

11 LUG. 2019

AULA 'B'



18699/19

ESENTE REGISTRAZIONE - ESENTE P.O.U. - ESENTE D.P.R.T.

REPUBBLICA ITALIANA
 IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
 LA CORTE SUPREMA DI
 CASSAZIONE
 SEZIONE LAVORO

Oggetto

IMPIEGO PUBBLICO
- ASSUNZIONE -
FALSE
DICHIARAZIONI -
RILEVANZA

R.G.N. 10214/2018

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Cron. 18699

Dott. GIUSEPPE NAPOLETANO

- Presidente - Rep.

Dott. AMELIA TORRICE

- Consigliere - Ud. 10/04/2019

Dott. ANNALISA DI PAOLANTONIO

- Consigliere - PU

Dott. CATERINA MAROTTA

- Consigliere -

Dott. ROBERTO BELLE'

- Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 10214-2018 proposto da:

MD , elettivamente
 domiciliato in ROMA, VIA COLA DI RIENZO
 212, presso lo studio dell'avvocato
 FRANCESCO BRASCA, rappresentato e difeso
 dall'avvocato PIETRO SIVIGLIA;

- ricorrente -

2019
1424

contro

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE,
DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA C.F.
X , in persona del Ministro pro
tempore, UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER
X , in persona del legale
rappresentante pro tempore, e per la
DIREZIONE DIDATTICA X

, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentati
e difesi dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO
STATO presso i cui Uffici domiciliano in
ROMA, ALLA VIA DEI PORTOGHESI 12, ope
legis;

- **controricorrenti** -

avverso la sentenza n. 815/2017 della
CORTE D'APPELLO di TORINO, depositata il
30/10/2017 R.G.N. 134/2017;

udita la relazione della causa svolta
nella pubblica udienza del 10/04/2019 dal
Consigliere Dott. ROBERTO BELLE';

udito il P.M. in persona del Sostituto
Procuratore Generale Dott. RITA
SANLORENZO, che ha concluso per il
rigetto del ricorso;

M

R

udito l'Avvocato ANTONINO MARGANI per

delega Avvocato PIETRO SIVIGLIA;

udito l'Avvocato LUIGI SIMEOLI.

Cassazione.net

[Handwritten signature]

FATTI DI CAUSA

1. La Corte d'Appello di Torino ha respinto l'appello proposto da DM avverso la sentenza del Tribunale di Alessandria con cui era stata rigettata l'impugnativa del licenziamento, senza preventivo avvio della procedura disciplinare, intimato nei suoi confronti per avere reso dichiarazioni mendaci in sede di autocertificazione, con riferimento alla dichiarata assenza di pregresse condanne penali, in relazione all'assunzione nel comparto scuola, come docente, per utile collocamento nelle graduatorie ad esaurimento e nell'ambito del piano straordinario delle assunzioni di cui all'art. 1, co. 98, lett. C, L. 105/2015.

La Corte riteneva, richiamando Cass. 23 settembre 2016, n. 18719, che la decadenza per non veridicità della dichiarazione sostitutiva resa si ponesse non come sanzione, ma quale effetto oggettivo dell'assenza dei requisiti richiesti e della non corrispondenza al vero della dichiarazione.

In particolare, riteneva che tale non veridicità giustificasse in sé il provvedimento adottato, posto che l'omessa dichiarazione delle pregresse condanne aveva l'effetto di non consentire alla P.A. una valutazione *ex ante* in ordine ai fatti di rilievo penale non dichiarati, mentre ogni questione sull'elemento soggettivo (dolo o colpa grave) rilevava semmai sotto altri profili, quali la verifica della sussistenza di un reato nel comportamento così tenuto.

2. Avverso la sentenza il M ha proposto ricorso per cassazione con due motivi, resistiti da controricorso del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo il ricorrente denuncia (art. 360 n. 3 c.p.c.) la violazione ed errata applicazione dell'art. 75 d.p.r. 445/2000, sostenendo che non sarebbe sufficiente una dichiarazione "oggettivamente" mendace, per l'applicazione della decadenza, ma dovrebbe verificarsi se il beneficio non sarebbe stato conseguito senza la predetta dichiarazione.

