

Sentenza della Corte costituzionale n. 122/2018.

Materia: istruzione.

Parametri invocati: articoli 9, numero 2), 4) e 5) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e delle relative norme di attuazione, e articoli 3, 97 e 117, comma terzo, della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 1, comma 2; 3, comma 2 e 4, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2016, n. 14 (Modifiche di leggi provinciali in materia di istruzione).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 3, comma 2, e 4, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2016, n. 14 (Modifiche di leggi provinciali in materia di istruzione). In particolare, l'articolo 1, comma 2, ha inserito nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 giugno 2000, n. 12 (Autonomia delle scuole), l'articolo 13-bis, dedicato alla valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici. L'articolo 3, comma 2, della stessa legge provinciale ha introdotto nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2008, n. 5 (Obiettivi formativi generali ed ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione), l'articolo 1-septies, il quale disciplina la valutazione delle competenze degli studenti fino al primo biennio della scuola secondaria di secondo grado. Infine, con il successivo articolo 4, comma 4, è stato modificato l'articolo 12 della legge della Provincia di Bolzano 12 dicembre 1996, n. 24 (Consiglio scolastico provinciale e disposizioni in materia di assunzione del personale insegnante), mediante l'inserimento dei commi 6-bis e 6-ter, i quali disciplinano particolari modalità di reclutamento ed assunzione del personale insegnante. In particolare, è denunciata la violazione degli articoli 9, numero 2, 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e delle relative norme di attuazione; del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 301 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di iscrizione nelle scuole con lingua di insegnamento diversa dalla madre lingua dell'alunno); del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 265 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in ordine all'insegnamento in lingua tedesca nel conservatorio di musica di Bolzano); del decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 434 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, concernente l'ordinamento scolastico in provincia di Bolzano); del decreto legislativo 19 novembre 2003, n. 345 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano); del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 245 (Norme di attuazione dello Statuto

speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di accademia di belle arti, istituti superiori per le industrie artistiche, conservatori di musica e istituti musicali pareggiati in provincia di Bolzano), nonché degli articoli 3, 97 e 117, comma terzo, della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Nello specifico, l'illegittimità dell'articolo 1, comma 2, è denunciata in riferimento agli articoli 4, 5 e 9, comma primo, numero 2), dello Statuto e alle norme di attuazione, nonché agli articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, poiché – esorbitando dalla competenza attribuita dallo Statuto in materia di istruzione elementare e secondaria – la Provincia autonoma avrebbe introdotto un sistema di valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici differente da quello previsto dalla legislazione statale e in contrasto con i principi fondamentali posti da quest'ultima, i quali prevedono una diversa composizione del nucleo di valutazione, nonché diversi criteri e modalità operative dello stesso. Inoltre, nello stabilire modalità di valutazione dei dirigenti scolastici diverse da quelle previste nel rimanente territorio nazionale, avrebbe violato il principio di uguaglianza e di parità di trattamento.

Quanto all'articolo 3, comma 2, della legge prov. Bolzano 14/2016, lo stesso è impugnato in riferimento agli articoli 4, 5 e 9, primo comma, numero 2), dello Statuto e alle norme di attuazione, nonché agli articoli 3 e 117, terzo comma, Cost. Nell'introdurre un sistema di valutazione del rendimento scolastico secondo modalità e criteri che differiscono da quelli previsti dalla legislazione statale, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di istruzione e di valutazione del rendimento scolastico, i quali prevedono la valutazione periodica e annuale degli alunni, mediante l'attribuzione di voti numerici espressi in decimi, la formazione di giudizi sul livello di maturazione raggiunto e l'ammissione annuale alla classe successiva. Ciò comporterebbe una palese disparità di trattamento, sia tra alunni appartenenti ad istituti scolastici diversi della medesima Provincia, sia tra questi stessi alunni e quelli del restante territorio nazionale, attesa la difficoltà di comparare i risultati rispettivamente raggiunti, nonché di individuare la classe di riferimento per l'iscrizione degli studenti, in caso di trasferimento ad istituzione di altra Provincia o Regione.

