CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **232/1991** (ECLI:IT:COST:1991:232)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **CASAVOLA**
Udienza Pubblica del **19/03/1991**; Decisione del **22/05/1991**
Deposito del **30/05/1991**; Pubblicazione in G. U. **05/06/1991**
Norme impugnate:
Massime: **17257**
Atti decisi:

N. 232

SENTENZA 22-30 MAGGIO 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, 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, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Provincia autonoma di Bolzano notificato il 22 dicembre 1990, depositato in Cancelleria il 28 dicembre successivo, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro della pubblica istruzione del 29 settembre 1990, concernente il calendario scolastico per il Conservatorio di musica "C. Monteverdi" di Bolzano per gli anni scolastici 1990-91, 1991-92 e 1992-93 ed iscritto al n. 38 del registro conflitti 1990.

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

Udito nell'udienza pubblica del 19 marzo 1991 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Uditi gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 22 dicembre 1990, la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione in relazione al decreto del Ministro della pubblica istruzione del 29 settembre 1990, concernente il calendario scolastico per il triennio 1990-91, 1991-92 e 1992-93, nella parte (art. 6) in cui esso stabilisce che le norme ivi contenute si applicano anche alle Accademie e ai Conservatori funzionanti nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano. Tale applicabilità è, ad avviso della Provincia ricorrente, lesiva delle sue attribuzioni costituzionali, invadendo la potestà legislativa e amministrativa esclusiva, conferita dagli artt. 8, n. 4, e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in materia di usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale.

Lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, ricorda la Provincia ricorrente, le attribuisce (artt. 9, numero 2, 16 e 19 dello Statuto) la potestà legislativa e amministrativa concorrente in materia di istruzione elementare e secondaria, come è confermato nella normativa di attuazione (d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 116 - poi ricompreso nel successivo d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89, recante il testo unificato dei decreti presidenziali n. 116/1973 e 761/1/981, concernenti norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in Provincia di Bolzano - e d.P.R. 1° novembre 1973, n. 691). In particolare, l'art. 9, numero 2, del d.P.R. n. 670 del 1972 precisa che la competenza provinciale in materia scolastica ricomprende anche l'istruzione artistica e l'art. 1 del d.P.R. n. 89 del 1983 conferma che le attribuzioni statali in materia di istruzione secondaria artistica espletate "dagli organi centrali e periferici dello Stato (.. .. ..) sono esercitate, nell'ambito del proprio territorio, dalla Provincia di Bolzano", ferma restando (comma secondo) la competenza statale "in materia di stato giuridico ed economico del personale insegnante - ispettivo, direttivo e docente - di ruolo e non di ruolo".

La legge provinciale 17 agosto 1979, n. 13 (modificata con legge provinciale 27 novembre 1986, n. 30) nel disciplinare il calendario scolastico, ha precisato, al n. 7 dell'art. 1, che, "nella determinazione del calendario scolastico per il Conservatorio di musica, la Giunta provinciale tiene conto delle particolari esigenze di detto tipo di scuola"; al n. 5 dello stesso articolo si attribuisce alla Giunta provinciale il compito di determinare il calendario scolastico, sentito il parere del Consiglio scolastico provinciale.

In base alla ricordata normativa, la Giunta provinciale di Bolzano (con deliberazione del 25 giugno 1990, n. 3831, poi comunicata anche al Ministero della pubblica istruzione con nota del competente assessore provinciale n. III/23/SM/314 del 4 luglio 1990), ha approvato il calendario scolastico per il Conservatorio di musica "C. Monteverdi" di Bolzano per il triennio 1990-91, 1991-92 e 1992-93.