Con il secondo motivo egli censura la sentenza impugnata, ai sensi dell'art. 360 n. 5 c.p.c., per omessa valutazione di alcuni fatti di cui assume la decisività, consistenti nella risalenza nel tempo delle condanne non dichiarate, nell'intervenuta estinzione dei

reati e nelle risultanze negative, a riprova della sua buona fede, del certificato quale a lui rilasciato dal casellario.

2. I motivi vanno esaminati congiuntamente data la loro stretta connessione.

3. La Corte d'Appello ha ritenuto che, a fronte dell'oggettiva sussistenza di una dichiarazione fosse irrilevante accertare se le sentenze di condanna di cui era stata omessa la dichiarazione, a dire del ricorrente verificatasi a causa dell'errore indotto dal fatto che esse non fossero contemplate dal certificato penale da lui richiesto, risultassero «relative a fatti comunque di per sé non ostativi all'assunzione dell'impiego», in quanto comunque l'omessa indicazione ha «il grave effetto di non consentire proprio alla P.A. una valutazione *ex ante* in ordine alla gravità dei reati non dichiarati».

4. Il tema delle falsità documentali che si verificano al momento dell'accesso all'impiego pubblico coinvolge una pluralità di disposizioni coesistenti, di cui è necessario apprezzare la portata ed il rispettivo ambito.

L'art. 127 lett. d) d.p.r. 3/1957, in particolare, prevede che vi sia decadenza dall'impiego «quando sia accertato che l'impiego fu conseguito mediante la produzione di documenti falsi o viziati da invalidità non sanabile».

L'art. 75 d.p.r. 445/2000, rispetto alle dichiarazioni sostitutive, prevede invece che la «non veridicità del contenuto» comporti la decadenza del dichiarante « dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera».

Si tratta in entrambi i casi di fattispecie in cui l'effetto caducatorio è delineato come tale da determinarsi, senza margini di apprezzamento discrezionale per la P.A. e per il solo fatto oggettivo della falsità.

Al contempo, la disciplina del rapporto di impiego pubblico privatizzato prevede che siano causa di licenziamento «*le falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero di progressioni di carriera*» (art. 55-*quater* lett. d d. lgs. 165/2001), delineando in questo caso una vera propria sanzione disciplinare, come tale assoggettata non solo al relativo procedimento applicativo (art. 55-*bis* d. lgs 165/2001), ma anche alla regola della proporzione della misura rispetto al concreto atteggiarsi dell'infrazione nella singola vicenda (Cass. 24 agosto 2016, n. 17304).

Situazioni apparentemente identiche (falsità di documenti o di dichiarazioni rese in vista dell'assunzione) parrebbero quindi destinatarie di discipline differenziate

(decadenza di diritto/licenziamento previo procedimento disciplinare), il che chiaramente impone un più approfondito apprezzamento giuridico.

5. In proposito si può intanto osservare che gli artt. 127 lett d) e l'art. 75 fanno riferimento alla derivazione causale certa dell'accesso all'impiego dai documenti o dalle dichiarazioni false prodotte: la decadenza si ha infatti quando «l'impiego fu conseguito» in base ai documenti falsi, afferma l'art. 127 cit., così come l'art. 75 cit. parla di benefici «consequenti» al provvedimento emanato in base a dichiarazione non veritiera.

5.1 D'altra parte, come precisato da Corte Costituzionale 27 luglio 2007, n. 329 (v. anche Consiglio di Stato, sez. III, 20 aprile 2018, n. 2399) l'art. 127 lett d) attiene all'ambito dei «*procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro*» richiamati dall'art. 2, co. 1 lett c n. 4 L. 421/1992 ed analogo inquadramento deve ricevere, in specifico riferimento alle dichiarazioni sostitutive, l'art. 75 d.p.r. 445/2000 ove applicato in ambito di assunzioni.

Rispetto ai procedimenti di accesso all'impiego di cui al citato art. 2, l'art. 69 d. lgs 165/2001 fa salva, anche in regime di lavoro pubblico privatizzato, la disciplina di fonte legale ed esclude l'intervento della contrattazione collettiva, a riprova del trattarsi di aspetti che si riportano ad una disciplina inderogabile.

5.2 Se ne può desumere che, allorquando la legge (o anche un bando di concorso, purché non in contrasto con la legge), rispetto ad un certo requisito, tra cui quello relativo alle pregresse condanne penali, stabilisca una regola certa di incompatibilità con l'accesso al pubblico impiego, la decadenza operi di diritto, al di fuori di un procedimento disciplinare, quale effetto del manifestarsi di un vizio "genetico" del contratto.

