

AULA 'B



Oggetto

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO

Pubblico
impiego

Sanzioni
discipli-
nari

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. ANNALISA DI PAOLANTONIO	- Presidente -	
Dott. CATERINA MAROTTA	- Consigliere -	R.G.N.
Dott. GUGLIELMO CINQUE	- Rel. Consigliere -	24940/2024
Dott. DARIO CONTE	- Consigliere -	Cron.
Dott. GIOVANNI MARIA ARMONE	- Consigliere -	Rep.
		Ud. 06/05/202
		6
		CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 24940-2024 proposto da:

COMUNE DI GORLE, in persona del Sindaco *pro tempore*,
rappresentato e difeso dagli avvocati [REDACTED]

- ricorrente -

contro

[REDACTED] rappresentata e difesa dagli avvocati

- controricorrente -

2026

2239

avverso la sentenza n. 102/2024 della CORTE D'APPELLO di
BRESCIA, depositata il 12/07/2024 R.G.N. 362/2023;
udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del
06/05/2026 dal Consigliere Dott. GUGLIELMO CINQUE.

Fatti di causa

1. [REDACTED] architetto con qualifica di Funzionario Tecnico
-Responsabile del Settore Gestione del Territorio del Comune di



Gorle, ha adito il Tribunale di Bergamo per sentire accertare la illegittimità della sanzione disciplinare della multa di quattro ore di retribuzione comminatale con comunicazione del 12 maggio 2021, con conseguente condanna del Comune alla restituzione della somma trattenuta.

2. Il Tribunale adito ha rigettato la domanda.
3. La Corte di appello di Brescia, con la sentenza n. 102/2024, in riforma della pronuncia di primo grado, ha dichiarato la illegittimità della sanzione disciplinare irrogata alla dipendente e ha condannato il Comune di Gorle a corrisponderle la retribuzione trattenuta, oltre al pagamento delle spese di giudizio.
4. La contestazione disciplinare aveva avuto ad oggetto i fatti avvenuti l'1.2.2021 presso i locali dell'Ufficio Tecnico del Municipio di Gorle e, in particolare, un contegno irrispettoso tenuto dalla [REDACTED] nei confronti della Consiglieria [REDACTED] e dell'Amministrazione Comunale.
5. I giudici di seconde cure, sulla base del principio della ragione più liquida, analizzando le risultanze processuali ed il contesto in cui l'episodio era avvenuto, hanno ritenuto che il comportamento della lavoratrice aveva sicuramente valenza disciplinare, essendo stati travalicati i limiti delle sue competenze e violato il dovere di adoperarsi al fine di favorire la collaborazione e i rapporti interpersonali con gli Amministratori comunali; tuttavia, hanno considerato la sanzione irrogata della multa non proporzionata e, atteso che le parti non avevano chiesto, in relazione al potere del giudice di rideterminazione della sanzione, l'applicazione di altra di minore gravità, hanno statuito per la sola declaratoria di illegittimità della sanzione disciplinare, senza applicazione di altra meno gravosa, e per la condanna del Comune alla restituzione di quanto trattenuto in esecuzione della sanzione illegittima.



6. Avverso la sentenza di secondo grado il Comune di Gorle ha proposto ricorso per cassazione affidato a quattro motivi cui ha resistito con controricorso [REDACTED]
7. Le parti hanno depositato memorie.

Ragioni della decisione

1. I motivi possono essere così sintetizzati.
2. Con il primo motivo di ricorso, formulato ai sensi all'art. 360, comma 1, nn. 3 e 5, c.p.c., si deduce la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 59, secondo comma, c.c.n.l. Funzioni Locali del 21.5.2018, nonché l'omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio, già oggetto di discussione tra le parti – rappresentato dalla contestazione alla lavoratrice di una pluralità di violazioni autonome - che ha condotto la Corte d'appello di Brescia ad un'erronea sussunzione della fattispecie, non applicando, come avrebbe dovuto, la summenzionata norma contrattuale che, a prescindere dalla sussistenza di precedenti disciplinari, prevede l'applicazione della sanzione prevista per la mancanza più grave (corrispondente appunto a quattro ore di multa).
3. Il motivo è infondato.
4. Ad avviso dell'Ente locale la dipendente, con i comportamenti contestati, aveva commesso plurime violazioni del c.c.n.l. con la conseguenza che doveva venire in rilievo il disposto dell'art. 59, comma 2, c.c.n.l. Funzioni Locali del 21.5.2018, secondo cui, in presenza di più mancanze compiute con un'unica azione o omissione, avrebbe dovuto applicarsi la sanzione prevista per la violazione più grave, ovvero, nel caso di specie, la multa. La Corte distrettuale aveva, invece, erroneamente sussunto i fatti contestati nel solo art. 57, comma 2, del citato c.c.n.l., senza considerare le altre norme contestualmente violate (art. 57, terzo comma, lett. a e f, art. 13 del codice disciplinare, art. 12 del



