

# LE ISTITUZIONI DI ALTA FORMAZIONE ARTISTICA E MUSICALE (AFAM) FRA “STATIZZAZIONE” E “PRIVATIZZAZIONE”

di Giuseppe Leotta\*

INDICE: 1. L'insegnamento dell'arte e della musica nella Costituzione. 2. L'attuazione dei principi costituzionali e la creazione del sistema dell'alta formazione artistica e musicale (AFAM). 3. La “statizzazione” degli (ex) Istituti Musicali Pareggiati (IMP) e delle Accademie legalmente riconosciute. 4. Il “caso” dell'Istituto “Gaetano Braga” di Teramo. 5. La disciplina del procedimento di statizzazione. 6. La “privatizzazione” del Conservatorio di Musica “Claudio Monteverdi” di Bolzano

## 1. L'insegnamento dell'arte e della musica nella Costituzione.

Caduto il regime fascista e terminata la seconda guerra mondiale, si manifestò l'aspirazione delle principali forze politiche attive nella Resistenza a costruire un nuovo Stato, sociale (se non anche socialista) e democratico, fondato sulla diffusa, effettiva e consapevole partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Per la realizzazione di tale obiettivo, la classe politica dell'epoca agì nella consapevolezza che sarebbe stato necessario rimuovere tutti gli ostacoli idonei ad impedirli; ostacoli, quindi, non solo di ordine economico ma anche di natura socioculturale da abbattere attraverso la creazione di un vero e proprio “Stato di cultura”.

In questo *humus*, il tema della libertà delle arti e delle scienze assurse, nel dibattito politico, a principio fondamentale da porre a garanzia non solo del singolo artista o ricercatore bensì dell'intera società, così favorendo un generale clima di rinascita dell'autonomia di Accademie, Istituti vari di alta cultura ed Università<sup>1</sup>.

---

\* Dottore di Ricerca in Diritto Sindacale e del Lavoro, Avvocato patrocinante dinanzi alle Magistrature Superiori e Professore di I fascia di “Diritto e Legislazione dello Spettacolo” nel Conservatorio di Musica “San Pietro a Majella” di Napoli.

<sup>1</sup> FERRARI, *Accademia*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, I, UTET, Torino, 1987, pp.13-14, enuclea una serie di interventi normativi realizzati nell'immediato dopoguerra che condussero all'abrogazione delle principali forme di ingerenza autoritaria dello Stato nell'organizzazione interna degli istituti culturali così che «l'elemento associativo tornava ad essere valorizzato, il principio di cooptazione dei membri e di eleggibilità dei titolari delle

Sensibili a tale fervore, i Padri costituenti licenziarono un testo della Costituzione nel quale, in maniera chiara e solenne, fu precisato che: «*la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica*» (art. 9); «*l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento*» (art. 33, comma 1)<sup>2</sup> in evidente ossequio al più generale principio secondo cui «*tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione*» (art. 21, comma 1); «*le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato*» (art. 33, comma 6)<sup>3</sup>.

Tuttavia, il principio di autonomia tracciato dall'art. 33, comma 6, per quanto chiaro nella sua formulazione, trovò non poche difficoltà ad essere pienamente attuato dal legislatore ordinario che, al contrario, per lungo tempo ha ceduto alla tentazione, tutta politica, di relegare le varie Accademie d'arte ed i Conservatori di musica ad un livello inferiore rispetto a quello universitario, e cioè nell'ambito dell'istruzione scolastica secondaria, così che tali Istituti non poterono dotarsi di un proprio ordinamento autonomo e, quindi, di una propria normazione statutaria e regolamentare. Tale descritta volontà politica trovò invero "legittimazione" in certe tesi dottrinarie che, nell'ambito del dibattito su cosa dovesse intendersi per Accademie ed Istituti di alta cultura ai sensi dell'art. 33, comma 6, adottarono una interpretazione assai restrittiva in ragione della quale, nell'orbita delle prime, venivano fatti rientrare alcuni enti a struttura associativa finalizzati all'incremento del proprio patrimonio culturale e alla produzione di nuove opere dell'ingegno, mentre, nell'orbita delle seconde, altri enti a struttura

---

*principali cariche era stato integralmente rispettato, e con essi riprendeva vigore l'autonomia organizzativa».*

<sup>2</sup> Secondo la Corte costituzionale, Sentenza n. 240/1974, «*l'una e l'altra libertà (per tali si intendono la libertà di arte e scienza) sono affermate congiuntamente, in un unico contesto, dall'art. 33 e sono, in realtà, strettamente tra loro connesse, giacché la seconda, anche se suscettibile di atteggiarsi diversamente in funzione dei diversi tipi e gradi di insegnamento, rappresenta pur sempre - massimamente nel campo dell'arte - quasi una prosecuzione ed espansione della prima».*

<sup>3</sup> FERRARI, *op. cit.*, p. 18, evidenzia come, con l'art. 33 Costituzione, «*il costituente abbia precipuamente inteso conferire rilevanza costituzionale al contesto normativo che si era venuto delineando negli anni immediatamente precedenti con la sistematica abrogazione delle norme contemplanti massicce forme di ingerenza statale nell'organizzazione della cultura».*

rappresentativa (privi dell'elemento associativo) caratterizzati dalla partecipazione di rappresentanti dei soggetti interessati alla loro attività<sup>4</sup>.

Pertanto, nei primi decenni successivi all'entrata in vigore della Costituzione vi fu una certa ritrosia a riconoscere le Accademie d'arte ed i Conservatori di musica quali istituzioni di alta cultura di rango pari a quello riconosciuto alle Università<sup>5</sup> e la tendenza maggioritaria fu quella di considerarli alla stregua di semplici istituti di istruzione artistica (con la successiva ulteriore definizione di istituti di istruzione post-secondaria)<sup>6</sup>, mentre sul piano giurisprudenziale il Consiglio di Stato li definì Istituti di istruzione secondaria di secondo grado di livello superiore rispetto agli altri Istituti di istruzione artistica ma di livello inferiore rispetto agli Istituti di istruzione secondaria di secondo grado in genere<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Sarebbero, dunque, rientrati fra le "Accademie": l'Accademia nazionale dei Lincei, l'Accademia nazionale di S. Luca, l'Accademia nazionale di Santa Cecilia, tutte in Roma, l'Istituto veneto di scienze, lettere ed arti a Venezia, l'Accademia Pontiniana a Napoli, l'Accademia della Crusca di Firenze, l'Accademia economico-agraria dei Georgofili di Firenze, ecc. Tra gli Istituti di alta cultura, vi rientrerebbero il Consiglio Nazionale delle Ricerche, l'Istituto nazionale di alta matematica, l'Istituto italiano di idrobiologia, etc... Il descritto indirizzo interpretativo è propugnato da STIPO, *Accademie e istituti di alta cultura*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. I, Roma, 1988, p. 2-5; da FERRARI, *op. cit.*, p. 15, il quale in relazione al termine Accademia, nella sua accezione in senso stretto, ritiene doversi riferire ad un istituto caratterizzato «*dalla esistenza di una struttura associativa e dalla funzionalizzazione di essa alla produzione della cultura e alla comunicazione delle elaborazioni culturali tra associati*» con l'ulteriore precisazione che «*ogni altra finalità è estranea all'impianto istituzionale delle accademie: se altre destinazioni funzionali dell'attività accademica eventualmente emergono dagli statuti, si tratta di compiti meramente accessori ed integrativi della funzione primaria, in nessun caso imprescindibilmente connaturati all'essenza stessa della figura soggettiva, ovvero di forme di attuazione strumentale di fini primari*». In senso ancor più restrittivo, MAZZAROLLI, *Le Accademie in Italia tra un precario presente e un incerto futuro*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 2-3, 2001, p. 373 ritiene che «*le Accademie cui la Costituzione si riferisce, sono quelle – e solo quelle – che possono ricondursi, assieme con le Università, al genus "istituzioni di alta cultura"*». Si richiama a tali ragionamenti anche TARASCO, *Conservatori di Musica ed Accademia d'Arte: quale modello per l'autonomia?* in *Foro Amministrativo TAR*, anno I, fasc. 5, Giuffrè, 2002, pp. 1802-1811.

<sup>5</sup> Sulle Università, si veda FONTANA, "Art. 33" in *Commentario alla Costituzione*, volume I, parte I, titolo II, UTET, 2006, p. 696, il ricorda che «*con la L. 168/1989 si è provveduto ad attuare il disposto costituzionale di cui all'art. 33, ult. co., Cost., con il riconoscimento in favore delle istituzioni universitarie della personalità giuridica nonché della autonomia normativa (statutaria e regolamentare), organizzativa, didattica, finanziaria e contabile*».

<sup>6</sup> Sul punto DANIELE, *La pubblica istruzione*, II ed., Giuffrè, Milano, 2001, p. 173, distingue gli istituti di istruzione artistica a seconda che prevedano o meno l'insegnamento di materie di cultura generale (come i licei artistici): mentre questi ultimi sarebbero propriamente qualificabili quali istituti di istruzione secondaria, quelli oggi disciplinati dalla L. n. 508/1999 (e, cioè, Accademie di Belle Arti, Accademia Nazionale di Danza, Accademia di Arte Drammatica, Conservatori di Musica, Istituti Superiori di Studi Musicali, Istituti Superiori per le Industrie Artistiche) avrebbero natura di istituti di istruzione postsecondaria. Altresì, Corte costituzionale, Sentenza n. 232/1991, ricorda come «*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*».