Il tutto secondo un inquadramento che manifesta linearità rispetto alla ricostruzione delle relazioni tra procedimenti di scelta del dipendente da parte della P.A. e rapporto di lavoro quale impostata da questa Corte di legittimità, allorquando si è reiteratamente sostenuto che l'atto con il quale l'amministrazione revochi un'assunzione o un incarico a seguito dell'annullamento della procedura concorsuale o dell'inosservanza dell'ordine di graduatoria «*equivale alla condotta del contraente che non osservi il contratto stipulato ritenendolo inefficace perché affetto da nullità, trattandosi di un comportamento con cui si fa valere l'assenza di un vincolo contrattuale*» (Cass. nn. 8328/2010, 19626/2015, 13800/2017, 7054/2018, 194/2019), ovvero sia, secondo un più risalente ma pur sempre valido precedente, la

decadenza in questi casi va apprezzata «semplicemente in termini di rifiuto dell'amministrazione scolastica di continuare a dare esecuzione al rapporto di lavoro a causa della nullità del contratto per violazione di norma imperativa» (Cass. 13150/2006).

5.3 La *ratio* delle norme in esame non è dunque quella di perseguire con misura indiscriminata qualsiasi falsità e del resto questa Corte (Cass. 23 settembre 2016, n. 18719), nel ritenere che «la non veridicità della dichiarazione sostitutiva presentata alla P.A. comporta la decadenza dai benefici eventualmente conseguiti, ai sensi dell'art. 75 del d.P.R. n. 445 del 2000» ha avuto cura di precisare che ciò costituiva «effetto dell'assenza, successivamente accertata, dei requisiti richiesti» per tali evidentemente intendendosi i requisiti sostanziali che le dichiarazioni sono chiamate ad attestare. In senso non dissimile, nella giurisprudenza amministrativa, v. Consiglio di Stato, sez. V, 13 novembre 2015, n. 5192.

La tutela dell'affidamento della P.A. rispetto alle autocertificazioni, su cui fa leva la Corte territoriale al fine di escludere la rilevanza dell'accertamento in concreto dell'incidenza che quanto erroneamente dichiarato o taciuto, non può infatti giungere, pena l'intollerabile rinuncia ad un confacente rapporto di adeguatezza col caso concreto (v. Corte Costituzionale 329/2007, cit.), fino al punto di determinare la necessaria caducazione di un rapporto di lavoro rispetto al quale l'erroneità o l'insufficienza dichiarativa non siano con certezza influenti sotto il profilo del diritto sostanziale.

Sicché è solo la falsità sui dati sicuramente decisivi per l'assunzione che comporterà la decadenza, senza possibilità di qualsivoglia valutazione di diverso tipo.

6, Ciò consente di impostare su tale base la portata differenziale dell'art. 55-*quater* d. lgs. 165/2001, norma che, come detto, per i falsi documentali e dichiarativi resi in relazione all'accesso al pubblico impiego prevede il licenziamento ma quale effetto di procedimento disciplinare e quindi previa valutazione di gravità dell'accaduto.

Per esclusione rispetto ai casi regolati dagli artt. 127 lett d) e 75 citt. come vizi genetici e quindi causa di nullità, la legge, allorquando tali falsità non riguardino circostanza certamente ostative al rapporto, tratta le falsità come vizi "funzionali", dando rilievo ad esse, a rapporto instaurato e quindi *ex post*, come ragioni di risoluzione.

Ciò è anche in questo caso evidenziato dal diverso tenore letterale della disposizione, che non fa riferimento, come le altre norme sopra esaminate, al nesso

causale certo tra irregolarità documentale e conseguimento dell'impiego, quanto piuttosto al verificarsi di essa, più genericamente, «ai fini ed in occasione» dell'instaurazione del rapporto.

Pertanto, una volta instaurato il rapporto esse, in quanto inidonee a determinare di per sé sole la nullità del contratto, rileveranno solo in quanto, per la loro gravità (natura del dato sottaciuto o manifestato erroneamente; circostanze della dichiarazione erronea; sopravvenire o meno di un rapporto duraturo che renda meno rilevante quanto originariamente accaduto etc.), siano tali da comportare, in un giudizio concreto di proporzionalità, la lesione, pur apprezzata *ex post*, del vincolo fiduciario.

