferisce al suddetto personale, previa comunicazione del sindaco, la qualità di agente di pubblica sicurezza, dopo aver accertato il possesso dei seguenti requisiti: a) godimento dei diritti civili e politici; b) non aver subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non essere stato sottoposto a misura di prevenzione; c) non essere stato espulso dalle Forze Armate o dai Corpi militarmente organizzati o destituito dai pubblici uffici”. A norma del 5° comma del medesimo art. 5, “gli addetti al servizio di polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza possono, previa deliberazione del Consiglio comunale, portare, senza licenza, le armi di cui possono essere dotati in relazione al tipo di servizio nei termini e nelle modalità previsti dai rispettivi regolamenti...”

Nell'interpretare la suddetta normativa, la giurisprudenza amministrativa ha affermato, in più occasioni, che “l'art. 5, comma 2, della L. 7 marzo 1986 n. 65 prevede che l'assegnazione dei compiti di pubblica sicurezza ai soggetti appartenenti alla polizia municipale avvenga sulla base della verifica del possesso dei requisiti imposti dalla legge; pertanto la nomina prefettizia per l'acquisto della qualità di agente di P.S., così come la perdita di tale qualità, costituiscono atti vincolati al rispetto della legge, non presentando alcuna veste di carattere discrezionale” (Cons. Giust. Amm. Sicilia, sez. Giurisdiz. 26 febbraio 1998 n. 70; nello stesso senso TAR Campania Napoli, sez. I, 17 luglio 1995, n. 264).

In ogni caso, a prescindere dalla natura dei poteri attribuiti alla prefettura, si desume in modo inequivocabile, dal tenore della norma in esame, che, nella procedura di conferimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza, al

sindaco è attribuita unicamente la funzione di trasmissione della comunicazione, mentre il soggetto deputato al conferimento della qualifica viene individuato, unicamente, nel prefetto.

Alla luce di tali considerazioni, non può che ritenersi illegittima la condotta tenuta, nel caso di specie, dal Sindaco, il quale ha dapprima ommesso (per circa un anno) di trasmettere alla Prefettura la documentazione necessaria a corredo della pratica dell'A.P.M. Fideli ed infine, una volta che quest'ultima si è attivata direttamente – acquisendo il certificato per il maneggio delle armi e ponendo in essere, così, le condizioni affinché la pratica potesse essere accolta – ha inviato alla Prefettura la nota n. 7743 del 18 dicembre 1998, chiedendo la sospensione della pratica.

Appare significativa, ad opinione di questo Giudice, la circostanza che la richiesta di “archiviazione provvisoria” della pratica della ricorrente sia del tutto priva di motivazione – ciò che rende il provvedimento, già di per sé oggettivamente illegittimo (in quanto non rientrante nei poteri del Sindaco) vieppiù sospetto, sotto il profilo della bontà delle motivazioni che lo hanno determinato.

Solo a distanza di vari mesi, infatti, il Sindaco ha ritenuto di dover giustificare il comportamento tenuto nella vicenda *de qua*. E lo ha fatto nell'ambito della motivazione di un provvedimento disciplinare irrogato nei confronti della ricorrente, ritenuta colpevole di “non aver voluto comprendere il giusto, provvisorio e cautelativo diniego da parte del Sindaco per l'affidamento della pistola, in ciò indotto in errore dalla Prefettura che collegava il riconoscimento della qualifica di A.P.S. al possesso dell'idoneità al maneggio delle armi”, e di “aver più volte, ripetutamente e in forma ossessiva riproposto la necessità di aver in dotazione la pistola (cfr. nota al Prefetto del 7.1.1999) con ciò alimentando la preoccupazione dello scrivente e della Giunta.”

In base a tale contestazione (nonché ad altri addebiti, che in seguito dovremo esaminare) è stata irrogata alla ricorrente, direttamente dal Sindaco (con provvedimento in data 6 ottobre 1999) la sanzione della censura – sanzione impugnata dalla ricorrente nell'ambito di una separata causa, che è stata decisa, da questo Giudice, con la declaratoria di illegittimità del provvedimento impugnato.

Appare peraltro necessario, ai fini della presente decisione, ribadire alcune delle considerazioni già svolte con la predetta sentenza, posto che, evidentemente, l'illegittimità del suddetto provvedimento rileva nelle due cause, a fini distinti.

Orbene, deve ritenersi che con le contestazioni formulate, ai fini disciplinari, in data 6 luglio 1999, il Sindaco abbia cercato di fornire una qualche giustificazione del proprio operato (giacché consapevole del fatto che la ricorrente si era, nel frattempo, attivata, segnalando alla Prefettura l'illegittimità del suo intervento nell'archiviazione della pratica) addossando alla ricorrente la colpa di aver insistito nel richiedere, nonostante l'opposizione del Sindaco, la qualifica di agente di pubblica sicurezza. Ribaltando disinvoltamente ragioni e torti, il comportamento omissivo del Sindaco diventa “giusto, provvisorio e cautelativo”, e le legittime sollecitazioni della ricorrente, affinché venisse finalmente inoltrata la documentazione a corredo della propria pratica, vengono descritte alla stregua di manifestazioni ossessive, lasciando intendere, inoltre, che esse fossero il segnale di una personalità “non serena” - rappresentandosi, altresì, il rischio che l'affidamento della pistola, conseguente all'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza, potesse tradursi in un pericolo per la stessa ricorrente, oltre che per i cittadini.

Trattasi, evidentemente, di affermazioni gravi che sono rimaste, nel corso del giudizio, del tutto indimostrate e che, inoltre, rivelano elementi di contraddittorietà.

Da un lato, infatti, il Sindaco contesta alla ricorrente di non aver voluto comprendere un diniego che egli stesso afferma fondato su un errore (a suo dire “indotto” dalla Prefettura); dall'altro, non viene spiegato sulla base di quali elementi si pretenda dalla ricorrente una tale “comprensione”, posto che, secondo quanto affermato nella parte motiva delle contestazioni, il Sindaco “non poté fornire alcuna risposta scritta” alla richiesta di chiarimenti in ordine alla vicenda in oggetto, “perché impegnato in qualità di candidato per le elezioni del Consiglio regionale del 13 e 27 giugno e, come tale, quasi sempre assente dal Comune.”

Di fronte ad un comportamento omissivo protratto per circa un anno, ad una esplicita e immotivata richiesta di sospensione della pratica (allorché la stessa era stata sbloccata per iniziativa della ricorrente) ed, infine, al silenzio a fronte della richiesta di chiarimenti in ordine a quanto stava accadendo, la mancata comprensione da parte della ricorrente circa “il giusto, provvisorio e cautelativo diniego da parte del Sindaco” appare dunque, a parere di questo Giudice, quanto mai condivisibile, oltre che non integrante gli estremi di alcun illecito disciplinare.

Si comincia a delineare, così, un intento persecutorio da parte del Sindaco nei confronti della ricorrente, posto che le legittime richieste della predetta si scontrano con provvedimenti illegittimi che la danneggiano, e che, inoltre, vengono formulate nei suoi confronti, una serie di contestazioni (disciplinari e non) che, in sostanza, mortificano la personalità della predetta – giacché fondate non su considerazioni di carattere tecnico-giuridico, ma su generiche critiche al suo cattivo carattere.

L'esistenza di un siffatto intento persecutorio risulta confermato da ulteriori vicende.

