REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. DI PAOLANTONIO Annalisa - Presidente

Dott. CONTE Dario - Consigliere

Dott. MICHELINI Gualtiero - Rel. Consigliere

Dott. FEDELE Ileana - Consigliere

Dott. GARRI Guglielmo - Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 3330-2024 proposto da:

COMUNE DI POMPEI, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Em.Ga.;

- ricorrente -

contro

Ma.Gi., rappresentato e difeso dall'avvocato Ip.Ma.;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 4264/2023 della CORTE D'APPELLO di NAPOLI, depositata il 23/11/2023 R.G.N. 2019/2021;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 22/09/2026 dal Consigliere Dott. GUALTIERO MICHELINI;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. CARMELO CELENTANO, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso;

udito l'avvocato STEFANO ISIDORI per delega verbale avvocato Ip.Ma..

Fatti di causa

1. La Corte d'Appello di Napoli, in riforma della decisione (di rigetto) resa dal Tribunale di Torre Annunziata, accoglieva le domande proposte con due ricorsi, poi riuniti, da Ma.Gi. nei confronti del Comune di Pompei, aventi ad oggetto la declaratoria di illegittimità delle sanzioni disciplinari irrogategli (nel 2018 e 2019) quale dipendente del Comune con inquadramento quale dirigente ai sensi del CCNL per l'Area della dirigenza Regioni ed Enti Locali, responsabile del VI settore tecnico e ad interim del V settore tecnico, la prima consistita nell'inflizione di una pena pecuniaria di Euro 300 a fronte dell'addebito contestato ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 4 lett. c) e dell'art. 7, comma 8, lett. b) CCNL di Area dato dalla violazione dei principi di correttezza rispetto e leale collaborazione in relazione alla corrispondenza inviata al Segretario Generale dell'Ente; una seconda consistita nell'inflizione della pena pecuniaria di Euro 500 per un analogo addebito; e un'ultima consistita nella sospensione dal lavoro e dalla retribuzione per giorni tre a fronte dell'addebito contestato ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 4 lett. a) e lett. f), dell'art. 7, commi 4 lett. a) e comma 10 CCNL di

Area dato dall'aver affidato il servizio di manutenzione degli estintori e controllo degli impianti antincendio senza l'utilizzo del MEPA (Mercato Elettronico della P.A.).

2. La decisione della Corte territoriale discende dall'avere questa ritenuto di doversi determinare nel senso dell'illegittimità delle sanzioni per essere state irrogate da soggetto che avrebbe avuto ragione di astenersi o comunque in conflitto di interessi e ciò sulla base del rilievo per cui, con la disposizione di cui all'art. 6-bis legge n. 241/1990 (secondo cui: "Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni conflitto, anche potenziale"), il legislatore avrebbe costruito un canone di generale applicazione che postula ineludibili esigenze di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento, imponendosi nella specie non solo e non tanto per il fatto che l'istante aveva investito il TAR e la Procura della Repubblica per le violazioni a suo parere derivanti dalle delibere poste in essere dal collega, poi addetto al procedimento disciplinare in tutte le sue fasi, compresa quella dell'irrogazione della sanzione, ma anche perché fra l'istante ed il collega si era manifestato un conflitto da lungo tempo presente. Infatti, l'appellante sin da vari anni prima aveva compulsato il Comune allo scorrimento delle graduatorie interfacciandosi proprio con il collega e finendo per impugnare le sue delibere e interessare la Procura della Repubblica in relazione a circostanze, tra cui quella di aver omesso procedimenti disciplinari nei confronti di dirigenti attinti da procedimenti penali e anche condannati.

3. Per la cassazione di tale decisione ricorre il Comune di Pompei, affidando l'impugnazione ad un unico motivo, cui resiste, con controricorso, l'arch. Ma.Gi. Entrambe le parti hanno poi presentato memoria per l'adunanza camerale del 18.2.2026.

4. In esito alla stessa, ritenuta la rilevanza nomofilattica delle questioni prospettate, la causa è stata fissata e discussa all'odierna pubblica udienza a seguito di ordinanza interlocutoria n. 5894/2026.

5. Il P.G ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

Ragioni della decisione

1. Preliminarmente rileva il Collegio, anche ai fini delle spese di lite, la fondatezza dell'eccezione di tardività del controricorso (ricorso notificato il 23.1.2024, controricorso depositato il 20.9.2024).