<sup>7</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenze nn. 239/1969 e 194/1965.

Le conseguenze pratiche del descritto inquadramento si possono evincere facilmente laddove si tenga nella dovuta considerazione che «*la distinzione fondamentale tra scuole di istruzione secondaria superiore e università degli studi risiede nel fatto che le prime "si limitano" a trasmettere un sapere da altri elaborato e non ad elaborarne, criticamente, uno nuovo; per contro, nelle università il sapere viene insegnato con metodo critico, e viene altresì formato attraverso l'attività di ricerca (c.d. attività scientifica, valevole sia in campo tecnologico che umanistico)*»<sup>8</sup>. Relegando le Accademie d'arte ed i Conservatori di Musica nell'ambito dell'istruzione secondaria (a cui, per definizione, erano precluse le attività di produzione e ricerca), si finiva quindi per impedire il pieno perseguimento dei principi costituzionali, e cioè la promozione della cultura e la libertà dell'arte.

Appare evidente come, al fine di garantire la coerenza dell'intero assetto dell'istruzione e formazione artistica con il quadro dei valori costituzionali, sarebbe bastato adottare un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa vigente prodigandosi altresì ai fini della realizzazione di una riforma generale e complessiva con l'obiettivo di eliminare ogni possibile discrasia del sistema rendendolo così in tutto e per tutto coerente alla volontà del Costituente. Sarebbe stato necessario partire da una corretta esegesi del testo della Costituzione, evidenziando come le Istituzioni di alta cultura (intese in senso lato) rappresentassero un *genus* nel quale ricomprendere, oltre le Università e le Accademie, una serie di altri enti accomunati tutti dal fatto di svolgere un'alta funzione culturale (anche attraverso lo svolgimento di attività di produzione e di ricerca) e caratterizzati da indipendenza ed autonomia dall'indirizzo politico e giuridico centrale; indipendenza ed autonomia che, tuttavia, come abbiamo visto, difettavano (in tutto od in parte) per le Accademie d'arte e i Conservatori ed andavano quindi realizzate proprio a salvaguardia dell'impianto costituzionale.

---

<sup>8</sup> Così TARASCO, *op. cit.*, p. 1809. Inoltre, in merito a tale profilo, la Corte costituzionale, Sentenza n. 14/1983, ha avuto modo di precisare che «*sono due, insomma, ed inscindibili i compiti istituzionali delle università: l'attività didattica e quella scientifica, là dove venga esercitata solo questa, si può avere un'istituzione di alta cultura – ed è il caso del Consiglio Nazionale delle Ricerche – e là dove venga esercitata esclusivamente attività didattica, non si ha università*».

Quanto sin qui riferito dimostra, in definitiva, come all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione si sia rivelato assai difficile attribuire alle Accademie ed ai Conservatori, il valore ed il "rango" ad essi riconosciuto, anche alla luce di (comprensibili ma non condivisibili) volontà politiche evidentemente penalizzati e tendenti a ghettizzare tali gloriose e prestigiose Istituzioni di formazione artistica e musicale entro i ristretti confini dell'istruzione c.d. secondaria frustrandone quindi il diritto, oseremmo dire naturale, allo svolgimento dell'attività di ricerca e di produzione in campo artistico-musicale<sup>9</sup>.

## ***2. L'attuazione dei principi costituzionali e la creazione del sistema dell'alta formazione artistica e musicale (AFAM).***

Sebbene l'inquadramento di tali Istituzioni nell'alveo dell'istruzione secondaria avesse portato con sé il riconoscimento della (limitata) autonomia prevista per le strutture scolastiche, ciò non risultò sufficiente a dare piena attuazione al dettato costituzionale (art. 33, comma 6), in quanto il settore dell'alta formazione artistico-musicale, pur collocandosi ai più alti livelli di eccellenza, non poteva certo dirsi giuridicamente equiparato a quello universitario<sup>10</sup>.

A conferma di ciò basti riferire come la disciplina giuridica delle Accademie e dei Conservatori sia stata inserita nel titolo VI, artt. 207-275, del "*Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione*" (D.lgs. 16 aprile 1994, n. 257); collocazione da cui è emerso come l'organizzazione didattica, amministrativa e funzionale di tali Istituzioni presentasse specificità proprie rispetto al generale

---

<sup>9</sup> Sul punto è interessante notare come secondo FERRARI, *op. cit.*, p. 18, «*l'ultimo co. dell'art. 33 rappresenta dunque la formulazione sintetica della ricerca continua di un precario equilibrio tra il polo contrapposto dell'interesse pubblico alla promozione della cultura o alla garanzia dell'esistenza del servizio scolastico. Dove poi la differenza tra accademie e università, in termini di natura giuridica, potrebbe ravvisarsi anche nel fatto che al mero interesse allo sviluppo della cultura corrispondano figure tipiche tendenzialmente di diritto privato, mentre in vista della erogazione di un servizio pubblico pur in condizioni di autonomia si preferisca il ricorso a soggetti di diritto pubblico*». A tal riguardo, secondo l'Autore, le Istituzioni finalizzate all'istruzione artistica e musicale sembrerebbero porsi in un'area intermedia. Questa posizione, tuttavia, non è condivisa da chi scrive dal momento che l'unica corretta interpretazione del dettato costituzionale, come sarà meglio spiegato oltre, non può che portare al riconoscimento, per tali Istituzioni, dello *status* di istituzioni di alta cultura in tutto e per tutto equiparato a quello delle Università con l'attribuzione, pertanto, del medesimo rango.

<sup>10</sup> Si consideri peraltro come, ad oggi, nelle Facoltà universitarie non sia previsto lo studio delle discipline artistiche e musicali, fatta eccezione per il corso di laurea denominato DAMS (Disciplina delle arti, musica e dello spettacolo) che, tuttavia, è impostato su un insegnamento prettamente teorico.

ordinamento scolastico con ciò appalesandosi la necessità di approntare un coerente inquadramento normativo che tenesse in adeguato conto le peculiari specificità di tale realtà posta tra i confini dell'istruzione secondaria, da un lato, e di quella universitaria, dall'altro<sup>11</sup>.

Tutto ciò aprì un lungo dibattito protrattosi nel corso di più legislature, all'esito del quale si riuscì finalmente a realizzare una riforma organica del settore.

I primi sentori di un possibile riordino si ebbero nel 1993, nel corso dell'XI legislatura, allorché, grazie ad un emendamento votato dalla VII Commissione (Cultura, scienza e istruzione) della Camera dei Deputati, con la Legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante "*Interventi correttivi di finanza pubblica*", fu segnato un punto fermo che avrebbe indirettamente contribuito al travagliato approdo del processo di riforma che si sarebbe realizzato circa sei anni dopo; ed infatti per la prima volta, in maniera chiara ed esplicita, si affermò che «*gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado nonché le istituzioni di alta cultura di cui all'articolo 33 della Costituzione ed in particolare le Accademie di belle arti, le Accademie nazionali di arte drammatica e di danza e i Conservatori di musica hanno personalità giuridica e sono dotati di autonomia organizzativa, finanziaria, didattica, di ricerca e sviluppo, nei limiti, con la gradualità e con le procedure previsti dal presente articolo*» (art. 4, comma 1).

Da quel momento in avanti varie iniziative legislative furono sottoposte all'esame del Parlamento finché, nell'ambito della XIII legislatura ed all'esito di un complicato iter parlamentare, si giunse all'approvazione della Legge 21 dicembre

---

<sup>11</sup>RUGGIERI, *La riforma dei Conservatori: per grazia ricevuta?* in *Economia della cultura*, Anno XI, n. 2, 2001, p. 237 richiama l'esistenza di un «*sistema "separato" che aveva caratterizzato l'istruzione artistica e musicale in particolare a partire dal regio decreto n. 3123 del 31 dicembre 1923, firmato da Giovanni Gentile*» in virtù del quale «*mentre veniva predisposta "una specifica interconnessione sequenziale tra i percorsi formativi dell'istruzione artistica secondaria (istituti d'arte e licei artistici) e quelli superiori delle Accademie di belle arti e degli Istituti superiori per l'istruzione artistica, nei Conservatori come nell'Accademia nazionale di danza, il percorso formativo restava tutto chiuso al loro interno: vi si accedeva con la licenza elementare, se ne usciva con il diploma*». PICOZZA, *Perché non decolla la riforma dei Conservatori?* in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2002, p. 445, sostiene che «*in realtà i Conservatori fin dal r.d.l. 31 dicembre 1923, n. 3123 (Gentile) erano un universo a parte, già nella finalità di base che era quella della "educazione musicale"; ma anche nel corso degli studi che potenzialmente accompagnava il futuro musicista dalla prima età scolare fino a quella in cui normalmente si esce dalla scuola secondaria superiore*».

1999, n. 508<sup>12</sup>, *“Riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati”*, con cui fu istituito il sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale (AFAM) costituito da un complesso di Istituzioni – quali Accademie di belle arti, Accademia nazionale di arte drammatica, Accademia nazionale di danza, Conservatori di musica, Istituti musicali pareggiati ed ISIA (Istituti Superiori per le Industrie Artistiche) – espressamente (art. 2, comma 1) ritenute di alta cultura ai sensi dell'art. 33, comma 6, della Costituzione.

