CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1133/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1133)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **SPAGNOLI**
Udienza Pubblica del **29/11/1988**; Decisione del **14/12/1988**
Deposito del **22/12/1988**; Pubblicazione in G. U. **04/01/1989**
Norme impugnate:
Massime: **12254**
Atti decisi:

N. 1133

SENTENZA 14-22 DICEMBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Provincia Autonoma di Bolzano notificato il 27 luglio 1988, depositato in Cancelleria il 29 luglio 1988 ed iscritto al n.14 del registro ricorsi 1988, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della circolare del Ministero della Pubblica Istruzione n.143 del 24 maggio 1988, avente ad oggetto "Nuovi programmi didattici per la scuola primaria. Attuazione sperimentale di nuovi moduli organizzativi per l'anno scolastico 1988/89";

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 29 novembre 1988 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Uditi l'avv. Sergio Panunzio e l'Avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano ha proposto ricorso per conflitto di attribuzioni nei confronti dello Stato in relazione alla circolare del Ministro della Pubblica Istruzione n. 143 del 24 maggio 1988 avente ad oggetto "Nuovi programmi didattici per la scuola primaria. Attuazione sperimentale di nuovi moduli organizzativi per l'anno scolastico 1988/89", lamentando la lesione delle proprie competenze di cui agli artt. 9, n. 2; 16, primo comma e 19 dello Statuto Speciale e relative norme di attuazione (d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89).

Osserva preliminarmente la ricorrente come la predetta circolare debba ritenersi applicabile anche nel suo territorio poiché non contiene alcuna clausola di salvaguardia delle competenze provinciali, dichiara anzi espressamente di disciplinare la sperimentazione "che interessa l'intero territorio nazionale", e si indirizza anche al Sovrintendente scolastico di Bolzano e agli Intendenti scolastici di Bolzano per la scuola di lingua tedesca e per la scuola delle comunità ladine.

Ciò premesso, la Provincia lamenta, nel merito, che l'adozione del provvedimento con il quale il Ministro, in esecuzione dell'art. 3, terzo comma, d.P.R. n. 419 del 1974 ha attivato la sperimentazione nella scuola elementare per l'anno scolastico 1988/89 e ne ha determinato minuziosamente modalità e contenuti, sarebbe spettata, per il suo territorio, alla Provincia medesima.

A tenore delle ricordate disposizioni statutarie e delle richiamate norme di attuazione infatti, sarebbero state trasferite ad essa Provincia tutte le attribuzioni relative alla istruzione elementare e secondaria, esclusa solo la disciplina dello stato giuridico ed economico del personale scolastico - così come riconosciuto dalle sentt. nn. 279 del 1984 e 630 del 1988 di questa Corte - e compresa, dunque, la disciplina della sperimentazione didattica e della ricerca educativa nelle scuole previste dal d.P.R. n. 419 del 1974.

In particolare, l'art. 27 del d.P.R. n. 89 del 1983, contenente le norme di attuazione statutaria, avrebbe rimesso alla Provincia di adottare sia i provvedimenti annuali di autorizzazione della sperimentazione e di determinazione dei contenuti e delle modalità, sia i provvedimenti di riconoscimento delle scuole sperimentali e di fissazione dei criteri di corrispondenza ai fini del riconoscimento della validità degli studi compiuti dagli alunni delle classi e scuole (artt. 3, terzo e quinto comma, 4 d.P.R. n. 419 del 1974). In relazione a tale trasferimento di funzioni, e in attuazione del d.P.R. n. 89 del 1983, la Provincia ha adottato una legge di disciplina organica dell'istruzione elementare e secondaria, dettando una estesa e compiuta regolamentazione della sperimentazione didattica e della ricerca educativa (l. prov. n. 13 del 1987, art. 15) e dell'aggiornamento culturale e professionale dei docenti (art. 14).

