

## Ufficio Studi CODAU

### "Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau"

### Commento Sentenza Cassazione Civile, sez. Lavoro, n.5813 del 22/2/2022<sup>1</sup>

In caso di assoluzione in giudizio del dipendente sospeso obbligatoriamente dal servizio in ragione di una condanna penale, *"è a carico dell'amministrazione l'obbligo di assumere le determinazioni consequenziali ovvero di disporre la riammissione in servizio del dipendente, con atto ricognitivo del venir meno della causa di sospensione. La riattivazione della funzionalità del rapporto di lavoro presuppone, a tutela di una fondamentale esigenza di certezza giuridica, oltre che in applicazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, il previo formale invito a riprendere servizio, diretto dalla amministrazione datrice di lavoro al dipendente."*<sup>2</sup>

Questo il principio sancito dalla Corte di Cassazione civile, sez. Lavoro, nella sentenza n. 5813, depositata il 22 febbraio 2022, con la quale è stato accolto il ricorso di un dipendente di un ente pubblico avverso la sanzione della sospensione della sanzione del licenziamento irrogata dal datore di lavoro.

Il pubblico dipendente veniva condannato, in primo grado, dal giudice penale per un reato contro la pubblica amministrazione. A seguito della condanna in primo grado, l'ente datore di lavoro apriva a carico del dipendente apposito procedimento disciplinare con conseguente applicazione della sanzione della decurtazione di una quota dello stipendio e sospensione dal servizio.

Successivamente il dipendente veniva assolto, dal giudice di secondo grado, dall'accusa del reato di cui risultava imputato.

La particolarità del caso sta nel fatto che il dipendente, ottenuta l'assoluzione, ometteva di comunicare alla pubblica amministrazione di appartenenza l'esito della pronuncia del giudice di secondo grado.

---

<sup>1</sup> In tema di sospensione obbligatoria dal servizio del dipendente pubblico, disposta ai sensi dell'art. 4 della l. n. 97 del 2001, il dipendente, sospeso in pendenza di un procedimento penale e successivamente assolto, con conseguente revoca della misura cautelare, non può essere considerato assente ingiustificato ove ometta di comunicare la sentenza di assoluzione al datore di lavoro e non riprenda a lavorare, gravando sull'amministrazione, e non sul dipendente, l'obbligo di attivarsi per consentirne la riammissione, con atto ricognitivo del venir meno della causa di sospensione o, alternativamente, di disporre la sospensione facoltativa dal servizio, ove ne ricorrano i presupposti, e ciò in quanto la riattivazione della funzionalità del rapporto presuppone - a tutela di una fondamentale esigenza di certezza giuridica e in applicazione dei principi di imparzialità e buon andamento della P.A. - il previo formale invito.

<sup>2</sup> Ha collaborato alla stesura del presente documento Giulia Giontella Università di Camerino

L'inerzia del dipendente provocava la conseguenza della sua non riammissione in servizio per il fatto che l'ente datore di lavoro, non avendo avuto conoscenza dell'avvenuta assoluzione, non poteva riammettere il lavoratore che restava dunque fuori servizio.

Giunta a conoscenza della pronuncia di assoluzione, però, la pubblica amministrazione riteneva che il dipendente, per il periodo successivo alla sentenza del giudice dell'appello, fosse stato assente ingiustificato al lavoro dato il suo mancato rientro e la sua assenza di comunicazione della pronuncia giudiziale favorevole e, per l'effetto, applicava a suo carico la sanzione del licenziamento disciplinare.

La questione, innanzitutto, va analizzata partendo dal problema dei rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare. Questa situazione di criticità si pone allorché la condotta del dipendente dia luogo simultaneamente a responsabilità penale e responsabilità disciplinare.

L'art. 653 del vigente c.p.p.,<sup>3</sup> regola l'incidenza del giudicato penale in sede disciplinare, attribuendo efficacia vincolante al giudicato penale nei giudizi per responsabilità disciplinare instaurato davanti alle pubbliche autorità.

Nel nostro ordinamento, la condotta illecita tenuta da un lavoratore può assumere una plurima valenza, in quanto può costituire sia un reato, che sarà oggetto di azione penale, sia un illecito disciplinare, che sarà oggetto invece dell'azione disciplinare del datore di lavoro. Si tratta di stabilire se l'ordinamento possa tollerare che lo stesso fatto venga ricostruito e trattato in modo difforme oppure se quanto accertato dal giudice penale debba prevalere in qualsiasi altro procedimento dove assumano rilievo i medesimi fatti.