7. Ampliando ulteriormente il ragionamento, può dirsi che le norme esaminate, sebbene afferiscano tutte alla tutela del buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.), in una logica anche di salvaguardia rispetto a comportamenti sleali di chi intenda accedere al pubblico impiego (art. 98 Cost.), declinano tuttavia tali interessi con modalità diverse, in modo peraltro non incoerente.

Le norme decadenziali sui requisiti di accesso e sulla loro carenza (art. 127 lett d e 75 citt.) si ispirano infatti ad una logica di rigorosa legalità, destinata necessariamente ad operare allorché i requisiti falsamente indicati siano necessariamente ed in ogni caso ostativi all'accesso all'impiego pubblico.

Viceversa la norma sul licenziamento (art. 55-*quater* lett. d), nei casi in cui i profili cui attiene la falsità documentale o dichiarativa non sono necessariamente ostativi all'instaurazione del rapporto, opera sul piano di un apprezzamento più duttile, evidentemente sollecitato anche dal fatto che comunque un rapporto è stato instaurato.

Pur dovendosi sottolineare come, anche in quest'ultimo caso la previsione espressa dell'ipotesi come causa di licenziamento evidenzia la necessità che il verificarsi oggettivo di falsità sia seriamente valutato dalla P.A., secondo un assetto rispetto al quale questa Corte ha significativamente delineato oneri probatori anche a carico del lavoratore raggiunto dalla relativa contestazione disciplinare, al fine di comprovare la propria buona fede (Cass. 24 agosto 2016, n. 17304).

8. Da quanto precede deriva che non può ritenersi corretta l'affermazione della Corte d'Appello in merito all'irrilevanza dell'accertamento in ordine alla decisività della falsa dichiarazione rispetto all'assunzione, in quanto, rispetto al caso delle condanne penali pregresse, la decadenza *ex lege*, al di fuori dal procedimento disciplinare, può

trovare applicazione solo se la dichiarazione mendace riguardi condanne che non avrebbero in ogni caso consentito l'instaurazione del rapporto di pubblico impiego.

Mentre, in caso contrario, l'adozione della misura attraverso un provvedimento di mera decadenza è da considerare non legittima, dovendo semmai la P.A. procedere nelle forme disciplinari, previa valutazione della gravità concreta dell'accaduto.

Il corrispondente accertamento va rimesso al giudice del merito, il quale riesaminerà la controversia adeguandosi, per quanto attiene alla questione fatta oggetto del giudizio di legittimità, a quanto sopra precisato.

Va da sé, infine, l'infondatezza delle eccezioni di inammissibilità avanzate nel controricorso, atteso che le ragioni addotte non propongono una ricostruzione fattuale diversa da quella svolta dalla Corte d'Appello, ma una diversa impostazione giuridica della soluzione che deve governare il caso di specie.

9. Deve altresì affermarsi il seguente principio: *«Il determinarsi di falsi documentali (art. 127 lett. d d.p.r. 3/1957) o dichiarazioni non veritiere (art. 75 d.p.r. 445/2001) in occasione dell'accesso al pubblico impiego è causa di decadenza, per conseguente nullità del contratto, allorquando tali infedeltà comportino la carenza di un requisito che avrebbe in ogni caso impedito l'instaurazione del rapporto di lavoro con la P.A. Nelle altre ipotesi, le produzioni o dichiarazioni false effettuate in occasione o ai fini dell'assunzione possono comportare, una volta instaurato il rapporto, il licenziamento, ai sensi dell'art. 55-quater lett d), in esito al relativo procedimento disciplinare ed a condizione che, valutate tutte le circostanze del caso concreto, la misura risulti proporzionata rispetto alla gravità dei comportamenti tenuti».*

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso nei sensi di cui in motivazione, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'Appello di Torino, in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Roma, così deciso nelle camere di consiglio del 10.4.2019 e 18.6.2019.

Il Consigliere est.
dott. Roberto Bellè

Il Presidente
dott. Giuseppe Napoletano

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Donatella COLETTA
Depositato in Cancelleria



oggi, 11 LUG. 2019

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Donatella COLETTA