

## DIRITTO LAVORO

TRIBUNALE DI SASSARI, Sez. lavoro, 20 settembre 2012, n. 1051  
— ADAMI *Giudice monocratico* — G.M. (avv.ti Mastinu, Zedda e Enrico) c. Comune di Porto Torres (avv. Pintore).

**Lavoro - Lavoro pubblico - Dipendente pubblico - Falsa dichiarazione ai fini dell'instaurazione del rapporto di lavoro - Licenziamento senza preavviso - Legittimità.**

(D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, art. 55-bis e quater; d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, art. 69).

*L'accertamento della produzione da parte del pubblico dipendente di documenti falsi o comunque dell'utilizzo, da parte del medesimo, di mezzi fraudolenti ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro concreta un illecito disciplinare con conseguente legittimità del licenziamento ai sensi dell'art. 55-quater, comma 1°, del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 69 d.lgs. n. 150/2009 (1).*

(*Omissis*). — La domanda è infondata e non può trovare accoglimento per le considerazioni che seguono.

Preliminarmente devono ritenersi infondate le eccezioni formali inerenti la procedura disciplinare sollevate dal ricorrente e, come tali, devono essere disattese.

Il d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in esame, ha incisivamente innovato la disciplina del procedimento disciplinare e delle sanzioni disciplinari nel rapporto di lavoro pubblico, sostituendo l'art. 55 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165

(1) La nota segue a p. 161.

(art. 68) e introducendo nel medesimo *corpus* normativo gli artt. 55-*bis* 55-*novies* (art. 69) e abrogando l'art. 56 (art. 72).

Il fondamento della nuova disciplina in tema di responsabilità disciplinare deve ravvisarsi, da un lato (per quanto riguarda le norme attributive del potere disciplinare), nell'esigenza di assicurare il perseguimento dell'obiettivo di buon andamento ed efficienza, dell'amministrazione e, dall'altro lato (per quanto riguarda le norme regolanti il provvedimento disciplinare), nell'esigenza di assicurare il diritto di difesa del pubblico dipendente.

Dal combinato disposto dei commi 2° e 4° dell'art. 55-*bis*, come novellato, si evince che nell'ipotesi di irrogazione di sanzione disciplinare più grave della sospensione dal servizio con sospensione della retribuzione per più di dieci giorni, l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari deve, contestare l'addebito al dipendente entro il termine di 40 giorni dalla ricezione degli atti trasmessi dal responsabile della struttura o dalla data anteriore in cui l'ufficio abbia comunque avuto notizia dell'illecito; deve, poi, convocare il lavoratore con un preavviso di almeno 20 giorni ed emettere il provvedimento finale nei 120 giorni decorrenti dalla data della prima acquisizione della notizia dell'infrazione, anche se avvenuta da parte del responsabile della struttura, in cui il dipendente lavora. In sostanza, i termini sono raddoppiati (art. 55-*bis* comma 4°, d.lgs. *cit.*) rispetto ai casi in cui siano irrogate sanzioni disciplinari più lievi. (*Omissis*)

Ciò posto, nessuna delle violazioni dedotte dal ricorrente appare fondata.

Preliminarmente occorre sgombrare i dubbi sulla individuazione del momento di avvenuta conoscenza del fatto contestato al G.

Premesso che risulta in atti una comunicazione formale pervenuta all'ente in data 27 luglio 2010 (doc. 3 conv.), il ricorrente sostiene che tale momento debba individuarsi in un'epoca anteriore, ovvero sia alla data della notifica "all'amministrazione" del ricorso al TAR presentato dal C. (26 febbraio 2010) o del deposito di note nell'ambito del medesimo giudizio (24 marzo 2010). Facendone discendere quale conseguenza il superamento del termine di 40 giorni per la contestazione e del termine di 120 giorni per la conclusione del procedimento disciplinare.

Tale tesi, come già argomentato in sede cautelare, non può condividersi.

Deve ribadirsi, infatti, che venendo in rilievo una norma decadenziale, che collega al mancato rispetto del termine fissato la per-

dita del potere di esercitare il diritto dalla stessa previsto, è necessario che tale termine sia ancorato ad un momento certo che non può che individuarsi in un atto formale. E tale non può ritenersi né l'uno né l'altro degli atti sopra indicati.

Ciò per la ragione che la pubblica amministrazione è una struttura complessa ed impersonale che si articola in uffici ed organi istituzionalmente preposti alla conoscenza di fatti specifici e alla cura di interessi particolari. Ne deriva che non l'ente, nel suo complesso, ma solo l'ufficio disciplinare ha la capacità di valutare se un fatto, di cui sia venuto a formale conoscenza, abbia un rilievo disciplinare. In tale ottica, le norme che disciplinano i termini e le modalità del procedimento disciplinare sono dirette a sanzionare l'inerzia (non dell'amministrazione ma) del titolare del potere disciplinare.