È assodato che l'accertamento contenuto nella sentenza penale non possa essere contraddetto in nessuna altra sede giurisdizionale e dunque il procedimento disciplinare si muove sulla base dell'esito di quanto stabilito dal giudice penale. Tuttavia, stante la possibilità che i due procedimenti si attivino contemporaneamente e riconosciuta la facoltà di non sospendere il procedimento disciplinare in attesa dell'esito di quello penale, è necessario predisporre dei meccanismi di coordinamento tra i diversi procedimenti.

La necessità di adottare dei meccanismi di raccordo tra i due procedimenti è sempre più impellente. Infatti, la sospensione del procedimento disciplinare è sempre più un'ipotesi residuale.

Per le sanzioni meno gravi, il procedimento disciplinare di regola viene iniziato e concluso indipendentemente dal processo penale. Per le sanzioni gravi, nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando all'esito dell'istruttoria non si dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione, allora l'ufficio competente può sospendere il procedimento disciplinare

---

<sup>3</sup> La sentenza penale irrevocabile di assoluzione ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o non costituisce illecito penale ovvero che l'imputato non lo ha commesso. 1-bis. La sentenza penale irrevocabile di condanna ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso.

fino al termine di quello penale, salva la possibilità di adottare la sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente (art. 55-ter D.lgs. n. 165/2001).

I rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare sono regolati, per il c.d. pubblico impiego, dall'art. 55 *ter* del D.lgs. n. 165/2001 che stabilisce che: *“Il procedimento disciplinare, che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, è proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale.”* Il comma 2 prevede che: *“Se il procedimento disciplinare, non sospeso, si conclude con l'irrogazione di una sanzione e, successivamente, il procedimento penale viene definito con una sentenza irrevocabile di assoluzione che riconosce che il fatto addebitato al dipendente non sussiste o non costituisce illecito penale o che il dipendente medesimo non lo ha commesso, l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari ad istanza di parte, da proporsi entro il termine di decadenza di sei mesi dall'irrevocabilità della pronuncia penale, riapre il procedimento disciplinare per modificarne o confermarne l'atto conclusivo in relazione all'esito del giudizio penale”.*

La sentenza della Cass. Civ., sez. lavoro, 02 gennaio 2020, n. 6<sup>4</sup> ha superato il rapporto di pregiudizialità esistente nel pubblico impiego tra i due menzionati procedimenti, prevedendo *la regola generale della autonomia del processo penale e del procedimento disciplinare*. Il procedimento disciplinare, quindi, può iniziare, proseguire e terminare anche in pendenza, e indipendentemente dalla pendenza, del procedimento penale.

La Corte di Cassazione si è interrogata sul rapporto intercorrente tra procedimento penale e disciplinare e ha chiarito in diverse pronunce che *“la possibilità di sospendere il procedimento disciplinare in presenza di fatti di maggiore gravità e nella ricorrenza di situazioni più complesse si denota come una facoltà della Pubblica Amministrazione, nell'interesse del buon andamento di essa ed in attuazione di un canone di prudenza, che di tale principio è espressione e che è insito nei parametri di complessità di accertamento o insufficienza degli elementi disponibili cui fa riferimento la norma»* (Cass. Civ., sez. lavoro, 13 maggio 2019, n. 12662)<sup>5</sup>.

Secondo la Suprema Corte l'art. 55 *ter* del D.lgs. n. 165/2001 risponde, quindi, all'esigenza di evitare che le violazioni disciplinari rimangano impunte per un tempo

---

<sup>4</sup> In tema di licenziamento disciplinare nel pubblico impiego privatizzato, l'articolo 55 *ter* del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2009, che ha previsto la regola generale dell'autonomia del processo penale e del procedimento disciplinare, costituisce, in forza dell'art. 55, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 165, norma imperativa ai sensi e per gli effetti degli artt. 1339 e 1419 c.c., sicché non è derogabile ad opera della contrattazione collettiva. (In applicazione di tale principio, la S.C. ha ritenuto l'inapplicabilità per i giudizi disciplinari iniziati dal 16 novembre 2009, ovvero dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2009, dell'art. 14 del c.c.n.l. del comparto sanità relativo al triennio 2002-2005, nonché dell'omologo art. 6, comma 4, del c.c.n.l. relativo al triennio 2006-2009, nella parte in cui prevedevano, in caso di commissione in servizio di gravi illeciti di rilevanza penale, la sospensione del procedimento disciplinare fino al giudicato penale).

