

AULA 'B'



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO**

Oggetto

**Sanzioni
disciplinari
pubblico impiego**

R.G.N. 28134/2019

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. LUCIA TRIA - Presidente -
Dott. IRENE TRICOMI - Consigliere - PU
Dott. ROBERTO BELLE' - Consigliere -
Dott. SALVATORE CASCIARO - Rel. Consigliere -
Dott. ILEANA FEDELE - Consigliere -

Cron.

Rep.

Ud. 01/10/2024

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 28134-2019 proposto da:

AZIENDA SANITARIA PROVINCIALE PALERMO, in persona del
Direttore Generale e legale rappresentante pro tempore,
elettivamente domiciliata in ROMA, VIA GIUSEPPE GIOACHINO
BELLI 36, presso lo studio dell'avvocato ANTONINO LONGO,
rappresentata e difesa dagli avvocati GIORGIO LI VIGNI,
FRANCESCA LUBRANO;

2024

3845

- ricorrente -

contro

ACCURSIO ALFONSO, STUPPIA RITA ADRIANA, domiciliati in
ROMA PIAZZA CAVOUR presso LA CANCELLERIA DELLA CORTE
SUPREMA DI CASSAZIONE, rappresentati e difesi dall'avvocato
MASSIMILIANO MARINELLI;



- controricorrenti -

avverso la sentenza n. 267/2019 della CORTE D'APPELLO di PALERMO, depositata il 21/03/2019 R.G.N. 207/2017;
udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 01/10/2024 dal Consigliere Dott. SALVATORE CASCIARO;
udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. MARIO FRESA, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso;
udito l'avvocato ROMANO CERQUETTI per delega avvocato GIORGIO LI VIGNI.

FATTI DI CAUSA

1. La Corte d'appello di Palermo rigettava il gravame proposto dall'Azienda Sanitaria Provinciale di Palermo (in seguito ASP) avverso la sentenza del Tribunale della stessa città che, in accoglimento della domanda proposta da Rita Adriana Stuppia e Alfonso Accursio – dirigenti medici con mansioni di addetti alla verifica delle prestazioni erogate dalle cliniche in regime di convenzione –, aveva annullato le sanzioni disciplinari della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per mesi uno irrogate loro con provvedimento del 21.2.2012 dall'UPD della Dirigenza medica e veterinaria della detta Azienda.

2. La Corte territoriale condivideva la statuizione del primo giudice in ordine alla tardività della contestazione disciplinare che era stata formulata dall'UPD solo in data 18.1.2012 – dunque, oltre il termine di 40 giorni previsto dall'art. 55 bis, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001.

Il Giudice d'appello rilevava che, già in data 15.11.2011, il responsabile della struttura aveva effettuato una prima contestazione disciplinare e sottolineava «la sostanziale identità della condotta addebitata» ai lavoratori nella successiva contestazione formulata



dall'UPD in data 18.1.2012, afferente alla non corretta effettuazione delle operazioni di verifica sulle richieste di rimborso presentate dalla Clinica Latteri in ordine alle prestazioni oncologiche; riteneva (ancora) che, ai fini della tempestività della contestazione, vale comunque il momento in cui i fatti addebitati appaiono ragionevolmente sussistenti nel loro contenuto essenziale, e non la valutazione effettuata dal responsabile della struttura, salvo che non intervengano modificazioni apprezzabili nella qualificazione dei fatti rilevanti; escludeva che il riferimento, contenuto nella nota del 18.1.2012, a fatti e accertamenti successivi alla data della prima contestazione fosse idoneo a configurare una diversità della condotta, anche sotto il profilo della gravità, ed a postergare al 18.1.2012 il *dies a quo* di cui all'art. 55 bis, comma 4, d.lgs. n. 165/2001.

3. Avverso tale sentenza l'ASP Palermo ha proposto ricorso per cassazione affidato a due motivi illustrati da memoria, cui hanno resistito con controricorso i lavoratori.