Tale chiave di lettura appare l'unica rispondente ad un bilanciamento tra gli opposti interessi coinvolti ovvero il diritto di difesa del lavoratore, da un lato, e l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione, dall'altro.

Il riferimento alla "prima acquisizione della notizia dell'infrazione" va inteso non, come sostenuto dal ricorrente, in una accezione astratta ma concreta e, dunque, con il ricevimento della stessa da parte di un soggetto ben individuato.

Alla luce di tali principi e delle considerazioni sopra svolte, nel caso concreto l'azione disciplinare dell'amministrazione deve ritenersi tempestiva e rispettosa di tutti i termini del procedimento così come scanditi dalla nuova normativa.

In particolare, quanto alla asserita violazione del termine a difesa, deve rilevarsi come la rinnovazione della contestazione disciplinare, operata in data 2 settembre 2010, e la nuova convocazione, fissata per il successivo 24 settembre 2010 e, dunque, nel rispetto dei 20 giorni, debba ritenersi pienamente legittima posto che la stessa è intervenuta entro il termine di 40 giorni fissato a pena di decadenza per la contestazione.

Parimenti rispettato deve ritenersi il termine per la conclusione del procedimento atteso che il provvedimento finale (licenziamento) è intervenuto in data 29 settembre 2010 e, dunque, prima della scadenza dei 120 giorni decorrenti, per quanto sopra argomentato, dal 27 settembre 2010.

Del tutto irrilevante deve considerarsi, poi, l'eccezione di nullità della procedura e, di riflesso, del provvedimento finale, per essere stato mutato *in itinere* il responsabile del procedimento atteso che

la conseguenza prospettata dal ricorrente non trova alcun riscontro normativo.

Passando ora ad analizzare i profili sostanziali, ritiene questo giudice che il licenziamento intimato al G. sia legittimo in considerazione della sussistenza in concreto del fatto contestato e della rispondenza alle previsioni contrattuali.

È pacifico, in fatto, che il ricorrente sia stato licenziato per *"falsità dichiarative, commesse ai fini dell'instaurazione del rapporto di lavoro"*, consistite nell'aver falsamente attestato, nella domanda di partecipazione al concorso, il possesso di uno dei requisiti per l'ammissione ovvero sia per aver dichiarato, attraverso autocertificazione, di aver svolto servizio almeno quinquennale con incarichi dirigenziali o equiparati in amministrazioni pubbliche (doc. 19 ric.).

Ciò posto, quanto alla eccepita inapplicabilità della norma invocata dall'amministrazione al caso concreto, deve rilevarsi come l'inoperatività della stessa determina, comunque, la sussunzione del fatto concreto contestato al G. nella previsione contrattuale di cui all'art. 3 CCNL Comparto Regioni e Autonomie Locali, pacificamente applicato al rapporto. Tale norma prevede, infatti, l'irrogazione della sanzione del licenziamento in caso di accertamento che l'impiego fu conseguito mediante la produzione di documenti falsi e, comunque, con mezzi fraudolenti ovvero che la sottoscrizione del contratto individuale di lavoro avvenne a seguito della presentazione di documenti falsi.

Ora, il ricorrente assume l'insussistenza della falsità imputatagli sul presupposto del possesso del requisito richiesto dal bando di concorso, ovvero sia, di aver ricoperto incarichi dirigenziali presso amministrazioni pubbliche per almeno cinque anni, in considerazione: a) del contenuto oggettivo delle mansioni svolte (identiche a quelle dei dirigenti di ruolo e per lo stesso numero di ore); b) della dizione di incarico dirigenziale contenuta nei cedolini paga; c) del contenuto degli ordini di servizio ove veniva qualificato come dirigente aziendale; d) della sussistenza, nel ruolo della USL, di un posto vacante di dirigente; e) del suo inserimento stabile nei turni di reperibilità unitamente al personale dirigenziale nel PEM; f) della circostanza che il bando richiedeva di aver ricoperto incarichi dirigenziali o equiparati.