La scelta operata dal legislatore fu quindi quella di una applicazione “attenuata” degli schemi organizzativi propri del sistema universitario, mantenendo tuttavia ferma l'idea che la formazione realizzata nell'ambito di tali Istituzioni dovesse essere inquadrata nel settore più alto della formazione, accanto alle Università, specie in riferimento alla disciplina delle attività formative ed ai titoli di studio rilasciati<sup>13</sup>. Come ricordato dal Consiglio di Stato, si decise di *«non comprendere le istituzioni in questione all'interno delle università, trasformandole in facoltà universitarie, così come era avvenuto per gli ISEF in attuazione del decreto legislativo 8 maggio 1998, n. 178, ma di istituire un nuovo settore di istruzione superiore artistica, di pari livello e dignità, ma distinto e diverso dalle università. Tale soluzione è ritenuta in linea con quanto avviene nella maggior parte degli altri Paesi europei, dove il sistema dell'istruzione superiore comprende, accanto alle università, istituzioni diverse, ma di pari livello e dignità, ciascuna dotata di una sua funzione specifica e quindi di specifiche strutture organizzative, ordinamenti e modalità didattiche»*<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Per i primi commenti all'indomani dell'approvazione della riforma si vedano LIGUORI, *Il Parlamento approva la Legge di riforma per Accademie e Conservatori di Musica*, in *L'unione degli Artisti “Rassegna periodica di informazione e cultura – arte musica spettacolo”*, Anno V, n. 1, gennaio 2000, pp. 1 e ss.; STORCHI, *L'avvio della riforma degli studi artistici e musicali: alcune note a margine*, in *Aedon*, n. 1, 2000, disponibile da <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/1/stor.htm>, [consultato il 4 maggio 2019]; FRAGOLA, *A margine della Legge 21 dicembre 1999, n. 508, nata come Legge Sbarbati. Verso la “ateneizzazione” di scuole e accademie di arte e musica*, in *Rivista Giuridica della Scuola*, Anno XXXIX, 3, 2000, pp. 373 e ss.; RUGGIERI, *op. cit.*, pp. 235 e ss.; PICOZZA, *op. cit.*, pp. 445 e ss.; TARASCO, *op. cit.*, pp. 1801 e ss.

<sup>13</sup> STORCHI, *op. cit.*, *passim*.

<sup>14</sup> Consiglio di Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, Parere n. 2708/2004.

Pertanto, le Istituzioni AFAM sono state riconosciute quali «*sedi primarie di alta formazione, di specializzazione, di ricerca nel settore artistico e musicale e svolgono correlate attività di produzione*» e dotate di personalità giuridica, potendo altresì godere «*di autonomia statutaria, didattica, scientifica, amministrativa, finanziaria e contabile*» (art. 2, comma 4)<sup>15</sup> ma pur sempre sottoposte ai poteri di programmazione, indirizzo e coordinamento (comma 3) del già Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (MURST), oggi Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica (MIUR)<sup>16</sup>. Non può quindi più dubitarsi del fatto che il sistema AFAM, per come delineato dalla Legge n. 508/1999, rappresenti oggi il massimo grado di formazione riconosciuto nel settore artistico-musicale<sup>17</sup>. Sotto tale profilo, l'assimilazione con gli studi universitari assume peraltro rilievo ai fini della libera circolazione di artisti e musicisti in Europa, dove tali insegnamenti sono impartiti a livello universitario, così aderendo alla logica della armonizzazione dei sistemi di

---

<sup>15</sup> Per PICOZZA, *op. cit.*, «*tale individuazione, sostanzialmente identica a quella compiuta dalla l. n. 168/1969 (n.d.r. rectius l. n. 168/1989) per le Università e per gli Enti di ricerca a carattere non strumentale, attua comunque il precetto costituzionale di cui all'articolo 33 ultimo comma della Costituzione; e, se è vero che l'iscrizione dei Conservatori tra le istituzioni di alta cultura non ha una radice storica e giuridica preesistente, è altrettanto vero che si pone in linea con la natura, funzione e organizzazione delle Facoltà, Istituti e Dipartimenti di musica dei principali paesi comunitari e nordamericani*».

<sup>16</sup> DI MARCO, *Accademie e Conservatori*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, 2005, p. 2.

<sup>17</sup> In tal senso, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza n. 1673/2011: «*in base alla citata legge di riforma del settore, gli organismi sopra indicati sono stati equiparati ad Università degli studi, nell'ambito delle istituzioni di Alta Cultura riconducibili all'art. 33, u.c., della Costituzione ("Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello stato")*. Con la normativa sopra riportata si costituisce, pertanto, un sistema unitario di alta formazione e specializzazione artistica e musicale, presso il quale il servizio di insegnamento svolto non può che avere identica valenza rispetto a quello universitario, attenendo al medesimo livello ed alla stessa categoria culturale»; Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza n. 389/2013, n. 389: «*il quadro normativo delineato, dunque, evidenzia la sostanziale equiparazione delle Accademie alle Università e, in particolare per quanto d'interesse nella circostanza de qua, la completa equiparazione della laurea e degli altri titoli di studio universitari ai diplomi ed ai titoli di studio rilasciati dalle Accademie, fra cui i master rilasciati dalle accademie di belle arti*»; Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza n. 2179/2013: «*il sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale*», rappresenta «*il massimo grado di formazione riconosciuto nel settore culturale in questione: settore accomunato alle università, anche sotto il profilo dell'autonomia di ordinamento, dal ricordato art. 33 della Costituzione e soggetto ai poteri di programmazione, indirizzo e coordinamento del M.i.u.r. ex art. 2, comma 3, della più volte citata L. n. 508 del 1999*».

istruzione di cui alla Convenzione di Lisbona, ratificata dall'Italia con la Legge 11 luglio 2002, n. 148<sup>18</sup>.

In definitiva, la portata veramente innovativa della Legge n. 508/1999 va rinvenuta nell'aver finalmente riconosciuto alle Istituzioni AFAM – in attuazione dell'art. 33, comma 6, Cost. – il diritto di darsi ordinamenti propri, demandandone la concreta attuazione a successivi regolamenti (art. 2, commi 7 e 8), che avrebbero dovuto declinare la disciplina di dettaglio, fra le altre cose, in materia di: a) organizzazione interna; b) ordinamento didattico; c) reclutamento del personale (docente e non); c) statizzazione degli Istituti musicali pareggiati e delle Accademie di belle arti legalmente riconosciute.

Purtroppo, come spesso avviene in Italia, l'attuazione della riforma è stata invero fortemente osteggiata e ciò ha determinato notevoli ritardi nell'adozione dei già menzionati regolamenti che, in più di qualche caso, addirittura, non sono ancora stati emanati.

Tra l'altro è apparsa criticabile la scelta compiuta dai Governi succedutisi del tempo che, contrariamente a quanto suggerito ed auspicato dal Consiglio di Stato, hanno ritenuto di attuare la riforma in maniera frastagliata ed "a singhiozzo" con l'adozione di una sfilza di atti regolamentari e non con un unico, complessivo, regolamento organico<sup>19</sup>.

Al fine di comprendere l'attuale "stato dell'arte" è opportuno rilevare brevemente come il primo passo verso l'attuazione della riforma consistito nell'adozione del

---

<sup>18</sup> ZERMAN, *La legislazione delle Accademie e dei Conservatori di musica in Atti del Convegno "Accademie e Conservatori di Musica, un'eccellenza italiana – Dai progetti di Giuseppe Verdi agli inattuati artt. 33 e 36 della Costituzione"* (Roma -18 giugno 2015) pp. 37-51.

<sup>19</sup> Così il Consiglio di Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, Parere n. 1381/2002: «*sempre sotto il profilo generale si rileva che dalle indicazioni contenute nella relazione ministeriale e riportate nella parte espositiva emerge che l'Amministrazione intende dare attuazione alla norma di cui all'art. 2, comma 7, della legge n. 508/1999 attraverso cinque regolamenti, oltre quello in oggetto. La Sezione intende ribadire quanto rilevato nel precedente parere n. 39/2001 e cioè che il complesso procedimento di produzione normativa non possa realizzarsi in maniera armonicamente compiuta se non attraverso un unico testo regolamentare da emanarsi ai sensi del comma 7, dell'art. 2, della legge n. 508/99. In tale testo le varie parti, tutte fra loro strettamente connesse, potranno costituire una unità formale tesa a garantire la coerenza del sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale. Inoltre, l'unità finale del testo meglio consentirà di valutare il livello di adeguatezza della disciplina regolamentare ai principi e ai criteri posti dal comma 8 dell'articolo 2 della legge n. 508/1999. Quindi alla fase di produzione dei regolamenti adottati singolarmente per ragioni di urgenza, dovrà seguire l'emanazione di un testo regolamentare unitario; l'ultimo, o gli ultimi specifici regolamenti dovranno quindi essere emanati in un unico testo coordinato con i regolamenti in precedenza emanati*».

regolamento sui *"criteri per l'autonomia statutaria, regolamentare e organizzativa delle istituzioni artistiche e musicali"* adottato con D.P.R. 28 febbraio 2003, n. 132,<sup>20</sup> in virtù del quale ciascuna Istituzione è stata chiamata ad adottare un proprio Statuto e si è vista attribuire il potere di disciplinare con propri regolamenti interni la didattica, l'amministrazione, la finanza e la contabilità.