Né, infine, ad avviso della ricorrente, potrebbe influire sulla appartenenza provinciale delle attribuzioni in contestazione la circostanza che la sperimentazione regolata dalla circolare ministeriale si colleghi alla introduzione di nuovi programmi per la scuola elementare, tanto più che la medesima Provincia sarebbe già intervenuta per realizzare l'aggiornamento degli insegnanti elementari in funzione proprio della introduzione dei nuovi programmi stabiliti con il d.P.R. n. 104 del 1985.

Conclude pertanto chiedendo che la Corte voglia dichiarare che spetta alla Provincia di

Bolzano, nel proprio territorio, di dettare disposizioni sulla sperimentazione didattica nella scuola elementare anche in relazione all'attuazione dei nuovi programmi di insegnamento; e per l'effetto annullare in parte qua l'impugnata circolare del Ministro della Pubblica Istruzione.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio a mezzo dell'Avvocatura Generale dello Stato, ricordato come la circolare impugnata fosse mossa dalla necessità di avviare la sperimentazione di nuovi moduli organizzativi didattici al fine di creare le condizioni di applicabilità dei nuovi programmi di insegnamento, fa presente la evidente esclusione della Provincia ricorrente dall'ambito di applicazione del provvedimento in questione, che le sarebbe stato inviato soltanto per opportuna conoscenza, come, secondo prassi, qualsiasi altra circolare emanata.

Ad ulteriore sostegno della tesi che l'atto impugnato non avrebbe inteso intaccare minimamente la competenza provinciale, l'Avvocatura, in primo luogo, osserva che la nuova organizzazione scolastica sarebbe strettamente collegata con l'entrata in vigore dei nuovi programmi di cui alla legge n. 104 del 1985, programmi che non troverebbero applicazione nella Provincia, avendo la medesima inviato un disegno di legge relativo a "programmi didattici per la scuola primaria della Provincia autonoma di Bolzano", ai fini del rilascio del parere di cui agli artt. 19 St. e 9 d.P.R. n. 89 del 1983; in secondo luogo, rileva che la ripetuta circolare è adottata in esecuzione dell'art. 3 d.P.R. n. 419 del 1974, che, in presenza dell'art. 27 del d.P.R. n. 89 del 1983, non si dovrebbe applicare nella Provincia; nota infine, che la circolare medesima è indirizzata ai Provveditori agli studi, i quali sarebbero competenti ad autorizzare le sperimentazioni dei nuovi moduli, "qualora richieste ed in presenza dei necessari requisiti".

Conclude quindi chiedendo che il proposto regolamento di competenza sia dichiarato inammissibile, in mancanza della configurabilità di qualsiasi conflitto di attribuzione, in relazione agli effetti della circolare impugnata.

Considerato in diritto

1. - Oggetto del conflitto è la circolare del Ministero della Pubblica Istruzione n.143 del 24 maggio 1988, avente ad oggetto "Nuovi programmi didattici per la scuola primaria. Attuazione di nuovi moduli organizzativi per l'anno 1988/89", emessa in connessione alla graduale entrata in vigore dei nuovi programmi, con l'indicazione di contenuti, modalità e procedure in ordine alla organizzazione, progettazione e attuazione dei moduli predetti.

La Provincia autonoma di Bolzano, ritenendo che la suddetta circolare si applichi nel proprio territorio, lamenta che essa lede la sua esclusiva competenza in materia di istruzione elementare e secondaria attribuita dagli artt. 9, n. 2, 16, primo comma e 19, dello Statuto speciale (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme di attuazione (art. 1 d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89): onde il ricorso per regolamento di competenza.

La Presidenza del Consiglio - intervenuta con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato - ritiene, a sua volta, che il conflitto promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano si fondi sull'errato presupposto della applicabilità nel suo territorio della circolare in esame, sì che, difettando ogni configurabilità di un conflitto di attribuzione in relazione agli effetti del contestato provvedimento, il regolamento di competenza risulterebbe inammissibile.

2. - L'eccezione preliminare così sollevata dalla Avvocatura dello Stato non può essere accolta.

La circolare impugnata invero non contiene alcuna clausola di salvezza delle competenze

della Provincia autonoma di Bolzano, né comunque esclude la sua applicazione nel territorio di quest'ultima: al contrario afferma espressamente che la sperimentazione - da essa prevista e disciplinata - "interessa la scuola di tutto il territorio nazionale".