codice di comportamento adottato dal Comune), così violando i principi di gradualità e di proporzionalità delle sanzioni.

5. La tesi del Comune ricorrente non è condivisibile.
6. L'art. 57 del c.c.n.l. prevede: *"Obblighi del dipendente 1. Il dipendente conforma la sua condotta al dovere costituzionale di servire la Repubblica con impegno e responsabilità e di rispettare i principi di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa, anteponendo il rispetto della legge e l'interesse pubblico agli interessi privati propri e altrui. Il dipendente adegua altresì il proprio comportamento ai principi riguardanti il rapporto di lavoro, contenuti nel codice di comportamento di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001 e nel codice di comportamento di amministrazione adottato da ciascun ente. 2. Il dipendente si comporta in modo tale da favorire l'instaurazione di rapporti di fiducia e collaborazione tra l'ente e i cittadini. 3. In tale specifico contesto, tenuto conto dell'esigenza di garantire la migliore qualità del servizio, il dipendente deve in particolare: a) collaborare con diligenza, osservando le norme del contratto collettivo nazionale, le disposizioni per l'esecuzione e la disciplina del lavoro impartite dall'ente anche in relazione alle norme vigenti in materia di sicurezza e di ambiente di lavoro; b) rispettare il segreto d'ufficio nei casi e nei modi previsti dalle norme dell'ordinamento ai sensi dell'art. 24 della legge n. 241/1990; c) non utilizzare a fini privati le informazioni di cui disponga per ragioni d'ufficio; d) nei rapporti con il cittadino, fornire tutte le informazioni cui lo stesso abbia titolo, nel rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza e di accesso all'attività amministrativa previste dalla legge n. 241/1990, dai regolamenti attuativi della stessa vigenti nell'amministrazione e dal d.lgs. n. 33/2013 in materia di accesso civico, nonché osservare le disposizioni della stessa amministrazione in ordine al d.P.R. n. 445/2000 in tema di autocertificazione; e) rispettare l'orario di lavoro, adempiere alle formalità previste per la rilevazione delle presenze e non assentarsi dal luogo di lavoro senza l'autorizzazione del dirigente; f) durante l'orario di lavoro, mantenere nei rapporti interpersonali e con gli utenti, condotta adeguata ai principi di correttezza ed astenersi da comportamenti lesivi della dignità della persona; g) non attendere ad occupazioni estranee al servizio e ad attività che ritardino il recupero psico-fisico nel periodo di malattia od infortunio; h) eseguire le disposizioni inerenti l'espletamento delle proprie funzioni o mansioni che gli siano impartite dai superiori; se ritiene che l'ordine sia palese-*



mente illegittimo, il dipendente deve farne rimostranza a chi lo ha impartito, dichiarandone le ragioni; se l'ordine è rinnovato per iscritto ha il dovere di darvi esecuzione; il dipendente non deve, comunque, eseguire l'ordine quando l'atto sia vietato dalla legge penale o costituisca illecito amministrativo; i) vigilare sul corretto espletamento dell'attività del personale sottordinato ove tale compito rientri nelle proprie responsabilità; j) avere cura dei locali, mobili, oggetti, macchinari, attrezzi, strumenti ed automezzi a lui affidati; k) non valersi di quanto è di proprietà dell'amministrazione per ragioni che non siano di servizio; l) non chiedere né accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità in connessione con la prestazione lavorativa, salvo i casi di cui all'art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 62/2013; m) osservare scrupolosamente le disposizioni che regolano l'accesso ai locali dell'amministrazione da parte del personale e non introdurre, salvo che non siano debitamente autorizzate, persone estranee all'amministrazione stesso in locali non aperti al pubblico; n) comunicare all'amministrazione la propria residenza e, ove non coincidente, la dimora temporanea, nonché ogni successivo mutamento delle stesse; o) in caso di malattia, dare tempestivo avviso all'ufficio di appartenenza, salvo comprovato impedimento; p) astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere direttamente o indirettamente interessi finanziari o non finanziari propri, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado; q) comunicare all'amministrazione la sussistenza di provvedimenti di rinvio a giudizio in procedimenti penali".

