

ELEZIONI: Corte di Cassazione civile, Sezione Prima, Ordinanza 18 dicembre 2023 n. 35304 in Il Foro Italiano, n. 3/2024, pag. 923 con Nota di richiami

1. Elezioni — Consiglio regionale — Cause d'ineleggibilità — Dipendenti civili con funzioni di direttore generale o equiparate — Dirigenti scolastici — Esclusione d'ineleggibilità a consigliere regionale -Ragioni.

1. Per i dirigenti scolastici, le cui attribuzioni nel complesso non eccedono l'ambito dell'organizzazione e dell'attività del singolo istituto scolastico, non opera la causa d'ineleggibilità a consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale prevista dall'art. 2, comma 1, n. 1, l. 23 aprile 1981 n. 154.

In tema di elezione dei consigli regionali, non sussiste per i dirigenti scolastici la causa di ineleggibilità per i dipendenti civili dello Stato che svolgano le funzioni di direttore generale o equiparate o superiori, in quanto le funzioni di questi ultimi, ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 165 del 2001, attengono al raccordo tra le direttive impartite dal Ministro nell'esercizio della funzione d'indirizzo politico e programmazione e l'attività amministrativa svolta dai singoli uffici e direzioni in cui si articola la struttura ministeriale, mentre i dirigenti scolastici sono esclusi da funzioni apicali, limitandosi all'espletamento dei compiti specificamente demandati alle istituzioni scolastiche, nell'ambito dell'autonomia organizzativa, didattica e finanziaria ad esse riconosciuta.

Ragioni della decisione

1. – Con il primo motivo d'impugnazione, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 132 c.p.c. e dell'art. 111 Cost., sostenendo che, nell'escludere l'applicabilità dell'art. 2, comma 1, n. 1, l. n. 154 del 1981, la corte territoriale ha fatto ricorso ad una motivazione meramente apparente, avendo preso in esame soltanto le funzioni dei dirigenti generali, senza tenere conto del riferimento della norma a quelle equiparate.

1.1. – Il motivo è infondato.

Ai fini dell'esclusione della causa d'ineleggibilità, la sentenza impugnata non si è affatto limitata ad individuare le funzioni attribuite dall'art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001 ai dirigenti generali, ma le ha poste a confronto con quelle spettanti ai dirigenti scolastici ai sensi dell'art. 25 medesimo decreto, ponendo in risalto la portata più limitata di queste ultime, ritenute non equiparabili alle prime, in quanto non attinenti al raccordo tra le direttive impartite dal ministro nell'esercizio della funzione d'indirizzo politico e programmazione e l'attività amministrativa svolta dai singoli uffici e direzioni in cui si articola la struttura ministeriale, ma all'espletamento dei compiti specificamente demandati alle istituzioni scolastiche, nell'ambito dell'autonomia organizzativa, didattica e finanziaria alle stesse riconosciuta.

Tale comparazione, accompagnata dalla sottolineatura della posizione di sottordinazione dei dirigenti scolastici, in contrapposizione a quella di vertice spettante ai dirigenti generali, deve ritenersi più che sufficiente ai fini dell'adempimento dell'obbligo di motivazione imposto dall'art. 132, comma 2, c.p.c. e dall'art. 118 disp. att. c.p.c., consentendo, nella sua completezza e

logicità, di ricostruire agevolmente il percorso logico-giuridico seguito per giungere alla decisione, ed attingendo quindi la soglia del minimo costituzionale prescritto dall'art. 111, comma 6, Cost., per la cui violazione è necessario, come più volte affermato dalla giurisprudenza di legittimità, che la motivazione risulti assolutamente inesistente sotto il profilo materiale e grafico, oppure meramente apparente, perplessa o oggettivamente incomprensibile, oppure caratterizzata da argomentazioni manifestamente contraddittorie, in quanto tra loro logicamente inconciliabili (cfr. ex plurimis, Cass., sez. un., 7 aprile 2014, n. 8053, Foro it., 2015, I, 209; 3 marzo 2022, n. 7090, ForoPlus; 25 settembre 2018, n. 22598, Foro it., Rep. 2018, voce Cassazione civile, n. 52).