La circolare, inoltre, è stata inviata al sovrintendente scolastico per la Provincia di Bolzano, all'intendente scolastico per la scuola in lingua tedesca e all'intendente scolastico per la scuola delle località ladine, nelle rispettive sedi di Bolzano: né si può per il vero ritenere che tale invio sia stato effettuato solo "per conoscenza", in quanto - se tale fosse stato l'intendimento ministeriale - non sarebbe stato difficile esplicitarlo almeno con l'apposizione della sigla d'uso.

Le indicazioni che così espressamente emergono dalla lettura della circolare circa l'ambito nazionale - senza alcuna deroga - in cui essa è chiamata ad operare non sono contrastate da elementi - traibili dal suo contenuto - che inducano ad una diversa e contraria interpretazione. Anzi, adottando il Ministero il provvedimento in materia di sperimentazione, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 419 del 1974, sarebbe stato particolarmente necessario ribadire espressamente la esclusione della applicazione dello stesso provvedimento alla Provincia di Bolzano, alla quale l'art. 27 del d.P.R. n. 89 del 1983 (contenente la norma di attuazione statutaria), attribuisce la competenza ad adottare le determinazioni in questione.

Né evidentemente spunti interpretativi di un qualche rilievo sugli intendimenti del Ministero di escludere la Provincia di Bolzano possono trarsi dal fatto che la stessa Provincia abbia recentemente inviato al Ministero un disegno di legge - ai fini del rilascio del parere del C.S.P.I. - relativo a "Programmi didattici per la scuola primaria della Provincia di Bolzano".

La possibilità di giungere in via interpretativa a ritenere salve le attribuzioni legislative e amministrative delle Regioni ad autonomia differenziata e delle Province autonome - anche in assenza di un'apposita clausola - più volte affermata da questa Corte (da ultimo sent. n. 213 del 1988) richiede che la volontà di rispetto delle competenze regionali e provinciali emerga con chiarezza, anche ai fini di evitare incertezze o ambiguità: il che non può certo dirsi essersi verificato nel caso specifico, in cui non appare affatto chiara una volontà del Ministero contraria a quanto si desume dalla lettura della circolare.

Una volta ritenuto che l'applicazione della circolare in parola, interessando la scuola di tutto il territorio nazionale, riguarda anche il territorio della Provincia autonoma di Bolzano, ne consegue che risulta lesa la competenza esclusiva di quest'ultima in materia di istruzione elementare e secondaria, così come attribuita dalle norme statutaria e di attuazione. Per le suddette norme, infatti, sono state trasferite alla Provincia tutte le attribuzioni relative alla istruzione elementare e secondaria, esclusa solo la disciplina dello stato giuridico ed economico del personale scolastico (sentt. nn. 279 del 1984 e 630 del 1988) e compresa dunque la disciplina della sperimentazione didattica e di ricerca educativa, per la quale, in particolare, l'art. 27 del d.P.R. n. 89 del 1983 ha rimesso alla Provincia l'adozione sia di provvedimenti annuali di autorizzazione della sperimentazione e di determinazione di contenuti e modalità, sia di provvedimenti di riconoscimento delle scuole sperimentali. E non è privo di significato il fatto che, in attuazione delle funzioni attribuitele, la Provincia autonoma di Bolzano ha dettato, con la legge provinciale n. 13 del 1987 - contenente una disciplina organica dell'istruzione elementare e secondaria - una dettagliata regolamentazione della sperimentazione didattica e della ricerca educativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta alla Provincia autonoma di Bolzano emanare nel suo territorio disposizioni sulla sperimentazione didattica nella scuola elementare anche in relazione ai nuovi programmi di insegnamento di cui al d.P.R. 12 febbraio 1985, n. 104 e pertanto annulla la circolare del Ministero della Pubblica Istruzione n. 143 del 24 maggio 1988 nella parte in cui non esclude la propria applicazione nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 22 dicembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.