7. L'art. 59 del c.c.n.l., poi, recita: "Art. 59. Codice disciplinare 1. Nel rispetto del principio di gradualità e proporzionalità delle sanzioni in relazione alla gravità della mancanza, il tipo e l'entità di ciascuna delle sanzioni sono determinati in relazione ai seguenti criteri generali: a) intenzionalità del comportamento, grado di negligenza, imprudenza o imperizia dimostrate, tenuto conto anche della prevedibilità dell'evento; b) rilevanza degli obblighi violati; c) responsabilità connesse alla posizione di lavoro occupata dal dipendente; d) grado di danno o di pericolo causato all'amministrazione, agli utenti o a terzi ovvero al disservizio determinatosi; e) sussistenza di circostanze aggravanti o attenuanti, con particolare riguardo al comportamento del lavoratore, ai precedenti disciplinari nell'ambito del biennio previsto dalla legge, al comportamento verso gli utenti; f) concorso nella violazione di più lavoratori in accordo tra di loro. 2. Al dipendente responsabile di più mancanze compiute con unica azione od omissione o con più azioni od



omissioni tra loro collegate ed accertate con un unico provvedimento, è applicabile la sanzione prevista per la mancanza più grave se le suddette infrazioni sono punite con sanzioni di diversa gravità. 3. La sanzione disciplinare dal minimo del rimprovero verbale o scritto al massimo della multa di importo pari a quattro ore di retribuzione si applica, graduando l'entità delle sanzioni in relazione ai criteri di cui al comma 1, per: a) inosservanza delle disposizioni di servizio, anche in tema di assenze per malattia, nonché dell'orario di lavoro, ove non ricorrano le fattispecie considerate nell'art. 55 quater, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 165/2001; b) condotta non conforme a principi di correttezza verso superiori o altri dipendenti o nei confronti degli utenti o terzi; c) negligenza nell'esecuzione dei compiti assegnati, nella cura dei locali e dei beni mobili o strumenti a lui affidati o sui quali, in relazione alle sue responsabilità, debba espletare attività di custodia o vigilanza; d) inosservanza degli obblighi in materia di prevenzione degli infortuni e di sicurezza sul lavoro ove non ne sia derivato danno o pregiudizio al servizio o agli interessi dell'amministrazione o di terzi; e) rifiuto di assoggettarsi a visite personali disposte a tutela del patrimonio dell'amministrazione, nel rispetto di quanto previsto dall' art. 6 della legge. n. 300/1970; f) insufficiente rendimento nell'assolvimento dei compiti assegnati, ove non ricorrano le fattispecie considerate nell'art. 55- quater del d.lgs. n. 165/2001; g) violazione dell'obbligo previsto dall'art. 55- novies, del d.lgs. n. 165/2001; h) violazione di doveri ed obblighi di comportamento non ricompresi specificatamente nelle lettere precedenti, da cui sia derivato disservizio ovvero danno o pericolo all'amministrazione, agli utenti o ai terzi. L'importo delle ritenute per multa sarà introitato dal bilancio dell'amministrazione e destinato ad attività sociali a favore dei dipendenti".

8. Orbene, osserva questa Corte che l'ambito applicativo del comma 2 dell'art. 59 del c.c.n.l. in esame, che prevede l'irrogazione della sanzione prevista per la mancanza più grave qualora il dipendente si sia reso responsabile di più mancanze compiute con un'unica azione o omissione o con più azioni od omissioni tra loro collegate ed accertate con un unico provvedimento, è limitato alla sola ipotesi in cui le infrazioni siano punite con sanzioni di diversa entità (per es. multa e sospensione, sospensione e licenziamento).