Infine, l'articolo 4, comma 4, della legge prov. Bolzano 14/2016 è impugnato in riferimento agli articoli 4, 5 e 9, comma primo, numero 2), dello Statuto speciale e alle norme di attuazione, nonché all'articolo 117, terzo comma, Cost. La disposizione impugnata – esorbitando dalla competenza statutaria in materia di istruzione elementare e secondaria – introdurrebbe una procedura di reclutamento del personale a tempo determinato differente da quella prevista dalla legislazione statale e in contrasto con i principi fondamentali posti da quest'ultima, i quali prevedono che il personale a tempo determinato debba essere assunto tra il personale docente che abbia conseguito l'abilitazione, ovvero che abbia comunque un titolo di studio che consenta l'iscrizione nelle graduatorie d'istituto; che il servizio svolto da personale non docente non possa essere valutato come servizio d'insegnamento e, infine, che le cooperative sociali non possano procedere alla stipula di contratti per la categoria del personale docente. La procedura di reclutamento del personale a tempo determinato introdotta dalla disposizione impugnata violerebbe, inoltre, l'articolo 97 Cost. e il principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

La Corte costituzionale, preliminarmente, rileva che, dopo l'introduzione del giudizio costituzionale in esame, è entrata in vigore la legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 8 (Modifiche di leggi provinciali in materia di cultura, procedimento amministrativo, ordinamento degli uffici e personale, istruzione, enti locali, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, foreste e caccia, sanità, politiche

sociali, edilizia abitativa agevolata, apprendistato, trasporti, artigianato, turismo e industria alberghiera, rifugi alpini, commercio, appalti pubblici e altre disposizioni). L'articolo 12 di tale legge, alle lettere d) ed e), ha abrogato sia l'articolo 1-septies della legge provinciale 5/2008, introdotto dal censurato articolo 3, comma 2, della legge provinciale 14/2016, sia i commi 6-bis e 6-ter dell'articolo 12 della legge provinciale 24/1996, inseriti dall'impugnato articolo 4, comma 4, della stessa legge 14/2016. Pertanto, rilevato il venir meno di alcune delle ragioni che avevano indotto alla proposizione del ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato parzialmente all'impugnazione. Nel medesimo atto si dichiara, tuttavia, la permanenza dei motivi di impugnativa con riferimento all'articolo 1, comma 2, della medesima legge provinciale. Ai sensi dell'articolo 23 delle *"Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale"*, la Corte dichiara l'intervenuta estinzione del processo, limitatamente alle questioni aventi ad oggetto l'articolo 3, comma 2, e l'articolo 4, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 14/2016, successivamente esamina preliminarmente i profili che attengono all'ammissibilità delle residue questioni, aventi ad oggetto l'articolo 1, comma 2, che disciplina il procedimento di valutazione dei dirigenti scolastici, per poi passare al merito del ricorso. A tale proposito, secondo la Corte la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, ora citato, è fondata nella parte in cui introduce il comma 3 dell'articolo 13-bis alla legge prov. Bolzano 12/2000 – limitatamente all'esclusione del carattere sempre collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione – e il comma 4 dello stesso articolo 13-bis. La Corte rileva innanzitutto che il procedimento di valutazione dei dirigenti è volto all'acquisizione di elementi informativi utili per misurare l'efficienza delle istituzioni scolastiche presenti sul territorio e, quindi, per orientare le future scelte dell'amministrazione statale nel settore scolastico. A tale procedimento di valutazione è sottesa un'imprescindibile esigenza di uniformità della misurazione, la quale comporta la necessaria omogeneità del metodo e del procedimento attraverso i quali vengono acquisiti gli elementi informativi. Ciò premesso, la legislazione statale ha previsto e disciplinato la struttura del procedimento di valutazione dei dirigenti scolastici, in primo luogo, nell'articolo 25, primo comma, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Esso prevede che: *"I dirigenti scolastici [...] sono valutati tenuto conto della specificità delle funzioni e sulla base delle verifiche effettuate da un nucleo di valutazione istituito presso l'amministrazione scolastica regionale, presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa"*. L'articolo 1, comma 3, del d.lgs. 165/2001 stabilisce espressamente che le disposizioni dello stesso decreto *"costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione"*. In seguito, il modello procedimentale introdotto dal richiamato articolo 25 per la valutazione dei dirigenti scolastici è stato ribadito e sviluppato dalla legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti). Nell'architettura di tale complessivo intervento legislativo, il momento di verifica ha assunto carattere strategico, in quanto strettamente connesso all'ampliamento dei compiti e delle responsabilità degli stessi dirigenti e, pertanto, funzionale al potenziamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. La legge 107/2015 prevede, in particolare, che: *"Il nucleo per la valutazione dei dirigenti scolastici è composto secondo le disposizioni dell'articolo 25, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e può essere articolato con una diversa composizione in relazione al procedimento e agli oggetti di valutazione"* (articolo 1, comma 93). Secondo la Corte, la *"portata applicativa di tale disposizione non è scalfita dalla previsione della clausola di salvaguardia di cui all'art. 1, comma 211, della stessa legge n. 107 del 2015, la quale prevede che "Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione". In presenza di clausole di questo tenore, i parametri di rango statutario assumono la funzione di limite generale all'applicazione delle disposizioni statali in contrasto con gli statuti e con le relative norme di attuazione, nel senso che la clausola ha la funzione di*