Ci si riferisce al demansionamento, all'isolamento (fisico oltre che morale) della ricorrente ed al trattamento discriminatorio riservatole rispetto ai suoi colleghi. Vediamoli nell'ordine.

Con provvedimento in data 30 giugno 1999 il Sindaco ha disposto che l'A.P.M. Fideli venisse “adibita, con decorrenza immediata, esclusivamente a compiti di polizia amministrativa e precisamente: polizia tributaria,

artigianale, industriale, commerciale, edilizia, sanitaria, ecc. escludendo provvisoriamente compiti di polizia stradale, giudiziaria e di pubblica sicurezza”, affermando che detta disposizione veniva “adottata, in via provvisoria, per evitare il ripetersi di incresciose situazioni di conflittualità con gli utenti, che hanno comportato forti tensioni nella comunità e che potrebbero creare eventuali pericoli anche per l'incolumità della stessa dipendente.”

Anche in questo caso, la motivazione del provvedimento è assai vaga, facendo riferimento ad episodi indicati molto genericamente (“Incresciose situazioni di conflittualità con gli utenti...”) che se, da un lato, non vengono formalmente contestati sotto il profilo disciplinare, pure sembra vengano ascritti a mancanze (o all'inadeguatezza) della ricorrente – con il risultato pratico che quest'ultima viene privata delle mansioni più qualificanti della propria funzione senza venire previamente posta in condizione di poter fornire elementi a propria discolpa.

Nel corso del presente procedimento il Comune, insistendo nella prospettazione per cui la ricorrente avrebbe tenuto un comportamento scorretto nei confronti degli utenti, ha prodotto due missive (portanti data 16 giugno 1999 e 24 giugno 1999). Con la prima, un automobilista che aveva lasciato l'auto sotto un cartello del divieto di sosta, per andare a comprare il giornale, e che è stato per questo multato dalla ricorrente, lamenta il tono scortese usato dalla stessa e, pur non contestando la regolarità della sanzione, afferma che trova “sciocco” occuparsi di queste “sciocchezze” lasciando perdere cose che possono dare un disturbo reale o un pericolo, “vedi la musica che spesso suona al bar sino alle 2,00 di notte, svegliandoti o i ragazzi che sfrecciano sui motorini regolarmente senza casco o altre ancora.” Con la seconda, quattro proprietari di appartamenti di un complesso residenziale situato sulla via principale di Porto San Paolo, lamentano il disturbo causato loro dal rumore del fischiotto, utilizzato dalla ricorrente nel corso del proprio lavoro.

Ad opinione di questo Giudice le segnalazioni suddette non possono considerarsi idonee a ritenere la fondatezza della prospettazione del resistente, posto che le circostanze ivi menzionate seppure dovessero ritenersi veritiere (ciò che non può certo darsi per scontato) non integrano gli estremi di fatti aventi rilievo disciplinare e tanto meno appaiono idonee a fondare il provvedimento di modifica delle mansioni della ricorrente.

Va ricordato, per completezza, che alcuni dei testi di parte resistente (C. e R.) hanno confermato che erano pervenute, al Comune, segnalazioni di utenti che si lamentavano dell'operato dell'A.P.M. Fideli. Tali dichiarazioni, però, appaiono del tutto generiche, non riferendosi ad alcun particolare episodio che possa ritenersi, effettivamente, indice di un comportamento scorretto o illegittimo; per contro va ricordata la testimonianza di F. G. (collega della ricorrente) il quale ha così depresso: “Non mi risulta che la ricorrente abbia dato luogo a episodi di intemperanza; capita tutti i giorni a noi Vigili Urbani di avere discussioni con gli utenti, perché nel momento in cui facciamo contravvenzioni è normale che le persone reagiscano, e a volte si scaldano. Comunque mi risulta che la ricorrente abbia avuto le solite discussioni di servizio e nulla più...”

A fronte di tali dichiarazioni, e rilevato altresì che risultano pervenute al Comune solo le due segnalazioni scritte cui poc'anzi si è fatto riferimento, deve ritenersi che il provvedimento con cui la ricorrente (in data 30 giugno 1999) è stata privata dei compiti di polizia stradale, giudiziaria e di pubblica sicurezza – sull'asserito presupposto che si rendeva necessario “evitare il ripetersi di incresciose situazioni di conflittualità con gli utenti, che hanno comportato forti tensioni nella comunità e che potrebbero creare eventuali pericoli anche per l'incolumità della stessa dipendente” – integri gli estremi di un demansionamento e possa essere ritenuto indicativo di un intento persecutorio nei confronti della ricorrente.

È lo stesso Sindaco, peraltro, che con il provvedimento in data 6 luglio 1999 (in cui contesta all'A.P.M. Fidel una serie di illeciti disciplinari) evidenzia l'importanza fondamentale, nella vicenda de qua, del deterioramento dei propri rapporti personali con la predetta – deterioramento che egli stesso ascrive, in buona misura, al fatto che ella non aveva accettato di buon grado l'archiviazione della pratica volta ad ottenere la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

Dal tenore di tale contestazione, è agevole rilevare il fastidio, da parte del Sindaco, per l'intervento della ricorrente presso la Prefettura (ove ella si era rivolta per chiedere se fossero ravvisabili, nella condotta tenuta dal Sindaco, estremi di responsabilità) ed è, del pari, evidente che proprio l'esistenza di rapporti tesi tra i due soggetti (il Sindaco da un lato, la ricorrente dall'altro) abbia determinato tutta una serie di contestazioni che si basano sostanzialmente, più che su fatti oggettivi, sulle note caratteriali della ricorrente, mal tollerate dal Sindaco.

Queste, infatti, le contestazioni poste alla base del provvedimento disciplinare:

“1. aver tenuto un comportamento stizzito e bizzoso con atteggiamento provocatorio e di scontro nei confronti del Sindaco, dei Consiglieri comunali e del Segretario;

2. aver esagerato, nell'espletamento del proprio servizio, il ruolo repressivo e trascurato quello preventivo;

3. aver tenuto comportamento irrispettoso nei confronti dei cittadini che, pur riconoscendo spesso il loro errore, hanno sempre rivendicato, con giusta ragione, il diritto al rispetto soprattutto da parte di coloro che per istituto dovrebbero garantirlo;

4. aver utilizzato carta intestata del Comune per uso privato;

5. non aver voluto comprendere il giusto, provvisorio e cautelativo diniego da parte del Sindaco per l'affidamento della pistola, in ciò indotto in errore dalla Prefettura che collegava il riconoscimento della qualifica di APS al possesso dell'idoneità a maneggio delle armi;

6. aver più volte, ripetutamente e in forma ossessiva riproposto la necessità di aver in dotazione la pistola (cfr. nota al Prefetto del 7.1.1999) con ciò alimentando la preoccupazione dello scrivente e della Giunta;

7. aver chiesto di poter svolgere il servizio non più da sola per paura di rappresaglia ma in compagnia di altro agente, con ciò causando aggravio di costi per il Comune.”

Si è già rilevata l'infondatezza di alcuni di tali addebiti (e segnatamente quelli sub 2, 3, 5, 6).