2. Con l'unico motivo di ricorso per cassazione, il Comune di Pompei, nel denunciare la violazione e falsa applicazione degli artt. 6-bis legge n. 241/1990, 7 D.P.R. n. 62/2013 e 51 cod. proc. civ., lamenta a carico della Corte territoriale l'erronea interpretazione della norma di cui all'art. 6-bis legge n. 241/1990 assunta a riferimento dell'obbligo di astensione del dipendente addetto al procedimento disciplinare, dovendo leggersi la predetta norma nel senso che la situazione di conflitto di interessi rilevante ai fini in questione viene a essere coincidente con le ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 51 cod. proc. civ., che, al comma 1, n. 3, include la "grave inimicizia", che presuppone la reciprocità e deve trovare fondamento solo in rapporti personali ed estrinsecarsi in documentate e inequivocabili circostanze di conflittualità. Evidenzia il Comune ricorrente che la giurisprudenza del Consiglio di Stato è giunta a escludere che quella situazione possa essere integrata dalla presentazione di una denuncia o di un atto di impulso idoneo a dare inizio a un procedimento giudiziale, dovendo essa riferirsi a ragioni private di rancore o di avversione sorte nell'ambito di rapporti estranei ai compiti istituzionali talmente radicate e tenaci da far presumere che il soggetto investito della valutazione decida, aprioristicamente, in senso contrario al suo avversario.

3. Nell'ordinanza interlocutoria si è evidenziato che non si ravvisa in tema un orientamento consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, prospettandosi del "conflitto di interesse" una duplice lettura, l'una sostenuta dal Comune odierno ricorrente (accolta dal Tribunale), più rigorosa, per la quale la situazione di "grave inimicizia" atterrebbe ai rapporti personali, involgendo ragioni private estranee ai compiti istituzionali, così che non possa dirsi integrata dalla presentazione di una denuncia o di un atto di impulso idoneo a dare inizio a un procedimento giudiziale e dovrebbe essere di intensità tale da far presumere che il soggetto investito della valutazione decida, aprioristicamente, in senso contrario al suo avversario; l'altra (accolta dalla Corte d'Appello) che, valorizzando a quei fini l'impugnazione delle delibere del collega componente unico dell'UPD e la denuncia a carico del medesimo alla Procura della Repubblica in relazione a circostanze tra cui quella di aver omesso procedimenti disciplinari nei confronti di dirigenti attinti da procedimenti penali e anche condannati, sembra attribuire a tali iniziative, tutte attinenti a rapporti istituzionali, rilievo ai fini di connotare le decisioni dal collega assunte nell'ambito del procedimento disciplinare in termini di ritorsività,

in assonanza con la disciplina relativa all'istituto del whistleblowing, peraltro mai invocata dall'interessato; e che occorre, inoltre, valutare l'incidenza sulla legittimità della sanzione dell'eventuale mancato rispetto dell'obbligo di astensione da parte dell'unico componente dell'UPD, anche in relazione alla disciplina del procedimento disciplinare dettata dal D.Lgs. n. 165/2001 nel testo applicabile ratione temporis

4. Il ricorso è fondato.

5. La disciplina del procedimento disciplinare è speciale ed è dettata dal D.Lgs. n. 165/2001 che, nel testo applicabile alla fattispecie ratione temporis (i fatti sono tutti successivi al 2017) prevede come disposizione di carattere generale, all'art. 55-bis, che: "9-ter. La violazione dei termini e delle disposizioni sul procedimento disciplinare previste dagli articoli da 55 a 55-quater, fatta salva l'eventuale responsabilità del dipendente cui essa sia imputabile, non determina la decadenza dall'azione disciplinare né l'invalidità degli atti e della sanzione irrogata, purché non risulti irrimediabilmente compromesso il diritto di difesa del dipendente, e le modalità di esercizio dell'azione disciplinare, anche in ragione della natura degli accertamenti svolti nel caso concreto, risultino comunque compatibili con il principio di tempestività. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 55-quater, commi 3-bis e 3-ter, sono da considerarsi perentori il termine per la contestazione dell'addebito e il termine per la conclusione del procedimento".

6. La specialità della disciplina del procedimento disciplinare fa sì che non risulti applicabile alla fattispecie l'art. 6-bis della legge n. 241/1990, atteso che la disciplina del procedimento amministrativo non si applica agli atti di gestione del rapporto di impiego pubblico contrattualizzato, che hanno natura privatistica e non esprimono una potestà amministrativa.

7. Parimenti non può essere invocato, a fondamento della ritenuta illegittimità della sanzione disciplinare, l'art. 7 D.P.R. n. 62/2013 che riguarda i doveri del dipendente pubblico nei confronti dell'amministrazione di appartenenza, doveri la cui violazione può far sorgere responsabilità disciplinare, ma non incide ex se sulla validità nei confronti dei terzi degli atti compiuti ove quegli atti non abbiano vizi propri.