Il regolamento adottato con D.P.R. 8 luglio 2005, n. 212, recante *"disciplina per la definizione degli ordinamenti didattici delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica"*, ha invece definito i nuovi ordinamenti didattici (e quindi il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento di studi) e ne ha affidato la compiuta disciplina ai regolamenti didattici di ogni singola Istituzione che *«sono redatti nel rispetto, per ogni corso, delle disposizioni del presente regolamento e dei conseguenti decreti del Ministro e sono approvati dal Ministero»* (art. 10).

Manca, invece, al momento in cui si scrive, nonostante sia in corso il relativo *iter* di approvazione (sic!), il regolamento che si occupi di disciplinare il sistema di reclutamento del personale e pertanto, nelle more di tale ulteriore grave ritardo, l'accesso all'impiego è regolato da un groviglio articolato di norme adottate in assenza di un disegno organico complessivo ed al mero fine di far fronte a situazioni contingenti.

Parimenti, per quanto qui di maggiore interesse, non è mai stato adottato il regolamento volto a disciplinare la pur prevista progressiva statizzazione (art. 2, comma 8, lettera e) degli Istituti musicali pareggiati e delle Accademie legalmente riconosciute<sup>21</sup> anche se tale criticità sembrerebbe ormai in via di risoluzione in virtù di una serie di interventi, di natura legislativa ed amministrativa, di cui si darà conto più avanti.

---

<sup>20</sup> Successivamente emendato con D.P.R. 31 ottobre 2006, n. 295, rubricato *"Regolamento recante disposizioni correttive e integrative al decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 2003, n. 132, in materia di modalità di nomina dei presidenti delle istituzioni artistiche e musicali"*.

<sup>21</sup> Come si vedrà nel prosieguo della trattazione, ad oggi solo l'ex Istituto musicale pareggiato "Gaetano Braga" di Teramo, a seguito di un lungo e complesso *iter* giudiziario, è stato statizzato assumendo la denominazione di Istituto Statale Superiore di Studi Musicali e Coreutici "Gaetano Braga".

### **3. La “statizzazione” degli (ex) Istituti Musicali Pareggiati (IMP) e delle Accademie legalmente riconosciute.**

Con l'adozione della Legge n. 508/1999, il legislatore si è giustamente occupato anche delle diverse Istituzioni<sup>22</sup> di istruzione musicale ed artistica insistenti sul territorio nazionale ed interamente finanziate dagli Enti locali e/o da privati e quindi fuori dall'influenza statale: gli Istituti musicali “pareggiati” *ex lege* ai Conservatori di musica statali<sup>23</sup> e le Accademie c.d. legalmente riconosciute<sup>24</sup>. Si è scelto, quindi, di ricomprendere tali Istituzioni nel sistema dell'alta formazione artistica e musicale e di trasformare gli Istituti musicali Pareggiati (d'ora in poi anche IMP) insieme ai Conservatori di Musica ed all'Accademia Nazionale di Danza, in Istituti superiori di studi musicali e coreutici (d'ora in poi anche ISSM)<sup>25</sup>.

I “nuovi” ISSM (già IMP) e le Accademie c.d. legalmente riconosciute si sono quindi successivamente “uniformati” alle Istituzioni statali dotandosi così di nuovo Statuto (o modificando quello già in essere), adottando i modelli di *governance* e di ordinamento didattico previsti dai regolamenti attuativi della legge<sup>26</sup>. Con la conseguenza che l'unico persistente elemento di differenza continuava ad essere rappresentato esclusivamente dalla “fonte” dei finanziamenti ricevuti: lo Stato per i Conservatori e le Accademie statali, gli Enti

---

<sup>22</sup> Tali istituti musicali c.d. pareggiati (IMP) – “G.B. Pergolesi” di Ancona, “G. Donizetti” di Bergamo, “V. Bellini” di Caltanissetta e di Catania, “C. Monteverdi” di Cremona, “G. Puccini” di Gallarate, “P. Mascagni” di Livorno, “L. Boccherini” di Lucca, “O. Vecchi-A.Tonelli” di Modena e Carpi, “F. Vittadini” di Pavia, “G. Verdi” di Ravenna, “A. Peri-C. Merulo” di Reggio Emilia-Castelnovo ne' Monti, “A. Toscanini” di Ribera, “G. Lettimi” di Rimini, “R. Franci” di Siena, “G. Paisiello” di Taranto, “G. Braga” di Teramo, “G. Briccialdi” di Terni - erano fortemente radicati nei rispettivi territori di appartenenza che risultavano “sprovvisti” della presenza di Conservatori statali.

<sup>23</sup> Cfr. R.D. 15 maggio 1930, n. 1170, intitolato “*Norme per il pareggiamento degli istituti musicali*”.

<sup>24</sup> Allo stato se ne contano ben 18, di cui 5 c.d. “storiche” con sedi in Genova, Verona, Perugia, Bergamo, Ravenna.

<sup>25</sup> L'art. 2, comma 2, della Legge n. 508/1999 prevede che «*i Conservatori di Musica, l'Accademia Nazionale di danza e gli Istituti musicali pareggiati sono trasformati in Istituti superiori di studi musicali e coreutici*». In realtà la denominazione di ISSM è stata nella prassi assunta esclusivamente dagli ex IMP, mentre i Conservatori di Musica e l'Accademia Nazionale di Danza continuano ancora oggi a mantenere la loro denominazione.

<sup>26</sup> Ci si riferisce a quelli più volte menzionati nei capitoli precedenti ed adottati con D.P.R. n. 132/2003 (in materia di autonomia) e con D.P.R. n. 212/2005 (in materia di ordinamenti didattici).

locali pubblici (Regione, Provincia, Comune, o Consorzio tra di essi) e/o i privati per i neonati ISSM (già IMP) e le Accademie c.d. legalmente riconosciute.

Tale descritto processo di uniformazione era, nella prospettiva riferita, prodromico al "trasferimento" di tali Istituzioni nell'orbita di influenza dello Stato attraverso la previsione di una particolare procedura. La Legge ha infatti previsto che *«contestualmente alla riorganizzazione delle strutture e dei corsi esistenti e, comunque, senza maggiori oneri per il bilancio dello Stato»*, con apposito adottando regolamento, avrebbe dovuto essere prevista e disciplinata *«una graduale statizzazione, su richiesta, degli attuali Istituti musicali pareggiati e delle Accademie di belle arti legalmente riconosciute»* con l'ulteriore precisazione che *«nell'ambito della graduale statizzazione si terrà conto, in particolare nei capoluoghi sprovvisti di istituzioni statali, dell'esistenza di Istituti non statali e di Istituti pareggiati o legalmente riconosciuti che abbiano fatto domanda, rispettivamente, per il pareggiamento o il legale riconoscimento, ovvero per la statizzazione, possedendone i requisiti alla data di entrata in vigore della presente legge»<sup>27</sup>.*

In questo modo il legislatore ha lodevolmente inteso preservare alcune delle più prestigiose Istituzioni musicali ed artistiche dal rischio rappresentato dalle difficoltà finanziarie costantemente incontrate dagli Enti locali e/o dai privati finanziatori fissando, allo stesso tempo, le condizioni minime in presenza delle quali si sarebbe potuto procedere alla c.d. "statizzazione" secondo le modalità operative che avrebbero dovuto essere disciplinate da un apposito regolamento: formulazione di apposita domanda di statizzazione da parte dell'Istituzione interessata; riorganizzazione delle strutture e dei corsi in maniera conforme alla vigente disciplina del settore; insistenza su territorio provinciale sprovvisto di altre Istituzioni AFAM della stessa tipologia; assenza di nuovi oneri per lo Stato.

#### **4. Il "caso" dell'Istituto "Gaetano Braga" di Teramo.**

Il processo immaginato dal legislatore non ha però trovato concreta attuazione dal momento che il previsto regolamento non è, ad oggi, ancora stato adottato.

---

<sup>27</sup> Cfr. art. 2, comma 8, della Legge n. 508/1999.

Ciò ha di conseguenza comportato che le Istituzioni (ISSM ed Accademie legalmente riconosciute) potenzialmente oggetto di statizzazione abbiano continuato a rimanere fuori dall'orbita di influenza statale e, per tale ragione, stiano attraversando un periodo di grave crisi finanziaria con il rischio, addirittura, di una loro chiusura<sup>28</sup>.

Un punto di svolta ai fini dell'attuazione della volontà del legislatore è stato tuttavia rappresentato dal "caso" dell'Istituto "G. Braga" di Teramo che, senza ombra di dubbio, ha costretto la burocrazia ministeriale, il Governo ed il Parlamento a farsi carico del problema provando a risolverlo.

L'Istituto teramano, fondato nel 1895, ha da sempre svolto una importante attività in ambito culturale, mediante la promozione della musica e la formazione professionale di innumerevoli musicisti ed è stato prima eretto a Ente morale<sup>29</sup> e poi pareggiato ai Conservatori di Musica<sup>30</sup> potendo così vantare l'equiparazione legale dei propri corsi di studi con gli analoghi corsi di Conservatori statali. Fondamentale per lo svolgimento di tale preziosa attività si è rivelato, negli anni, il supporto finanziario da parte degli Enti locali<sup>31</sup> che, in cambio, ne hanno condizionato la gestione attraverso la nomina dei membri del Consiglio di Amministrazione<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> L'ISSM "G.B. Pergolesi" di Ancona ha chiuso i battenti nel 2013 in ragione dei debiti accumulati negli anni e della decisione del Comune di Ancona, principale soggetto finanziatore, di ridurre drasticamente le erogazioni. In una situazione di crisi generalizzata di tutto il settore si registrano altresì le gravi condizioni in cui versano l'ISSM "G. Paisiello" di Taranto e "G. Briccialdi" di Terni.