4. Con ordinanza interlocutoria del 7/5/2024, il Collegio ritenendo che il ricorso affrontasse una questione nuova, di rilievo nomofilattico, rinviava a nuovo ruolo per la fissazione dell'udienza pubblica, in relazione alla quale entrambe le parti depositavano memoria illustrativa.

5. La Procura generale ha rassegnato conclusioni scritte concludendo per l'accoglimento del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso, l'ASP Palermo denuncia (art. 360 n. 3 cod. proc. civ.) violazione e falsa applicazione dell'art. 55 bis, comma 4, d.lgs. n. 165/2001 e successive modifiche ed integrazioni; osserva che la contestazione disciplinare da parte dell'UPD era stata effettuata lo stesso giorno in cui gli atti erano pervenuti al medesimo ufficio e lamenta



che la Corte territoriale ha attribuito un significato erroneo al termine "ufficio" dell'art. 55 bis, comma 4, d.lgs. n. 165/2001.

Sostiene l'irrelevanza di eventuali variazioni nella definizione del fatto ascrivibile, ai fini della decorrenza del termine per la contestazione dell'addebito, argomentando che il *dies a quo* ai fini della decorrenza del termine previsto dall'art. 55 bis, comma 4, è quello di ricezione degli atti da parte dell'UPD o quello in cui l'UPD ha avuto conoscenza del fatto.

2. Con il secondo motivo si denuncia, ex art. 360 n. 3 cod. proc. civ., violazione dell'art. 55 bis commi 2-3 d.lgs. n. 165/2001, per avere la Corte territoriale erroneamente ritenuto che, una volta elevata la contestazione da parte del responsabile della struttura, questi aveva l'obbligo di chiudere il procedimento disciplinare, restando inibita la possibilità di rimettere gli atti all'UPD, il quale in data 18.1.2012, e quindi dopo la scadenza del termine perentorio, contestava nuovamente i medesimi fatti ai due lavoratori; in realtà, nulla impediva che, dopo l'iniziale contestazione disciplinare, il responsabile della struttura, meglio soppesata la gravità dei fatti, trasmettesse gli atti, ex art. 55 bis comma 3 del d.lgs. n. 165/2001, all'UPD, ritenendone la competenza, senza che potesse per ciò solo venire in gioco il principio di consumazione del potere disciplinare.

3. Il ricorso è ammissibile, atteso che l'Azienda ricorrente non ha chiesto una rivisitazione del fatto o una diversa valutazione dei documenti acquisiti, ma ha sollevato una questione di diritto, relativa all'interpretazione dell'art. 55 bis, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001 sull'individuazione del *dies a quo* del termine per la contestazione disciplinare.

Inoltre, gli atti richiamati nel ricorso ed i fatti nei medesimi rappresentati risultano dalla sentenza impugnata (relazione redatta dalla



Commissione ispettiva e pervenuta in data 3.11.2011 al Dipartimento Aziendale; contestazioni disciplinari emesse dal Dipartimento Aziendale in data 15.11.2011; ricezione da parte dell'UPD degli atti trasmessi dal responsabile della struttura in data 18.1.2012 e contestazioni disciplinari emesse dall'UPD in data 18.1.2012).

4. Il primo motivo è fondato.

4.1 Dalla sentenza impugnata si evince che, nei confronti di Alfonso Accursio e Rita Adriana Stuppia, l'ASP ha emesso due contestazioni disciplinari. La prima, in data 15.11.2011, da parte del Direttore del Dipartimento Programmazione e Controllo delle Attività Ospedaliere e, la seconda, in data 18.1.2012, da parte dell'UPD: entrambe avevano ad oggetto la sussistenza di gravi irregolarità nelle prestazioni chemioterapiche erogate dalla Clinica Latteri.

Dalla medesima sentenza risulta, inoltre, che l'UPD ha formulato la contestazione nella medesima data in cui aveva ricevuto gli atti trasmessi dal responsabile della struttura, ritenutosi incompetente per la trattazione degli avviati procedimenti disciplinari.

4.2 La questione sollevata nella censura riguarda il *dies a quo* relativo al termine per la contestazione, e non il diverso termine per la conclusione del procedimento disciplinare, che qui è stato pacificamente rispettato.