<sup>5</sup> In materia di impiego pubblico contrattualizzato, la sospensione del procedimento disciplinare in pendenza del procedimento penale, di cui all'art. 55-*ter*, comma 1, del D.lgs. 165/2001, costituisce facoltà discrezionale attribuita alla Pubblica Amministrazione, che può esercitarla, fermo il principio della tendenziale autonomia del procedimento disciplinare rispetto a quello penale, qualora, per la complessità degli accertamenti o per altre cause, non disponga degli elementi necessari per la definizione del procedimento. Ne consegue che il datore di lavoro pubblico, anche prima delle modifiche apportate dall'art. 14, comma 1, lettera a) del D.lgs. 75/2017, è legittimato a riprendere il procedimento disciplinare, senza attendere che quello penale venga definito con sentenza irrevocabile, allorquando ritenga, pur dopo aver disposto la sospensione, che gli elementi successivamente acquisiti consentano la decisione, derivandone altresì che il termine di decadenza per la ripresa del procedimento, di cui all'art. 55-*ter*, comma 4 del D.lgs. 165/2001, va riferito solo al caso in cui la riattivazione sia successiva all'irrevocabilità della sentenza penale, mentre restano irrilevanti i termini entro cui il procedimento disciplinare sia ripreso qualora ciò avvenga anteriormente al sopravvenire di tale pronuncia definitiva.

superiore a quello necessario, manifestando l'esigenza di rispettare la natura dello strumento di governo del personale.

Inoltre, la Corte ha stabilito che l'art. 55 *ter* del D.lgs. n. 165/2001 costituisce, ai sensi e per gli effetti degli artt. 1339 e 1419 c.c., norma imperativa, che determina *“la sostituzione automatica delle clausole della contrattazione collettiva eventualmente difformi, a prescindere da qualsiasi valutazione di miglior favore”*.

Il primo comma dell'art. 55 *ter*, tuttavia, prosegue chiarendo che l'ufficio competente *“nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente può sospendere il procedimento disciplinare fino al termine di quello penale”*, facendo in ogni caso salva la possibilità di adottare, nei confronti del dipendente, la sospensione o altri provvedimenti cautelari.

Nel caso in cui il procedimento disciplinare non sia stato sospeso e si sia concluso con l'irrogazione di una sanzione, l'ufficio competente potrà riaprire il medesimo procedimento, ad istanza di parte ed entro il termine di decadenza di sei mesi dall'irrevocabilità della pronuncia penale, per modificarne o confermarne l'atto conclusivo in relazione all'esito del giudizio penale nel caso in cui quest'ultimo sia stato definito con una sentenza irrevocabile di assoluzione che riconosce che il fatto addebitato al dipendente non sussiste o non costituisce illecito penale o che il dipendente medesimo non lo ha commesso.

Qualora invece il procedimento disciplinare venga archiviato ed il procedimento penale si concluda con una sentenza irrevocabile di condanna, o se dalla stessa risulta che il fatto addebitabile al dipendente comporta la sanzione del licenziamento, e ne è stata applicata una diversa, l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari riapre il procedimento disciplinare per adeguare le determinazioni conclusive all'esito del giudizio penale.

Relativamente alla questione in esame, la norma di cui all'art. 53 *ter* D.lgs. n. 165/2001 non esamina il caso in cui il procedimento penale si concluda con un decreto di archiviazione. Nel silenzio della norma, rileva l'orientamento della Corte di Cassazione: il decreto di archiviazione emesso dal giudice penale non ha autorità di cosa giudicata nel giudizio disciplinare, non essendo equiparabile ad una sentenza definitiva di assoluzione per insussistenza del fatto o per non averlo l'imputato commesso (Cass. Civ., sez. lavoro, 28 maggio 2015, n. 11056).<sup>6</sup>

Dunque, l'efficacia vincolante vale non solo per le sentenze di condanna dell'imputato ma anche e necessariamente per quelle di assoluzione o proscioglimento.

