

**Corte di Cassazione, Sez. Lavoro,
Sentenza del 14 giugno 2016, n. 12213**

Svolgimento del processo

1. Con sentenza pubblicata il 21 giugno 2010 la Corte di appello di Roma, in accoglimento dell'appello proposto da N.A., dipendente del Ministero degli Affari Esteri, ha annullato il D.M. n. 291 del 2005 con cui era stata irrogata al ricorrente la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio e dalla retribuzione per giorni dieci, nonché gli atti presupposti e quelli consequenziali, quali la nota del 29.3.2006 di dichiarazione della irricevibilità della domanda di trasferimento ad altra sede estera per l'anno 2006.

2. Al N., responsabile dell'ufficio "Visti" del Consolato d'Italia a (OMISSIS), erano state ascritte inadempienze commesse nel rilascio di due visti: nel primo caso, era stato omissso l'inserimento nella rete mondiale visti (RMV) di un precedente provvedimento di diniego relativo ad un cittadino albanese, in favore del quale era stata aperta una nuova pratica di concessione sulla base di una documentazione "quanto meno dubbia" e a pochi giorni dalla richiesta di verifica alla Questura di Pisa; nel secondo caso, erano state inserite nella rete mondiale dei visti le generalità di una richiedente con il nome da coniugata, peraltro acquisito solo pochi giorni prima della richiesta, con conseguente vanificazione della interrogazione al SIS, che non aveva permesso di rilevare che la richiedente era stata oggetto di provvedimenti di espulsione ed era quindi inammissibile nello spazio Schengen. 3. La Corte distrettuale ha affermato, in sintesi:

- che il termine di dieci giorni fissato dall'art. 24, comma 4 CCNL 2002-2005 per la segnalazione da parte del Responsabile della struttura cui appartiene il lavoratore all'Ufficio competente per il procedimento disciplinare ha natura di termine perentorio, ai sensi dell'art. 24, comma 10 CCNL 2002/2005 e, nella fattispecie, tale termine era stato violato, in quanto l'Ambasciatore dell'Italia a Tirana, pur avendo ricevuto in data 28 luglio 2004 la nota del Console d'Italia a (OMISSIS), aveva provveduto ad inviare gli atti all'Ufficio 1^o della Direzione Generale per il Personale del Ministero solo il 15 settembre 2004, ben oltre la scadenza del predetto termine;

- che l'Ambasciatore aveva omissso l'ulteriore adempimento prescritto dallo stesso art. 24, consistente nel dare comunicazione all'interessato della trasmissione degli atti all'Ufficio competente per il procedimento disciplinare e tale omissione incideva anch'essa sulla ritualità e legittimità del procedimento, oltre a comportare gli effetti espressamente previsti dalla suddetta norma, ossia l'avvio "dell'accertamento della responsabilità del soggetto tenuto alla comunicazione";

- che, quanto alla seconda infrazione disciplinare, l'addebito era stato contestato al N. ben oltre il termine di venti giorni stabilito dall'art. 24, comma 2 CCNL, decorrente dalla conoscenza del fatto da parte dell'organo competente per il procedimento: difatti, la Direzione Generale del Personale

Ufficio 1[^] aveva ricevuto la notizia del fatto e la documentazione il 15 novembre 2004, mentre la lettera di contestazione del 26 novembre 2004 era stata recapitata al N. in data 17 dicembre 2004 e, ai fini del rispetto del termine, doveva aversi riguardo non alla data della comunicazione all'interessato, ma alla data della sua ricezione, ossia al momento in cui il dipendente ha conosciuto l'addebito ed è stato posto in grado di esplicitare le sue difese.

5. Per la cassazione di tale sentenza ricorre il Ministero Affari Esteri con tre motivi. Resiste il N. con controricorso. Il Ministero ha depositato memoria ex art. 378 c.p.c..

Motivi della decisione

1. Con il primo motivo si denuncia violazione del CCNL del comparto Ministeri 2002-2005, art. 24, comma 4, e vizio di motivazione (art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5). Si deduce che, ai fini della decorrenza del termine di venti giorni per la contestazione dell'addebito, occorre avere riguardo non già al momento in cui l'Amministrazione latu sensu o una sua articolazione periferica giunge a conoscenza del fatto, bensì quando di esso abbia contezza l'Ufficio competente.

