

Civile Sent. Sez. L Num. 2124 Anno 2018

Presidente: NAPOLETANO GIUSEPPE

Relatore: TRICOMI IRENE

Data pubblicazione: 29/01/2018

SENTENZA

sul ricorso 25043-2012 proposto da:

FENIELLO SALVATORE C.F. FNLSVT34A01A192Z,
elettivamente domiciliato in ROMA, VIA PANAMA 95,
presso lo studio dell'avvocato FRANCO PICCIAREDDA,
che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato
GIOVANNI FENIELLO, giusta delega in atti;

- ricorrente-

2017

contro

3917

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA
RICERCA C.F. 80185250588, in persona del Ministro pro
tempore, rappresentato e difeso dall'AVVOCATURA

GENERALE DELLO STATO presso i cui Uffici domicilia in
ROMA, alla VIA DEI PORTOGHESI N. 12;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 638/2011 della CORTE D'APPELLO
DI CAGLIARI SEZ. DIST. DI SASSARI, depositata il
02/11/2011 R.G.N. 36/2011;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 10/10/2017 dal Consigliere Dott. IRENE
TRICOMI;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore
Generale Dott. RENATO FINOCCHI GHERSI che ha concluso
per il rigetto;

udito l'Avvocato FRANCO PICCIAREDDA.



FATTI DI CAUSA

1. La Corte d'Appello di Cagliari, con la sentenza n. 638/11, ha rigettato l'appello proposto da Feniello Salvatore nei confronti del MIUR avverso la sentenza n. 902 del 2009, emessa tra le parti dal Tribunale di Sassari,

2. Il Tribunale aveva rigettato la domanda di risarcimento del danno patito per esclusiva responsabilità del Ministero, proposta dal Feniello ai sensi dell'art. 2087 cod. civ.

3. Come si legge nella sentenza di appello, il Feniello aveva dedotto l'erroneità della decisione di primo grado nella parte in cui aveva ritenuto che la gestione delle aree a rischio dispersione fosse di competenza del dirigente scolastico, essendo invece rimessa alla contrattazione decentrata, che non faceva carico al Preside, che non aveva neppure la competenza a convocare le organizzazioni sindacali.

Né il Consiglio scolastico poteva ampliare gli effetti di un progetto ministeriale, perché si trattava di rendicontare un progetto esistente, tanto più trattandosi di una sede staccata, che non era equivalente ad una succursale. Infatti, solo la delibera della contrattazione decentrata del 29 gennaio 2001 aveva potuto includere la scuola Olmedo nel progetto, e ciò di cui il ricorrente si lamentava erano le omissioni ed i ritardi con cui il Provveditore aveva attivato la contrattazione decentrata.

Da tale situazione, che aveva generato aperto conflitto tra gli insegnanti, era derivato uno stato di stress, manifestatosi in modo particolare nel febbraio 2001.

La sentenza di primo grado era censurata anche nella parte in cui affermava che già nell'anno scolastico 2000/2001 le scuole godevano di autonomia che invece era stata attuata gradualmente.

4. La Corte d'Appello nel rigettare l'impugnazione osservava quanto segue.

Il giudice di secondo grado ha premesso che l'art. 4 del contratto collettivo decentrato, della cui interpretazione si doleva il Feniello, prevedeva l'individuazione di "zone a rischio" da parte del Ministero, con accordi con le organizzazioni sindacali (tra queste era stata individuata la Scuola 3 di Alghero) e che le scuole di dette zone erano invitate a presentare un progetto (a mezzo del Provveditore e tramite il Collegio

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



R.g. 25043 del 2012

docenti) entro il 30 settembre. Entro il 31 dicembre potevano essere indicate modifiche o ampliamenti e il progetto per l'anno successivo.

A tali progetti era connesso un incremento retributivo per tutte le figure di operatori scolastici che vi sono coinvolti e anche una sorta di inamovibilità per i docenti.

Per l'anno scolastico 2000/2001 era stata confermata, quale destinataria del progetto, la scuola media n. 3 di Alghero. Tuttavia, poiché in attuazione del piano di dimensionamento scolastico, tale scuola, quella di via Teraggonia di Alghero e la Olmedo erano state aggregate in una unica istituzione scolastica, con il confluire di tutti gli insegnanti in una unica graduatoria, poiché il progetto non riguardava tutti, si era venuta a creare una situazione di fatto che dava luogo a malcontento degli altri docenti. A ciò si aggiungeva il dubbio se la scuola di Olmedo dovesse o meno essere ricompresa nel progetto anti dispersione.