9. Nella fattispecie, invece, tutte le condotte contestate sono
sussumibili nella ipotesi sub b) del comma 3 dell'art. 57
("condotta non conforme a principi di correttezza verso superiori
o altri dipendenti o nei confronti degli utenti o terzi") e sono
punibili con la medesima sanzione (che va dal rimprovero,
verbale o scritto, alla multa *di importo pari a quattro ore di
retribuzione*) di talché, correttamente, la Corte di appello non ha
preso in considerazione la disposizione denunciata di cui all'art.
59 comma 2 perché si era fuori dal suo perimetro di operatività,
ma ha valutato, ai fini della gradualità e proporzionalità della
sanzione irrogata, il disposto del comma 1 del medesimo articolo.
10. Con il secondo motivo di ricorso formulato ai sensi dell'art. 360
comma primo, n. 5, c.p.c., si deduce l'omesso esame di un fatto
decisivo per il giudizio, già oggetto di discussione tra le parti,
rappresentato dalla presenza di precedenti comportamenti
disciplinarmente rilevanti della lavoratrice (contenuti in due *mail*
nelle quali si evidenziava che nel corso del rapporto la lavoratrice
aveva tenuto un comportamento poco collaborativo, sia nei
confronti degli altri dipendenti del Comune, sia nei confronti dei
Consiglieri, degli Assessori e del Sindaco, usando toni irrispettosi
e integranti le fattispecie di inosservanza delle disposizioni di
servizio e di condotta non conforme a principi di correttezza verso
superiori o altri dipendenti), che, se considerati, avrebbero
dovuto indurre la Corte d'Appello a ritenere la sanzione
proporzionata.
11. Il motivo è inammissibile.
12. Secondo un consolidato orientamento di questa Corte, più
volte espresso anche a Sezioni unite, l'art. 360, primo comma, n.
5), c.p.c., riformulato dall'art. 54 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83,
conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, introduce nell'ordinamento
un vizio specifico denunciabile per cassazione, relativo all'omesso



esame di un fatto storico, principale o secondario, la cui esistenza risulti dal testo della sentenza o dagli atti processuali, che abbia costituito oggetto di discussione tra le parti e abbia carattere decisivo (vale a dire che, se esaminato, avrebbe determinato un esito diverso della controversia), specificandosi che l'omesso esame di elementi istruttori non integra di per sé, il vizio di omesso esame di un fatto decisivo qualora il fatto storico, rilevante in causa, sia stato comunque preso in considerazione dal giudice, ancorché la sentenza non abbia dato conto di tutte le risultanze probatorie (così Sez. un. n. 8053/2014; Sez. un. n. 19881/2014); che in tale paradigma non è inquadrabile la censura concernente la omessa valutazione di deduzioni difensive o di censure proposte (Sez. un. n. 20399/2019). E' stato, inoltre, precisato che non costituiscono fatti il cui omesso esame possa cagionare il vizio in parola: a) le argomentazioni o deduzioni difensive; b) gli elementi istruttori in quanto tali, quando il fatto storico da essi rappresentato sia stato comunque preso in considerazione dal giudice, ancorché questi non abbia dato conto di tutte le risultanze astrattamente rilevanti; c) una moltitudine di fatti e circostanze, o il vario insieme dei materiali di causa; d) le domande o le eccezioni formulate nella causa di merito, ovvero i motivi di appello, i quali costituiscono i fatti costitutivi della domanda in sede di gravame (in tal senso, riassuntivamente, Cass. n. 18318/2022; ma v., *ex plurimis*, in termini analoghi Cass. n. 10321/2023; n. 5616/2023; n. 26364/2022).

13. Nel caso di specie, i fatti denunciati non rientrano certamente nel perimetro del vizio ex art. 360 co. 1 n. 5 c.p.c. come sopra delineato e, in ogni caso, va sottolineato che la Corte territoriale ha valutato la complessiva condotta tenuta dalla lavoratrice prima del fatto contestato, evidenziando l'assenza di precedenti



disciplinare e il particolare clima nel quale l'episodio, oggetto dell'addebito disciplinare, era maturato.