Assume, inoltre, l'insussistenza del fatto addebitato, ritenendolo al più qualificabile come comportamento colposo, come tale inidoneo a giustificare il provvedimento espulsivo impugnato. In proposito rileva l'assenza del dolo in quanto il ricorrente non *"avrebbe*

*scientemente e consapevolmente dichiarato il falso con il fine specifico di ottenere un'utilità altrimenti non spettante. Ciò che si rimprovera al Dott. G. non è dunque di avere sbagliato nell'intendere la consistenza dei propri titoli di servizio precedente all'assunzione bensì di aver mentito sapendo di mentire. Non dunque una mera rappresentazione di fatti difforme dalla realtà, ma un doloso e ben finalizzato mendacio" (cfr. p. 7 e 8 del ric.).*

Ebbene, esclusa ogni efficacia vincolante dell'accertamento in sede penale dei fatti materiali oggetto di quel procedimento, nei limiti fissati dall'art. 654 c.p.p., deve affermarsi l'autonomia di giudizio e di valutazione del giudice del lavoro – fuori dalle ipotesi di pregiudizialità penale – degli elementi di prova tratti dal procedimento penale a carico del lavoratore ai fini della decisione in punto di legittimità del licenziamento.

Fermo restando che, nell'esercizio dei propri poteri di valutazione della condotta delle parti e del materiale probatorio acquisito agli atti il giudice può, *ex art. 116 c.p.c.*, procedere ad un suo libero apprezzamento, ponendo le risultanze del procedimento penale a confronto con gli altri elementi di prova emersi nel giudizio.

Tuttavia nell'ambito di tale complessa opera di valutazione ed apprezzamento della condotta del lavoratore e dell'accertamento della sussistenza di una giusta causa di recesso, il giudice civile deve muovere dall'applicazione dei principi civilistici dovendo ritenersi preclusa una trasposizione secca dei concetti e principi propri dell'ordinamento penale in quello civile. La diversità dei due ordinamenti impone al giudice di adeguare ed adattare i concetti che di volta in volta vengono in considerazione interpretandoli secondo le regole proprie della branca del diritto in cui sono destinati a trovare applicazione tenendo conto della *ratio* e dello scopo perseguito dal legislatore.

In tale ottica, la definizione del concetto di "falso" nell'accezione civilistica non può mutarsi da quello di falso penalmente rilevante, venendo in rilievo, a ben vedere, due concetti ontologicamente diversi e non sovrapponibili. Ed invero, mentre ai fini dell'integrazione del reato di falso è necessario il dolo, nell'accezione civilistica è sufficiente che sia accertata la non corrispondenza al vero delle attestazioni rese su un piano oggettivo rimanendo sullo sfondo l'atteggiamento psicologico dell'autore della falsità essendo sufficiente la colpa. (*Omissis*)

Nel caso di specie, è provato che il G. non fosse in possesso dei requisiti previsti dal bando di concorso per l'accesso alla procedura

selettiva, non avendo egli ricoperto effettivamente incarichi dirigenziali o equiparati in amministrazioni pubbliche per un periodo non inferiore a cinque anni.

La convinzione del giudicante muove dalla nozione legale di dirigente pubblico offerta dall'art. 19 del d.lgs. 165/2001.

Dalla documentazione prodotta, e in particolare dai contratti sui quali il ricorrente ha fondato la propria positiva dichiarazione, emerge, con tutta evidenza, la diversa natura degli incarichi dallo stesso ricoperti non riconducibili, in alcun modo, ad un ruolo dirigenziale, intendendosi per tale, la attribuzione di funzioni apicali, ovvero comunque di incarichi specialistici con assunzione di responsabilità e rappresentanza dell'ente e di autonomia operativa e decisionale.

A riprova di ciò è sufficiente analizzare il contratto del 28 marzo 2000 che al punto 1) definisce l'oggetto dell'incarico in termini di "consulenza" e prosegue, nel dettaglio, prevedendo che "il dr. G. opererà nel rispetto scrupoloso delle disposizioni tecnico-applicative che verranno impartite dal responsabile del P.M.P. ovvero dell'Area cui verrà assegnato". Così anche nel contratto del 23 febbraio 2006 si precisa la natura del rapporto che andrà ad instaurarsi tra le parti prevedendo che "i tempi e le modalità delle prestazioni saranno stati concordemente stabiliti in base alle necessità ed esigenze organizzative del P.M.P. ferma l'assenza di vincoli di subordinazione...".

Il contenuto delle obbligazioni contrattuali, come sopra delineate, vale anche ad escludere la "equiparazione" prospettata dal ricorrente rispetto ad un incarico di natura dirigenziale.