Successivamente è stato emanato il decreto ministeriale 29 settembre 1990 ora impugnato, il quale, nel preambolo, richiama l'art. 11 della legge 4 agosto 1977, n. 517 (come modificato dall'art. 1 della legge 9 agosto 1986, n. 467), che ai commi terzo e settimo stabilisce che il Ministro della pubblica istruzione dovrà determinare con suo decreto il calendario scolastico per i vari ordini di scuole e che "per i conservatori di musica (.. .. ..) le norme relative all'anno

scolastico e alle prove di esame per i corsi a carattere post-secondario saranno stabilite con decreto del Ministro per la pubblica istruzione". Peraltro - si osserva nel ricorso - l'applicabilità di tale disposizione per ogni ordine di scuola nel territorio della Provincia ricorrente è esclusa (oltre che dall'art. 9, numero 2, del d.P.R. n. 670 del 1972) dall'art. 1 del d.P.R. n. 89 del 1983, che riserva allo Stato la sola competenza in materia di stato giuridico ed economico dei docenti (cfr. pure sentenze di questa Corte n. 279 del 1984, nn. 630 e 1133 del 1988 e n. 343 del 1990), stabilendo che le altre attribuzioni dello Stato in materia d'istruzione primaria e secondaria "sono esercitate, nell'ambito del proprio territorio, dalla Provincia di Bolzano".

2. - Intervenuta in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri, l'Avvocatura dello Stato rileva anzitutto che il ricorso è inammissibile perché il D.M. 29 settembre 1990 è puntuale applicazione di norme di legge statali - avverso le quali la Provincia non ha proposto impugnazione - quali l'articolo unico della legge 9 agosto 1986, n. 467, che, al primo comma parla di "istituti e scuole di istruzione secondaria superiore, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte": da ciò risulta chiaro che dalla nozione di istruzione secondaria artistica vanno esclusi i conservatori e le accademie, come del resto risulterebbe anche dalle normative anteriori, come le leggi 6 luglio 1912, n. 734 e 2 marzo 1963, n. 262.

Il ricorso è poi, secondo l'Avvocatura, infondato anzitutto perché la materia del calendario scolastico attiene sia all'organizzazione dell'attività didattica sia alle cadenze di scrutini ed esami sia all'ordinamento del personale che è sincronizzato (art. 13 della legge 4 agosto 1977, n. 517) con detto calendario. Si tratta, per l'Avvocatura, di submaterie di competenza statale poiché i titoli di studio rilasciati in provincia di Bolzano hanno validità per l'intero territorio dello Stato e il personale direttivo e docente è statale a tutti gli effetti (art. 1 del d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89).

Altro motivo d'infondatezza del ricorso sarebbe costituito dall'esclusione del Conservatorio "C. Monteverdi" di Bolzano dall'ambito dell'istruzione secondaria per il quale la Provincia ha competenza secondaria e competenza amministrativa. Il titolo su cui la Provincia ricorrente basa la sua competenza (e su cui si fonda la delibera della Giunta provinciale 25 giugno 1990, n. 3831) è il settimo comma della legge provinciale 27 novembre 1986, n. 30. Ma tale legge non è rilevante, secondo l'Avvocatura, ai fini di questo giudizio, che, avendo ad oggetto l'"attribuzione", va deciso secondo parametri costituzionali e statutari.

In realtà, secondo l'Avvocatura, da tutta la legislazione emergerebbe che, mentre i licei artistici e gli istituti d'arte sono assimilati agli istituti di istruzione secondaria superiore, per le accademie ed i conservatori sono previste norme particolari e specifiche. In altri termini, la locuzione "istruzione artistica" sarebbe usata nella legislazione scolastica come integrativa dell'espressione "istruzione secondaria" con riferimento ai licei artistici e agli istituti d'arte che, diversamente dalle accademie e dai conservatori, si integrano nel settore dell'istruzione secondaria.

Pertanto l'art. 1 del testo unificato delle norme di attuazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico nella Provincia di Bolzano (d.P.R. n. 89 del 1983), con formulazioni che riprendono quasi testualmente il dettato dello Statuto, avrebbe trasferito alla Provincia le attribuzioni statali in materia di istruzione elementare e secondaria esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato. Nell'elencazione parentetica il riferimento all'istruzione artistica riguarderebbe unicamente i licei artistici e gli istituti d'arte che sono i soli a poter essere assimilati all'istruzione secondaria. Il riferimento al Conservatorio di musica di Bolzano è contenuto invece nell'art. 10 del testo legislativo in questione che prevede solo la possibilità di istituire, presso detto Conservatorio, "nuovi corsi di insegnamento consoni alle tradizioni delle popolazioni locali, per il conseguimento di diplomi diversi da quelli stabiliti dall'ordinamento in vigore".