Nella specie, l'avvio del procedimento disciplinare a carico del N. era avvenuto con dispaccio n. 031/0446073 del 12.10.2004, tempestivamente rispetto al momento della conoscenza del fatto da parte del competente Ufficio 1[^] della Direzione Generale per il Personale del MAE. 2. Con il secondo motivo si denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 24 CCNL, in relazione all'art. 360 c.p.c., n. 3 per avere la sentenza considerato perentorio un termine intermedio del procedimento disciplinare che, secondo la nuova formulazione dell'art. 24 CCNL 1992/1995, come modificato dall'art. 12 CCNL 2002/2005, ha invece natura di termine ordinatorio.

3. Con il terzo motivo si denuncia violazione dell'art. 24, comma 2 CCNL con riferimento alla seconda contestazione di addebito per avere la Corte di appello ritenuto che, ai fini del rispetto del termine di venti giorni per la tempestività della contestazione, occorresse avere riguardo alla ricezione della comunicazione da parte dell'interessato, mentre la norma impone che detta comunicazione sia "effettuata" entro il suddetto termine e non che entro lo stesso termine essa pervenga a conoscenza del destinatario.

4. Il ricorso, in tutte le sue articolazioni, è fondato.

5. Occorre premettere che la fattispecie è regolata ratione temporis dal D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 55 nella disciplina anteriore al D.Lgs. n. 150 del 2009, e dall'art. 24 CCNL 16.5.95, come modificato dall'art. 12 CCNL 2002-2005 relativo al personale del comparto Ministeri, sottoscritto il 12 giugno 2003.

6. L'art. 10 di tale contratto ha confermato "la disciplina contenuta nel Capo 4[^], CCNL 16.5.95, come integrato dal CCNL 16.5.01, e in particolare gli artt.

23, 24 e 26 del citato Capo 4^o, fatte salve le modificazioni di cui ai successivi articoli".

7. L'art. 12 del medesimo CCNL 2002/2005 ha apportato le seguenti modifiche alla disciplina previgente di cui all'art. 24:

- dopo il comma 4, ha aggiunto il seguente comma "4/bis. Qualora anche nel corso del procedimento emerga che la sanzione da applicare non sia di spettanza del responsabile della struttura, questi, entro 5 giorni, trasmette tutti gli atti all'Ufficio competente, dandone contestuale comunicazione all'interessato. Il procedimento prosegue senza soluzione di continuità presso quest'ultimo Ufficio" (lett. c);

- dopo il comma 9, ha aggiunto il seguente comma 10: "Con riferimento al presente articolo sono da intendersi perentori il termine iniziale e quello finale del procedimento disciplinare. Nelle fasi intermedie i termini ivi previsti saranno comunque applicati nel rispetto dei principi di tempestività ed immediatezza, che consentano la certezza delle situazioni giuridiche" (lett. d);

- ha sostituito il comma 10 con il seguente comma 11: "Per quanto non previsto dalla presente disposizione si rinvia al D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 55" (lett. e).

8. Dunque, l'art. 24, comma 10 specificamente innovando alla precedente disciplina, ha espressamente qualificato come "perentori" "il termine iniziale e quello finale del procedimento disciplinare", precisando che i termini previsti dallo stesso articolo per le fasi intermedie non hanno tale natura (e dunque sono ordinatori), seppure devono essere "comunque applicati nel rispetto dei principi di tempestività ed immediatezza, che consentano la certezza delle situazioni giuridiche". L'effetto di decadenza dall'azione disciplinare è stato sancito con espresso riferimento - e limitatamente - ai termini iniziale e finale del procedimento disciplinare.

9. Ai sensi dell'art. 24, comma 6 CCNL, il procedimento disciplinare deve concludersi entro il termine, appunto perentorio, di centoventi giorni dalla "data di contestazione dell'addebito"; "qualora non sia portato a termine entro tale data, il procedimento si estingue".