Appare chiaro, allora, che nel momento in cui il G. ha autocertificato il possesso del requisito previsto dal bando di concorso "di aver svolto servizio almeno quinquennale con incarichi dirigenziali o equiparati in amministrazioni pubbliche", ha attestato un fatto non corrispondente al vero avendo documentato precedenti esperienze lavorative che, per le considerazioni sopra espresse, non sono equiparabili ad un incarico dirigenziale. Nessun dubbio può porsi, poi, in ordine alla causalità tra la falsa attestazione e l'assunzione, atteso che in mancanza della pregressa anzianità di servizio in ruoli dirigenziali o equiparati, l'amministrazione non si sarebbe determinata alla stipula del contratto di lavoro.

Il comportamento del G., sotto il profilo soggettivo, assume rilevanza in merito alla proporzionalità della sanzione. Deve ritenersi,

infatti, esigibile che egli, in quanto soggetto in possesso delle adeguate conoscenze, al momento della presentazione della domanda, proprio in considerazione della delicatezza e delle responsabilità connesse all'incarico cui aspirava, avesse condotto un accertamento effettivo e non superficiale nel merito delle dichiarazioni che andava a rendere, alla luce dei principi della diligenza qualificata (art. 1176, comma 2°, c.c.). (*Omissis*)

(1) **Licenziamento del pubblico dipendente per falsità documentale ai fini dell'instaurazione del rapporto.**

1. La vicenda esaminata e decisa dal Giudice del lavoro del Tribunale di Sassari con la sentenza oggetto della presente nota riguardava il licenziamento, da parte di un Comune, di un dipendente che aveva superato il concorso pubblico per l'assunzione come dirigente utilizzando un'autocertificazione attestante lo svolgimento, da parte sua, per oltre 5 anni, di funzioni di dirigente presso un'altra amministrazione; dichiarazione che, a posteriori, il Comune aveva ritenuta falsa.

Il licenziamento veniva tempestivamente impugnato dal lavoratore con ricorso al Giudice del lavoro eccependo, preliminarmente, la violazione delle norme che disciplinano i procedimenti disciplinari a carico dei pubblici dipendenti e, conseguentemente, la violazione dei diritti di difesa e, nel merito, l'insussistenza del fatto addebitato che non era, comunque, qualificabile come falso ma, al massimo, come comportamento colposo.

Istruita la causa con produzioni documentali, il Giudice, con un'ampia e dettagliata motivazione, disattendeva tutte le eccezioni formulate dal ricorrente, confermando la legittimità del licenziamento.

2. La vertenza in esame era, a dire il vero, assai complessa.

Di difficile soluzione erano anzitutto i problemi sollevati dal ricorrente sotto il profilo procedurale, riguardanti la pretesa intempestività della contestazione disciplinare, la pretesa insufficienza dei termini concessigli per fornire le sue giustificazioni e la pretesa illegittimità della sostituzione, nel corso del procedimento, del responsabile della procedura. Carenze dalle quali il ricorrente faceva dipendere la decadenza dall'esercizio del potere disciplinare da parte dell'amministrazione.

Ciò premesso va osservato che, in base al disposto dell'art. 55-*bis* d.lgs. n. 165/2001 (come modificato dal d.lgs. n. 150/2009), la contestazione al pubblico dipendente di una infrazione disciplinare va effettuata – a pena di decadenza – entro 40 giorni o dalla ricezione da parte dell'ufficio degli atti o, comunque, dalla "prima acquisizione della notizia". Al dipendente deve essere concesso un termine a difesa di almeno venti giorni.

Secondo il ricorrente, anzitutto, il licenziamento non poteva essere legittimamente irrogato in quanto il comportamento oggetto di contestazione si era verificato in data antecedente all'entrata in vigore della norma che lo aveva intro-

dotta (d.lgs. n. 150/2009). In secondo luogo, sempre secondo il ricorrente, il termine per la contestazione aveva iniziato a decorrere dalla notifica al Comune del ricorso al TAR promosso dal concorrente classificatosi al secondo posto o, quanto meno, dal giorno del conferimento, da parte del Comune ad un legale dell'incarico di resistere al ricorso; con la conseguenza che il termine predetto doveva ritenersi abbondantemente scaduto. Inoltre, dato che il termine a difesa di venti giorni deve ritenersi inderogabile, e dato che erano stati concessi al dipendente solo diciotto giorni, doveva ritenersi che il Comune fosse decaduto dal potere di irrogare la sanzione disciplinare "de qua". Irregolarità alle quali, secondo il ricorrente, si aggiungeva il fatto che lo stesso Comune aveva illegittimamente sostituito il responsabile del procedimento, nel corso della procedura, oltretutto con un soggetto, il Segretario generale, strettamente legato al Sindaco e, quindi, non imparziale.

