

Il potere disciplinare della pubblica amministrazione oltre la cessazione del rapporto di lavoro

di C. Pareo - 27 marzo 2025

1. Premessa

Il licenziamento del dipendente pubblico motivato da ragioni di natura disciplinare rappresenta da tempo un tema di grande interesse scientifico, anche in considerazione dei numerosi profili di specialità che lo differenziano rispetto al licenziamento disciplinare del dipendente del settore privato (per una approfondita disamina delle questioni di maggiore interesse cfr. il recente contributo di Boscati, *Note sul licenziamento disciplinare nel lavoro pubblico contrattualizzato*, in *VTDL*, 2024, n. straordinario, 201 ss.; cfr. anche Zilli, Picco, *Il licenziamento disciplinare*, in Boscati (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, 822).

Il caso oggetto della sentenza in commento (Cass., 27 novembre 2024, n.30535) si concentra, in particolare, sul potere delle pubbliche amministrazioni di avviare/proseguire un procedimento disciplinare anche in seguito alla cessazione del rapporto di lavoro, in presenza di condotte così gravi da comportare la sanzione del licenziamento o la sospensione cautelare dal servizio.

2. I fatti

Prima di entrare nel merito della sentenza qui annotata, è utile ripercorrere brevemente i fatti che hanno dato luogo al provvedimento avente ad oggetto il licenziamento disciplinare di una dipendente del Ministero dell'Istruzione.

La vicenda giudiziaria, infatti, trae origine dal licenziamento intimato alla docente che, in fase di presentazione della domanda di inserimento ai fini della formulazione delle graduatorie provinciali per le supplenze, aveva falsamente dichiarato di essere in possesso della laurea magistrale in filologia moderna, asseritamente conseguita con la votazione di 110/110 e lode presso l'Università di Milano.

Una volta accertata la falsità delle dichiarazioni, il Ministero dell'Istruzione aveva adottato due provvedimenti: dapprima, con nota datata 14 dicembre 2020, aveva comunicato la risoluzione anticipata del rapporto per carenza del titolo di studio e, in un secondo momento, aveva avviato il procedimento disciplinare (in data 15 gennaio 2021) irrogando, al termine del procedimento (in data 24 marzo 2021), il licenziamento disciplinare.

L'aspirante docente aveva impugnato solo il licenziamento disciplinare, soccombendo sia in primo che in secondo grado. In particolare, la Corte di Appello aveva respinto il gravame, rilevando che la mancata impugnazione del primo decreto risolutivo del rapporto di lavoro e la mancata dimostrazione di effetti ulteriormente lesivi riconducibili al licenziamento fossero indicativi di un difetto assoluto di interesse ad agire *ex art. 100 c.p.c.* Tali argomentazioni non sono state accolte dalla pronuncia *de qua*, che ha cassato senza rinvio la decisione impugnata, decidendo nel merito la controversia.

3. Sulla presunta violazione del *ne bis in idem*

La Corte esamina in via preliminare la censura relativa alla presunta violazione del principio del *ne bis in idem*: secondo la ricorrente i fatti che avevano dato luogo al licenziamento disciplinare erano gli stessi che, in data antecedente al recesso, avevano portato alla risoluzione anticipata del rapporto di lavoro.

Tale censura non viene accolta dalla Suprema Corte in considerazione della natura non disciplinare del primo decreto di risoluzione del rapporto: il decreto del 14 dicembre 2020 configura, secondo l'impostazione accolta dalla Corte, un *recesso* che non ha natura disciplinare e che è stato adottato da parte datoriale in conseguenza della variazione della graduatoria avvenuta in seguito all'accertamento della falsità del titolo di studio allegato in fase di presentazione della domanda di inserimento in graduatoria (sul punto cfr. art. 7, c. 8-9 e art. 8, c. 9, dell'[ordinanza del Ministero dell'Istruzione 10 luglio 2020, n. 60](#)).

Dunque, l'infondatezza della censura sollevata dalla ricorrente sembra giustificata non solo dalla diversa natura dei due atti datoriali ma anche dalla diversità dei presupposti fattuali posti a fondamento dei due provvedimenti: il fatto posto a fondamento del licenziamento disciplinare risiederebbe proprio nell'aver dichiarato un titolo di studio falso, mentre il decreto di risoluzione del rapporto troverebbe il suo fondamento fattuale nella variazione della graduatoria. In altri termini, l'accertamento della carenza del titolo di studio ha comportato l'immediata esclusione dalla graduatoria e, conseguentemente, la cessazione del rapporto a tempo determinato stipulato il 18 settembre 2020 per la supplenza dell'a. s. 2020-2021.