<sup>29</sup> Cfr. R.D. n. 1173/1924.

<sup>30</sup> Cfr. R.D. n. 663/1939.

<sup>31</sup> Con deliberazione n. 32 del 20/01/1964, il Consiglio Provinciale di Teramo, preso atto della necessità di «*sanare la vita amministrativa dell'Ente e di assicurare all'Istituto i mezzi occorrenti al finanziamento*» ha deciso di procedere «*alla costituzione di un Consorzio tra la Provincia ed il Comune di Teramo, atteso che la provincializzazione non consentirebbe ad altri Enti di partecipare alla amministrazione del Liceo, ed in particolare al Comune Capoluogo*» e, pertanto, ha approvato lo Statuto del Consorzio per il Liceo Musicale "G. Braga" (poi denominato Istituto Musicale Pareggiato "G. Braga") fra la Provincia ed il Comune, costituito con Decreto Prefettizio n. 17310 del 28/04/1964. Lo Statuto dell'Istituto approvato con D.P.R. n. 704/1964, ha previsto che «*al mantenimento dell'Istituto si provvede con i contributi delle Amministrazioni Provinciale e Comunale di Teramo, con i proventi delle tasse annuali versate dagli alunni, con volontarie oblazioni da parte degli Enti e di privati e con altri proventi*».

<sup>32</sup> Secondo l'art. 6 dello Statuto dell'Istituto, infatti, «*l'Amministrazione dell'Istituto è retta da un Consiglio di Amministrazione composto da un Presidente e da quattro membri, tutti a funzione gratuita, da scegliersi tra persone di provata capacità tecnico-musicale e amministrativa. Il Presidente è di diritto il Presidente dell'Amministrazione Provinciale di Teramo o persona da lui delegata. I quattro membri del Consiglio di Amministrazione, tre vengono nominati dall'Amministrazione Provinciale di Teramo ed uno dall'Amministrazione Comunale di Teramo, nella loro qualità di Enti finanziatori dell'Istituto*».

A seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 508/1999, l'Istituto Musicale Pareggiato "G. Braga" - trasformato in Istituto Statale Superiore di Studi Musicali così divenendo sede primaria di alta formazione, specializzazione, ricerca e produzione nel settore musicale - quale unico ente di alto prestigio presente all'interno del territorio provinciale di Teramo, ritenuto anche dagli Enti locali patrimonio musicale artistico nazionale da salvaguardare, ha avanzato formale domanda di statizzazione<sup>33</sup>.

Tutti i soggetti istituzionali coinvolti hanno quindi sottoscritto, in data 25 marzo 2005, apposito Protocollo d'Intesa con cui da un lato il MIUR si è impegnato a procedere in breve tempo alla statizzazione e dall'altro gli Enti Locali si sono obbligati a continuare a supportare finanziariamente l'Istituto fino a quando il relativo procedimento non si fosse definitivamente concluso. Pertanto, in vista della (teoricamente) imminente statizzazione, sono stati realizzati gli adempimenti<sup>34</sup> previsti dal Protocollo e l'Istituto ha deliberato l'adozione dello Statuto di autonomia, poi approvato dal MIUR e dalla Provincia di Teramo.

Il MIUR non ha tuttavia mantenuto fede all'impegno assunto tant'è che a circa 8 anni dalla sottoscrizione del Protocollo, si è visto intimare (dall'Istituto "G. Braga" e dai relativi dipendenti, in ragione delle gravi difficoltà economiche in cui il primo versava che impedivano da mesi l'erogazione della retribuzione dovuta ai secondi), di ultimare con urgenza la procedura di statizzazione. A fronte di ciò, il Dicastero è però rimasto fermo nella propria posizione (di non voler procedere alla dovuta statizzazione) opponendo un burocratico diniego sulla scorta dell'argomento formalistico secondo cui non sarebbe stato possibile dare completa esecuzione al Protocollo in ragione della persistente mancata adozione del regolamento attuativo.

---

<sup>33</sup> Cfr. deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 5/1999.

<sup>34</sup> L'Istituto ha predisposto l'elenco del personale docente e non docente inquadrato nell'apposito ruolo ad esaurimento, in esecuzione di quanto previsto dall'art. 4 del Protocollo; il Consiglio della Provincia di Teramo ha approvato lo schema di Convenzione che prevede gli impegni reciproci del Comune, della Provincia e dell'Istituto Musicale per la ristrutturazione della già chiesa di Santa Maria Bitetto e la trasformazione in auditorio pubblico, in esecuzione di quanto previsto dall'art. 6 del Protocollo.

Ne è seguito un contenzioso<sup>35</sup> che ha visto vittoriosi l'Istituto ed i propri dipendenti nell'ambito del quale il MIUR è stato condannato a provvedere all'istanza di statizzazione pur in assenza del regolamento, ritenuta parzialmente imputabile al medesimo Dicastero<sup>36</sup>.

Stante la perdurante inerzia del MIUR che si era persino peritato di porre in essere atti ostili ed ostruzionistici nei confronti del commissario *ad acta* incaricato dell'esecuzione del giudicato, i Giudici sono dovuti intervenire nuovamente conferendo a quest'ultimo pieni poteri sia al fine della statizzazione dell'Istituto teramano che, più in generale, al fine di predisporre uno schema di regolamento da avviare al consueto *iter* di approvazione<sup>37</sup>.

Con apposito provvedimento del commissario *ad acta* l'Istituto "G. Braga" è stato quindi finalmente statizzato pur nella perdurante assenza del previsto regolamento ed ha assunto la denominazione di "Istituto statale superiore di studi musicali e coreutici"<sup>38</sup>. Di particolare interesse la soluzione adottata per assicurare il rispetto del principio di c.d. invarianza della spesa<sup>39</sup>: si è stabilito che ogni nuova assunzione fosse a carico dello Stato con contestuale

---

<sup>35</sup> Per la cui dettagliata disamina si veda SCAFURI, *La trasformazione degli Istituti musicali pareggiati (IMP) in Istituti superiori di studi musicali (ISSM). È possibile addivenire alla "statizzazione" degli Istituti musicali pareggiati in caso di inerzia da parte del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Direzione Generale AFAM) e senza oneri per il bilancio statale?* in *Gazzetta Forense* n. 6/2015, p. 208 e ss..

<sup>36</sup> Secondo TAR Lazio (Roma), Sez. III, Sentenza n. 733/2014: «*in assenza di specifiche disposizioni di legge facoltizzanti l'Amministrazione all'adozione di una misura soprassessoria finalizzata alla sospensione sine die della procedura di statizzazione dell'Istituto Musicale Pareggiato Gaetano Braga di Teramo, la violazione dell'obbligo a provvedere risulta di tutta evidenza, non essendo concepibile che (stante la mancata emanazione dei regolamenti di cui all'art. 2, comma 7, della L. 508/99, nonostante siano trascorsi oltre 13 anni dall'entrata in vigore di tale norma) non sia comunque possibile completare la statizzazione degli istituti che ne facciano richiesta, e ne abbiano tutti i requisiti. Sicché l'inerzia dell'Amministrazione verrebbe a penalizzare in maniera inammissibile i soggetti interessati, in violazione delle norme e dei principi costituzionali richiamati da parte ricorrente nelle suindicate doglianze*»

<sup>37</sup> Cfr. TAR Lazio (Roma), Sez. III, Ordinanza n. 11772/2014. Per completezza espositiva, occorre osservare che tale ordinanza è stata impugnata innanzi al Consiglio di Stato, Sez. VI, che però, preso atto del decreto del Commissario *ad acta* di "statizzazione" dell'Istituto intervenuto nelle more del giudizio, con Sentenza n. 1744/2015 ha dichiarato l'appello improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

<sup>38</sup> Assunto con decreto del Commissario *ad acta* in data 24 febbraio 2015 consta di un corpo di 11 articoli (art. 1, Denominazione e sede; art. 2, Sistema di Alta Formazione; art. 3, Organi di governo e di gestione; art. 4, Titoli; art. 5, Corsi di studio; art. 6, Attività formative e di produzione; art. 7, Attività di ricerca; art. 8, Strutture amministrative; art. 9, Personale; art. 10, Copertura finanziaria; art. 11, Norme transitorie).

<sup>39</sup> Ed infatti, a mente dell'art. 2, comma 8, L. n. 508/1999 la statizzazione deve aver luogo «*senza maggiori oneri per il bilancio dello Stato*».

proporzionale riduzione dei trasferimenti agli Enti locali mentre il personale già in servizio continuasse a rimanere a carico di quest'ultimi<sup>40</sup>. Tale disposizione è stata quindi impugnata dinanzi al Giudice Amministrativo ma, nonostante il relativo giudizio risulti ancora pendente, sembrerebbe che la materia del contendere sia di fatto cessata in ragione degli effetti prodotti dalla ulteriore previsione che ha consentito al personale già in servizio di essere trasferito presso i Conservatori di Musica statali così derivandone, per i bizzosi Enti locali, lo "sgravio" dai relativi oneri<sup>41</sup>.