Pertanto, è alla data di contestazione dell'addebito che occorre avere riguardo per individuare il dies a quo del termine di centoventi giorni fissato per la conclusione del procedimento avviato; all'interno di questo termine deve avvenire l'istruzione del procedimento e l'eventuale adozione della sanzione.

10. Quanto al termine iniziale, va osservato che l'art. 24, comma 2, non modificato dal CCNL 2002/2005, prevede che "l'Amministrazione, fatta eccezione per il rimprovero verbale, non può adottare alcun provvedimento disciplinare nei confronti del dipendente, se non previa contestazione scritta dell'addebito, da effettuarsi tempestivamente e, comunque, non oltre 20 giorni da quando l'ufficio istruttore secondo l'ordinamento dell'amministrazione, è venuto a conoscenza del fatto e senza aver sentito il dipendente a sua difesa

con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui egli aderisce o conferisce mandato".

11. Nelle fattispecie ricadenti - come quella in esame - nel regime temporale di vigenza del CCNL 2002/2005 (il cui art. 12 ha introdotto una disciplina parzialmente innovativa, priva di effetto retroattivo), anche il termine iniziale del procedimento ha assunto natura di termine di decadenza, mentre nella vigenza del CCNL del 16 maggio 1995 l'art. 24, comma 2 mancando una espressa previsione normativa che ne qualificasse la natura, era stato interpretato da questa Corte nel senso del suo carattere ordinatorio, essendo perentorio solo il termine finale di centoventi giorni previsto per la conclusione del procedimento.

12. Era stato, infatti, ritenuto che i termini per segnalare il fatto illecito all'ufficio per i procedimenti disciplinari (ex art. 24, comma 4 CCNL comparto Ministeri) e per contestare l'addebito (20 giorni, art. 24, comma 2 CCNL cit.) dovessero reputarsi ordinatori, e non perentori e che la loro inosservanza non comportasse un vizio della sanzione finale, atteso che, in un assetto disciplinare contrattualizzato, gli effetti decadenziali non possono verificarsi in mancanza di una espressa previsione normativa o contrattuale che preveda detti effetti (cfr. Cass. n. 6091 del 2010, n. 5637 del 2009, n. 20654 del 2007, n. 23900 del 2004). Il principio è stato da ultimo ribadito da Cass. 24529 del 2015, sempre con riferimento all'art. 24, comma 2, del CCNL del comparto Ministeri del 16 maggio 1995.

13. Tali principi sono ancora utilmente richiamabili quanto al termine per la segnalazione del fatto illecito all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, previsto dall'art. 24, comma 4 CCNL del 16 maggio 1995, la cui disciplina non è stata modificata dal CCNL 2002/2005. Esso prevede che "nel caso in cui la sanzione da comminare non sia di sua competenza, ai sensi del D.Lgs. n. 29 del 1993, art. 59, comma 4, il responsabile della struttura in cui il dipendente lavora, ai sensi di quanto previsto al comma 2, segnala entro dieci giorni all'ufficio competente, a norma del citato art. 59, comma 4, i fatti da contestare al dipendente per l'istruzione del procedimento, dandone contestuale comunicazione all'interessato. In caso di mancata comunicazione nel termine predetto si darà corso all'accertamento della responsabilità del soggetto tenuto alla comunicazione". Il comma 4 bis, disposizione aggiunta con il CCNL 2002-2005, stabilisce inoltre che, "qualora anche nel corso del procedimento emerga che la sanzione da applicare non sia di spettanza del responsabile della struttura, questi, entro 5 giorni, trasmette tutti gli atti all'ufficio competente, dandone contestuale comunicazione all'interessato. Il procedimento prosegue senza soluzione di continuità presso quest'ultimo ufficio".

14. Il sistema delineato dalla normativa contrattuale va letto in coordinamento con il D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 55, comma 4, (che ha sostituito del D.Lgs. n. 29 del 1993, l'art. 59, comma 4; v. art. 12, lett. b CCNL 2002/2005), espressamente richiamato dall'art. 24, comma 4 CCNL, secondo cui "ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari. Tale ufficio, su segnalazione del

capo struttura in cui il dipendente lavora, contesta l'addebito al dipendente medesimo, istruisce il procedimento disciplinare e applica la sanzione. Quando le sanzioni da applicare siano il rimprovero verbale e la censura, il capo della struttura in cui il dipendente lavora provvede direttamente".