rendere queste ultime applicabili agli enti ad autonomia differenziata, solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel "rispetto" degli statuti speciali" (sentenze n. 23 del 2014, n. 215 del 2013 e n. 241 del 2012). Peraltro, in considerazione della natura concorrente della potestà legislativa provinciale in materia di istruzione, è proprio il rispetto del parametro statutario ad imporre di verificare la conformità della disciplina provinciale in esame ai principi fondamentali posti dalla legge statale, ai quali la stessa Provincia è soggetta in materia di istruzione. Successivamente all'entrata in vigore della legge 107/2015, la disposizione provinciale in esame ha introdotto una peculiare disciplina del procedimento di valutazione dei dirigenti scolastici, che si presenta innovativa sotto plurimi profili. Essa si discosta da quella statale, invocata a parametro interposto, con riferimento a molteplici aspetti che la Corte esamina partitamente.

Le censure del ricorrente si appuntano, in primo luogo, sul primo comma del nuovo articolo 13-bis della legge prov. Bolzano 12/2000, il quale prevede la periodicità delle valutazioni. In particolare, il legislatore provinciale ha previsto tre distinte scansioni temporali del servizio oggetto di valutazione (servizio in anno di prova, servizio annuale e servizio globale). A questo riguardo, l'articolo 1, comma 94, della legge 107/2015 ha stabilito che: *"La valutazione è coerente con l'incarico triennale e con il profilo professionale ed è connessa alla retribuzione di risultato"*. In effetti, una cadenza annuale delle valutazioni è stata prevista dall'articolo 4, comma 3 (Valutazione dei dirigenti) della successiva direttiva del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 28 giugno 2016, n. 25 (Valutazione dei dirigenti scolastici). Tuttavia, non solo tale atto normativo è successivo alla disposizione provinciale impugnata, ma va altresì escluso che da tale disposizione di rango secondario discenda un vincolo cui la potestà legislativa provinciale debba attenersi. La peculiare modulazione da parte del legislatore provinciale dei periodi di attività sottoposti a valutazione, ancorché distinta rispetto a quella prevista dalla legge statale, è secondo la Corte coerente con la natura triennale dell'incarico dirigenziale. Pertanto, essa regola legittimamente lo spazio di autonomia spettante al legislatore provinciale nella materia in esame.

Neppure in riferimento alla previsione del secondo comma del medesimo articolo 13-bis sussiste il contrasto con i principi fondamentali della legge statale. Tale disposizione identifica espressamente gli *"ambiti"* che devono essere considerati ai fini della valutazione. Le differenze tra tali ambiti, definiti dal legislatore provinciale, e i criteri generali previsti nelle lettere da a) ad e) dell'articolo 1, comma 93, della legge 107/2015, attengono alla rispettiva formulazione letterale, piuttosto che alla loro concreta natura, rispetto alla quale si riscontra una adeguata e sufficiente corrispondenza.