## **5. La disciplina del procedimento di statizzazione.**

La strada giudiziaria intrapresa con esito positivo dall'Istituto "G. Braga" di Teramo ha avuto il merito catalizzare nuovamente l'attenzione sulle problematiche che, ormai da oltre un decennio, affliggono, con diversa intensità, la quasi totalità degli Istituti facoltizzati dalla legge ad avanzare domanda di statizzazione ed allo stesso tempo ha rappresentato un barlume di speranza per la sopravvivenza di molti di essi.

Emblematico, a tal proposito, il caso dell'ISSM "G. Paisiello" di Taranto che ha visto una parte dei propri dipendenti – privati della retribuzione per svariati mesi – agire in giudizio per richiedere il definitivo completamento procedimento di statizzazione già da tempo avviato ma mai terminato a seguito di una serie infinita di rinvii. Anche in questo caso, come già accaduto per l'ISSM "G. Braga"

---

<sup>40</sup> L'art. 10 del decreto di statizzazione ha stabilito che: «*La Regione Abruzzo, il Comune di Teramo, l'Amministrazione provinciale di Teramo e il Comune di Giulianova, a norma dell'art. 2, comma 8, della legge n. 508 del 1999, il quale prevede che la graduale statizzazione degli Istituti musicali pareggiati avvenga senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, provvedono – a mezzo di specifica convenzione da sottoscrivere entro 90 gg. dalla data del presente provvedimento, come peraltro già previsto dall'art. 4 del Protocollo d'intesa del 20 aprile 2005 – alla copertura finanziaria della retribuzione del personale docente e non docente che presta servizio presso lo stesso, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, fino a esaurimento del ruolo. Ogni nuova assunzione di personale docente e non docente sarà a carico dello Stato; al fine di evitare oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, si provvederà alla riduzione dei trasferimenti agli enti locali in misura pari ai costi che transitano da questi ultimi allo Stato. In ogni caso la Regione Abruzzo, il Comune di Teramo, l'Amministrazione provinciale di Teramo e il Comune di Giulianova, sono obbligati, in solido con l'Istituto "Gaetano Braga", al pagamento delle retribuzioni dovute al personale dipendente e dei compensi dovuti ai prestatori di lavoro autonomo già esigibili al momento dell'adozione del presente provvedimento o che lo diverranno in epoca successiva*».

<sup>41</sup> Secondo l'art. 9, comma 2, del decreto di statizzazione «*la mobilità territoriale del personale dell'Istituto è regolata dal Contratto Collettivo Nazionale Decentrato concernente la mobilità del personale delle accademie e dei conservatori di musica e degli ISIA sottoscritto dal MIUR e dai Sindacati in data 31 maggio 2002*».

di Teramo, il MIUR aveva opposto il proprio diniego al completamento del procedimento di statizzazione in ragione della perdurante mancata adozione del prescritto regolamento e, quindi, dell'impossibilità di trovare una soluzione tecnica che garantisse la salvaguardia del principio di c.d. invarianza della spesa. Anche in questo caso, e per le medesime ragioni, il ricorso promosso è stato accolto con conseguente condanna del Dicastero a provvedere entro il termine di 30 giorni con riserva di nomina di un commissario *ad acta* in caso di persistente inadempimento<sup>42</sup>.

Nelle more di tale giudizio, tuttavia, Governo e Parlamento hanno perfettamente inteso il rischio che la strada aperta con successo dall'Istituto teramano potesse essere percorsa, via via, da ogni altro Istituto che versasse in difficoltà finanziarie (e, quindi, dalla quasi totalità degli stessi).

Per porre fine al probabile "stillicidio" giudiziario, il Governo ha quindi previsto, nel rispetto dei principi fissati dalla norma di rango primario, l'avvio<sup>43</sup> di un generale e graduale processo di statizzazione e razionalizzazione<sup>44</sup> delle Accademie di belle arti non statali e di una parte degli Istituti superiori di studi musicali non statali con l'ulteriore precisazione che gli Enti locali finanziatori debbano rimanere obbligati ad assicurare l'uso gratuito degli spazi e degli immobili e a farsi carico delle situazioni debitorie pregresse alla statizzazione previa convenzione da stipulare fra ciascun Ente locale e il MIUR<sup>45</sup>. Nell'ambito di tale processo è stato altresì previsto che, con successivo Decreto del

---

<sup>42</sup> Cfr. TAR Lazio (Roma), Sez. III bis, Sentenza n. 11761/2017.

<sup>43</sup> Cfr. art. 22 *bis*, comma 1, del D.L. 50/2017, poi convertito con Legge n. 96/2017.

<sup>44</sup> Per finanziare il quale l'art. 22 *bis*, comma 3, del D.L. 50/2017, poi convertito con Legge n. 96/2017 ha previsto l'istituzione di un apposito fondo, con uno stanziamento di € 7,5 mln nel 2017, € 17 mln nel 2018, € 18,5 nel 2019 ed € 20 mln annui dal 2020. Nelle more del processo di statizzazione, parte delle risorse previste per il 2018 – pari ad € 9 mln – sono state ripartite con D.M. 20 dicembre 2017, n. 1005. Successivamente, la legge di bilancio 2018 (Legge n. 205/2017, art. 1, commi 652 e 656) ha previsto un incremento del fondo di € 5 mln per il 2018, di € 10 mln per il 2019, e di € 35 mln dal 2020, al fine di consentire la statizzazione di tutti gli Istituti superiori di studi musicali non statali. Con D.M. 16 maggio 2018, n. 395 si è altresì provveduto a ripartire cinque dodicesimi delle risorse previste per il 2018 pari ad € 9 mln, di cui 7 per gli Istituti superiori di studi musicali e 2 per le Accademie di belle arti. Ulteriore porzione delle risorse previste per il 2018 – pari, anche in questo caso, ad € 9 mln, di cui 7 per gli Istituti superiori di studi musicali e 2 per le Accademie di belle arti – sono state invece ripartite con D.M. 647 del 15 ottobre 2018. Infine, gli ulteriori € 4 mln sono stati ripartiti con D.M. 28 dicembre 2018, n. 870, destinando € 3,5 mln agli Istituti superiori di studi musicali ed € 0,5 mln alle Accademie di belle arti.

<sup>45</sup> Cfr. art. 22 *bis*, comma 2, del D.L. n. 50/2017, poi convertito con Legge n. 96/2017.

Presidente del Consiglio dei Ministri, vengano definiti i criteri per la determinazione delle dotazioni organiche e per il graduale inquadramento nei ruoli dello Stato del personale docente e non docente in servizio presso le predette Istituzioni anche a seguito superamento di procedure concorsuali pubbliche da bandirsi appositamente tenendo conto dell'anzianità maturata con contratti a tempo determinato – se pari ad almeno 3 anni, anche non continuativi, negli ultimi 8 anni – e dei titoli accademico-professionali.

La disciplina dei procedimenti di statizzazione è quindi stata finalmente definita con il Decreto Interministeriale 22 febbraio 2019, n. 121<sup>46</sup>. Si è previsto che essi vengano avviati su specifica istanza<sup>47</sup> che le singole Istituzioni interessate hanno l'onere di avanzare entro 90 giorni dall'attivazione di una piattaforma telematica che dovrà essere predisposta a tal fine dagli uffici ministeriali competenti.

---

<sup>46</sup> Adottato, per l'appunto, dal Ministro dell'istruzione, università e ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

<sup>47</sup> L'istanza di statizzazione (cfr. art. 1, comma 2, D.I. n. 121/2019) deve corredata dalla seguente documentazione: progetto di statizzazione (piano di attività e piano finanziario) con relativo cronoprogramma, anche con riferimento a processi di riorganizzazione della gestione amministrativa, di razionalizzazione e qualificazione dell'offerta formativa e di eventuale risanamento del bilancio, per realizzare la statizzazione entro il 1° gennaio 2021; eventuale progetto di federazione o fusione, e relativo cronoprogramma, con altre Istituzioni AFAM statali, ovvero Istituzioni non statali interessate dai processi di statizzazione di cui al presente decreto, sottoscritto dai rappresentanti legali di tutte le Istituzioni coinvolte. I progetti di federazione possono coinvolgere anche istituzioni universitarie ai sensi dell'art. 3 della Legge 30 dicembre 2010, n. 240; elenco nominativo del personale docente e non docente in servizio, compresi eventuali comandi o distacchi da altri enti, presso l'Istituto alla data di entrata in vigore del decreto interministeriale o che lo era alla data del 24 giugno 2017 indicando le modalità di reclutamento e allegando il contratto di ogni soggetto, la retribuzione percepita e gli oneri riflessi, i titoli accademici e professionali, l'anzianità di servizio maturata presso l'Istituto, fatta salva in ogni caso la priorità nell'immissione nei ruoli dello Stato, del personale a tempo indeterminato assunto secondo le disposizioni del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto dell'alta formazione, artistica, musicale e coreutica; bilanci Consuntivi approvati degli anni 2015, 2016 e 2017 e bilancio di previsione 2018 e 2019 con relative relazioni di accompagnamento e verbali dei revisori dei conti; relazione analitica predisposta dagli organi deliberanti, verificata dai revisori dell'ente, sulle eventuali situazioni debitorie fino all'anno 2017, come risultanti dai consuntivi dell'ente, nonché su eventuali debiti di nuova formazione riferiti al corrente esercizio 2018 e sul contenzioso in essere; risorse edilizie e strumentali a disposizione dell'Istituzione; proposta di revisione dello statuto e del regolamento di amministrazione e contabilità redatto in conformità a quanto previsto dal DPR 132/2003 per le Istituzioni AFAM statali; previsione di eventuali contributi da parte degli enti locali a favore dell'Istituto anche a seguito di statizzazione; dichiarazione di impegno da parte degli enti locali a continuare ad assicurare l'uso gratuito degli spazi e degli immobili utilizzati dalle Istituzioni per lo svolgimento delle attività istituzionali alla data del 24 giugno 2017 ovvero alla data del decreto interministeriale ed a farsi carico delle situazioni debitorie dell'Istituzione, contratte dalla stessa o dall'ente locale per conto dell'Istituzione, alla data della domanda di statizzazione, fatto salvo quanto indicato all'art. 2, comma 6, del decreto interministeriale.

