

Sulla proporzionalità della sanzione disciplinare con riferimento a più contestazioni alcune delle quali ritenute infondate in sede giudiziale

di D. Serra - 20 febbraio 2025

Con ordinanza n. 1818 del 25 gennaio 2025, che si segnala, la Sezione Lavoro della Cassazione ha statuito che qualora nel rapporto di impiego pubblico contrattualizzato la sanzione disciplinare conservativa venga inflitta in relazione ad una pluralità di condotte, il giudice che esclude la sussistenza di parte degli illeciti contestati è tenuto a verificare la proporzionalità della sanzione inflitta rispetto agli addebiti accertati, tenendo conto della tipizzazione degli illeciti e delle sanzioni contenute nel codice disciplinare, e, ove, riscontri il difetto di proporzionalità, deve rideterminare la sanzione medesima in applicazione e nel rispetto dell'art. 63, comma 2 bis, del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dal d.lgs. n. 75/2017, a prescindere da una espressa domanda di rideterminazione della sanzione formulata dalle parti.

Prima di esaminare il caso affrontato dalla Suprema Corte, giova ricordare che il principio di proporzionalità governa il sistema disciplinare anche delle pubbliche amministrazioni, vincolando il datore pubblico ad una applicazione graduata delle sanzioni in relazione agli illeciti commessi: i CCNL forniscono criteri generali per l'applicazione proporzionata della sanzione, facendo riferimento, oltre che all'eventuale recidiva o del concorso di persone nell'illecito, anche alla *“intenzionalità del comportamento, alla rilevanza della violazione di norme o disposizioni; al grado di disservizio o di pericolo provocato dalla negligenza, imprudenza o imperizia dimostrate, tenuto conto anche della prevedibilità dell'evento; all'eventuale sussistenza di circostanze aggravanti o attenuanti; alle responsabilità derivanti dalla posizione di lavoro occupata dal dipendente; al concorso nella mancanza di più lavoratori in accordo tra loro; al comportamento complessivo del lavoratore, con particolare riguardo ai precedenti disciplinari, nell'ambito del biennio previsto dalla legge; al comportamento verso gli utenti”*.

Il divieto di automatismi sanzionatori è il corollario del principio di proporzionalità: la legge o il contratto non possono introdurre sanzioni disciplinari automaticamente consequenziali a condanne penali: in taluni casi, tuttavia, tale regola subisce attenuazioni (es. condanna penale comportante interdizione perpetua dai pubblici uffici; estinzione del rapporto di lavoro, quale pena accessoria, per condanne penali di cui all'art. 5, l. 27 marzo 2001 n. 97; interdizione perpetua ex art. 5 e 8 l. 6 febbraio 2006 n. 38, relativi a reati su minori).

Il principio di proporzionalità prevale su previsioni legislative o contrattuali che prevedano esclusivamente sanzioni espulsive per talune condotte: secondo la Cassazione (7 novembre 2018 n. 28445), per manifestazioni meno lievi di tali condotte tipizzate, sono applicabili sanzioni conservative.

Se le origini del principio di proporzionalità sono da ricondurre al diritto tedesco, è attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia UE (soprattutto in materia di sanzioni, di aiuti di Stato e di deroghe alle regole della concorrenza) e lo sviluppo all'interno dell'ordinamento comunitario che lo stesso si è poi diffuso negli ordinamenti nazionali.

La Corte di giustizia ha più volte affermato che le misure amministrative o repressive consentite da una normativa nazionale non devono eccedere i limiti di ciò che è necessario al conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti. Inoltre, è stato precisato che la severità delle sanzioni deve essere adeguata alla gravità delle violazioni che esse reprimono e deve comportare, in particolare, un effetto realmente deterrente, fermo restando il principio generale della proporzionalità.

Veniamo ora al caso di cui all'ordinanza della Cassazione che qui si commenta.

Una direttrice amministrativa di una prestigiosa Accademia di Belle Arti aveva promosso ricorso avverso la sentenza della Corte territoriale, che aveva annullato una sanzione conservativa comminata dal Direttore dell'Accademia, mentre aveva accertato la legittimità della sanzione irrogata, sempre dal Direttore dell'Accademia, della sospensione dal servizio e della retribuzione per giorni nove: la Corte d'Appello, in sintesi, aveva ritenuto che il potere disciplinare era stato correttamente esercitato, ai sensi dell'art. 25, comma 9, e 55 bis d.lgs. n. 165/2001 dal Direttore dell'Accademia, che riveste la medesima posizione propria del capo di istituto e, pertanto, al pari di ogni altro dirigente, può infliggere le sanzioni del rimprovero verbale e della sospensione dal servizio fino a dieci giorni; che non sussistesse alcuna incompatibilità fra la titolarità del potere disciplinare e il ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT); che il direttore amministrativo, in quanto preposto alla direzione degli uffici e responsabile della gestione amministrativa, organizzativa, finanziaria, patrimoniale e contabile dell'Accademia, è tenuto a sovrintendere all'attività degli uffici e, pertanto, la sua responsabilità non può essere esclusa per il solo fatto che le irregolarità riscontrate siano state commesse dal personale tecnico amministrativo incaricato di curare i singoli procedimenti.