Al contrario, la Corte costituzionale ritiene che sussista il contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale nella previsione di cui al terzo comma del medesimo articolo 13-bis. Nel legittimo esercizio dell'autonomia legislativa riconosciuta alla Provincia autonoma in materia di istruzione, tale disposizione attribuisce all'intendente scolastico la competenza ad adottare il provvedimento di valutazione. Essa, tuttavia, restringe solo ad alcune ipotesi la previsione della composizione collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione. Ciò è previsto, infatti, nella valutazione del servizio in anno di prova, di cui all'articolo 13-bis, comma 3, lettera a), e nella valutazione del servizio globale (articolo 13-bis, comma 3, lettera c)), mentre la proposta di valutazione del servizio annuale viene elaborata da un solo ispettore scolastico (articolo 13-bis, comma 3, lettera b)). Viceversa, ai sensi dell'articolo 25, primo comma, del d.lgs. 165/2001 e dell'articolo 1, comma 94, della legge 107/2015, le verifiche prodromiche al provvedimento di valutazione sono in ogni caso affidate ad un nucleo di valutazione, istituito presso l'amministrazione scolastica regionale. Esso è presieduto da un dirigente e composto da esperti anche non appartenenti all'amministrazione stessa. La disciplina statale, dunque, prevede la composizione collegiale dell'organo chiamato ad effettuare le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione. È pur vero che la legge 107/2015 introduce un margine di flessibilità, laddove

consente che il nucleo di valutazione sia *“articolato con una diversa composizione in relazione al procedimento e agli oggetti di valutazione”* (articolo 1, comma 94). Tuttavia, l’innovazione introdotta dalla disciplina provinciale e le differenze sopra evidenziate tra i due modelli di valutazione non attengono alla mera composizione dell’organo. Esse investono, infatti, la sua stessa identità e la sua funzione, essendo il requisito della collegialità volto a valorizzare il contributo di diverse professionalità e la migliore ponderazione degli interessi coinvolti. La Corte dichiara, dunque, l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’articolo 9, numero 2), dello Statuto di autonomia, dell’articolo 13-bis, comma 3, della legge prov. Bolzano 12/2000, nella parte in cui esclude il carattere sempre collegiale dell’organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione. La violazione dei principi fondamentali della legge statale è ravvisata anche nella disposizione contenuta nell’articolo 13-bis, comma 4, della legge prov. Bolzano 12/2000, che attribuisce all’intendente scolastico il potere – del tutto inedito e sfornito di qualsiasi riferimento normativo nell’ambito della disciplina statale – di approvare, *“su richiesta”* del dirigente scolastico interessato, *“anche una forma di valutazione alternativa per la valutazione del servizio annuale e globale”*. La Corte ritiene che l’assoluta *“mancanza di indicazioni in ordine alla natura e ai limiti di tale procedura “alternativa”, definita secondo modalità concordate tra il dirigente soggetto a valutazione e l’organo chiamato ad esprimerla, introduce un grave elemento di incertezza, poiché rende imponderabili i criteri della valutazione e aleatori i suoi risultati”*. Tale previsione del legislatore provinciale, oltre a violare la necessaria terzietà dell’organo chiamato ad esprimere la valutazione, vanifica l’indispensabile predeterminazione di criteri oggettivi ed uniformi di valutazione, stabiliti sia dal legislatore statale, sia dalla stessa legge prov. Bolzano 14/2016. Ciò collide, dunque, con i principi fondamentali della legislazione statale, rinvenibili sia nell’articolo 25, comma 1, del d.lgs. 165/2001, sia nell’articolo 1, commi 93 e 94, della legge 107/2015, ai quali anche la Provincia autonoma di Bolzano è soggetta in materia di istruzione e, per tali motivi, la predetta disposizione è dichiarata costituzionalmente illegittima.