3. - In una memoria presentata in prossimità dell'udienza, la difesa della Provincia ricorda

che l'art. 118 del d.P.R. n. 417 del 1974 estende l'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto medesimo al "personale ispettivo, direttivo e docente di ruolo degli istituti e scuole statali di ogni ordine e grado", escluse le Università e l'art. 126 stabilisce l'applicabilità delle norme stesse anche al personale direttivo e docente dei conservatori e delle accademie. Analogamente l'art. 37 del d.P.R. n. 420 del 1974 prescrive l'applicabilità delle norme ivi contenute anche al personale non insegnante dei conservatori di musica.

Ad avviso della Provincia ricorrente, anche la sentenza di questa Corte n. 343 del 1990 (punto 6 della motivazione) confermerebbe che anche i conservatori di musica possono ricomprendersi fra gli istituti d'istruzione secondaria artistica.

L'art. 10 del d.P.R. n. 89 del 1983 andrebbe quindi ricondotto alla "competenza", legislativa ed amministrativa, primaria di cui la Provincia è dotata, ai sensi dell'art. 8, numero 4, del d.P.R. n. 670 del 1972, per la disciplina di usi e costumi locali (aventi carattere provinciale) che possono consistere anche in manifestazioni ed attività artistiche. Tale competenza va distinta da quella concorrente di cui la Provincia autonoma di Bolzano è pure fornita, in forza dell'art. 9, numero 2, del d.P.R. n. 670, in materia di "istruzione (.. .. ..) secondaria (.. .. ..) artistica". Ma la competenza in materia di istruzione, costituzionalmente garantita alla Provincia di Bolzano, non può essere ridotta a quella relativa agli usi e costumi locali. Trattasi invece, secondo la ricorrente, di competenze distinte, e la definizione del calendario scolastico deve ricomprendersi nell'ambito dell'attribuzione provinciale in materia di istruzione.

Contrariamente a quanto sostiene l'Avvocatura, il richiamo dell'art. 1, numero 7, della legge provinciale n. 30 del 1986 e della delibera della Giunta provinciale n. 3831, del 25 giugno 1990 non significa che tale normativa sia il fondamento della competenza in materia scolastica: fermo restando che la Provincia autonoma di Bolzano è titolare delle attribuzioni, costituzionalmente garantite in forza delle disposizioni di rango costituzionale contenute nello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (art. 9, numero 2, d.P.R. n. 670 del 1972) e della relativa normativa di attuazione (d.P.R. n. 89 del 1983), la normativa provinciale è richiamata non come fondamento delle proprie competenze in materia scolastica, ma piuttosto come testimonianza del concreto e finora incontestato esercizio da parte della Provincia, della competenza in questione.

4. - In una memoria presentata nell'imminenza dell'udienza l'Avvocatura dello Stato ribadisce le argomentazioni già svolte nel primo intervento.

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 22 dicembre 1990, solleva conflitto di attribuzione in relazione al decreto del Ministro della pubblica istruzione del 29 settembre 1990, concernente il calendario scolastico per il triennio 1990-91, 1991-92 e 1992-93, nella parte (art. 6) in cui esso stabilisce che le norme ivi contenute si applicano anche alle accademie e conservatori funzionanti nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano.

1.1 - La ricorrente assume lesione della propria competenza concorrente, di cui all'art. 9, numero 2, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in materia di istruzione elementare e secondaria, ivi compresa l'istruzione artistica, nella quale si inscriverebbe il Conservatorio musicale "Claudio Monteverdi" in Bolzano.