Le istanze sono quindi sottoposte alla valutazione di una commissione formata da 5 componenti<sup>48</sup> da effettuarsi alla luce dei principi ispiratori contenuti nella Legge n. 508/1999<sup>49</sup>, sulla base di criteri specificamente indicati<sup>50</sup> e con la previsione di specifiche condizioni di procedibilità<sup>51</sup>.

Laddove l'istanza consegua una valutazione positiva, la commissione, entro 90 giorni, propone gli schemi di convenzione (da sottoscrivere da parte dei rappresentanti legali dell'Istituzione da statizzare, dagli enti locali coinvolti e dal MIUR) in cui vengono formalizzati gli impegni contenuti nella domanda di statizzazione nonché la dotazione organica dell'Istituzione da statizzare nel rispetto dei criteri definiti con il DPCM adottato ai sensi dell'art. 22-*bis*, comma 2, secondo periodo, del D.L. n. 50/2017<sup>52</sup>. La statizzazione viene quindi disposta con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca non oltre il 31 luglio 2020 con effetto a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo<sup>53</sup>.

Laddove, al contrario, l'istanza consegua una valutazione negativa, l'Istituzione può provvedere alla sua integrazione entro 180 giorni al fine di consentirne un riesame da parte della commissione. In caso di nuovo esito negativo, la commissione propone al Ministro il definitivo diniego della domanda di statizzazione che è disposto con apposito decreto<sup>54</sup>.

Nel caso in cui, nel corso dell'istruttoria, emergano debiti non indicati nell'istanza ovvero contratti successivamente alla presentazione della stessa, e di cui gli Enti locali non siano disponibili a farsi carico, l'Istituzione richiedente,

---

<sup>48</sup> Di cui 3 designati dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, compreso il presidente della commissione, ed 1 designato rispettivamente dal Ministero dell'economia e delle finanze, e dal Ministero per la pubblica amministrazione (cfr. art. 2, comma 1, D.I. n. 121/2019).

<sup>49</sup> Cfr. art. 1, comma 1, D.I. n. 121/2019.

<sup>50</sup> Quali (cfr. art. 1, comma 1, D.I. n. 121/2019) l'adeguatezza di immobili, laboratori, aule e dotazioni strumentali; la sostenibilità economico-finanziaria; la dimensione e l'eventuale caratterizzazione della domanda di formazione di livello accademico tenuto conto della specificità dei corsi di studio nel panorama regionale e nazionale; gli eventuali obiettivi di federazione/fusione con Istituzioni statali o altre Istituzioni oggetto di statizzazione.

<sup>51</sup> Deve infatti essere considerata tale (cfr. art. 2, comma 2, D.I. n. 121/2019) la presentazione, in allegato all'istanza, della dichiarazione di impegno da parte degli enti locali a continuare ad assicurare l'uso gratuito degli spazi e degli immobili utilizzati dalle Istituzioni per lo svolgimento delle attività istituzionali alla data del 24 giugno 2017 ovvero alla data di entrata in vigore del decreto interministeriale ed a farsi carico delle situazioni debitorie dell'Istituzione, contratte dalla stessa o dall'ente locale per conto dell'Istituzione, alla data della domanda di statizzazione, fatto salvo quanto indicato all'art. 2, comma 6, del decreto ministeriale.

<sup>52</sup> Cfr. art. 2, comma 3, D.I. n. 121/2019.

<sup>53</sup> Cfr. art. 2, comma 5, D.I. n. 121/2019.

<sup>54</sup> Cfr. art. 2, comma 4, D.I. n. 121/2019.

compatibilmente con le risorse disponibili, sarà accorpata ad altre Istituzioni statali o in fase di statizzazione, ovvero soppressa pur sempre assicurando il mantenimento dei posti del personale docente assunto a tempo indeterminato in servizio alla data del 24 giugno 2017<sup>55</sup>.

Infine, è previsto che, entro il 31 ottobre 2023 e su richiesta del MIUR, l'ANVUR<sup>56</sup> effettui una valutazione sull'adeguatezza delle risorse strutturali, finanziarie e di personale delle Istituzioni statizzate in relazione all'ampiezza dell'offerta formativa e degli studenti iscritti, tenuto altresì conto delle sedi ubicate in province sprovviste di Istituzioni statali con offerta formativa analoga. All'esito di tale valutazione il Ministero, ove ne ricorrano i presupposti, può disporre eventuali ulteriori accertamenti ovvero procedere alla trasformazione delle stesse in sedi distaccate di altre Istituzioni e, in caso di gravi carenze strutturali e formative, addirittura disporre la soppressione assicurando tuttavia il mantenimento dell'occupazione al personale già in servizio a tempo indeterminato<sup>57</sup>.

In ossequio a quanto voluto dal legislatore<sup>58</sup>, sono invece stati fatti salvi gli accordi di programma stipulati fra il MIUR, le regioni, gli enti locali, le Istituzioni AFAM e le Accademie di belle arti non statali, riguardanti i processi di statizzazione già avviati nel 2017<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Cfr. art. 2, comma 6, D.I. n. 121/2019.

<sup>56</sup> Istituita dall'art. 2, commi 138-141, della Legge 24 novembre 2006, n. 286, l'Agenzia per la valutazione del sistema Universitario e della ricerca (ANVUR) sovrintende al sistema pubblico nazionale di valutazione della qualità delle Università e degli Enti di ricerca. Essa cura la valutazione esterna della qualità delle attività delle Università e degli Enti di Ricerca destinatari di finanziamenti pubblici e indirizza le attività dei Nuclei di valutazione. Infine, valuta l'efficacia e l'efficienza dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione alle attività di ricerca e innovazione. In ambito AFAM, l'ANVUR esprime altresì la propria valutazione di competenza nell'ambito delle seguenti procedure: accreditamento iniziale di nuovi corsi di II livello e valutazione delle relazioni annuali dei Nuclei di Valutazione (per tutte le Istituzioni AFAM); autorizzazione iniziale di nuovi corsi di I livello e valutazione periodica dei corsi già autorizzati (per le Istituzioni non statali autorizzate al rilascio di titoli AFAM e per le Accademie legalmente riconosciute); autorizzazione iniziale di corsi triennali di I livello (per gli Istituti non statali non autorizzati).

<sup>57</sup> Cfr. art. 2, comma 7, D.I. n. 121/2019.

<sup>58</sup> Cfr. art. 1, comma 652, Legge n. 205/2017.

<sup>59</sup> Ed infatti, a cavallo di aprile e maggio del 2017, era stato avviato un percorso sperimentale per la statizzazione di tre Accademie legalmente riconosciute con sedi in Perugia, Genova e Verona con la sigla di altrettanti accordi di programma. Nel comunicato stampa pubblicato sul portale istituzionale del MIUR è stato chiarito che «*Il percorso sperimentale che viene avviato a Perugia, Genova e Verona prevede uno stanziamento di 2 milioni annui per il triennio 2016-2018 (di cui 815 mila euro all'Accademia di Verona, 670 mila euro all'Accademia di Genova, 515 mila*

## **6. La "privatizzazione" del Conservatorio di Musica "Claudio Monteverdi" di Bolzano.**

Con una formulazione che ha già dato luogo ad ambiguità interpretative (di cui si darà conto nel prosieguo del paragrafo), la Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio per il 2018) ha previsto che il Conservatorio di Musica "Claudio Monteverdi" di Bolzano (d'ora in poi anche Conservatorio "Claudio Monteverdi")<sup>60</sup> venga accorpato alla Libera Università di Bolzano (d'ora in poi anche Libera Università)<sup>61</sup> assumendo la denominazione di "Facoltà di musica Conservatorio Claudio Monteverdi" di quest'ultima<sup>62</sup>. Di conseguenza il Consiglio della Libera Università, d'intesa con il direttore del Conservatorio "Claudio Monteverdi", è

---

*euro all'Accademia di Perugia) che si sommerà al finanziamento ordinario. Dal canto loro, gli Enti locali che sostengono le tre Accademie dovranno approvare gli accordi di programma e assicurare il sostegno finanziario e la messa a disposizione di locali e spazi che hanno mantenuto sino ad oggi...(omissis)...Il finanziamento ministeriale servirà a sostenere le spese del personale assunto secondo le disposizioni del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto dell'AFAM. Gli accordi prevedono che solo qualora entro il 2018 si realizzino le condizioni normative necessarie per la statizzazione, e fatto salvo il rispetto degli impegni assunti da parte dei soggetti sottoscrittori degli accordi, si procederà a consolidare il finanziamento accordato».*

<sup>60</sup> Esso rappresenta la principale Istituzione musicale del territorio sud-tirolese ed ha assunto la qualifica di Conservatorio di musica e l'attuale denominazione nel 1940 a seguito della trasformazione dell'allora liceo musicale "G. Rossini".