Sia il Comune che il Giudice che ha pronunciato la sentenza in esame sono stati di diverso avviso. In particolare, nella sentenza si è affermato che il comportamento contestato si era verificato dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150; che il termine per la contestazione decorreva solo dal momento della conoscenza del fatto da parte dell'"ufficio disciplinare" dell'ente; che, comunque, il procedimento era stato riproposto e concluso nel rispetto dei termini; che nulla impediva ad esso Comune di cambiare il responsabile del procedimento.

Affermazioni contestate dal ricorrente, le cui eccezioni sull'intempestività della contestazione e sulla violazione del termine a difesa parrebbero fondate.

Non sembra invece fondata l'eccezione relativa alla inapplicabilità del d.lgs. n. 150/2009, mentre incerta pare la fondatezza dell'eccezione relativa alla sostituzione del responsabile del procedimento. Se è vero, infatti, che le norme del procedimento amministrativo riguardanti la nomina del responsabile del procedimento (1) non escludono la possibilità che lo stesso possa essere sostituito, come affermato dal Consiglio di Stato con una recente decisione (2), è anche vero che, in osservanza del principio della legittimità e dell'imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), la sostituzione del responsabile del procedimento nel corso della procedura non dovrebbe essere disposta se non per gravi motivi e sulla base di una adeguata motivazione.

3. In relazione al merito della controversia, premesso che, in base al disposto dell'art. 55-*quater*, comma 1°, del d.lgs. n. 165/2001 (come modificato dal d.lgs. n. 150/2009), "si applica la sanzione disciplinare del licenziamento" al pubblico dipendente che si sia reso responsabile, fra l'altro, di "falsità documentali o dichiarative commesse ai fini o in occasione dell'instaurazione del rapporto di lavoro...", era necessario stabilire, anzitutto, se l'autocertificazione presentata dal ricorrente, in virtù della quale quest'ultimo aveva potuto partecipare al concorso pubblico relativo a un posto di dirigente (nel quale si era classificato al primo posto) concretasse una ipotesi di falso, come ritenuto dal Comune, oppure no.

(1) Cfr. art. 5 ss. l. 7 agosto 1990, n. 241.

(2) Cfr. Cons. St., IV, 26 gennaio 2012, n. 351.



Più in particolare, ammesso che quanto affermato nella autocertificazione, come sostenuto dal Comune non rispondesse al vero, occorre stabilire se il termine "falsità" che, in base alla norma in esame, legittima il licenziamento, debba essere interpretato – come sostenuto dal ricorrente – sulla base dei principi penalistici, con la conseguente necessità della sussistenza di un comportamento doloso, ovvero – come ritenuto dal Comune – nell'accezione civilistica del termine, secondo cui sarebbe sufficiente a concretare la falsità la semplice non corrispondenza al vero della attestazione.

Partendo da quest'ultimo problema sembra doversi ritenere fondata la tesi del Comune, secondo cui, come si è detto, il concetto di falsità ai fini della norma in esame deve essere inteso nell'accezione civilistica di non corrispondenza al vero.

Ben più ardua è la soluzione del primo quesito, dato che, leggendo gli atti, parrebbe che il ricorrente, nella dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, più che di una menzogna, si sia reso responsabile di una "mezza bugia", non potendosi escludere che lo stesso possa anche essere caduto in un equivoco; per cui il provvedimento assunto a suo carico potrebbe anche ritenersi eccessivamente severo. Non bisogna, peraltro, dimenticare che la giurisprudenza amministrativa, in una recente decisione (3), adottata in relazione ad un caso analogo, anche se non identico, a quello che ci occupa, ha mostrato estrema severità, affermando che *"La presentazione di una dichiarazione falsa in una procedura concorsuale per l'assunzione in ruolo rappresenta un fatto grave che giustifica il provvedimento di esclusione dal concorso.....; tale comportamento, infatti, è capace di minare in radice il rapporto di lavoro da instaurare non potendo l'amministrazione essere tenuta a utilizzare le prestazioni lavorative di un soggetto che non dà affidamento di correttezza e di rispetto delle regole (anche penali)."*

CARLO DORE

(3) Cfr. Tar Sardegna, 25 novembre 2011, n. 1138.

CARLO DORE

104

*LICENZIAMENTO DEL PUBBLICO DIPENDENTE PER FALSITÀ  
DOCUMENTALE AI FINI DELL'INSTAURAZIONE  
DEL RAPPORTO*

*(estratto da)*

**RIVISTA  
GIURIDICA  
SARDA**

**1-2013**

Anno XXVIII

Gennaio-Aprile - Pubblicazione quadrimestrale

**EDIZIONI AV**