

Il disegno di legge sulla “buona scuola”: qualche notazione alla luce del principio di legalità sostanziale

Categories : [Diritti e politiche sociali](#)

Tagged as : [Carmela Salazar](#), [Menabò n. 23](#)

Date : 4 Giugno 2015

1. Alla vigilia dello sciopero dello scorso cinque maggio i contenuti del disegno di legge governativo sulla “buona scuola” erano noti a pochissimi italiani. Secondo un sondaggio del *Corriere della Sera* li conosceva in dettaglio appena il 2% e in modo vago un ulteriore 26%.

L'ampiezza ed i toni della protesta, ancora viva, hanno però spinto la riforma al centro della ribalta mediatica ed è così emerso che il disegno di legge è molto disomogeneo al suo interno. Il testo licenziato dalla Camera inanella – solo per fare qualche esempio – le norme che, in attuazione della nota sentenza *Mascolo* della Corte di giustizia, sanciscono l'assunzione di circa 100.000 docenti precari, quota al centro di una tra le proteste più vivaci; quelle sull'insegnamento negli istituti penitenziari; le previsioni sui “nuovi” poteri dei dirigenti scolastici, sulle quali si tornerà; quelle che consentono l'attivazione di insegnamenti opzionali nelle scuole secondarie; quelle sull'inserimento dello sviluppo delle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica tra gli obiettivi prioritari della scuola secondaria; quelle sull'edilizia scolastica; quelle sull'alternanza scuola-lavoro ed, infine, quelle, contestatissime, di natura fiscale. Esclusa la possibilità di destinare alle scuole il “cinque per mille”, permangono sia la previsione – che pone seri dubbi di costituzionalità in relazione all'inciso «senza oneri per lo Stato» dell'art. 33, c. 3, Cost. – sulla detraibilità delle spese sostenute per la frequenza delle scuole paritarie (sino ad un massimo di quattrocento euro annui per studente) indipendentemente dal reddito familiare; sia il c.d. *school bonus*, cioè il riconoscimento di un credito di imposta per chi elargisca erogazioni liberali in denaro in favore di tutti gli istituti scolastici del sistema nazionale o investa nella costruzione, nella manutenzione o nel potenziamento delle strutture scolastiche.

Ampio e variegato è anche il fascio delle deleghe che si snoda in coda alla riforma: ad esempio, si va da quelle relative alla promozione dell'inclusione degli studenti con disabilità, a quelle sul rinnovamento della scuola dell'infanzia, a garanzia dell'effettività del diritto allo studio attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, a quelle sulla promozione e diffusione della cultura umanistica ed a quelle sulla revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nel rispetto dell'art. 117 Cost.

2. Anche la riforma promossa dal Ministro dell'istruzione in Francia è oggetto in questi giorni di ampie contestazioni. Ma, proteste a parte, i parallelismi tra le due proposte sono ben pochi, appuntandosi quella d'Oltralpe solo sul rinnovamento dei *collèges*, corrispondenti grosso modo alle nostre scuole medie, precipuamente attraverso la revisione di alcuni programmi di studio – tra le novità più criticate: l'affidamento alle scuole della definizione di una parte (circa il 20%) dell'intero programma scolastico, la contrazione delle ore di latino e di greco e la distinzione, nei corsi di storia, di una parte obbligatoria e di una individuata dai docenti – ed attraverso l'ammodernamento del metodo di insegnamento, consistente nella creazione di corsi interdisciplinari tenuti da più insegnanti. *Per incidens*, tale ultima innovazione appare già superata da una soluzione ancora più osée in fase di primo avvio in Finlandia – i cui studenti, come si sa, si collocano ai primi posti nelle graduatorie dei test PISA sull'alfabetizzazione e le abilità matematiche – che prevede l'eliminazione delle lezioni frontali e la sparizione delle “materie”, sostituite da “tematiche” analizzate con il coinvolgimento diretto dei ragazzi, attraverso un approccio multidisciplinare.

La riforma italiana non contempla sperimentazioni ardite come quelle ora viste, allontanandosi da quella francese anche per il dichiarato intento della valorizzazione dell'insegnamento della cultura umanistica

[forse, sotto l'influenza del noto saggio di M. Nussbaum, *Non per profitto. Perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica* (2010), tr. it., Bologna, 2011]. Inoltre, da noi le critiche si appuntano non solo su molti dei contenuti prima richiamati, ma anche su ciò che in una disciplina pur a così largo raggio... *non c'è*. Sebbene, come si evince anche da un rapporto dello scorso anno stilato dalla rete *Eurydice* per la Commissione europea, la remunerazione dei docenti italiani sia tra le più basse dell'Unione, la riforma di questo punto manca del tutto.