L'unica materia sottratta alla potestà legislativa e amministrativa della Provincia, in base

all'art. 1 del d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89 (Approvazione del testo unificato dei decreti del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 116 e 4 dicembre 1981, n. 761, concernenti norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano), riguarda lo stato giuridico ed economico del personale insegnante - ispettivo, direttivo e docente - di ruolo e non di ruolo, per il quale resta ferma la competenza dello Stato.

2. - Il thema decidendum è se nell'ordine dell'istruzione artistica siano pacificamente ricompresi i conservatori di musica.

Trattandosi di attribuzioni trasferite dallo Stato alla provincia, la estensione della espressione "istruzione artistica" nella legislazione scolastica statale deve riprodursi senza variazioni nell'ambito della provincia.

Non v'è dubbio che la legislazione italiana in materia, ancora agli inizi di questo secolo, riveli lo sforzo di dare disciplina omogenea a istituti, scuole, licei, accademie, stabilimenti, conservatori, la cui varia denominazione ed organizzazione riflette eredità di iniziative e di esperienze locali, private o municipali o di stati pre-unitari.

Il regio decreto 8 agosto 1895, n. 649, approva lo statuto ed il ruolo organico per il Conservatorio di musica di Parma; il regio decreto 25 settembre 1898, n. CCCXXIV, approva lo statuto per il R. Conservatorio di musica di Milano; il regio decreto 30 marzo 1890, n. 7243, approva lo statuto ed il ruolo normale del personale del Conservatorio di musica di Napoli; il regio decreto 31 maggio 1896, n. 337, annette al Conservatorio di musica di Napoli una Scuola corale e ne approva il regolamento; il regio decreto 25 febbraio 1894, n. 203, approva lo statuto del Conservatorio di musica di Palermo e ne modifica il ruolo organico; il regio decreto 12 marzo 1892, n. 110, approva lo statuto e il ruolo del personale per il Liceo musicale Rossini di Pesaro; il regio decreto 24 gennaio 1886, n. 3720, approva lo statuto e il ruolo organico del Liceo musicale fondato in Roma dalla R. Accademia di S. Cecilia; il regio decreto 24 gennaio 1897, n. 123, approva lo statuto per la R. Accademia musicale di S. Cecilia; il regio decreto 10 dicembre 1891, n. 758 approva lo statuto ed il ruolo organico per il R. Istituto musicale di Firenze.

Nel 1912, la legge n. 734 tenta di racchiudere nell'endiadi "Istituti di belle arti e di Musica", che compare nella intitolazione, la nomenclatura eterogenea elencata nell'art. 1.

Nel 1923, il regio decreto n. 3123, intitolato "Ordinamento dell'istruzione artistica", recita all'art. 2 che "L'istruzione artistica si impartisce: nelle scuole ed istituti d'arte e negli istituti superiori per le industrie artistiche; nei licei artistici, nelle accademie di belle arti e nelle scuole superiori di architettura; nei conservatori di musica e nella scuola di recitazione".

È palese che ad una fase di riconoscimento-approvazione di statuti di singole istituzioni musicali nel secolo scorso, sia seguito agli inizi del nostro un tentativo di loro organizzazione unitaria entro l'ordine della istruzione artistica. Tale disegno non ha avuto completamento tanto che la legge 2 marzo 1963, n. 262 torna a stabilire uno speciale "ordinamento amministrativo e didattico dei Conservatori di musica, delle Accademie di belle arti e annessi Licei artistici e delle Accademie nazionali d'arte drammatica e di danza e carriere del rispettivo personale non insegnante.". Norme particolari inoltre sono previste per il personale direttivo docente e non docente dei conservatori e delle accademie nel d.P.R. 31 maggio 1974, n. 417 e d.P.R. 31 maggio 1974, n. 420, malgrado l'intitolazione di tali leggi delegate menzioni "scuole materne, elementari, secondarie ed artistiche".

Quanto al calendario scolastico, la legge 4 agosto 1977, n. 517, art. 11, settimo comma, statuisce: "Per i conservatori di musica, per le accademie di belle arti, per l'accademia nazionale di danza, per l'accademia di arte drammatica, le norme relative all'anno scolastico e

alle prove di esame per i corsi a carattere post-secondario, saranno stabilite con decreto del Ministro per la pubblica istruzione, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, tenendo conto delle disposizioni relative agli ordinamenti scolastici e alle particolari esigenze di detti istituti".