14. Con il terzo motivo di ricorso, formulato ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., si deduce la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 59, primo comma, lettera e), c.c.n.l. Funzioni Locali del 21.5.2018, per avere la Corte territoriale considerato i "precedenti richiami", di cui la [REDACTED] era stata destinataria, quali circostanze attenuanti nella valutazione di congruità della sanzione e non, invece, quali elementi per sviluppare correttamente il giudizio di proporzionalità.
15. Anche questo motivo è inammissibile in quanto le censure ivi articolate non si sostanziano in violazioni o falsa applicazione delle disposizioni denunciate, ma tendono alla sollecitazione di una rivisitazione del merito della vicenda (Cass. n. 27197/2011; Cass. n. 6288/2011, Cass. n. 16038/2013), non consentita in sede di legittimità. E' un principio ormai consolidato, infatti, quello secondo cui il ricorso per cassazione conferisce al giudice di legittimità, non il potere di riesaminare il merito della intera vicenda processuale sottoposta al suo vaglio, ma la sola facoltà di controllo, sotto il profilo della correttezza giuridica e della coerenza logico - formale, delle argomentazioni svolte dal giudice del merito, al quale spetta, in via esclusiva, il compito di individuare le fonti del proprio convincimento, di assumere e valutare le prove, di controllarne l'attendibilità e la concludenza, di scegliere, tra le complessive risultanze del processo, quelle ritenute maggiormente idonee a dimostrare la veridicità dei fatti ad esse sottesi, dando così liberamente prevalenza all'uno o all'altro dei mezzi di prova acquisiti, salvo i casi tassativamente previsti dalla legge (Cass. n. 19547/2017; Cass. n. 29404/2017).
16. Con il quarto motivo di ricorso formulato ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., si deduce l'errata interpretazione ed



applicazione della norma di diritto di cui all'art. 63, comma 2 bis, d.lgs. n. 165/2001, poiché la sentenza della Corte d'Appello di Brescia ha ritenuto, in difformità del consolidato orientamento in sede di legittimità, che tale disposizione dovesse essere interpretata nel senso che *"La rideterminazione della sanzione da parte del Giudice sia possibile solo in presenza di una domanda in tal senso"*.

17. Il motivo è fondato.
18. Invero, la statuizione della Corte distrettuale non è in linea con la prevalente giurisprudenza di legittimità (Cass., 18 aprile 2023, n. 10236, Cass., 10 luglio 2024, n. 18846) secondo cui, "In tema di illeciti disciplinari nel pubblico impiego privatizzato, l'art. 63, comma 2 bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 - il quale prevede che, nel caso di annullamento della sanzione disciplinare per difetto di proporzionalità, il giudice "può rideterminare la sanzione", tenendo conto della gravità del comportamento e dello specifico interesse pubblico violato -, va interpretato nel senso che il giudice ha il potere/dovere di rimodulare la predetta sanzione, anche in difetto di sollecitazione ad opera dell'amministrazione, in quanto l'assoluta discrezionalità nell'esercizio del potere in questione renderebbe la norma priva di ragionevolezza, oltre che contrastante con la dichiarata necessità di valorizzare e tutelare gli interessi pubblici coinvolti dall'illecito". E' stato anche precisato, sempre in tema di pubblico impiego privatizzato, che "nel giudizio di impugnazione di sanzione disciplinare conservativa inflitta per una pluralità di condotte, il giudice, ove escluda la sussistenza di una parte degli illeciti contestati, è tenuto a verificare la proporzionalità della sanzione rispetto agli addebiti accertati, tenendo conto della tipizzazione degli illeciti e delle sanzioni contenute nel codice disciplinare e, a fronte di un riscontrato difetto di proporzionalità, deve rideterminare la



sanzione ai sensi dell'art. 63, comma 2-bis, d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dal d.lgs. n. 75 del 2017, anche senza un'espressa domanda in tal senso delle parti" (cfr. Cass. n. 1818/2025).

19. Alla stregua di quanto esposto, il quarto motivo deve essere accolto, rigettati gli altri. La gravata sentenza deve essere cassata in relazione al motivo accolto e la causa va rinviata alla Corte di appello di Brescia, in diversa composizione, che procederà ad un nuovo esame tenendo conto dei citati principi di diritto e provvederà, altresì, alle determinazioni sulle spese anche del presente giudizio.

PQM

La Corte accoglie il quarto motivo, rigettati gli altri; cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia alla Corte di appello di Brescia, in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio, il 6 maggio 2026

La Presidente

Annalisa Di Paolantonio