I nuovi fondi da destinare direttamente ai docenti, al di là di quelli necessari per la copertura del piano straordinario di assunzione dei precari, per l'edilizia scolastica etc., di cui più volte hanno parlato esponenti della maggioranza, si riferiscono in realtà a due norme della riforma: l'art.12, che istituisce la Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione dei docenti (utilizzabile per l'acquisto di libri, di *hardware* e *software*, per l'iscrizione a corsi, per l'ingresso a mostre, eventi culturali, etc.), e l'art. 13, che prevede, a decorrere dal 2016, un fondo di 200 milioni annui per la valorizzazione del merito del personale docente, che sarà ripartito con decreto ministeriale.

Senonché, con riguardo alla Carta va subito evidenziata una (apparente?) contraddizione. Il c. 1 dell'art. 12 ne stabilisce l'istituzione in favore di tutti i docenti delle scuole di ogni ordine e grado «con valore nominale di 500 euro annui per ciascun anno scolastico», ma il c. 2 rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato di concerto con i Ministri dell'istruzione e dell'economia, non solo per la definizione dei criteri e delle modalità di assegnazione e utilizzo della Carta, bensì *anche per la definizione dell'importo* «da assegnare nell'ambito delle risorse disponibili di cui al comma 3», corrispondenti a «381,137 milioni annui a decorrere dall'esercizio 2015». Ci si chiede, allora, quale sia il *reale* importo della Carta, e se si sia di fronte a una mera svista (rimediabile nel prosieguo dell'*iter legis*), oppure si intenda lasciare l'importo nominale della Carta a 500 euro, ma con la possibilità di rimodulare, di volta in volta, tale cifra verso il basso, in caso di insufficienza delle risorse, con la conseguenza che il valore *in concreto* della Carta sarà sostanzialmente incerto sino a quando il decreto non ne determinerà l'entità. Questo punto è rimasto ai margini della discussione politica e mediatica ma è auspicabile che nel prosieguo dei lavori parlamentari su di esso si faccia chiarezza.

3. Ampio ed acceso dibattito ha invece sollevato l'art. 13, una tra le norme dalle quali emerge la definizione del "nuovo" ruolo del dirigente scolastico. Essa stabilisce che tale organo «assegna» annualmente al personale docente, «sulla base di motivata valutazione», «una somma» – definita dalla norma «*bonus*» – «destinata a valorizzare il merito del personale docente di ruolo delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado». La norma impone al dirigente di motivare la propria scelta sulla base dei criteri individuati dal comitato per la valutazione dei docenti, organo di durata triennale presieduto dallo stesso dirigente e composto da due docenti dell'istituzione scolastica, da due rappresentanti dei genitori, per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione e da un rappresentante degli studenti e da un rappresentante dei genitori, per il secondo ciclo di istruzione.

Ora, posto che il comitato *non* partecipa alla selezione tra i docenti, per l'individuazione dei criteri che dovrebbero vincolare i dirigenti la legge detta coordinate molto tenui: il comitato è infatti tenuto a definirli «sulla base» della «qualità dell'insegnamento e del contributo al miglioramento dell'istituzione scolastica», dei «risultati ottenuti dal docente o dal gruppo di docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni e dell'innovazione didattica e metodologica», e delle «responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico e nella formazione del personale» (art. 13, c. 4). Mentre le prime due formule appaiono indeterminate, il riferimento agli incarichi di coordinamento organizzativo o didattico potrebbe finire per favorire la "squadra" che coadiuva il dirigente, per l'appunto, «in attività di supporto organizzativo e didattico dell'istituzione scolastica» (art. 9, c. 5). "Squadra" composta dagli insegnanti che lo stesso dirigente «può individuare nell'ambito dell'organico dell'autonomia», con il solo limite del rispetto della soglia del 10 per cento dei docenti. Sembra quindi possibile che quanti saranno inclusi in tale *team* si ritroveranno in una corsia preferenziale nella "gara" per l'ottenimento del *bonus* solo per questa ragione, e non anche per i risultati conseguiti nell'attività didattica vera e propria.

Al di là di questo specifico punto, appare evidente che la norma sui compiti del comitato punta alla individuazione del *fine* per il quale i criteri che esso elabora dovranno essere utilizzati – la valorizzazione

del merito dei docenti – trascurando, però, di fissare vincoli procedurali e contenutistici idonei a orientare l'azione di un organo i cui componenti sono in gran parte sprovvisti di competenze tecnico-scientifiche in materia di valutazione dei docenti. Di conseguenza, risultano indeterminati anche i confini entro i quali si esprime il potere di assegnare in concreto il bonus agli insegnanti più meritevoli, spettante al *solo* dirigente.