Il giudice di secondo grado affermava che tale stato di malcontento era conseguito alla mancanza di coordinamento tra norme, contratti collettivi e decentrati, in presenza di modifiche che operavano in modo autonomo.

La Corte d'Appello affermava che il Feniello, a fronte di questa situazione di fatto che dava luogo a conflitti tra i docenti, anziché tentare di sanare o comporre il conflitto determinatosi, aveva contribuito ad un incremento, chiedendo ad altri la soluzione di problemi da parte sua nemmeno affrontati.

Il Feniello aveva agito come se il Provveditore fosse il proprio superiore gerarchico.

Invero, afferma la Corte d'Appello, il Provveditore non poteva offrire soluzioni, poiché sprovvisto di competenza, e allo stesso non poteva essere ascritto alcun ritardo od omissione.

L'unico modo per ovviare, se pure non in tempi rapidi, avrebbe potuto essere solo la modifica o ampliamento del progetto, da deliberare dal Collegio dei docenti presieduto dal Feniello, delibera da inviare tramite Provveditore al Ministero, per l'adozione di eventuali variazioni che facessero cessare la difficoltà in atto, delibera non adottata.

Pertanto, anche se non si poteva dubitare che tale stato di cose avesse creato stress e finanche malattia, si trattava di una situazione che

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

doveva essere affrontata dal dirigente scolastico perché istituzionalmente di sua competenza nei suddetti termini e anche in ragione delle funzioni dirigenziali come connotatesi a seguito dell'autonomia scolastica.

5. Per la cassazione della sentenza resa in grado di appello ricorre il lavoratore, prospettando due motivi di impugnazione.

6. Resiste il MIUR con controricorso.

7. Il ricorrente ha depositato memoria in prossimità dell'udienza.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso è dedotta la violazione e falsa applicazione dell'art. 4 del contratto collettivo nazionale integrativo del comparto scuola per gli anni 1998-2001 (art. 360, n. 3, cod. proc. civ.).

Assume il ricorrente che il giudice di appello avrebbe erroneamente interpretato tale disposizione contrattuale.

Quest'ultima affidava in via esclusiva al protocollo di intesa tra Ministero della pubblica istruzione e Organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL l'individuazione delle aree c.d. a rischio.

Solo a seguito della individuazione di tali zone territoriali, le scuole insistenti su tali aree erano ammesse alla presentazione di progetti per contrastare la dispersione scolastica.

Dunque, le modifiche ed integrazioni che la scuola e precisamente il Collegio dei docenti potevano apportare al progetto non potevano riguardare l'estensione del progetto a territori non individuati come a rischio di dispersione scolastica dalla contrattazione decentrata.

Ciò trovava conferma nella nota del MIUR n. 1020 del 27 settembre 2000 pervenuta al Provveditore di Sassari il 4 ottobre 2000, con la quale, tra l'altro, si invitava il Provveditore d'intesa con le locali OO.SS. a ridefinire l'attribuzione e la realizzazione delle attività progettuali per l'anno corrente nel caso per cui per effetto del dimensionamento delle istituzioni scolastiche talune scuole indicate in elenco avessero subito un rilevante processo di frazionamento e nuove o diverse aggregazioni.

Tale documento non veniva preso in considerazione della Corte d'Appello, non rilevandosi dunque come il problema della estensione territoriale del progetto a seguito del dimensionamento delle istituzioni scolastiche, fosse valutato come una priorità dal Ministero, che della soluzione dei relativi problemi investiva il Provveditore.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Erroneamente, quindi, il giudice di secondo grado aveva attribuito al Feniello in qualità di dirigente scolastico l'obbligo di risolvere un problema di applicazione territoriale del progetto "aree a rischio", che esulava dalle proprie competenze e da quelle del Collegio dei docenti.

Il Provveditore in attuazione della circolare n. 1020 convocò per il 29 gennaio 2001 le OO.SS. in sede di contrattazione decentrata, nella quale vennero affrontati e parzialmente risolti i problemi verificatisi a seguito del dimensionamento della scuola media di Alghero e del secondo circolo didattico di Olbia.

Inoltre, l'esito della contrattazione decentrata non era influente, come invece ritenuto dalla Corte d'Appello.

All'esito della stessa non si affermava l'incompetenza di detto organismo e del Provveditore, tanto che nel relativo verbale si confermava il progetto sul territorio di Alghero, ma non si includeva nel progetto la scuola insistente sul territorio di Olmedo. Se tale comunicazione fosse giunta tempestivamente presso l'Istituzione scolastica gestita dal Fenuolo, ossia entro i primi giorni di febbraio 2001, il Collegio dei docenti tenutosi il 28 febbraio 2001 avrebbe potuto deliberare con cognizione di causa.