Per quanto riguarda il “comportamento stizzito e bizzoso con atteggiamento provocatorio e di scontro nei confronti del Sindaco, dei Consiglieri comunali e del Segretario” (contestato sub 1), si rileva che dall'espletata istruttoria (nonché dalla documentazione versata in atti) non è emersa la sussistenza di particolari contrasti tra la ricorrente ed i Consiglieri comunali, o il Segretario, cosicché non è dato capire a quali episodi la contestazione faccia riferimento. Nella parte motiva delle contestazioni, il Sindaco precisa che la ricorrente, oltre ad aver manifestato scortesia nei confronti dei predetti soggetti, avrebbe continuamente contestato ordini e compiti a lei assegnati, perché ritenuti di non sua competenza, con ciò dimostrando scarsa collaborazione e disciplina. L'escussione dei testi ha però escluso la veridicità di tale circostanza; va menzionata, a tale riguardo, la deposizione del teste S., di parte resistente (all'epoca dei fatti responsabile degli affari generali e, in un secondo periodo, dell'area amministrativa), il quale ha dichiarato: “Corrisponde al vero che i dipendenti comunali solitamente accettano di prestare piccoli servizi quali, ad esempio, consegnare/ritirare documenti presso altri enti ed acquistare materiale di cancelleria ... Solitamente i dipendenti accettano di effettuare le suddette commissioni senza sollevare problemi ... Non mi risulta che la ricorrente si sia mai rifiutata di compiere a sua volta le piccole commissioni che le venivano richieste. Non so se abbia mai protestato; confermo che anche a lei venivano richieste e che lei si prestava a svolgerle.” Anche gli addebiti sub 1 si appalesano, dunque, infondati.

In relazione all'uso della carta stampata (contestato sub 4) si ricorda che, a sostegno della stessa, non è stata scritta neppure una riga di motivazione per specificare gli elementi fattuali e temporali cui essa si riferisce. Posto che la ricorrente ha affermato, nelle proprie memorie difensive, di essersi limitata ad utilizzare la carta intestata per chiedere informazioni alla Prefettura di Sassari circa lo stato della propria pratica (per il conseguimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza) e che nulla è stato, in merito, controdedotto, deve ritenersi che solo a ciò si riferisca l'addebito; pare, dunque, che anche esso sia infondato, in quanto la ricorrente si sarebbe limitata ad utilizzare la carta intestata del Comune per conoscere lo stato di una pratica che lo stesso Comune aveva il dovere di istruire (e che, invece, come già rilevato, è stata illegittimamente ostacolata dal Sindaco). La sanzione disciplinare, fondata su un addebito di così poco rilievo, appare, dunque, più che altro volta a scopi ritorsivi.

Infine, venendo all'esame dell'addebito sub 7 (“aver chiesto di poter svolgere il servizio non più da sola per paura di rappresaglia ma in compagnia di altro agente, con ciò causando aggravio di costi per il Comune”), deve ritenersi che esso sia *ictu oculi* infondato, solo che si osservi che la ricorrente si è limitata, secondo la stessa prospettazione del Sindaco, a formulare una legittima richiesta in ordine all'organizzazione del lavoro. Peraltro, la difesa del resistente non ha smentito le circostanze di fatto esposte dalla ricorrente sin dalla fase del procedimento disciplinare, e ribadite nel presente giudizio, secondo cui la predetta, nello svolgimento del servizio – che si protraeva, d'estate, anche in orario notturno – era comandata a pattugliare il territorio quasi sempre da sola, non disponeva di un'arma ed era dotata, per le comunicazioni con l'Ufficio, unicamente di un cellulare di servizio TIM, non sempre avente copertura in tutto il territorio di competenza. Alla luce di tali circostanze, pertanto, la richiesta *de qua* (poter effettuare il servizio con un altro Agente) appare, oltre che legittima, del tutto comprensibile ed, in ogni caso (anche qualora ritenuta non meritevole di accoglimento) sicuramente non integrante gli estremi di un'infrazione disciplinare.

Sulla base delle considerazioni che precedono, si ravvisano, nella sanzione disciplinare irrogata, due profili di illegittimità. Dal punto di vista formale, le contestazioni *de quibus* sono state formulate in modo generico, se non, in alcuni casi, addirittura contraddittorio. Vanno richiamate, a tale riguardo, le numerose pronunce con cui la giurisprudenza amministrativa ha ribadito la necessità che, nell'effettuare le contestazioni, sia rispettato il principio di specificità, oltre che di immutabilità, degli addebiti, onde garantire che non venga meno la *ratio* dell'istituto della previa contestazione dell'illecito (v., tra le altre: TAR Bari, Sez. I, 26 marzo 1996, n. 224; TAR Brescia, 7 giugno 1999, n. 535; TAR Lazio, Sez. I, 7 settembre 1999, n. 1976; TAR Bologna, 5 giugno 2001, n. 453).

Sotto il profilo sostanziale, non può che ricordarsi che non è stata fornita la prova, incumbente sul datore di lavoro, in ordine alla fondatezza degli addebiti, onde gli stessi devono ritenersi, nel quadro della complessiva situazione venutasi a creare, in particolare, tra il Sindaco e l'A.P.M. F., indicativi di un intento punitivo nei confronti di quest'ultima.

Secondo la ricostruzione dei fatti sin qui operata, risulta dunque che dopo un anno circa dalla proposizione della domanda volta ad ottenere la qualifica di agente di pubblica sicurezza (periodo nel quale, si noti bene, nessun addebito è stato mosso alla ricorrente) ed allorché costei ha mostrato di attivarsi personalmente per conseguire quello che riteneva essere un suo diritto, sono stati posti in essere nei suoi confronti, direttamente da parte del

Sindaco, una serie di provvedimenti per lei pregiudizievoli. Del rigetto della richiesta di mobilità – con provvedimento in data 28 maggio 1998, privo di motivazione tecnica ed, anzi, fondato su una serie di considerazioni personali che dimostrano il risentimento del Sindaco nei confronti della ricorrente – si è già detto. Allorché, poi, la ricorrente ha segnalato alla Prefettura l'illegittimità dell'intervento del Sindaco, sono stati posti in essere, nei suoi confronti, il demansionamento (con provvedimento del 30 giugno 1999) e l'irrogazione della sanzione disciplinare della censura (in data 6 ottobre 1999).

Sono stati, inoltre, posti in essere comportamenti volti ad isolare, fisicamente e psicologicamente, la ricorrente. Significativo, di tale intento, è l'aver fisicamente separato la ricorrente dagli altri agenti di polizia municipale, facendole prestare l'attività lavorativa in un locale distinto da quello del comando di polizia municipale; alla ricorrente, infatti, dopo il provvedimento con cui è avvenuto il demansionamento, è stato assegnato, per lo svolgimento dell'attività lavorativa, uno stanzino ricavato da un sottoscala, nel quale, secondo quanto emerso dalle dichiarazioni della teste P., nessun dipendente era stato mai collocato. Si ricordano, inoltre, le dichiarazioni del teste P. D. (dedotto dal Comune resistente) il quale ha dichiarato: "La ricorrente per 7-8 mesi è stata in un ufficio davanti all'ufficio tributi che è effettivamente un po' più brutto e più scomodo degli altri uffici, in quanto è stato ricavato; per andare nell'ufficio tributi occorre passare da lì ... Adesso c'è una ragazza dei servizi socialmente utili."

A prescindere da qualsiasi giudizio sulla adeguatezza o meno di tale collocazione, deve ritenersi che l'isolamento fisico della ricorrente (dai suoi colleghi e dagli altri dipendenti del Comune) sia sintomatico, costituendo un tentativo di emarginarla ed isolarla anche psicologicamente – tentativo che si inserisce nell'ambito di una complessiva strategia persecutoria.