2. – Con il secondo motivo, il ricorrente deduce la violazione e la falsa applicazione dell'art. 2, comma 1, n. 1, l. n. 154 del 1981, dell'art. 12 disp. prel. c.c., degli art. 19 e 25 d.leg. n. 165 del 2001, della l. 15 marzo 1997 n. 59, del d.leg. 6 marzo 1998 n. 59, del d.p.r. 8 marzo 1999 n. 275, del d.m. 1° febbraio 2001 n. 44, della l. 3 luglio 2017 n. 105, del d.m. 28 agosto 2018 n. 129, dei c.c.n.l. del 26 maggio 1999, del 19 maggio 2010, dell'11 aprile 2006, del 15 aprile 2010 e dell'8 luglio 2019 e del c.c.n.q. 3 agosto 2021, osservando che, nell'escludere la sussistenza della causa d'ineleggibilità, la sentenza impugnata non ha tenuto conto del tenore letterale e della ratio dell'art. 2, comma 1, n. 1, l. n. 154 del 1981. Premesso che, nell'individuare le categorie equiparate ai direttori generali, tale disposizione non fa alcun cenno alla carica, al ruolo o alla fascia, ma solo alle funzioni svolte, afferma che tale formulazione, rispondente all'esigenza di estendere l'ineleggibilità a situazioni nelle quali sussista un'effettiva possibilità di strumentalizzazione della propria posizione a fini elettorali, impone di attribuire rilievo alle funzioni concretamente svolte, anziché alle caratteristiche organizzative degli uffici. Sostiene che, con particolare riguardo all'ordinamento scolastico, essa impone di tener conto della specialità della figura del dirigente, quale organo dell'amministrazione statale ed al tempo stesso organo di vertice di un'istituzione funzionalmente e giuridicamente autonoma, dotato di compiti che non si esauriscono nei profili gestionali ed amministrativi, ma si estendono a quelli didattici ed educativi. Aggiunge che, nel valutare la potenziale alterazione della par condicio tra i candidati, occorre tener conto anche delle ingenti risorse economiche che il dirigente scolastico è chiamato a gestire nell'affidamento di contratti pubblici, nonché dell'estensione territoriale del comprensorio scolastico e della consistenza della relativa popolazione, le quali operano come fattori di moltiplicazione del consenso.

2.1. – Il motivo è infondato.

Premesso che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa del ricorrente, la disciplina delle funzioni dirigenziali introdotta dal d.leg. n. 165 del 2001 non ha comportato affatto il