Solo all'esito della contrattazione decentrata la scuola avrebbe potuto presentare un progetto o modificare l'estensione di un progetto già esistente.

1.1. Sotto altro profilo, nell'ambito del motivo di ricorso rubricato come violazione e falsa applicazione del CCNI, il ricorrente denuncia l'errore sulla inapplicabilità al dirigente scolastico dell'art. 2087 cod. civ., in quanto esso ricorrente non disponeva ancora di tutti i poteri del dirigente scolastico ed era organo subordinato al Provveditore che interpellava non come superiore gerarchico, ma come responsabile dell'Ufficio scolastico provinciale, unico organo delegato dal Ministero per la convocazione della contrattazione decentrata, a cui era rimessa la determinazione dei territori a rischio di dispersione scolastica. Il ritardo nella comunicazione dell'esito della contrattazione collettiva, integrava un comportamento omissivo e negligente del Provveditore.

2. Occorre rilevare che il motivo di ricorso, rubricato come violazione e falsa applicazione del CCNI, per come svolto, atteso che la decisione della Corte d'Appello è censurata non solo rispetto all'interpretazione del

citato art. 4, ma anche rispetto alla non adeguata valutazione operata dalla Corte d'Appello di alcuni profili della complessiva vicenda per cui è causa, va ricondotto anche al vizio di motivazione.

3. Il motivo è in parte inammissibile e in parte non fondato.

3.1. Va osservato che il vizio della sentenza previsto dall'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ., deve essere dedotto, a pena d'inammissibilità del motivo, giusta la disposizione dell'art. 366, n. 4, cod. proc. civ., non solo con l'indicazione delle norme che si assumono violate ma anche, e soprattutto, mediante specifiche argomentazioni intelleggibili ed esaurienti, intese a motivatamente dimostrare in qual modo determinate affermazioni in diritto contenute nella sentenza impugnata debbano ritenersi in contrasto con le indicate norme regolatrici della fattispecie o con l'interpretazione delle stesse fornite dalla giurisprudenza di legittimità, diversamente impedendo alla corte regolatrice di adempiere al suo compito istituzionale di verificare il fondamento della lamentata violazione.

3.2. Con riguardo ai contratti collettivi di lavoro relativi al pubblico impiego privatizzato, la regola posta dall'art. 63 del d.lgs. n. 165 del 2001, che consente di denunciare direttamente in sede di legittimità la violazione o falsa applicazione dei contratti ed accordi collettivi, deve intendersi limitata ai contratti ed accordi nazionali di cui all'art. 40 del predetto d.lgs., con esclusione dei contratti integrativi contemplati nello stesso articolo, in relazione ai quali il controllo di legittimità è finalizzato esclusivamente alla verifica del rispetto dei canoni legali di interpretazione e dell'assolvimento dell'obbligo di motivazione sufficiente e non contraddittoria. (Cass., n. 14449 del 2017).

Come già affermato da questa Corte, in base alla nuova formulazione dell'art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ. (come modificato dal d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40), secondo cui è possibile la denuncia con ricorso per cassazione della violazione o falsa applicazione dei contratti collettivi, non è consentito alla S.C. procedere ad una interpretazione diretta della clausola di un contratto collettivo integrativo, in quanto la norma riguarda esclusivamente i contratti collettivi nazionali di lavoro (Cass., n. 27062 del 2013).

Pertanto, è inammissibile la denuncia, con ricorso per cassazione, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, cod. proc. civ., come modificato dal



d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, della violazione o falsa applicazione del contratto collettivo integrativo (nella specie collettivo integrativo del comparto scuola 1998-2001), posto che detta disposizione si riferisce ai soli contratti collettivi nazionali di lavoro, mentre i contratti integrativi, attivati dalle amministrazioni sulle singole materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono, se pure parametrati al territorio nazionale in ragione dell'Amministrazione interessata, hanno una dimensione di carattere decentrato rispetto al comparto, e per essi non è previsto, a differenza dei contratti collettivi nazionali, il particolare regime di pubblicità di cui all'art. 47, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001.

3.3. Ne consegue che l'interpretazione di tali contratti collettivi integrativi è censurabile, in sede di legittimità, soltanto per violazione dei criteri legali di ermeneutica contrattuale ovvero per vizi di motivazione, qualora la stessa risulti contraria a logica o incongrua, cioè tale da non consentire il controllo del procedimento logico seguito per giungere alla decisione (Cass., n. 6748 del 2010).