Nell'ambito di una tale strategia si collocano, peraltro, ulteriori significativi atti e comportamenti, posti in essere dal Sindaco ai danni della ricorrente.

Ci si riferisce, innanzitutto al rigetto della domanda, formulata dalla ricorrente, di poter effettuare lavoro straordinario per effettuare la consegna dei certificati elettorali, in occasione delle elezioni previste nel novembre 1999.

Costituisce circostanza pacifica (non contestata dal resistente e, vieppiù confermata dal teste P.) che la ricorrente avesse manifestato la propria disponibilità ad effettuare lavoro straordinario per essere adibita al servizio elettorale e che la sua domanda sia stata, però, disattesa. Due sono le circostanze che connotano negativamente tale rigetto. Da un lato, il fatto che esso abbia riguardato la sola ricorrente, mentre la stessa richiesta ha trovato accoglimento per gli altri agenti di polizia municipale; dall'altro, il fatto che alla ricorrente sia stato, contrariamente ai suoi colleghi, imposto di svolgere le stesse mansioni (consegna dei certificati elettorali) nell'ambito dell'orario di lavoro.

Si ricorda che non è stata, dal resistente, smentita la circostanza che la Prefettura di Sassari assegna ai comuni una somma di denaro da utilizzare come finanziamento del lavoro straordinario necessario per eseguire la consegna dei certificati elettorali, così da ottenere lo svolgimento di detto servizio da parte dei dipendenti che, pur non essendo ad esso addetti, sono disposti ad eseguirlo ugualmente, trattandosi di servizio straordinario e legato a criteri di volontarietà.

Nella vicenda in esame, dunque, il datore di lavoro ha palesemente discriminato la ricorrente, imponendole di svolgere un servizio che esulava dalle sue mansioni e privandola della possibilità di conseguire, attraverso lo svolgimento del lavoro straordinario, un incremento della retribuzione.

Peraltro, nello stesso periodo (mesi di ottobre-novembre 1999) gli attacchi nei confronti della ricorrente, segnatamente da parte del Sindaco, si sono intensificati ed hanno assunto caratteristiche tali da rendere del tutto evidente la loro finalità persecutoria.

Si pensi all'episodio avvenuto in data 2 novembre 1999, allorché la ricorrente stava parlando di una questione di lavoro con l'addetta all'Ufficio Servizio Elettorale, P. C.; il Sindaco ha apostrofato entrambe le dipendenti dicendo loro "Smettete di fare salotto e lavorate" e si è poi rivolto alla sola ricorrente urlandole "Questo non è il tuo posto di lavoro. Torna al tuo posto di lavoro!" Il fatto, come dedotto in ricorso, è stato pienamente confermato dalla teste P. C., la quale ha altresì precisato quanto segue: che la ricorrente si trovava nell'Ufficio Elettorale in quanto doveva ritirare un atto da notificare ad uno scrutatore risultato irreperibile e che, in un successivo incontro con il Sindaco (incontro sollecitato dalla P. C. per chiedere spiegazioni sull'accaduto, ed al quale ella si era recata con un proprio rappresentante sindacale), costui si era limitato ad affermare che non ce l'aveva con lei, bensì con la F.. Anche il teste P. (Responsabile dei Vigili Urbani all'epoca dei fatti) ha depresso che quel giorno aveva egli stesso dato disposizioni alla ricorrente affinché si recasse presso l'ufficio della P. C., per ragioni di servizio.

Le suddette circostanze appaiono rilevanti in quanto da esse si evince che le accuse formulate dal Sindaco nei confronti delle due lavoratrici erano pretestuose e che, inoltre, il vero bersaglio della scenata era la F., cui il Sindaco si è rivolto alzando la voce ed intimandole di tornare nel proprio ufficio.

Inoltre, che il Sindaco fosse consapevole della pretestuosità delle accuse appare evidente, sol che si consideri che in occasione del colloquio con la P. C. egli non ha ribadito le proprie ragioni (come avrebbe fatto se fosse stato convinto della fondatezza del rimprovero) ma si è limitato a giustificarsi, dicendo che il motivo della scenata era che ce l'aveva con la F..

Assume, del pari, significato persecutorio il richiamo scritto in data 9 novembre 1999, con cui il Sindaco afferma “Ho personalmente potuto verificare che la S.V. continua ad assentarsi dal posto di lavoro per recarsi al bar dopo le ore nove contravvenendo a precise disposizioni verbali e scritte di questa Amministrazione. La invito ancora una volta ad attenersi alle disposizioni impartite.” Anche in tale caso la ricorrente ha tempestivamente inviato delle memorie a difesa, nelle quali deduceva l'infondatezza dell'addebito e la genericità delle contestazioni; in particolare, rilevava che non le era mai stato contestato, nell'immediatezza del fatto, quanto affermato nel provvedimento di richiamo e che ella era in grado di documentare con orari e date ben precise tutte le pause caffè, in ottemperanza con le disposizioni emanate dall'Amministrazione.

Anche in questo caso, non risulta che il Sindaco abbia dato risposta a tali memorie difensive, cosicché – a fronte delle dichiarazioni, di segno opposto, sue e della dipendente – ciò che rimane è un richiamo scritto, basato su quanto il Sindaco afferma di aver personalmente verificato.

Non occorre, in questa sede, esaminare la vicenda in modo particolarmente analitico; basti rilevare che, secondo quanto depresso dalla teste P. C., la disposizione per cui i dipendenti non si potevano recare al bar dopo le ore 9,00 “era da tutti disattesa”.

Il richiamo di cui sopra dimostra, dunque, che nei confronti della ricorrente veniva esercitata una eccessiva pressione disciplinare – mentre vigeva un atteggiamento ben diverso, di elasticità e permissivismo, nei confronti della generalità degli altri dipendenti – cosicché deve ritenersi che sia anch'esso indicativo di un trattamento discriminatorio.

Vi è, poi, da ricordare un ultimo provvedimento, in data 13 dicembre 1999, con il quale il Sindaco comunica al Responsabile del Servizio Vigilanza che all'A.P.M. Fideli deve essere irrogata la sanzione prevista dall'art. 25, c. 4 del CCNL 6.7.1995, con l'applicazione della multa di importo pari a 4 ore di retribuzione. Nella motivazione di tale richiesta, il Sindaco contesta alla ricorrente che il 25 novembre 1999, alle ore 14,05, ella nel passare in prossimità del rilevatore delle presenze non gli avrebbe rivolto il saluto ed, invitata ad essere rispettosa e a salutare, avrebbe risposto “... e poi se voglio la saluto e se non voglio non la saluto.” Stigmatizzando tale comportamento, il Sindaco rileva che il CCNL impone, a carico dei dipendenti, un comportamento tale da favorire rapporti di fiducia e di collaborazione, la disciplina del lavoro e il rispetto delle disposizioni impartite dall'Amministrazione – doveri che verrebbero violati dalla ricorrente, la quale non uniforma la propria condotta ai principi della buona educazione. A conclusione di tali valutazioni, il Sindaco afferma: “è impressione, se non certezza, dello scrivente che l'adozione di una condotta non conforme ai principi di correttezza verso gli altri, derivi da una errata interpretazione da parte dell'O.P.M. Fideli dei propri diritti e doveri. Non si capisce, infatti, da quale fonte possa trarre origine la sua certezza di impunità per la quale adotta comportamenti sempre più irriguardosi e di sfida verso tutti. è per lo meno ridicola, a tale proposito, l'irrogazione della censura a parti invertite, che l'O.P.M. Fideli infligge al Sindaco, con la nota n. 80009 del 5.11.99, nel ricordare l'episodio accaduto il 2.11.1999 che è bene riassumere correttamente ...”