15. Il momento rilevante per l'organo competente a livello disciplinare è quello in cui "l'ufficio istruttore secondo l'ordinamento dell'amministrazione" è venuto "a conoscenza del fatto" (comma 2). Da tale momento decorre il termine perentorio di venti giorni fissato per la contestazione all'interessato. Tuttavia, mentre nell'ipotesi in cui il capo struttura ravvisi fatti rientranti nella sua competenza, egli provvede direttamente, nella diversa ipotesi in cui ritenga che i fatti abbiano una rilevanza disciplinare per cui difetta di competenza, è tenuto a segnalare i fatti "entro dieci giorni" (comma 4) all'ufficio competente, a norma del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 55, comma 4".

16. Quest'ultimo termine non costituisce ancora avvio del procedimento, ma mera "segnalazione dei fatti" all'u.c.p.d., che potrà anche ritenere, in propria competenza, di non iniziare il procedimento disciplinare con la notifica della contestazione, come è confermato dalla distinzione ex lege della "segnalazione" rispetto alla "contestazione", costituente primo atto del procedimento disciplinare (cfr. Cass. sent. n. 2168/2004, in motivazione).

Difatti, ai sensi del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 59, comma 4, trasfuso nel D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 55 tutte le fasi del procedimento disciplinare sono svolte esclusivamente dall'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, il quale è l'organo che contesta, istruisce ed irroga le sanzioni.

17. Quando procede alla suddetta "segnalazione" del fatto, il capo struttura è obbligato a darne "contestuale comunicazione all'interessato"; tuttavia, gli effetti dell'eventuale omissione di tale adempimento non si riverberano sul procedimento e sul suo svolgimento, che prosegue regolarmente, ma, come è espressamente contemplato dalla normativa contrattuale, "darà corso all'accertamento della responsabilità del soggetto tenuto alla comunicazione", ciò in quanto la comunicazione "all'interessato" ha una funzione meramente informativa, senza alcun pregiudizio per le garanzie difensive, che vengono in considerazione solo se ed in quanto venga avviato, dall'organo competente, il vero e proprio procedimento disciplinare entro il termine di venti giorni fissato per la contestazione e decorrente dal momento in cui "l'ufficio istruttore secondo l'ordinamento dell'amministrazione, è venuto a conoscenza del fatto....".

18. D'altra parte, nessun pregiudizio dei diritti di difesa del sottoposto a procedimento disciplinare potrebbe derivare dall'eventuale mancanza della comunicazione preliminare informativa da parte del soggetto che vi è tenuto, ove si consideri il diritto del soggetto nei cui confronti sia poi avviato il procedimento disciplinare di accedere agli atti istruttori, anche per potere verificare il rispetto dei termini perentori, come è espressamente previsto dall'art. 24, comma 5 CCNL ("al dipendente o, su sua espressa delega al suo

difensore, è consentito l'accesso a tutti gli atti istruttori riguardanti il procedimento a suo carico").

19. Il termine di dieci giorni per la trasmissione degli atti all'u.c.p.d. è dunque ordinatorio. Parimenti ordinatorio resta il termine introdotto dal comma 4-bis per l'ipotesi che il responsabile della struttura di appartenenza del dipendente si avveda nel corso del procedimento di una diversa (e più grave) rilevanza disciplinare dei fatti contestati, tale da far ritenere la competenza dell'Ufficio disciplinare; in questo caso egli è tenuto a trasmettere gli atti, entro cinque giorni, all'ufficio competente, dandone contestuale comunicazione all'interessato. Ove si verifici tale ipotesi, poichè è testualmente previsto che il "procedimento prosegue senza soluzione di continuità presso quest'ultimo ufficio", la conseguenza sarà che il termine perentorio di centoventi giorni entro il quale il procedimento deve comunque essere portato a termine includerà tutte le fasi intermedie già verificatesi, dal momento in cui il procedimento è stato avviato con l'originaria contestazione. L'art. 4-bis contempla dunque un termine endo-procedimentale, che non ha natura perentoria, ma solo propulsiva e sollecitatoria e il suo decorso non incide direttamente sulla regolarità del procedimento disciplinare e sul suo svolgimento. In quest'ultimo caso il procedimento disciplinare, che ha preso avvio con la contestazione effettuata dall'organo poi ritenutosi incompetente, proseguirà presso l'organo competente e dovrà essere definito entro centoventi giorni dalla data iniziale.