3.4. Nella denuncia della violazione dei criteri ermeneutici il ricorrente non può limitarsi a richiamare genericamente le regole di cui agli artt. 1362 e ss. cod. civ., avendo l'onere di specificare i canoni che in concreto assuma violati ed il punto ed il modo in cui il giudice del merito si sia dagli stessi discostato, non potendo le censure risolversi nella mera contrapposizione tra l'interpretazione del ricorrente e quella accolta nella sentenza impugnata.

3.5. A sua volta, la denuncia del vizio di motivazione deve essere effettuata mediante la precisa indicazione delle lacune argomentative, ovvero delle illogicità consistenti nell'attribuzione agli elementi di giudizio di un significato estraneo al senso comune, oppure con l'indicazione dei punti inficiati da mancanza di coerenza logica, e cioè connotati da un'assoluta incompatibilità razionale degli argomenti, sempre che questi vizi emergano appunto dal ragionamento logico svolto dal giudice di merito, quale risulta dalla sentenza. In ogni caso, per sottrarsi al sindacato di legittimità, non è necessario che quella data dal giudice sia l'unica interpretazione possibile, o la migliore in astratto, sicchè, quando di una clausola siano possibili due o più interpretazioni, non è consentito alla parte, che aveva proposto l'



R.g. 25043 del 2012

interpretazione disattesa dal giudice, dolersi in sede di legittimità del fatto che ne sia stata privilegiata un'altra (cfr., Cass., n. 4178 del 2007, n. 25728 del 2013).

3.6. Nella specie il ricorrente non specifica nei termini sopra enunciati dalla giurisprudenza di legittimità i criteri ermeneutici violati e non è ravvisabile vizio di motivazione nel percorso logico interpretativo della Corte d'Appello.

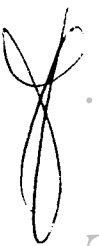
3.7. Quanto a quest'ultimo profilo si può rilevare che l'art. 4 del CCNI prevedeva che le aree a rischio erano individuate nell'intesa intervenuta tra il Ministero della pubblica istruzione e le OO.SS. firmatarie del CCNL.

Quindi, il Ministero della pubblica istruzione sulla base delle risorse disponibili invitava, per il tramite dei competenti Provveditori agli studi, che a tal fine sottoscrivono intese con i rappresentanti provinciali delle OO.SS. firmatarie del C.C.N.L., un numero limitato di scuole appartenenti ai vari ordini e gradi situate nelle predette zone a rischio a presentare uno specifico progetto di durata pluriennale, finalizzato a sostenere e ad ampliare nelle situazioni individuate la scolarizzazione, la socializzazione, la formazione personale degli alunni e conseguentemente il successo scolastico.

I progetti delle scuole invitate dovevano essere presentati entro il 30 settembre 1999 per l'anno scolastico 1999-2000 ed entro il 31 dicembre per l'anno scolastico successivo.

Il progetto da presentare entro il 31 dicembre 1999 per l'anno scolastico 2000-2001, poteva confermare, con eventuali modifiche ed integrazioni, il progetto elaborato nel precedente mese di settembre.

In ragione di tale *iter* procedimentale, nel rappresentare e prendere in esame - rilevando la mancanza di coordinamento tra le diverse fonti e i diversi soggetti compresenti nella vicenda: dirigente scolastico, consiglio d'Istituto, Provveditore - la situazione di malcontento che si era verificata nel momento in cui, per l'esecuzione del piano di dimensionamento, in un ruolo unico erano confluiti i docenti di più scuole di cui solo una rientrante nel progetto, la Corte d'Appello ha congruamente ravvisato, nella proposta di modifica del progetto da adottare da parte del consiglio dei docenti dello stesso complesso scolastico come ridefinito a seguito del piano di dimensionamento, in cui era inserita la Scuola 3 di Alghero, il sistema più adeguato per sciogliere nell'immediatezza la situazione di difficoltà e



R.g. 25043 del 2012

conflitto che si era creata, e che il Feniello aveva prospettato quale causa del proprio malessere e di danno ex art. 2087 cod. civ., anche se la compiuta soluzione della vicenda avrebbe avuto tempi più lunghi.

In tal modo, la situazione di disparità e malcontento che si era creata per la interferenza venutasi a creare tra il progetto ammesso e il dimensionamento scolastico avrebbe costituito oggetto, in ragione della composizione del Collegio dei docenti, di una riflessione istituzionale interna e sarebbe stata portata all'attenzione dell'Autorità competente all'approvazione del progetto con una prospettiva di soluzione.