In pratica, dunque, la richiesta di sanzione disciplinare si fonda su un unico episodio specifico (quello di non aver rivolto il saluto al Sindaco il 25 novembre 1999) ma la contestazione viene inserita nel quadro complessivo dei “comportamenti sempre più irriguardosi e di sfida verso tutti”, tenuti dalla ricorrente. In che cosa consistano detti comportamenti non viene specificato, se non con riferimento ad uno solo, consistente, in pratica, nell'aver redatto il rapporto di servizio del 5 novembre 1999 – nel quale la ricorrente, riferendo la vicenda verificatasi il 2 novembre 1999 (allorché il Sindaco si rivolse a lei dicendole: “Questo non è il tuo posto di lavoro”) – chiedeva al proprio superiore (il Responsabile del Servizio) di “informare tempestivamente chi di dovere circa gli ordini impartiti alla Scrivente onde evitare, per il futuro a venire, episodi spiacevoli causa di discordia con i superiori”. Secondo il Sindaco, infatti, tale memoria conterrebbe affermazioni gravi e diffamatorie nei propri confronti e, financo, un'accusa di falso.

Ritiene questo Giudice che, a prescindere da ogni altra valutazione, la richiesta di irrogazione della sanzione disciplinare evidenzia un uso particolarmente pressante del controllo disciplinare, che si inserisce nella già individuata strategia persecutoria nei confronti della ricorrente. Invero, ogni qual volta la ricorrente fa valere le proprie ragioni (con missive indirizzate alle sedi istituzionalmente competenti e con toni che appaiono corretti) il Sindaco risponde facendo uso della propria autorità, contestando alla ricorrente di aver posto in essere un comportamento irriguardoso e di sfida.

Va sottolineato che ciò che rileva in questa sede, indipendentemente dalla legittimità, o meno della segnalazione della segnalazione disciplinare, è se la stessa sia stata utilizzata con una finalità persecutoria.

A tale quesito può, ad opinione di questo Giudice, risponderci positivamente, sol che si consideri che il mancato saluto, da parte della ricorrente, si inserisce in una situazione di conflitto personale ormai esacerbato (tra il Sindaco e la ricorrente) originato, secondo quanto affermato in più occasioni dallo stesso Sindaco, proprio dall'intervento posto in essere dal medesimo per ottenere l'archiviazione della pratica avviata dalla ricorrente per ottenere la qualifica di agente di pubblica sicurezza – e, dunque, ad opinione di questo Giudice, da un atto sicuramente illegittimo. In tale situazione di accentuata tensione, la richiesta di sanzionare il mancato saluto (verificatosi in un'occasione) con la multa di importo pari a 4 ore di retribuzione pare, comunque, eccessiva – anche perché, da un lato, sembra che

neppure il Sindaco abbia rivolto il saluto alla ricorrente, e, dall'altro, non può sottacersi che egli, per primo, non ha improntato il proprio comportamento, nei confronti della ricorrente, secondo canoni di formale rispetto. Basti pensare, a questo proposito, al fatto che le contestazioni orali sono state talvolta formulate, alla ricorrente, alla presenza di terzi e alzando la voce, nonché al fatto che mentre la ricorrente si rivolge al Sindaco usando il "lei" (v. quanto riferito dal Sindaco nello stesso provvedimento del 13 dicembre 1999) il Sindaco, nei confronti della ricorrente, usa disinvoltamente il "tu" (v. dichiarazioni della teste P. C., in relazione all'episodio del richiamo orale in data 2 novembre 1999).

Sulla scorta di tali considerazioni, dunque, anche la richiesta di sottoporre la ricorrente alla sanzione della multa – scaturita da un episodio di natura strettamente personale – appare indicativa, sostanzialmente, di un braccio di ferro tra il Sindaco, da una parte, e la ricorrente, dall'altra – dove il vero problema è il conflitto caratteriale tra le due personalità e dove il soggetto oggettivamente più debole, che subisce l'autorità dell'altro, è inevitabilmente la ricorrente.

Infine, si ricorda che – in una fase in cui i rapporti tra la ricorrente ed il Sindaco erano ormai esasperati – il Sindaco, con una disposizione di servizio in data 15 dicembre 1999, ha attribuito alla ricorrente, in aggiunta ai compiti già assegnatigli, quello di effettuare verifiche e controlli sul servizio svolto dal Movimento per la Biodiversità (Canile Europa). Con successiva missiva del 18 febbraio 2000 la ricorrente contestava la legittimità di tale provvedimento, rilevando che il Canile Europa era sito nel territorio del Comune di Olbia e che, a norma dell'art. 3 della legge n. 65 del 7 marzo 1986, il personale di polizia municipale esercita le funzioni istituzionali, previste nella stessa legge, nell'ambito del territorio di competenza.

Non può sottacersi che, nel quadro generale della vicenda che ci occupa – indipendentemente dalla legittimità o meno del provvedimento sindacale suddetto – appare quantomeno sospetta la finalità che lo ha ispirato, posto che con esso si è assegnato alla ricorrente un compito sicuramente a lei sgradito, la si è allontanata fisicamente dal suo luogo di lavoro abituale e la si è isolata nuovamente dai suoi colleghi.

Sono state inoltre dedotte, dalla ricorrente, varie prove testimoniali aventi ad oggetto i rapporti tra il Sindaco ed altri dipendenti, onde dimostrare che in varie occasioni costui avrebbe adottato un atteggiamento di contrapposizione con coloro che non la pensavano esattamente come lui.

Va ricordata, a questo riguardo, la testimonianza di L. G., la quale ha prestato servizio presso il Comune resistente dal 1979 al 1993. La teste, nel riferire che nei suoi confronti il Sindaco avrebbe più volte alzato la voce pronunciando frasi quale "te la faccio pagare" e simili, ha così precisato: "è successo che, alcuni mesi dopo la sua elezione (avvenuta nel maggio 1998, se non ricordo male) il Sindaco ebbe a dirmi che per andare d'accordo con lui avrei dovuto cancellare dalle mie amicizie i suoi nemici politici. Io gli risposi di non essere disposta ad accettare tale imposizione nella mia sfera privata e allora mi minacciò dicendomi: 'te la faccio pagare' ... Preciso che non avevo mai avuto problemi con i sindaci precedenti, pur non avendoli votati, mentre avevo votato per [lui]. ... Per quello che ho potuto capire io, al Sindaco dava fastidio vedermi frequentare occasionalmente (poteva capitare che prendessimo il caffè insieme) i sindaci precedenti. In realtà si trattava di una frequentazione a titolo puramente amichevole che non aveva nulla a che fare con la politica..."

Vanno, poi, menzionate le deposizioni dei testi F. e V., i quali hanno, a loro volta, affermato di avere avuto aspri contrasti con il Sindaco e di aver avuto intenzione (poi, però, non coltivata per varie difficoltà pratiche) di impugnare i provvedimenti adottati nei loro confronti dal Sindaco – provvedimenti che essi ritenevano illegittimi ed ispirati unicamente da finalità persecutorie.