superamento dell'articolazione in fasce, espressamente prevista dagli art. 15 e 23, i quali dispongono la suddivisione del ruolo dei dirigenti in due fasce distinte, per le quali gli art. 28 e 28 bis prevedono differenti modalità di accesso, si osserva che gli art. 16 e 17 medesimo decreto enumerano separatamente le funzioni spettanti ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali da quelle assegnate agli altri dirigenti: a quest'ultima distinzione, e non già a quella per fasce, ha fatto correttamente riferimento la sentenza impugnata, la quale, nell'interpretare la locuzione «dipendenti dello Stato che svolgano le funzioni di direttore generale o equiparate o superiori», adoperata dal legislatore nell'art. 2, comma 1, n. 1, l. n. 154 del 1981, ha posto a confronto la disposizione di cui all'art. 16 con quella di cui all'art. 25, che individua le funzioni dei dirigenti scolastici, concludendo che, anche a voler tenere conto della specificità del modello organizzativo dell'ufficio e del complesso di attribuzioni riconosciute alla dirigenza scolastica dalla contrattazione collettiva, le funzioni del dirigente scolastico non integrano con pienezza i compiti e le funzioni tipiche del dirigente degli uffici dirigenziali generali, in considerazione della complessità dell'attività materiale connessa alle funzioni apicali attribuite a quest'ultimo. Non può ritenersi pertanto pertinente il richiamo della difesa del ricorrente ad una pronuncia del giudice amministrativo di secondo grado che, in riferimento alla nomina a consigliere di Stato di un dirigente di prima fascia non appartenente ai ruoli dell'amministrazione dello Stato, ha ritenuto che l'individuazione dei soggetti equiparati ai dirigenti generali dei ministeri, ai sensi dell'art. 19, comma 1, n. 2, l. 27 aprile 1982 n. 186, non debba aver luogo attraverso il confronto tra strutture organizzative dissimili per natura, origini, funzioni e livello di autonomia, ma in base al riscontro dei compiti e delle funzioni effettivamente svolti (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 23 marzo 2022, n. 2142, ForoPlus). Indipendentemente dalla diversità della fattispecie presa in esame da tale pronuncia, il criterio di valutazione adottato dalla sentenza impugnata corrisponde proprio a quello individuato dal giudice amministrativo, avendo la corte d'appello posto a confronto le funzioni attribuite ai dirigenti scolastici con quelle spettanti ai dirigenti generali, delle quali ha rilevato la maggiore ampiezza, ed avendo conferito rilievo alla dimensione regionale del ruolo nel quale i primi sono inquadrati e alla diversità dei rispettivi ambiti operativi al solo scopo di evidenziare la portata più ridotta dei compiti assegnati ai dirigenti scolastici. Tale interpretazione trova conferma nella giurisprudenza di legittimità richiamata dalla corte d'appello, la quale, nel procedere alla comparazione delle medesime disposizioni, ha evidenziato come il contenuto dell'autonomia organizzativa e didattica riconosciuta agli istituti scolastici che abbiano conseguito la personalità giuridica debba essere individuato sulla base delle definizioni riportate nei commi 8 e 9 dell'art. 21 d.leg. 15 marzo 1997 n. 59, richiamato dal comma 1 dell'art. 25 d.leg. n. 165 del 2001, i quali attribuiscono ai dirigenti scolastici funzioni decisamente più

ridotte di quelle spettanti ai dirigenti generali, sottoponendone inoltre l'operato al controllo di un nucleo di valutazione istituito presso l'amministrazione scolastica generale, e presieduto da un dirigente, che deve procedere alla verifica dei risultati conseguiti (cfr. Cass. 17 marzo 2009, n. 6460, Foro it., Rep. 2009, voce Istruzione pubblica, n. 135; nel medesimo senso, successivamente, Cass. 5 novembre 2021, n. 32166, id., Rep. 2021, voce cit., n. 147).

Il diverso livello delle funzioni spettanti ai dirigenti scolastici rispetto a quello delle funzioni attribuite ai dirigenti generali e il conseguente minor rischio che l'influenza connessa all'esercizio delle stesse possa comportare una alterazione della par condicio tra i candidati, la cui salvaguardia costituisce la ratio della causa d'ineleggibilità prevista dall'art. 2, comma 1, n. 1, l. n. 154 del 1981, emergono d'altronde con palmare evidenza se solo si tiene conto della posizione di vertice ricoperta dalle altre figure alle quali i dirigenti generali sono parificati dalla predetta disposizione (il capo e i vicecapi della polizia, gli ispettori generali di pubblica sicurezza che prestano servizio presso il ministero dell'interno ed i capi di gabinetto dei ministri), della appartenenza delle stesse alle amministrazioni centrali dello Stato e dell'ampiezza e incisività delle rispettive funzioni, riferibili all'intera sfera di competenza delle strutture ministeriali alle quali sono preposte. Rispetto a tali funzioni, quelle attribuite ai dirigenti scolastici rivestono una portata assai più circoscritta, in quanto, pur estendendosi alla gestione del personale e delle risorse finanziarie e strumentali, ed implicando l'esercizio di autonomi poteri di direzione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane e di organizzazione dell'attività scolastica secondo criteri di efficienza, ai sensi dell'art. 25, comma 2, d.leg. n. 165 del 2001, non eccedono l'ambito dell'organizzazione e dell'attività del singolo istituto, alla cui gestione unitaria il dirigente è chiamato a provvedere, rispondendo dei relativi risultati ai sensi dell'art. 21.

3. – Il ricorso va pertanto rigettato.