Ciò premesso, questa Corte ha ripetutamente affermato che il termine per la contestazione, sia prima che dopo le modifiche apportate all'art. 55 bis del d.lgs. n. 165 del 2001 dal d.lgs. n. 75 del 2017 (riforma c.d. Madia), va calcolato dal momento in cui l'UPD riceve gli atti dal responsabile della struttura, e cioè riceve una "notizia di infrazione" di contenuto tale da consentirgli di dare in modo corretto l'avvio al procedimento disciplinare, nelle sue tre fasi fondamentali della contestazione dell'addebito, dell'istruttoria e dell'adozione della sanzione,



anche nell'ipotesi in cui il protrarsi nel tempo di singole mancanze, pur da sole disciplinarmente rilevanti, integri un'autonoma e più grave infrazione (Cass. n. 11635 del 2021; Cass. n. 20730 del 2022; Cass. n. 10284 del 2023 e Cass. n. 20235 del 2023).

Anche nel regime anteriore alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 75 del 2017, si è costantemente ritenuto che in tema di illeciti disciplinari di maggiore gravità imputabili al pubblico impiegato, l'art. 55 bis del d.lgs. n. 165 del 2001, nell'indicare i tempi della contestazione, mentre impone al dirigente della struttura amministrativa di trasmettere «entro cinque giorni dalla notizia del fatto» gli atti all'ufficio disciplinare, prescrive a quest'ultimo (UPD), a pena di decadenza, di contestare l'addebito entro il termine di quaranta giorni dalla ricezione degli atti, sicché va escluso che l'inosservanza del primo termine, che assolve ad una funzione meramente sollecitatoria, comporti, di per sé, l'illegittimità della sanzione inflitta, potendo assumere rilievo la sua violazione solo allorché la trasmissione degli atti venga differita in misura tale da ostacolare il diritto di difesa.

Si è chiarito altresì nella giurisprudenza di legittimità che l'art. 55 bis, comma 4, d.lgs. cit., in considerazione della maggiore complessità degli accertamenti, riserva alla competenza dell'UPD l'applicazione di una sanzione più grave di quella prevista nel primo periodo del comma 1 (rimprovero verbale e sospensione dal servizio con privazione della retribuzione inferiore a dieci giorni), prevedendo, in tal caso, il raddoppio dei termini per la contestazione e per la conclusione del procedimento (Cass. n. 22075 del 2018).

Orbene, la Corte territoriale non si è attenuta a tali principi, riaffermati da Cass. n. 33394 del 2023 in vicenda analoga alla presente, avendo individuato quale *dies a quo* ai fini della contestazione disciplinare il giorno (15.11.2011) in cui il responsabile della struttura ha effettuato la prima



contestazione disciplinare, e non quello (18.1.2012) in cui l'UPD ha ricevuto gli atti trasmessi dal responsabile della struttura, provvedendo nello stesso giorno ad emettere contestazione per una condotta identica a quella già in precedenza addebitata.

4.3 In definitiva la Corte territoriale ha attribuito carattere perentorio al termine di cinque giorni dalla notizia del fatto previsto per la trasmissione degli atti da parte del dirigente della struttura amministrativa all'ufficio disciplinare che invece, per costante giurisprudenza di questa Corte assolve ad una funzione sollecitatoria laddove, come nella specie, la trasmissione degli atti non sia stata ritardata in misura tale da rendere eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o tardiva la contestazione dell'illecito (indirizzo costante; fra le tante: Cass. n. 17153 del 2015 e, da ultimo, Cass n. 7642 del 2022).