In ordine alla proposta di modifica del progetto non sussistevano competenze del Provveditore, rilevandosi, peraltro, che la previsione di intese con le OO.SS. da parte del citato art. 4, esclude un autonomo potere del Provveditore in ordine all'ampliamento del progetto, e che la stessa nota n. 1020 del 2000, richiamata dal ricorrente (pag. 6 del ricorso) metteva in evidenza la necessità dell'intesa.

L'argomentazione della Corte d'Appello risulta congrua anche laddove si consideri che l'intesa, della cui mancata promozione tempestiva si duole il ricorrente, non avrebbe potuto che avere ad oggetto l'individuazione di scuole, nella specie il complesso scolastico risultante dal dimensionamento, che comunque avrebbero dovuto presentare un progetto.

Ciò, trova conferma anche in quanto riportato in ricorso a pag. 19 del ricorso, ove il contenuto della nota del dirigente scolastico Feniello del 24 aprile 2001, pone in evidenza che, in ragione del raggiungimento dell'accordo in sede di contrattazione decentrata che la nuova scuola media G. Deledda 1+3 era titolare del progetto di scuola in area a rischio, erano riaperti i termini per ridefinire il progetto.

Quindi, la peculiarità del caso, congruamente ha fatto ritenere alla Corte d'Appello che la proposta di modifica del progetto, dovendosi procedere alla revisione di quello iniziale in ragione delle circostanze sopravvenute che avevano determinato una situazione di conflittualità, potesse favorire la cessazione della situazione di contrapposizioni e disparità che il ricorrente ha dedotto quale causa del danno ex art. 2087 cod. civ., a prescindere dal raggiungimento di una nuova intesa circa le aree

R.g. 25043 del 2012

territoriali, atteso che nella specie veniva in rilievo la modifica che aveva interessato la scuola che già aveva presentato il progetto.

Come affermato da Cass. n. 12347 del 2016, va infine ribadito che l'art. 2087 cod. civ. non configura una forma di responsabilità oggettiva a carico del datore di lavoro, non potendosi automaticamente desumere dal mero verificarsi del danno l'inadeguatezza delle misure di protezione adottate: la responsabilità datoriale va infatti collegata alla violazione degli obblighi di comportamento imposti da norme di legge o suggeriti dalle migliori conoscenze sperimentali o tecniche del momento al fine di prevenire infortuni sul lavoro e di assicurare la salubrità e, in senso lato, la sicurezza in correlazione all'ambiente in cui l'attività lavorativa viene prestata, onde in tanto può essere affermata in quanto la lesione del bene tutelato derivi causalmente dalla violazione di determinati obblighi di comportamento imposti dalla legge o suggeriti dalle conoscenze sperimentali o tecniche in relazione al lavoro svolto.

Come affermato dalla Corte d'Appello, dunque, la situazione di conflittualità – assunta come causa del malessere del dirigente Feniello – derivava dall'esecuzione del piano di dimensionamento scolastico per come quest'ultimo era venuto ad interagire di fatto con il progetto già in atto, e misura tempestiva ed adeguata a far cessare tale conflitto tra i docenti era ravvisabile nella proposta di modifica del progetto da parte del Collegio dei docenti, rispetto a cui non vi erano competenze del Provveditore, ma del dirigente scolastico.

Tale proposta di modifica, ai sensi dell'art. 4 del CCNI non era condizionata dall'intervento di una nuova intesa sulle aree territoriali.

4. Con il terzo motivo di ricorso è dedotto l'omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti (art. 360, n. 5, cod. proc. civ.). Il ricorrente censura la sentenza per non aver esaminato la circostanza del ritardo con cui l'esito della contrattazione decentrata in data 29 gennaio 2001 veniva comunicata al Feniello (11 aprile 2001).

4.1. Il motivo è inammissibile.

Da un lato, lo stesso non illustra in relazione alla censura mossa ai fini del vaglio della rilevanza della stessa, il contenuto dell'esito della contrattazione e della comunicazione dello stesso, non essendo a ciò

- R.g. 25043 del 2012
- sufficiente la mera allegazione dei documenti; dall'altro, la richiamata nota del ricorrente in data 24 aprile 2001, di cui è riportato un passo nel ricorso (pag. 19), pone in evidenza come l'intesa necessitava comunque la ridefinizione dell'originario progetto, che come si è detto poteva essere proposto anche prima, d'iniziativa del Collegio dei docenti, su convocazione del Feniello, come variazione al progetto precedente.
 5. Il ricorso deve essere rigettato.
 6. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

PQM

La Corte rigetta il ricorso. Condanna il ricorrente al pagamento delle spese di giudizio che liquida in euro 4.000,00 per compensi professionali, oltre spese prenotate a debito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 10 ottobre 2017.