Ancora più vaghi risultano i principi e le procedure cui, secondo l'art. 9, tale organo deve attenersi quando propone gli incarichi triennali ai docenti di ruolo assegnati all'ambito territoriale di riferimento, «anche tenendo conto delle candidature presentate». Posto che la norma prevede la mera *possibilità* dello svolgimento di colloqui, se si esclude l'obbligo di dichiarare l'assenza di rapporti di parentela o affinità entro il secondo grado con i docenti dell'ambito territoriale, i *soli* vincoli cui i dirigenti risultano assoggettati nell'attribuzione di tali incarichi sono costituiti, secondo la norma, dalla valorizzazione del *curriculum*, delle esperienze e delle competenze professionali degli insegnanti e dall'inserimento sul sito *Internet* della scuola degli incarichi attribuiti, dei *curricula* dei prescelti e dei criteri adottati. Questi ultimi, dunque, saranno *determinati dagli stessi dirigenti*: volendo, essi potrebbero formularli in maniera talmente ampia, da consentirsi la massima discrezionalità. La norma ora vista, peraltro, lascia intendere che la pubblicazione dei criteri adottati possa avvenire anche *dopo* il conferimento degli incarichi, mentre appare chiaro che essi dovrebbero essere resi noti (quanto meno) *prima* della presentazione delle candidature, onde evitare che vengano costruiti *ad hoc* una volta che la scelta sia stata operata.

A chi ha parlato di trasformazione dei dirigenti in “sceriffi”, la maggioranza ha risposto, tra l'altro, riconducendo l'ampliamento dei poteri di tali organi al rafforzamento dell'autonomia scolastica che la riforma vorrebbe perseguire. Non è questa la sede per trattare un tema così complesso: ma comunque la si intenda, l'autonomia scolastica non può che muoversi all'interno delle coordinate costituzionali sulla pubblica amministrazione e perciò nel rispetto del *principio di legalità sostanziale*, sulla cui collocazione «alla base dello Stato di diritto» ha particolarmente insistito la sentenza n. 115/2011 della Corte costituzionale, la decisione che ha dichiarato l'incostituzionalità della disciplina sul “sindaco-sceriffo”. In quell'occasione, la Consulta ha ribadito che l'art. 97 Cost., istituendo una riserva di legge relativa, mira ad assicurare l'imparzialità della pubblica amministrazione, «la quale può soltanto dare attuazione, anche con determinazioni normative ulteriori, a quanto in via generale è previsto dalla legge. Tale limite è posto a garanzia dei cittadini, che trovano protezione, rispetto a possibili discriminazioni, nel parametro legislativo, la cui osservanza deve essere concretamente verificabile in sede di controllo giurisdizionale». In questa luce, norme che rimettano agli stessi organi dell'amministrazione la definizione dei criteri e dei limiti per l'esercizio dei loro poteri soddisfano solo in apparenza il compito che l'art. 97 Cost. *impone* al legislatore, chiamandolo ad intervenire in modo che – nel quadro di scelte volte a perseguire il buon andamento – nell'azione amministrativa si innervi costantemente il principio di uguaglianza. Compito che non può dirsi adempiuto quando il Parlamento si fermi alla predisposizione di limiti essenzialmente finalistici all'azione degli organi pubblici: l'ossequio del principio di legalità sostanziale esige – è ancora la sentenza n. 115/2011 a evidenziarlo – che l'esercizio del potere sia sempre «determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa» e perciò da consentire che essa sia sottoponibile ad impugnazione in sede giurisdizionale da parte dei cittadini non solo in *astratto*, ma anche in *concreto*. Norme che esonerano l'amministrazione dall'ossequio di vincoli siffatti suscitano, perciò, forti dubbi di costituzionalità, anche se prevedono controlli *ab intra*, come quello esercitato sui dirigenti scolastici dal nucleo di valutazione menzionato all'art. 9 del disegno in esame. A tacer d'altro, è evidente che si tratta di un sindacato operante su un piano diverso da quello giudiziario, puntando il nucleo soprattutto a verificare il raggiungimento dei *risultati* dell'operato dei dirigenti – di cui essi, per l'appunto, rispondono: art. 25, d. lgs. n. 165/2001 – laddove lo scrutinio condotto dalla magistratura con le garanzie del processo giurisdizionale non si concentra sull'efficienza o sull'efficacia dell'azione amministrativa, ma sull'osservanza dei parametri legislativi pre-determinati e certi da parte degli organi pubblici, a garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini e, soprattutto, della loro *pari dignità sociale* (art. 3, c. 1, Cost.). Come dire, insomma, che nello Stato costituzionale di diritto, il principio «basta che funzioni»... non basta.