5. Quest'ultima osservazione porta alla fondatezza anche del secondo motivo.

5.1 L'art. 55 bis d.lgs. n. 165/2001, nel testo applicabile *ratione temporis*, anteriore alla novella del d.lgs. n. 75 del 2017, prevede, al comma 2, che «Il responsabile, con qualifica dirigenziale, della struttura in cui il dipendente lavora, anche in posizione di comando o di fuori ruolo, quando ha notizia di comportamenti punibili con taluna delle sanzioni disciplinari di cui al comma 1, primo periodo, senza indugio e comunque non oltre venti giorni contesta per iscritto l'addebito al dipendente medesimo e lo convoca per il contraddittorio a sua difesa [...]. Dopo l'espletamento dell'eventuale ulteriore attività istruttoria, il responsabile della struttura conclude il procedimento, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro sessanta giorni dalla contestazione dell'addebito. [...] La violazione dei termini stabiliti nel presente comma



comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa».

Il successivo comma 3 stabilisce, tuttavia, che «Il responsabile della struttura, se non ha qualifica dirigenziale ovvero se la sanzione da applicare è più grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, trasmette gli atti, entro cinque giorni dalla notizia del fatto, all'ufficio individuato ai sensi del comma 4, dandone contestuale comunicazione all'interessato».

5.2 L'art. 55 bis comma 2 d.lgs. n. 165/2001 qualifica, invero, come perentori – la cui violazione, quindi, determina l'illegittimità della sanzione – solamente i termini stabiliti per la contestazione dell'addebito e per la conclusione del procedimento.

Come si è detto, in base alla consolidata giurisprudenza di questa Corte l'inosservanza del suddetto termine meramente sollecitatorio di cinque giorni (previsto dal comma 3, art. cit.) non assume rilevanza a meno che la trasmissione degli atti venga ritardata in misura tale da rendere eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di difesa (v., con riferimento al quadro normativo precedente alla riforma del 2017, Cass., 9 marzo 2022, n. 7642 e Cass. 26 agosto 2015, n. 17153, citate).

Stante (dunque) la non perentorietà di detto termine, l'UPD, ricevuta la trasmissione della notizia il 18.1.2012, poteva senz'altro contestare l'addebito lo stesso giorno 18 gennaio 2012 e, dunque, nel rispetto del termine di 40 gg. dalla data di trasmissione da parte del responsabile della struttura della notizia ai sensi del comma 4 dell'art. 55, cit., e quindi concludere l'iter del procedimento disciplinare – com'è in concreto avvenuto in data 21.2.2012 –, con irrogazione della sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per mesi uno, il tutto in osservanza del termine di 120 gg. dal dì della contestazione dell'addebito.



5.3 Tale soluzione non contrasta con il principio di immutabilità della contestazione, essendo stata accertata dai giudici di secondo grado, con apprezzamento non sindacabile in sede di legittimità, «la sostanziale identità della condotta addebitata» nella prima e nella seconda contestazione, con l'ulteriore precisazione che l'immutabilità attiene ai soli fatti materiali e non all'apprezzamento ed alla valutazione della condotta che può variare, in quanto, in tal caso, non venendo in rilievo nuove circostanze di fatto, il diritto di difesa non risulterebbe in alcun modo compromesso (vedi, per tutte, in materia di lavoro pubblico: Cass., n. 11868 del 2016, ma si tratta di un principio di carattere generale).

Anche nell'ambito del rapporto di pubblico impiego il principio dell'immutabilità dei fatti posti a fondamento della sanzione disciplinare irrogata al dipendente è volto a garantire il diritto di difesa dello stesso, diritto che verrebbe vulnerato qualora si consentisse al datore di lavoro di intimare la sanzione a causa di condotte disciplinari rispetto alle quali non è stato consentito al dipendente di discolparsi.

5.4 Non è corretto, poi, affermare che si sarebbe verificata dopo la prima contestazione una violazione del canone del *ne bis in idem* per consumazione del potere disciplinare, non venendo qui in considerazione un siffatto principio che vieta solo che un'identica condotta sia sanzionata più volte a seguito di una diversa valutazione o configurazione giuridica (Cass. 23 dicembre 2019, n. 34368; Cass., Sez. L, 30 ottobre 2018 n. 27657; Cass. 23 ottobre 2018, n. 26815; conf. Cass. 24752 del 2017; Cass. n. 17912 del 2016; Cass. n. 22388 del 2014).