Nel caso di specie, quindi, era stato avviato e concluso un procedimento disciplinare in relazione ad una pluralità di addebiti; in sede giudiziale, tuttavia, veniva esclusa la fondatezza di parte delle contestazioni.

La Cassazione, con riferimento a tale caso, ha evidenziato che il giudice è tenuto a verificare se la sanzione inflitta sia o meno proporzionale in relazione agli illeciti accertati, valutazione che va effettuata nel rispetto delle previsioni di legge (per le fattispecie tipizzate dal legislatore), del codice di comportamento di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001, del codice disciplinare previsto dalla contrattazione collettiva di comparto.

L'art. 55 del d.lgs. n. 165 del 2001, infatti, precisano gli Ermellini, richiama l'art. 2106 c.c., sicché anche al datore di lavoro pubblico, come a quello privato, è imposta l'osservanza del principio di proporzionalità fra sanzione e illecito disciplinare, principio che la Corte costituzionale ha ritenuto essere espressione dei canoni fondamentali di ragionevolezza e di eguaglianza, che si ricavano dall'art. 3 Cost. e che impongono una risposta sanzionatoria "graduata, di regola, nell'ambito dell'autonomo procedimento a ciò preposto, secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza al caso concreto" (Corte Cost. n. 268/2016).

Per il Supremo Collegio la sentenza impugnata è, quindi, erronea nella parte in cui ritiene sufficiente ai fini della legittimità della sanzione irrogata il solo accertamento di uno dei fatti contestati ed è altresì errata lì dove esclude che il giudice ordinario, in assenza di esplicita domanda, possa rideterminare la sanzione medesima.

Ricordiamo che l'art. 63, comma 2-bis d.lgs. n. 165 del 2001, inserito dall'art. 21, comma 1, lett. b), d.lgs. 27 maggio 2017, n. 75 prevede che *"Nel caso di annullamento della sanzione disciplinare per difetto di proporzionalità, il giudice può rideterminare la sanzione, in applicazione delle disposizioni normative e contrattuali vigenti, tenendo conto della gravità del comportamento e dello specifico interesse pubblico violato"* (si veda D. SERRA, *Sulla rideterminazione delle sanzioni disciplinari nel pubblico impiego*, in www.rivistalabor.it 14.8.2024; V. TENORE, *Le novità apportate al procedimento disciplinare nel pubblico impiego dalla riforma Madia*(d.lgs. n.75 del 2017 e n. 118 del 2017), in *Lav. Dir. Europa*, fasc. n. 1, 2017, 725): tale norma è prevista solo per il settore pubblico.

La rideterminazione, da parte del Giudice, della sanzione non può che avvenire, è opportuno precisarlo, in via di riduzione della sanzione disciplinare originariamente applicata dall'amministrazione datore di lavoro.

È stato sostenuto che la disciplina contenuta nel comma 2bis non sembra esporsi a censure per violazione del diritto di difesa del dipendente ovvero per invasione di sfere di competenza del datore di lavoro pubblico da parte del potere giurisdizionale. Sul primo profilo il lavoratore sanzionato godrà di tutte le garanzie per l'esercizio del proprio diritto di difesa nel corso del processo innanzi al giudice del lavoro. Nessun *vulnus* può essere paventato neppure con riferimento alle prerogative dell'amministrazione pubblica considerato che il potere giudiziale, incidendo con le proprie decisioni su una relazione contrattuale, in base allo stesso art. 63, comma 2, dispone del potere di adottare "tutti i provvedimenti di accertamento, costitutivi o di condanna, richiesti dalla natura dei diritti tutelati" (V. Luciani, *Il licenziamento illegittimo del dipendente pubblico e la tutela reintegratoria "universale"*, in *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, 2018, 409).

I giudici di legittimità, nell'ordinanza *de qua*, rimarcano che nell'interpretare la disposizione di cui all'art. 63, comma 2 bis, del d.lgs. n. 165/2001 la Corte, affermata l'applicabilità della stessa a tutti i giudizi in corso al momento dell'entrata in vigore della modifica apportata dal d.lgs. n. 75 del 25 maggio 2017, ha evidenziato che "se si considerano il contesto nel quale la disposizione è inserita, la finalità che la stessa persegue, la non discrezionalità che caratterizza il potere disciplinare attribuito al datore di lavoro pubblico (che induce anche ad escludere che l'applicazione della norma sia stata pensata come condizionata dalla richiesta dell'amministrazione) si perviene, allora, a ritenere che il legislatore abbia inteso attribuire al giudice il potere/dovere di rideterminare la sanzione, nei casi in cui quella inflitta venga ritenuta non proporzionata alla gravità del fatto accertato" (n.10236/2023).

Dionisio Serra, cultore di diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

Visualizza il documento: [Cass., ordinanza 25 gennaio 2025, n. 1818](#)