Alle deposizioni da ultimo menzionate (F. e V.) questo Giudice ritiene di non dover attribuire alcun rilievo, ai fini della presente decisione, posto che, stante la genericità degli episodi riferiti, non è dato accertare se, effettivamente, nei confronti dei predetti testi siano state poste in essere delle condotte persecutorie.

Non può, invece, sottacersi che le circostanze riferite dalla teste L. G. (non smentite dal Comune resistente) – pur se di mero contorno rispetto al quadro probatorio complessivamente acquisito in ordine alle vicende per cui è causa – sono però sintomatiche di una concezione dei rapporti instaurati dal Sindaco con i dipendenti, alla stregua del principio "o con me o contro di me", che poco ha a che fare con i canoni di correttezza e di collaborazione e che, in qualche modo, spiega l'accanimento dimostrato nei confronti dell'A.P.M. Fideli.

Riassumendo, dunque, quanto emerso dall'espletata istruttoria, deve rilevarsi che si ravvisano, nel caso in esame, le caratteristiche tipiche della condotta di mobbing lamentata dalla ricorrente.

La nozione di mobbing, come noto, trae origine dall'elaborazione della sociologia e psicologia del lavoro. Tra gli studiosi di maggior rilievo internazionale, si ricorda Leymann e la sua definizione di mobbing come quella forma "di comunicazione ostile ed immorale diretta in maniera sistematica da uno o più individui (mobber o gruppo di mobber) verso un altro individuo (mobbizzato) che si viene a trovare in una posizione di mancata difesa"; mentre, citando uno studioso italiano, va ricordata la definizione di Ege, secondo cui costituirebbe mobbing "un processo di comunicazioni e di azioni conflittuali tra colleghi o tra superiori in cui la persona attaccata è messa in una posizione di debolezza e mancanza di difese, aggredita direttamente e indirettamente, da una o più persone con aggressioni

sistematiche, frequenti e protratte nel tempo il cui fine consiste nell'estromissione, reale o virtuale, della vittima dal luogo di lavoro.”

In ogni caso, l'elemento evidenziato è quello dell'aggressione psicologica in campo lavorativo, protratta per un lasso di tempo significativo (si è parlato, da parte di alcuni studiosi, di un periodo minimo di sei mesi) che produce, sulla vittima, uno stato di profondo disagio (nonché, talvolta, la compromissione dello stato di salute, con sintomi analoghi a quelli del disturbo posttraumatico da stress) ed, in ogni caso, una lesione della sua personalità morale.

Venendo alla elaborazione giurisprudenziale di tali concetti, si ricorda che le prime esperienze di merito che si sono confrontate con la nozione di mobbing risalgono alla fine degli anni '90 (le più citate: Trib. Milano 9 maggio 1998; Trib. Torino 16 novembre 1999; Trib. Forlì 15 maggio 2001; Trib. Pisa 25 luglio 2001; Trib. Pisa 3 ottobre 2001) mentre la prima sentenza di Cassazione che ha esaminato un caso di mobbing risale al 2000 (n. 143/2000). Pur non potendosi qui ripercorrere i vari orientamenti consolidatisi nel tempo, ciò che va, riassuntivamente rilevato è che le fonti della responsabilità del datore di lavoro sono state individuate sia nel generale obbligo del *neminem laedere*, espresso dall'art. 2043 c.c., la cui violazione è fonte di responsabilità extracontrattuale, sia nel più specifico obbligo di protezione dell'integrità psico-fisica del lavoratore sancito dall'art. 2087 c.c. ad integrazione, *ex lege*, delle obbligazioni nascenti dal contratto di lavoro, la cui violazione è fonte di responsabilità contrattuale.

L'art. 2087 è sicuramente una norma che ben si attaglia alle fattispecie di mobbing, posto che essa, trasferendo in ambito contrattuale il più generale principio del *neminem laedere*, riparte l'onere della prova così che grava sul datore l'onere di provare di aver ottemperato all'obbligo di protezione dell'integrità psico-fisica del lavoratore, mentre grava su quest'ultimo il solo onere di provare la lesione dell'integrità psico-fisica ed il nesso di causalità tra tale evento dannoso e l'espletamento della prestazione lavorativa (in questo senso, tra le altre: Cass. 12763/1998).

La tutela che viene più frequentemente riconosciuta al lavoratore mobbizzato è, dunque quella, avente natura risarcitoria, fondata sull'art. 2087 c.c., a norma del quale l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro.

Si è, inoltre, rilevato che l'art. 2087 c.c., obbligando il datore di lavoro a tutelare la personalità morale dei prestatori di lavoro, si presta a tutelare il lavoratore anche da tutta una serie di pregiudizi, conseguenti all'attività mobbizzante, ulteriori rispetto alle tradizionali voci del danno patrimoniale e del danno biologico (si pensi, ad esempio, al danno da demansionamento).

Come noto, la giurisprudenza ha da tempo superato la ripartizione del danno non patrimoniale nelle categorie del danno biologico e del danno morale, elaborando la categoria del danno esistenziale che comprende qualsiasi danno che l'individuo subisce alle attività realizzatrici della propria persona (Cass. 7713/00). Vanno richiamate, a questo riguardo, le recenti sentenze della S.C. (8827/03 e 8828/03) con le quali si afferma che la tradizionale restrittiva lettura dell'art. 2059 c.c., in relazione all'art. 185 c.p., come diretto ad assicurare tutela soltanto al danno morale soggettivo, alla sofferenza contingente, al turbamento dell'animo transeunte determinati da fatto illecito integrante reato, non può essere ulteriormente condivisa. In tali sentenze si afferma, infatti, che deve intendersi ormai acquisito all'ordinamento positivo il riconoscimento della lata estensione della nozione di danno non patrimoniale inteso come danno da lesione di valori inerenti alla persona e non più solo come danno morale soggettivo.

Analogamente, la Corte Costituzionale (n. 233/03) ha affermato che può dirsi ormai superata la tradizionale affermazione secondo la quale il danno non patrimoniale riguardato dall'art. 2059 c.c. si identificherebbe con il cosiddetto danno morale soggettivo e – richiamando anch'essa le sentenze della Suprema Corte sopra indicate (n. 8827/03 e 8828/03) rileva che è stato ricondotto a razionalità e coerenza il tormentato capitolo della tutela risarcitoria del danno alla persona, con la prospettazione di un'interpretazione costituzionalmente orientata dall'art. 2059 c.c., tesa a ricomprendere nell'astratta previsione della norma ogni danno di natura non patrimoniale derivante da lesione di valori inerenti alla persona: dunque sia il danno morale soggettivo, inteso come transeunte turbamento dello stato d'animo della vittima, sia il danno biologico in senso stretto, inteso come lesione dell'interesse, costituzionalmente garantito, all'integrità psichica e fisica della persona, sia infine il danno (spesso definito in dottrina ed in giurisprudenza come esistenziale) derivante dalla lesione di altri interessi di rango costituzionale inerenti alla persona. E conclude affermando che l'art. 2059 c.c. deve essere interpretato nel senso che il danno non patrimoniale, in quanto riferito alla astratta fattispecie di reato, è risarcibile anche nell'ipotesi in cui, in sede civile, la colpa dell'autore del fatto risulti da una presunzione di legge.