Per quanto riguarda la **sentenza penale irrevocabile di assoluzione**, in seguito all'intervento della legge 27 marzo 2001 n. 97, l'art. 653 c.p.p. considera idonee ad

---

<sup>6</sup> La giusta causa di licenziamento è nozione legale ed il giudice non è vincolato dalle previsioni del contratto collettivo. Ed infatti, il giudice può ritenere sussistente la giusta causa per un grave inadempimento o per un grave comportamento del lavoratore contrario alle norme della comune etica o del comune vivere civile allorché tale grave inadempimento o tale grave comportamento, secondo un apprezzamento di fatto insindacabile in sede di legittimità se congruamente motivato, abbia fatto venire meno il rapporto fiduciario tra il datore di lavoro e lavoratore. Altresì, può il giudice escludere che il comportamento del lavoratore costituisca di fatto una giusta causa, pur essendo qualificato tale dal contratto collettivo, tenuto conto delle circostanze concrete che lo hanno caratterizzato.

acquisire efficacia vincolante nel giudizio disciplinare, oltre alle pronunce irrevocabili di assoluzione formatesi in seguito a contraddittorio dibattimentale, anche quelle emesse ad esito del giudizio abbreviato e quelle pronunciate a norma dell'art. 129, comma secondo c.p.p.

La sentenza di assoluzione ha efficacia di giudicato *quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o non costituisce illecito penale ovvero che l'imputato non lo ha commesso*.

E ciò deve essere in quanto il presupposto penale è quasi sempre alla base dell'illecito disciplinare del dipendente.

Per quanto riguarda, invece, le **sentenze penali irrevocabili di condanna**, disciplinate al comma 1 *bis* a seguito dell'intervento legislativo del 2001, la sentenza di condanna vincola l'autorità disciplinare quanto *all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso*.

La giurisprudenza amministrativa ha ribadito che nel caso di sentenza penale di condanna, anche pronunciata in seguito a patteggiamento, i fatti che hanno dato luogo a tale condanna devono comunque formare oggetto di autonoma valutazione in sede disciplinare, non potendo la sentenza essere l'unico presupposto per l'applicazione del provvedimento sanzionatorio (Cons. Stato, sez. IV, 23 maggio 2001, n. 2853).<sup>7</sup>

Analizzando il fatto, si evidenzia che l'articolo 4 della legge n. 97/2001 obbliga la pubblica amministrazione a disporre la sospensione del dipendente dal servizio in caso di condanna, anche non definitiva, per alcuno dei delitti previsti nel precedente art. 3. A tenore del medesimo articolo la sospensione cautelare perde efficacia se per il fatto è successivamente pronunciata sentenza di proscioglimento o di assoluzione, anche non definitiva, nella specie resa nel giudizio penale di appello.

Nel caso di specie, nei confronti del lavoratore erano stati attivati due distinti ed autonomi procedimenti disciplinari: il primo, relativo a fatti posti a base di un giudizio penale, rimasto sospeso in pendenza del giudizio, e nel cui ambito è stata disposta la sospensione obbligatoria del dipendente dal servizio, in quanto condannato in primo grado dal giudice penale; il secondo procedimento avente ad oggetto l'assenza ingiustificata del dipendente dal servizio decorrente dal giorno del dispositivo di assoluzione penale, conclusosi con la irrogazione del licenziamento.

Relativamente al ricorso che verte sulla legittimità della sanzione del licenziamento irrogata all'esito del secondo procedimento, oggetto della sentenza in esame, si tratta, dunque, di stabilire se possa o meno qualificarsi come assente ingiustificato dal servizio il dipendente che, dopo essere stato assolto da una imputazione penale per la quale era stata disposta la sospensione obbligatoria dal servizio, ai sensi dell'art. 4 della L. n.

---

<sup>7</sup> In sede di procedimento disciplinare conclusosi con la destituzione del dipendente, i fatti che hanno dato luogo alla sentenza penale di patteggiamento devono formare oggetto di un'autonoma considerazione e la relativa sanzione deve essere irrogata sulla base di un separato giudizio di responsabilità disciplinare senza che la sentenza penale patteggiata possa assurgere a presupposto unico per l'applicazione del provvedimento sanzionatorio, ovvero a parametro valutativo cui conformare gravità della sanzione da irrogare.