A sostegno della propria argomentazione, la Corte richiama alcuni precedenti in tema di nullità del contratto stipulato per vizi della procedura di reclutamento (Cass. 27 novembre 2019, n. 30992 e Cass. 16 febbraio 2021, n. 4057), anche se occorre rilevare che nel caso deciso con sentenza n. 30992/2019, cit. la Suprema Corte aveva qualificato il provvedimento datoriale alla stregua di un «*atto ricognitivo dell'inefficacia del contratto per nullità ab origine*», dunque non un licenziamento né tantomeno un'altra ipotesi di recesso (il caso richiamato riguardava il «licenziamento» di una dipendente comunale motivato dalla necessità per l'Ente di adeguarsi alla riformulazione della graduatoria – giustificata dall'accoglimento di un ricorso straordinario proposto dalla terza classificata in tale graduatoria – che aveva determinato la retrocessione della lavoratrice assunta in posizione non più utile).

4. Sulla sussistenza del potere disciplinare della pubblica amministrazione anche oltre la cessazione del rapporto di lavoro

Il nucleo centrale della sentenza è rappresentato dalle argomentazioni poste a sostegno della corretta interpretazione dell'art. 55-*bis*, c. 9, d.lgs. n. 165/2001.

Come noto, prima della riforma avvenuta con d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, la prosecuzione del procedimento disciplinare era possibile espressamente «*in caso di dimissioni del dipendente*» e a condizione che per l'infrazione commessa fosse prevista la sanzione del licenziamento o fosse stata disposta la sospensione cautelare dal servizio. Le determinazioni conclusive del procedimento dovevano essere assunte ai fini degli effetti giuridici non preclusi dalla cessazione del rapporto di lavoro.

L'attuale formulazione dell'art. 55-*bis*, c. 9, d.lgs. n. 165/2001, nel testo riformato, stabilisce che «*la cessazione del rapporto di lavoro estingue il procedimento disciplinare salvo che per l'infrazione commessa sia prevista la sanzione del licenziamento o comunque sia stata*

disposta la sospensione cautelare dal servizio»; la stessa disposizione precisa altresì che in siffatta ipotesi «le determinazioni conclusive sono assunte ai fini degli effetti giuridici ed economici non preclusi dalla cessazione del rapporto di lavoro».

Nel caso *de qua*, la ricorrente lamentava l'errata interpretazione della norma appena richiamata sul presupposto per cui la prosecuzione del procedimento disciplinare potesse configurarsi solo nel caso in cui il procedimento fosse stato avviato prima della cessazione del rapporto di lavoro.

Sul punto, la sentenza in esame correttamente richiama l'interpretazione formatasi sulla precedente formulazione dell'art. 55-*bis*, c. 9, d.lgs. n. 165/2001, secondo la quale l'azione disciplinare può essere iniziata/proseguita anche quando la cessazione del rapporto sia intervenuta in epoca antecedente all'avvio del procedimento, sussistendo l'interesse dell'amministrazione ad accertare le responsabilità disciplinari al fine di impedire che il dipendente possa essere riammesso in servizio, partecipare a successivi concorsi pubblici, o far valere il rapporto di impiego come titolo per il conferimento di incarichi da parte della p.a. (così Cass. 24 agosto 2016, n. 17307; le stesse argomentazioni sono da ultimo riprese in Cass. 24 dicembre 2024, n. 34335; nella giurisprudenza di merito si vedano le argomentazioni di Trib. Perugia 11 ottobre 2022, n. 161 in banca dati *OneLegale*).

Particolarmente interessanti sono le «*finalità pubblicistiche*» richiamate nella sentenza *de qua*, che giustificano l'*ultrattività* del procedimento disciplinare in presenza di condotte suscettibili di essere sanzionate con il licenziamento o di dar luogo alla sospensione cautelare dal servizio (sulla necessità di tutelare anche l'immagine della pubblica amministrazione si v. anche Cons. Stato n. 477/2006).

Si tratta delle medesime finalità pubblicistiche che giustificavano e che giustificano, ancora oggi, l'*ultrattività* del procedimento disciplinare anche in caso di trasferimento del dipendente presso altra amministrazione pubblica (si v. comma 8 dell'art. 55-*bis* cit., anch'esso riformato in seguito alla novella del 2017).

5. Osservazioni conclusive

È evidente come nel lavoro pubblico vengano in rilievo beni giuridici di rango costituzionale tali da giustificare una differenza sostanziale nella regolazione del fenomeno della responsabilità disciplinare.

Come noto, tale differenza è apprezzabile principalmente (ma non solo) sul piano della costruzione della fattispecie che, nel d.lgs. n. 165/2001, trova una nutrita serie di tipizzazioni legali introdotte con l'intento di superare il tradizionale atteggiamento "assolutorio" della p.a. anche dinanzi a condotte particolarmente gravi realizzate dai propri dipendenti.

Il caso qui analizzato conferma la tendenza ad allargare le maglie della responsabilità disciplinare del dipendente pubblico in presenza di condotte connotate da particolare gravità. Alla luce del principio di diritto qui affermato, il perimetro della responsabilità disciplinare sembra, dunque, estendersi anche oltre la cessazione del rapporto di lavoro, proprio in considerazione della necessità di assicurare l'effettivo rispetto dei principi di legalità, buon andamento e di imparzialità che devono informare l'azione della pubblica amministrazione.

Caterina Pareo, ricercatrice nell'Università degli Studi di Pisa



Visualizza il documento: [Cass., 27 novembre 2024, n. 30535](#)