Sulla base di tali principi, non v'ha dubbio che nel caso di condotta persecutoria rientrante nella nozione di mobbing, al lavoratore che provi il nesso causale tra detta condotta ed una serie di conseguenze pregiudizievoli a lui occorse (quali, ad esempio, oltre al danno patrimoniale ed al danno biologico, il danno all'immagine, il danno da demansionamento, le sofferenze per le mortificazioni subite e, più in generale, la mancata esplicazione della propria personalità attraverso l'attività lavorativa) compete il risarcimento di tale pregiudizio – con liquidazione da effettuarsi sulla base di criteri equitativi, vertendosi in tema di lesione di valori inerenti alla persona, in quanto tali privi di contenuto economico (v. analogamente, Cass. 8828/03, in un'ipotesi di danno morale ed esistenziale conseguente all'uccisione di un congiunto).

Deve peraltro ricordarsi che, sul punto della liquidazione del danno al lavoratore mobbizzato, la giurisprudenza di merito tende a considerare tra i parametri cui fare riferimento, anche quello dell'ammontare dello stipendio (v. Trib. Forlì, 15 maggio 2001).

Venendo alle caratteristiche dell'attività mobbizzante, è stato chiarito che tale attività può provenire anche da un solo soggetto (è rimasto isolato, infatti, il contrario orientamento espresso da Trib. Como, 22 maggio 2001) ma deve essere ripetuta, ovvero protratta in un arco significativo di tempo (comprendente almeno alcuni mesi) nonché ispirata ad una strategia complessiva, volta a recare un pregiudizio – fisico, psicologico, di immagine, ovvero attinente alla sfera dell'esplicazione della personalità nell'ambito lavorativo – nei confronti della vittima. Non pare, invece, necessario soffermarci, in questa sede, sulle varie fasi del mobbing individuate dalla sociologia del lavoro (quattro, nel modello di Leymann ovvero sei, nel modello di Ege) atteso che, in ogni caso, ciò che in tali studi viene evidenziato è, da un lato, il dato oggettivo della ripetizione di più condotte persecutorie e, dall'altro, il dato soggettivo consistente nell'evoluzione, in capo al lavoratore, vittima della persecuzione, di un crescente disagio, che può sfociare in una serie di disturbi psicologici e può portare sino alle più gravi conseguenze (licenziamento, suicidio, etc.).

Orbene, nel caso oggetto di esame è dato ravvisare, alla luce delle considerazioni sin qui svolte, tutte le caratteristiche tipiche dell'attività di mobbing.

Nei confronti della ricorrente sono state, infatti, poste in essere una serie significativa e ripetuta di condotte estrinsecantesi sia in meri comportamenti che in veri e propri provvedimenti, alcuni dei quali illegittimi e tutti, comunque, volti al fine di danneggiarla, sia sotto il profilo economico (si pensi al mancato conseguimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza ed alla mancata autorizzazione a svolgere lavoro straordinario) sia sotto il profilo della realizzazione professionale (si pensi al demansionamento); rilevante, inoltre, deve ritenersi il danno all'immagine, posto che per giustificare il proprio intervento, volto a bloccare la pratica per il conseguimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza, il Sindaco ha formulato pubblicamente in più occasioni, nei confronti della ricorrente, l'accusa di non essere all'altezza dei compiti tipici della sua funzione, di avere un atteggiamento particolarmente arrogante e prepotente, anche nei confronti degli utenti e, addirittura, di essere "pericolosa per sé e per gli altri" qualora avesse conseguito la detenzione di un'arma (in questi termini: v. la motivazione della sanzione disciplinare irrogata il 6 ottobre 1999).

Riassuntivamente, possono ricondursi nell'ambito di un'identica strategia mobbizzante i seguenti episodi: il comportamento tenuto dal Sindaco in relazione alla pratica della ricorrente, volta al conseguimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza, sfociato nel provvedimento illegittimo con cui chiedeva alla Prefettura l'archiviazione provvisoria della pratica stessa; l'irrogazione, alla medesima, della sanzione della censura, con provvedimento emesso in data 6 ottobre 1999; l'assegnazione della ricorrente ai soli compiti di polizia amministrativa, sottraendole i restanti compiti tipici della mansione di agente di polizia municipale; l'assegnazione della ricorrente ad un luogo di lavoro diverso e in condizioni deteriori, rispetto a quello dei suoi colleghi; il rifiuto, alla richiesta della ricorrente, di poter svolgere lavoro straordinario per la consegna dei certificati elettorali e l'imposizione, alla medesima, di svolgere tali mansioni durante il normale orario lavorativo; l'eccessiva pressione disciplinare esercitata – attraverso una nutrita serie di richiami scritti, comprendente una scenata fatta alla presenza di altro personale e la richiesta di sottoporre la ricorrente alla sanzione della multa – in relazione ad illeciti disciplinari inesistenti o, comunque, di lieve entità; il tutto nel quadro di un rapporto palesemente conflittuale con l'autorità apicale del Sindaco, il quale non risparmiava nei numerosissimi provvedimenti che riguardavano la ricorrente, toni critici al limite dell'insulto (si pensi, a titolo esemplificativo, alla frase: "Si ha l'impressione che lei abbia sbagliato professione", contenuta nella disposizione di servizio del 1° marzo 2000, nonché al rigetto dell'istanza di mobilità, nella quale la motivazione è sostituita da una sorta di generico rimprovero).

E' stata, inoltre, acquisita la prova in ordine al fatto che l'attività mobbizzante posta in essere nei confronti della ricorrente le abbia procurato una serie di pregiudizi, tra cui un danno biologico consistente nell'insorgere di una sindrome depressiva, attestata dalla documentazione versata in atti.

E' stata prodotta, infatti, un'ampia relazione a firma del dottor Francesco Ganau (Dirigente I^a livello psichiatria dell'A.S.L. n. 2 di Olbia) il quale – analizzati i dati anamnestici, documentali (cartella clinica ambulatoriale), obiettivi (esame psichico) e psicometrici (test di personalità MMPI) – ha diagnosticato uno stato ansioso depressivo reattivo alle problematiche nell'ambiente di lavoro ("disturbo dell'adattamento con ansia e umore depresso misti"), escludendo, invece, l'evidenza di psicopatologia cronica di alcun genere e segnatamente psicosi, nevrosi o psicopatia.

Non si hanno ragioni per disattendere la diagnosi di detto referto, sia per l'autorevolezza del soggetto che l'ha sottoscritto (uno specialista inserito nella struttura sanitaria pubblica), sia perché, in sostanza, neppure il resistente ha formulato, sul punto, contestazioni specifiche – onde non si è ravvisata la necessità di espletare un accertamento a mezzo di consulente tecnico d'ufficio.

Deve, altresì, ritenersi provato che la suddetta patologia sia insorta a seguito dell'attività di mobbing per cui è causa e non avesse precedenti nella storia personale della ricorrente, posto che in tal senso depongono la testimonianza di

F. S. (fratello della ricorrente, il quale ha deposto: “Non mi risulta che mia sorella sia mai stata affetta da depressione o comunque da disturbi psichici”) ed il certificato medico a forma del dottor L. M. (medico curante della ricorrente, il quale ha certificato che la predetta, nel periodo in cui è stata seguita da lui, a partire dall'aprile 1991, non ha mai manifestato alcuna patologia psichiatrica, in particolare di tipo depressivo, né si sono evidenziate in capo alla medesima, labilità psicologiche o alterazioni psico-comportamentali).