97/2001, ometta di comunicare la sentenza di assoluzione alla pubblica amministrazione datrice di lavoro.

La norma in questione stabilisce che *“Nel caso di condanna anche non definitiva, ancorché’ sia concessa la sospensione condizionale della pena, per alcuno dei delitti previsti dall’articolo 3, comma 1, i dipendenti indicati nello stesso articolo sono sospesi dal servizio. Al comma 2, però, si legge che “La sospensione perde efficacia se per il fatto è successivamente pronunciata sentenza di proscioglimento o di assoluzione anche non definitiva e, in ogni caso, decorso un periodo di tempo pari a quello di prescrizione del reato”*

La Corte di Cassazione, ritenuto che, ai sensi dell’art. 4 della l. n. 97/2001, la sospensione cautelare del dipendente dal servizio che la p.a. ha l’obbligo di disporre in caso di condanna, anche non definitiva, perde efficacia se per il fatto è successivamente pronunciata sentenza di proscioglimento o di assoluzione, anche non definitiva, ribadisce che la riammissione in servizio in caso di assoluzione in secondo grado, dopo la sospensione per condanna in primo grado, è un onere dell’ente e che *“in mancanza di una disposizione di riammissione del dipendente in servizio, non può configurarsi a carico di quest’ultimo un addebito di assenza ingiustificata”*.

Afferma la Cassazione che all’esito della assoluzione, è a carico della amministrazione l’obbligo di assumere le determinazioni consequenziali ovvero di disporre la riammissione in servizio del dipendente, con atto ricognitivo del venir meno della causa di sospensione (o, alternativamente, la sospensione facoltativa dal servizio, ove ne ricorrano i presupposti). In mancanza di una disposizione di riammissione del dipendente in servizio, non può configurarsi a carico di quest’ultimo un addebito di assenza ingiustificata; la riattivazione della funzionalità del rapporto di lavoro presuppone, a tutela di una fondamentale esigenza di certezza giuridica, oltre che in applicazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, il previo formale invito a riprendere servizio, diretto dalla amministrazione datrice di lavoro al dipendente

Secondo la sentenza in commento, è obbligo della cancelleria dell’ufficio giudiziario di dare comunicazione all’amministrazione di appartenenza della sentenza penale resa nei confronti del dipendente in quanto tale obbligo non è limitato solo alle sentenze di condanna ma si riferisce a tutte le sentenze penali, indipendentemente dal contenuto del dispositivo, e che, pertanto, in merito il dipendente non ha nessun obbligo di comunicazione nei confronti dell’ente.

Pertanto, è a carico della amministrazione l’obbligo di assumere le determinazioni consequenziali ovvero di disporre la riammissione in servizio del dipendente, con atto ricognitivo del venir meno della causa di sospensione.

In mancanza di una disposizione di riammissione del dipendente in servizio, non può configurarsi a carico di quest’ultimo un addebito di assenza ingiustificata; la riattivazione della funzionalità del rapporto di lavoro presuppone, a tutela di una fondamentale esigenza di certezza giuridica, oltre che in applicazione dei principi di

imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, il previo formale invito a riprendere servizio, diretto dalla amministrazione datrice di lavoro al dipendente.

Si evidenzia però come rilevi, nel caso di specie, la particolare inerzia del lavoratore che omette di comunicare al datore di lavoro la sopraggiunta sentenza di assoluzione e dunque non provvede, alla luce di un rapporto di collaborazione con il proprio datore di lavoro, a fornire quell'informazione che consentirebbe la riattivazione del rapporto di lavoro.

Si ritiene che la comunicazione dell'avvenuta modifica di uno stato che influisce e determina necessariamente la sussistenza o meno del rapporto di lavoro, non dovrebbe configurarsi esclusivamente come un obbligo a carico della sola pubblica amministrazione, ma anche come onere a carico del dipendente. E ciò alla luce di un generale obbligo di diligenza che insiste sul lavoratore e che potrebbe ricomprendere anche un generico dovere di comunicazione, al datore di lavoro, di condizioni o situazioni che insistono sul rapporto lavorativo.