

**Sentenza:** n. 122 del 8 maggio 2018

**Materia:** istruzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**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).

**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 dell'articolo 1, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2016, n. 14 (Modifiche di leggi provinciali in materia di istruzione), nella parte in cui introduce il comma 3 dell'articolo 13-bis della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 giugno 2000, n. 12 (Autonomia delle scuole), limitatamente all'esclusione del carattere sempre collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione;

- illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016, nella parte in cui introduce il comma 4 dell'articolo 13-bis della legge prov. Bolzano n. 12 del 2000;

- estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, e dell'articolo 4, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016.

**Estensore nota:** Caterina Orione

**Sintesi:** Le disposizioni impugnate sono modificative di tre distinte normative provinciali.

L'articolo 1, comma 2, inserisce nella legge 29 giugno 2000, n. 12 (Autonomia delle scuole) l'articolo 13-bis, rubricato (Valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici e delle dirigenti scolastiche).

L'articolo 3, comma 2, inserisce nella legge 16 luglio 2008, n. 5 (Obiettivi formativi generali ed ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione) l'articolo 1-septies, che disciplina la valutazione delle competenze degli studenti fino al primo biennio della scuola secondaria di secondo grado.

L'articolo 4, comma 4, modifica l'articolo 12 della legge 12 dicembre 1996, n. 24 (Consiglio scolastico provinciale e disposizioni in materia di assunzione del personale insegnante), con l'inserimento dei commi 6-bis e 6-ter, i quali disciplinano particolari modalità di reclutamento ed assunzione del personale insegnante.

La competenza legislativa concorrente in ambito "istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica)" è conferita dall'articolo 9, numero 2), del d.P.R. n. 670 del 1972, nel rispetto dei limiti indicati dallo stesso articolo 9 e previsti dagli articoli 4 e 5 dello statuto di autonomia, sempre confermati dalle successive norme di attuazione, anche statutarie.

Parte ricorrente ritiene che la Provincia autonoma di Bolzano abbia sostanzialmente esorbitato dalla competenza attribuitale, in violazione dei principi fondamentali posti dalla normativa statale in materia di istruzione, 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).

L'illegittimità dell'articolo 1, comma 2, deriverebbe dall'introduzione di un sistema di valutazione del lavoro dei dirigenti scolastici differente da quello previsto dalla legislazione statale ed in contrasto con i principi fondamentali da essa posti, 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 sul territorio nazionale, violerebbe il principio di uguaglianza e di parità di trattamento.

L'illegittimità dell'articolo 3, comma 2, deriverebbe anch'essa dal contrasto con gli articoli 4, 5 e 9, primo comma, numero 2), dello statuto e alle norme di attuazione statutaria, nonché con gli articoli 3 e 117, terzo comma, Costituzione, poiché introduce un sistema di valutazione del rendimento scolastico secondo modalità e criteri diversi da quelli previsti dalla legislazione statale in materia di istruzione e di valutazione del rendimento scolastico (valutazione periodica ed 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), da ritenersi principi fondamentali. La diversa previsione comporterebbe disparità di trattamento, sia tra alunni appartenenti ad istituti scolastici diversi della medesima Provincia, sia tra questi e quelli del restante territorio nazionale, poiché questo comporterebbe difficoltà nel comparare i risultati e nell'individuare la classe di riferimento per l'iscrizione degli studenti, in caso di trasferimento ad istituzione scolastica di altra Provincia o Regione.

L'articolo 4, comma 4, impugnato sempre in riferimento ai parametri invocati per le altre disposizioni, introdurrebbe una procedura di reclutamento del personale a tempo determinato in violazione altresì dell'articolo 97 Costituzione e del principio del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

La procedura sarebbe alquanto differente da quella prevista dalla legislazione statale e dai principi fondamentali di cui essa è espressione. Essi prevedono che il personale a tempo determinato debba essere assunto tra: il personale docente che abbia conseguito l'abilitazione, che abbia in ogni caso 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 che le cooperative sociali non possano procedere alla stipula di contratti per la categoria del personale docente.