Così inteso, il principio di consumazione richiede che il potere disciplinare sia stato esercitato mediante applicazione di una sanzione in relazione a determinati fatti, e, in tale evenienza, il datore di lavoro pubblico non può esercitarlo una seconda volta, in relazione agli stessi



fatti, nemmeno ove provveda a una diversa valutazione o configurazione giuridica della fattispecie, avendo ormai esaurito il potere disciplinare (da ultimo Cass. n. 12321 del 2022, sia pure in tema di procedimento disciplinare privatistico).

4.5 Né, tanto meno, vale prospettare, come pure si legge nella sentenza impugnata, un'ipotesi di decadenza dal potere disciplinare non prevista dalla legge.

La previsione dell'art. 55 bis comma 2 d.lgs. n. 165 del 2001 (*"Dopo l'espletamento dell'eventuale ulteriore attività istruttoria, il responsabile della struttura conclude il procedimento, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro sessanta giorni dalla contestazione dell'addebito"*) va, infatti, letta logicamente in sequenza con quella del successivo comma 3, stesso articolo (*"Il responsabile della struttura, se non ha qualifica dirigenziale ovvero se la sanzione da applicare è più grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, trasmette gli atti, entro cinque giorni dalla notizia del fatto"*).

Sicché, deve ritenersi che il responsabile della struttura, ove si avveda, dopo la contestazione dell'addebito e una volta avviata l'istruttoria disciplinare, che la sanzione da applicare può eccedere i limiti della sua competenza, può (ed anzi deve) trasmettere gli atti all'Ufficio disciplinare, in guisa che l'esito del procedimento si compendia non solo nell'alternativa secca tra archiviazione e irrogazione della sanzione, di cui al comma 2 articolo 55 bis cit., ma anche nello sbocco prospettato come eventuale nel successivo comma 3 (i.e., trasmissione degli atti all'UPD).

Una diversa interpretazione contrasterebbe con il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) che informa l'attività del datore di lavoro pubblico e con le prioritarie esigenze di graduazione della sanzione all'effettiva gravità delle infrazioni contestate, atteso che il



principio della proporzionalità delle sanzioni rispetto ai fatti commessi costituisce regola valida per tutto il diritto punitivo e risulta trasfusa, per l'illecito disciplinare, nell'art. 2106 cod. civ., richiamato dall'art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001, anche nel testo risultante dalla novella del 2009 (v. Cass., n. 18858 del 2016; Cass., n. 5706 del 2017; Cass., n. 13865 del 2019; Cass., n. 14063 del 2019; Cass., n. 28111 del 2019).

4.6 In definitiva, per le ragioni indicate, il ricorso va accolto.

5. La sentenza impugnata dev'essere cassata con rinvio, anche per le spese, alla Corte d'appello di Palermo che procederà, in diversa composizione, a un nuovo esame nel rispetto dei principi di diritto sopra enunciati e dell'ulteriore principio qui riportato:

«la previsione dell'art. 55 bis, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001, a tenore della quale il responsabile della struttura contesta l'addebito e procede all'espletamento dell'attività istruttoria concludendo il procedimento con l'archiviazione o l'irrogazione della sanzione, non preclude comunque il diverso esito previsto dal comma 3, stesso articolo, che consente al responsabile della struttura, re melius perpensa, di orientarsi diversamente sulla propria competenza, trasmettendo – senza ritardi tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o tardiva la contestazione dell'illecito - gli atti all'Ufficio per i procedimenti disciplinari, il quale, reiterata la contestazione in osservanza del termine indicato nel comma 4, concluderà il procedimento entro centoventi giorni, decorrenti dalla data di prima acquisizione della notizia di infrazione, anche se avvenuta da parte del responsabile della struttura in cui il dipendente lavora».

P.Q.M.



La Corte: accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia, anche per le spese, alla Corte d'appello di Palermo in diversa composizione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Corte di cassazione, Sezione IV, il 1° ottobre 2024.

Il Consigliere est.
(Salvatore Casciaro)

La Presidente
(Lucia Tria)