20. Nel caso di specie, risulta dalla stessa sentenza impugnata che l'Ufficio competente per il procedimento disciplinare, ossia l'Ufficio I della Direzione Generale del Personale del MAE, ricevette in data 22 settembre 2004 il carteggio trasmesso dall'Ambasciatore a Tirana e in data 12 ottobre 2004, entro venti giorni dalla ricezione, provvide alla contestazione formale dell'addebito all'interessato (non risultano dalla sentenza impugnata atti formali di avvio del procedimento disciplinare anteriori a quello del 12 ottobre 2004).

Risulta dunque rispettato il termine perentorio di inizio del procedimento ai sensi dell'art. 24, comma 2 CCNL, mentre ogni altro termine anteriore alla contestazione o intermedio non rileva ai fini della validità del procedimento.

21. Anche il terzo motivo di ricorso è fondato.

22. Non vi è dubbio che "la contestazione scritta dell'addebito" di cui all'art. 24, comma 2 CCNL comparto Ministeri, da "effettuarsi" tempestivamente e non oltre venti giorni da quando l'ufficio istruttorio è venuto a conoscenza del fatto costituisca un atto recettizio, per il quale opera la regola generale dettata dal codice civile all'art. 1334 (produzione degli effetti tipici dal momento in cui gli atti unilaterali pervengono a conoscenza della persona alla quale sono destinati) e art. 1335 (tali atti si reputano conosciuti nel momento in cui giungono all'indirizzo del destinatario, se questi non prova di essere stato, senza sua colpa, nell'impossibilità di averne notizia).

23. L'art. 24, comma 3 prevede che non prima del decorso di cinque giorni lavorativi dalla "contestazione del fatto che vi ha dato causa" possa avvenire la

convocazione scritta per la difesa, e tale previsione non può che essere interpretata nel senso che, per il computo del c.d. termine a difesa che precede l'audizione dell'interessato, occorre avere riguardo al momento in cui il lavoratore ha avuto conoscenza degli addebiti a lui mossi e, dunque, alla data di ricevimento della contestazione in riferimento alla quale lo stesso lavoratore è posto in condizione di poter predisporre una difesa circostanziata in relazione ai fatti oggetto di addebito (cfr. pure Cass. n. 3984 del 2015).

24. Se dunque gli effetti della contestazione, per l'esercizio dei diritti difensivi del dipendente incolpato, sono correlati alla conoscenza da parte del destinatario dell'atto (art. 1334 c.c.), diversamente, ai fini della tempestività della contestazione in quanto "effettuata" entro il termine perentorio stabilito contrattualmente, occorre verificare che il provvedimento sia adottato nel termine stabilito e non che esso sia pervenuto nello stesso termine a conoscenza del destinatario.

25. La sentenza impugnata ha seguito un'interpretazione diversa in ordine a ciascuno dei punti sopra considerati e va dunque cassata, dovendo essere riesaminati i fatti di causa alla stregua dei principi suddetti.

26. Non può procedersi alla decisione nel merito, in quanto dagli atti del giudizio di cassazione non è possibile escludere l'esistenza di questioni o eccezioni rimaste assorbite nella decisione accolta dalla Corte distrettuale, suscettibili di riproposizione nel giudizio di rinvio, ove non precluse da giudicato interno.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso.

Cassa la sentenza impugnata e rinvia, anche per le spese, alla Corte di appello di Roma in diversa composizione.

Così deciso in Roma, il 16 marzo 2016.

Depositato in Cancelleria il 14 giugno 2016