Dopo l'instaurazione del giudizio, la Provincia autonoma di Bolzano con l'articolo 12, lettere d) ed e), legge 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), ha abrogato sia l'articolo 1-septies della legge provinciale n. 5 del 2008, introdotto dall'impugnato articolo 3, comma 2, della legge provinciale n. 14 del 2016, sia i commi 6-bis e 6-ter dell'articolo 12 della legge provinciale n. 24 del 1996, inseriti dall'impugnato articolo 4, comma 4, della stessa legge n. 14 del 2016

Parte ricorrente ha rinunciato parzialmente all'impugnazione, con specifico riferimento alle disposizioni degli articoli 3, comma 2, e 4, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016 e nello stesso atto si dichiara la permanenza dei motivi di impugnativa con riferimento all'articolo 1, comma 2, della medesima legge provinciale. Accettata la rinuncia da parte resistente, la Corte dichiara estinto il procedimento per gli articoli sopra riportati.

Per l'articolo 1, comma 2, disciplinante il procedimento di valutazione dei dirigenti scolastici, preliminarmente la Corte rigetta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per genericità dei parametri invocati, in quanto l'indicazione della competenza statutaria che si assume violata è riferita alla materia dell'istruzione elementare e secondaria, di cui all'articolo 9, numero 2), che richiama i precedenti articoli 4 e 5 dello stesso statuto. Il riferimento alle successive norme di attuazione statutaria reitera la violazione dei parametri statutari, in linea di continuità con essi, conferma i limiti della potestà legislativa provinciale in materia di istruzione (1a)... *potestà legislativa deve essere esercitata «in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e rispettare gli obblighi internazionali e gli interessi nazionali, «nonché le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 4 dello statuto). In quanto potestà legislativa concorrente, essa incontra lo specifico limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», espressamente stabilito dall'art. 5 dello statuto.*

I principi fondamentali violati che regolano la materia sono quelli desumibili ed affermati nelle norme interposte di rango primario, non potendosi usare come parametro la normativa statale secondaria di attuazione, *in quanto ciò comporterebbe la posizione sovraordinata di tale normativa rispetto alle competenze costituzionalmente garantite delle Province autonome, così alterando il rapporto tra competenze statali e provinciali, a vantaggio delle prime.* La Corte per costante giurisprudenza ha affermato che *«[l]’obbligo di adeguamento a carico della legislazione delle Province autonome può derivare soltanto da una norma statale avente rango legislativo, e non, invece, da norma di rango secondario».*

Nel merito la Corte ritiene fondata la questione.

Il procedimento di valutazione dei dirigenti (anche scolastici) è finalizzato ad acquisire 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, per la necessaria esigenza di uniformità della misurazione, che ha come premessa e corollario una logica omogeneità di metodo e di procedimento. Questi, sono previsti nell'articolo 25, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che espressamente 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. n. 165 del 2001 stabilisce espressamente che le disposizioni dello stesso decreto "costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione"

L'impianto procedimentale dell'articolo 25 per la valutazione dei dirigenti scolastici è stato confermato 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). Pertanto 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 n. 107 del 2015 prevede 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).

La clausola di salvaguardia di cui all'articolo 1, comma 211, della stessa legge n. 107 del 2015, che 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» deve essere letta proprio in relazione alle norme statutarie, in quanto assumono la funzione di limite generale all'applicazione delle disposizioni statali 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» ( ex multis sentenze n. 23 del 2014).

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 de quo ai principi fondamentali posti dalla legge statale, ai quali la stessa Provincia è soggetta in materia di istruzione.

La Corte, fatti salvi dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale i primi due commi dell'articolo 13 bis, in ragione della conformità del procedimento delineato dal legislatore provinciale alla legislazione statale che consente un margine di "flessibilità", ritiene invece sussistente per il comma 3 il contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale, nella parte in cui esclude il carattere sempre collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione.

Infatti, nel legittimo esercizio dell'autonomia legislativa riconosciuta alla Provincia autonoma in materia di istruzione, la disposizione attribuisce all'intendente scolastico la competenza ad adottare il provvedimento di valutazione, però limitando, solo ad alcune ipotesi, la previsione della composizione collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione. Invece la legislazione statale *prevede in ogni caso la composizione collegiale dell'organo chiamato ad effettuare le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione.*

Perciò l'innovazione introdotta dalla disciplina provinciale non si limita alla sola «composizione» dell'organo, bensì riguarda *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 ritiene altresì sussistere la violazione dei principi fondamentali delle leggi statali richiamate in precedenza (articolo 25, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, articolo 1, commi 93 e 94, della legge n. 107 del 2015), nell'articolo 13-bis, comma 4,

Essa attribuisce all'intendente scolastico il potere *sforuito* di qualsiasi riferimento normativo 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"

*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.*