Secondo quanto attestato dal dottor Ganau, la ricorrente ha presentato, in passato, sporadici stati ansiosi, reattivi a dinamiche conflittuali relazionali, per i quali ha praticato sporadici controlli di contenimento presso il CIM di Olbia (quattro in tutto tra il 1991 e il 1994) senza necessità di alcuna terapia farmacologica – come certificato dal dottor Ganau nella relazione sopra citata; tale circostanza non vale, però, a far venir meno il nesso causale tra l'attività di mobbing, dalla stessa subita, ed il danno biologico per la sindrome ansioso depressiva derivatane, con conseguente responsabilità del datore di lavoro ai sensi dell'art. 2087 c.c.

Come rilevato dalla Suprema Corte (5539/03) se sussiste un nesso causale fra una causa umana imputabile e l'evento dannoso, l'esistenza di una concausa naturale non imputabile non comporta un parziale esonero di responsabilità per l'autore del fatto illecito; quest'ultimo deve essere pertanto ritenuto responsabile, per l'intero, dei danni subiti dalla vittima, in quanto una comparazione del grado di incidenza eziologica di più cause concorrenti può instaurarsi soltanto tra una pluralità di comportamenti umani colpevoli, ma non tra una causa umana imputabile ed una concausa naturale non imputabile (sulla base di tali principi, la S.C. ha affermato che un dipendente colpito da sindrome ansioso-depressiva per effetto di un illegittimo licenziamento aveva diritto al risarcimento del danno subito anche qualora fosse stato fisicamente predisposto alla malattia).

Può incidentalmente rilevarsi, a questo proposito, che le descrizioni caratteriali dei soggetti mobbizzante/mobbizzato, delineate dai sociologi e psicologi del lavoro, ben si attagliano al caso in esame, cosicché quelli che il resistente ha rimarcato come difetti caratteriali della ricorrente (ad esempio, una particolare puntigliosità nello svolgimento del lavoro e nel rapporto con i suoi superiori) non sono altro che caratteristiche spesso ricorrenti nel soggetto mobbizzato – caratteristiche che se, da un lato, possono far comprendere le dinamiche della vicenda che lo vede coinvolto, dall'altro non fanno venir meno, in capo al soggetto mobbizzante, la responsabilità risarcitoria per il pregiudizio derivante dall'attività persecutoria.

E' stato osservato – negli studi di Leymann, Hyrigoeyn, Ege e Gilioli – che se, da un lato, il soggetto che pone in essere l'attività di mobbing (c.d. *mobber*) si distingue per uno spiccato egocentrismo e per la mancanza di empatia nel rapporto con il prossimo, per la vittima non emerge una sola tipologia, ma spesso si tratta di un soggetto responsabile, ordinato e scrupoloso, sensibile tanto ai riconoscimenti quanto alle critiche.

Dovendo ritenersi provato che la condotta di mobbing posta in essere nei confronti della ricorrente le abbia cagionato un danno, di natura sia patrimoniale che non patrimoniale, deve conclusivamente rilevarsi, alla luce delle considerazioni che precedono, che la ricorrente ha assolto l'onere probatorio sulla stessa gravante (consistente nella prova del nesso di causalità tra gli eventi dannosi e l'espletamento della prestazione lavorativa) mentre il resistente non ha dimostrato di aver ottemperato all'obbligo di protezione dell'integrità psico-fisica del lavoratore – cosicché sussistono i presupposti di legge per accogliersi, *in parte qua*, la domanda, fondata sulla tutela riconosciuta, al lavoratore, dall'art. 2087 c.c.

Il danno patrimoniale, come già rilevato, consiste nell'indennità mensile lorda di vigilanza che la ricorrente avrebbe percepito qualora avesse mantenuto le originarie mansioni ed avesse conseguito la qualifica di agente di pubblica sicurezza. In ricorso tale somma è stata indicata in lit. 53.350, sulla base di un raffronto tra la busta paga e quella di un suo collega, e detto importo non è stato smentito dal resistente. Può dunque quantificarsi tale voce di danno in complessivi € 495,95 – somma che si ottiene moltiplicando lit. 53.350 per 18 mensilità e convertendo il risultato dell'operazione (lit. 960.300) in valuta attuale; il parametro delle 18 mensilità (utilizzato per il calcolo di cui sopra) si desume dal lasso di tempo intercorrente tra l'epoca in cui la Prefettura ha affermato che avrebbe proceduto alla definizione della pratica qualora avesse ricevuto la documentazione necessaria dal Comune (v. la missiva del 2 novembre 1998) e la data di deposito del ricorso (il 23 maggio 2000).

Vi è poi da aggiungere, sempre a titolo di danno patrimoniale, la somma di € 206,58, relativa al mancato svolgimento di lavoro straordinario. Tenuto conto che in ricorso sono stati indicati gli importi (non contestati da controparte) di lit. 17.000 lorde per 70 ore di straordinario (relativi alla busta paga di un collega della ricorrente), la somma di € 206,58 è stata calcolata stimando, prudenzialmente, lit. 10.000 di retribuzione netta per 40 ore di straordinario.

Si perviene, così all'importo complessivo di € 702,53 – sulla quale non vengono liquidati accessori, in quanto non richiesti.

Relativamente al danno non patrimoniale, devono distinguersi, ai fini della sua liquidazione, il danno biologico e quello che, più in generale, rientra nella categoria del danno esistenziale – comprendente, dunque, il danno da demansionamento, il danno all'immagine e, più in generale, le sofferenze patite dalla ricorrente per aver lavorato, per un lasso di tempo di molti mesi, in un ambiente ostile, dove ripetutamente venivano emessi nei suoi confronti provvedimenti, disciplinari e non, aventi natura pregiudizievole.

Sulla base di un criterio equitativo – e tenuto conto, quali parametri ai fini della quantificazione, anche del lasso di tempo in cui il mobbing si è protratto e del tipo di patologia insorta a causa di esso (che non ha però comportato, per quanto risulta in atti, effetti permanenti sulla salute della ricorrente), si ritiene di liquidare il danno non patrimoniale subito dalla ricorrente nella complessiva somma di € 10.329,14.

In ordine alle spese processuali, ritiene questo Giudice che la soccombenza della ricorrente su un capo della domanda (quello avente ad oggetto l'impugnazione del provvedimento disciplinare asseritamente emesso il 13 dicembre 1999) giustifichi la compensazione delle spese, tra le parti, in misura del 25%; per il restante 75% dette spese vanno poste a carico del Comune soccombente, nella misura meglio specificata in dispositivo.

P.Q.M.

il Giudice, definitivamente pronunciando, ogni altra domanda, eccezione e deduzione disattesa e respinta, così decide:

-) condanna il Comune di Loiri Porto San Paolo, in persona del Sindaco, al pagamento, in favore di Fideli Angela Natalia , di € 702,53;

-) condanna inoltre il Comune di Loiri Porto San Paolo, in persona del Sindaco, al pagamento, in favore di Fideli Angela Natalia , di € 10.329,14, a titolo di risarcimento del danno conseguente all'attività persecutoria posta in essere nei confronti della ricorrente;

-) compensa tra le parti, in misura del 25%, le spese del giudizio;

-) condanna il Comune di Loiri Porto San Paolo, in persona del Sindaco *pro tempore*, alla rifusione, in favore della ricorrente, delle spese del giudizio in misura del restante 75%, che liquida in complessivi € 6.205,84, di cui € 564,16 per spese, € 991,68 per diritti ed € 4.650 per onorari, oltre a quanto spettante per legge (per I.V.A. e C.P.A.).

Tempio Pausania, 10 luglio 2003.

Il Giudice Dr. Paola Ponassi