8. Invero, la terzietà dell'UPD non va confusa con l'imparzialità dell'organo giudicante. Pertanto, il dovere di astensione non si misura sull'art. 51 cod. proc. civ. che, comunque, è stato interpretato da questa Corte nel senso che, ai fini della configurabilità dell'obbligo del giudice di astenersi, ai sensi dell'art. 51, n. 3, cod. proc. civ., la "grave inimicizia" (del componente di un Consiglio dell'Ordine nei confronti di un incolpato) deve essere reciproca e, pertanto, non è sufficiente ad integrarla

la mera presentazione di una denuncia o, comunque, di un atto di impulso idoneo a dare inizio ad un procedimento giudiziale, né può, in linea di principio, originare dall'attività (consiliare) del componente stesso per questioni inerenti all'esercizio della professione, ma deve riferirsi a ragioni private di rancore o di avversione sorte nell'ambito di rapporti estranei ai compiti istituzionali. (Fattispecie relativa a procedimento disciplinare dinanzi al Consiglio dell'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri - Cass. n. 27923/2018).

9. Con le regole sulla composizione dell'UPD, il legislatore persegue unicamente l'obiettivo di garantire, per le sanzioni più gravi, che tutte le fasi del procedimento vengano condotte da un soggetto terzo rispetto al lavoratore e al capo struttura, sicché non ha ritenuto di dovere imporre ulteriori vincoli alle amministrazioni; anzi, attraverso il richiamo all'ordinamento proprio di ciascuna, ha inteso sottolineare la necessità di procedere alla individuazione, coniugando il rispetto della finalità sopra indicata con le esigenze organizzative di ciascun ente; non a caso non sono state dettate prescrizioni in merito alla composizione collegiale o personale dell'ufficio né sono stati imposti requisiti per i soggetti chiamati a comporre l'ufficio medesimo (Cass. n. 5317/2017, n. 36353/2021).

10. In materia di procedimento disciplinare e competenza dell'UPD, questa Corte ha statuito che il carattere imperativo delle regole dettate dalla legge sulla competenza per i procedimenti disciplinari, stabilito dagli artt. 55, comma 1, e 55-bis, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001, va riferito al principio di terzietà ivi espresso e postula solo la distinzione, sul piano organizzativo, fra detto ufficio e la struttura nella quale opera il dipendente, senza attribuire natura imperativa riflessa al complesso delle regole procedimentali interne che regolano la costituzione e il funzionamento dell'UPD; ne consegue che, qualora non sia dimostrata la violazione del predetto principio di terzietà o del diritto di difesa, non costituiscono ragione di nullità della sanzione le modalità attraverso cui, nel corso del procedimento disciplinare, si sia proceduto (Cass. n. 20721/2019, n. 7267/2024, n. 2389/2026).

11. Applicando tali principi al caso in esame, deve affermarsi che ciò che rileva è il conflitto che, in astratto o in concreto, possa verificarsi rispetto a interessi personali, non con riguardo al comportamento amministrativo collegato all'esercizio della funzione.

12. La Corte territoriale nel ritenere, senza effettuare indagine alcuna sulla sussistenza degli addebiti, che la sola conflittualità esistente fra l'incolpato ed il dirigente responsabile dell'UPD giustificasse l'annullamento delle sanzioni, non si è conformata a tali principi, seguendo una nozione del conflitto di interesse non applicabile al settore in esame, in quanto collegata ad atti amministrativi e giudiziali e non a interessi personali, dunque, di per sé, non sufficiente a giustificare l'annullamento della sanzione senza compiere alcun accertamento sulla sussistenza degli addebiti disciplinari. In sostanza, la Corte di merito si è fermata alle modalità di composizione dell'UPD, comunque non direttamente determinanti la nullità del provvedimento adottato. Al contrario, la situazione di conflitto, che non determina nullità diretta del procedimento disciplinare, può eventualmente rilevare ai fini della dimostrazione dell'insussistenza del fatto contestato o della graduazione della sanzione, anche applicando, ove emergessero profili di discriminazione, il regime probatorio agevolato in materia.

13. La sentenza impugnata deve pertanto, in accoglimento del ricorso proposto dall'amministrazione comunale, essere cassata, con rinvio alla Corte d'Appello indicata in dispositivo per provedere all'esame nel merito degli addebiti oggetto dei procedimenti disciplinari contestati al dipendente e da questi impugnati, alla luce dei seguenti principio di diritto: "la disciplina del procedimento amministrativo non si applica agli atti di gestione del rapporto di impiego pubblico contrattualizzato che hanno natura privatistica, incluso il procedimento disciplinare, stante la specialità della normativa di cui all'art. 55-bis D.Lgs. n. 165/2001; qualora non sia dimostrata la violazione del principio di terzietà o del diritto di difesa, non costituiscono ragione di nullità della sanzione le modalità attraverso cui, nel corso del procedimento disciplinare, si sia proceduto, salva l'eventuale rilevanza rispetto all'accertamento dei fatti contestati e all'esercizio del diritto di difesa".

14. Alla Corte di rinvio è demandata anche la regolazione delle spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso.

Cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'Appello di Napoli in diversa composizione, anche per le spese.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 22 settembre 2026.

Depositata in Cancelleria il 9 ottobre 2026.