La legge 9 agosto 1986, n. 467 (Norme sul calendario scolastico) all'art. 1 menziona la "scuola materna, elementare, media e gli istituti e scuole di istruzione secondaria superiore, ivi compresi i licei artistici e gli istituti d'arte", significativamente tacendo di conservatori ed accademie, dei quali viene così confermata la non compiuta assimilabilità nell'ordine artistico della scuola secondaria superiore.

Ulteriore dato ermeneutico è fornito dalla rubrica del titolo II della legge 20 maggio 1982, n. 270, sulla revisione della disciplina del reclutamento del personale docente, che in luogo di istruzione secondaria artistica usa la locuzione più specifica "dei licei artistici e degli istituti d'arte".

3. - Se quanto precede conduce a non ritenere ricompreso nelle competenze scolastiche trasferite dallo Stato alla Provincia ricorrente il Conservatorio di musica di Bolzano, è tuttavia da tenere in debita considerazione il d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 116 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano), che all'art. 10 prevede l'istituzione nel Conservatorio di musica di Bolzano di nuovi corsi di insegnamento, consoni alle tradizioni delle popolazioni locali, e dunque in materia di competenza primaria della provincia. Nel secondo comma di detto articolo è prevista l'intesa con il Ministro della pubblica istruzione, agli effetti dell'art. 4 dello stesso d.P.R. n. 116, vale a dire ai fini degli oneri per il personale a carico dello Stato.

Questa Corte non può non richiamare in argomento "il principio di leale cooperazione, che informa la normativa relativamente al raccordo fra competenze regionali e competenze statali" (sentenza n. 153 del 1986) e che va dall'adempimento di un "dovere di mutua informazione" (sentenza n. 359 del 1985) alla realizzazione di una "previa intesa".

Nella specie del Conservatorio di musica di Bolzano convivono la competenza generale didattica ed amministrativa dello Stato, non trasferita alla Provincia, e la competenza primaria della Provincia per la materia dei corsi di cui al citato art. 10 del d.P.R. n. 116 del 1973, attuativo dello Statuto speciale in materia scolastica per la Provincia autonoma. Soltanto nel descritto ambito della detta competenza primaria deve quindi leggersi l'art. 1, numero 7 della legge provinciale di Bolzano 27 novembre 1986, n. 30, che, nel modificare la precedente legge 17 agosto 1979, n. 13 in tema di ordinamento scolastico, recita: "Nella determinazione del calendario scolastico per il Conservatorio di musica, la Giunta provinciale tiene conto delle particolari esigenze di detto tipo di scuola".

È conforme ad osservazione di senso comune rilevare che la fissazione del calendario scolastico coinvolge l'intero andamento didattico ed amministrativo del Conservatorio, sia per la parte che tocca la competenza dello Stato sia per quella che rientra nella competenza della provincia.

È pertanto da ritenersi che il principio di leale collaborazione tra le due parti valga a imporre allo Stato, in ragione della maggiore estensione ed intensità della sua competenza, non trasferita alla Provincia, quello stesso dovere di previa intesa che è imposto alla Provincia nel secondo comma del ridetto art. 10.

Dovere che anche se non menzionato non è affatto contraddetto dal tenore dell'art. 1, numero 7 della legge provinciale sopra richiamata che anzi, in ragione del suo logico collegamento con la normativa d'attuazione, non esclude ma implica in materia l'operatività del citato strumento di raccordo istituzionale.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spetta allo Stato, se non previa intesa con la Provincia di Bolzano, fissare il calendario scolastico per il Conservatorio di musica "C. Monteverdi" in Bolzano, e in conseguenza annulla il decreto del Ministro della pubblica istruzione 29 settembre 1990, nella parte in cui si applica al Conservatorio di musica "C. Monteverdi" in Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: CASAVOLA

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 30 maggio 1991.

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.