<sup>61</sup> La Libera Università di Bolzano (LUB) è stata istituita il 31 ottobre 1997 ed appartiene alla categoria degli istituti universitari previsti dall'art. 1, n. 2, del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, approvato con Regio Decreto 31 agosto 1933, n. 1592, ed è autorizzata a rilasciare titoli di studio universitario aventi valore legale ai sensi dell'art. 6, comma 1, della Legge 7 agosto 1990, n. 245. È sostenuta prevalentemente da risorse pubbliche; ed infatti, a mente dell'art. 3 dello Statuto, «*al funzionamento ed allo sviluppo dell'Università sono destinati i finanziamenti ed i contributi della Provincia Autonoma di Bolzano (art. 17, comma 120 ss. Legge n. 127/1997 ed art. 2, comma 123 Legge n. 191/2009), della Regione e dello Stato, le tasse, i contributi e i diritti versati dagli studenti, tutti i beni ed i proventi delle attività istituzionali e le erogazioni ed i fondi ad essa conferiti a qualunque titolo, da enti pubblici, imprese e privati interessati al raggiungimento dei fini istituzionali dell'Università*».

<sup>62</sup> Cfr. art. 1, comma 658, Legge n. 205/2017 secondo cui: «*il conservatorio di musica Claudio Monteverdi di Bolzano, già istituto di alta formazione artistica e musicale, è accorpato alla Libera università di Bolzano e assume la denominazione di facoltà di musica "Conservatorio Claudio Monteverdi" della Libera università di Bolzano*». Il Conservatorio "Claudio Monteverdi" si vede quindi attribuito esplicitamente, come è ovvio che fosse, lo *status* di istituto di alta formazione artistica e musicale, con ciò fugandosi ogni residuo dubbio circa l'occorrenza o meno, a tal fine, di un accordo fra MIUR e Provincia autonoma di Bolzano (ai sensi dell'art., 1 comma 3, del D.lgs. n. 245/2006: «*gli atti di programmazione che prevedono la trasformazione dei conservatori in istituti superiori degli studi musicali... sono adottati dalla Provincia Autonoma di Bolzano, d'intesa con il Ministero dell'università e della ricerca*»).

chiamato ad apportare le opportune modifiche allo statuto ed ai regolamenti<sup>63</sup> che dovranno essere poi approvate dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il presidente della Provincia autonoma di Bolzano<sup>64</sup>. È stato altresì previsto che, all'esito della descritta procedura di accorpamento, continuino ad applicarsi, in quanto compatibili con il nuovo assetto ordinamentale della costituenda Facoltà, le disposizioni di cui al D.lgs. 16 marzo 1992, n. 265<sup>65</sup>, comprese quelle relative allo stato giuridico e al trattamento economico del personale docente e amministrativo del Conservatorio "Claudio Monteverdi"<sup>66</sup>. Con l'ulteriore precisazione che, fino al completamento delle operazioni relative all'accorpamento, rimane ferma la disciplina giuridica della mobilità territoriale volontaria del personale docente del Conservatorio "Claudio Monteverdi" verso altro Conservatorio, nonché quella in tema di reclutamento

---

<sup>63</sup> Cfr. art. 1, comma 659, Legge n. 205/2017 secondo cui: «*il consiglio della Libera università di Bolzano approva le opportune modifiche ed integrazioni allo statuto e ai regolamenti, d'intesa con il direttore del conservatorio di musica Claudio Monteverdi di Bolzano*».

<sup>64</sup> Cfr. art. 1, comma 660, Legge n. 205/2017 secondo cui: «*le modifiche e le integrazioni di cui al comma 659 sono approvate con decreto del Ministro per l'istruzione, l'università e la ricerca, d'intesa con il presidente della provincia autonoma di Bolzano, in applicazione dell'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127*». L'art. 17, comma 120, della Legge n. 127/1997 dispone, per quanto qui d'interesse, che è consentita l'istituzione di una università non statale nel territorio della provincia autonoma di Bolzano, promossa o gestita da enti e da privati e che le funzioni amministrative relative, in particolare quelle concernenti gli statuti e i regolamenti didattici, siano esercitate dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca previa intesa con la provincia autonoma di Bolzano.

<sup>65</sup> Con cui sono state adottate le norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in ordine all'insegnamento in lingua tedesca nel Conservatorio di musica di Bolzano. L'art. 1, comma 1, del D.lgs. 245/2006 ha previsto alle Accademie di belle arti, agli Istituti superiori per le industrie artistiche (ISIA), ai Conservatori di musica e agli Istituti musicali pareggiati con sede nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano si applichino le disposizioni di cui alla Legge n. 508/1999 e ai connessi regolamenti attuativi. Secondo, poi, i commi 2 e 3, le funzioni amministrative statali relative alle citate Istituzioni, comprese quelle concernenti gli statuti e i regolamenti didattici, sono state delegate, ai sensi dell'art. 16 dello Statuto speciale di autonomia, alla Provincia autonoma di Bolzano, disponendo che la stessa le eserciti previa acquisizione, ove previsto, del parere del Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale (CNAM), a tal fine integrato dal direttore locale dell'istituzione. Gli atti di programmazione che prevedono la trasformazione dei Conservatori in Istituti superiori degli studi musicali, l'istituzione di nuove istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica nella provincia di Bolzano e l'autorizzazione ad enti e privati con sede nella provincia di Bolzano a rilasciare i titoli con valore legale, sono invece adottati dalla Provincia autonoma di Bolzano, d'intesa con il Ministero dell'università e della ricerca.

<sup>66</sup> Cfr. art. 1, comma 661, Legge n. 205/2017 secondo cui: «*continuano ad applicarsi, in quanto compatibili con il nuovo assetto ordinamentale della facoltà di musica "Conservatorio Claudio Monteverdi" della Libera università di Bolzano, le norme di cui al decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 245, comprese quelle relative allo stato giuridico e al trattamento economico del personale docente e amministrativo del Conservatorio di musica Claudio Monteverdi di Bolzano*».

del personale docente basata sul un sistema di graduatorie nazionali ad esaurimento ordinate gerarchicamente<sup>67</sup>.

All'indomani dell'entrata in vigore delle richiamate disposizioni diverse sono state le tesi interpretative avanzate dai soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti, alcuni dei quali non si sono fatti neppure scrupolo di mutare radicalmente la posizione inizialmente assunta. Ma, se da un lato è certamente vero che il testo della norma può, sotto alcuni profili, risultare ingannevole, dall'altro lato occorre tener presente l'obbligo di preferire sempre, fra le diverse interpretazioni teoricamente plausibili, quella maggiormente coerente con i principi ed i valori contenuti in seno alla Costituzione (c.d. interpretazione costituzionalmente orientata).

Il primo, e principale, dubbio interpretativo da fugare riguarda la decorrenza degli effetti giuridici del disposto accorpamento. Secondo un parere reso dall'Avvocatura dello Stato<sup>68</sup>, la norma<sup>69</sup> avrebbe comportato, dal momento della sua entrata in vigore (e, cioè, dal 1° gennaio 2018), l'istantanea trasformazione del Conservatorio "Claudio Monteverdi" nella Facoltà di musica della Libera Università, ossia in una struttura organica interna di tale Ateneo. Si tratterebbe, quindi, di una "fusione per incorporazione" disposta per legge con la conseguente cessazione della individualità giuridica che il Conservatorio "Claudio Monteverdi" aveva avuto sino ad allora quale ente statale dotato di autonomia. La conferma indiretta della chiara volontà del legislatore di procedere secondo la descritta ricostruzione sarebbe altresì desumibile dalla disposizione<sup>70</sup> secondo cui il previsto completamento delle operazioni e delle attività di accorpamento è riferibile esclusivamente ad alcuni aspetti riguardanti la mobilità ed il reclutamento del personale. Da ciò ne deriverebbe che la previsione della

---

<sup>67</sup> Cfr. art. 1, comma 662, Legge n. 205/2017 secondo cui: «*fino al completamento delle operazioni e delle attività di accorpamento, restano ferme le vigenti disposizioni di legge sulle procedure e modalità di trasferimento a domanda del personale docente del conservatorio di musica di Bolzano ad altro conservatorio, nonché quelle sulle graduatorie ad esaurimento previste dal testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, dal decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, e dal decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013, n. 128*».

<sup>68</sup> Reso in data 30 aprile 2019 dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trento.

<sup>69</sup> E, cioè, l'art. 1, comma 658, Legge n. 205/2017.

<sup>70</sup> E, cioè, dall'art. 1, comma 662, Legge n. 205/2017.

fase di "completamento" non sarebbe riferita all'effetto-accorpamento in quanto tale ma sarebbe stata adottata unicamente al fine di fare salva la vigente disciplina in materia di mobilità (peraltro limitatamente ai trasferimenti verso altri Conservatori a conferma che quelli in entrata non sarebbero più possibili in virtù della "fuoriuscita" del già Conservatorio "Claudio Monteverdi" dal sistema AFAM) e reclutamento del personale che la Libera Università, avendo già incorporato (*ex lege*) il Conservatorio "Claudio Monteverdi", sarà tenuta ad applicare.

Non si ritiene tuttavia di condividere le conclusioni a cui è giunta l'Avvocatura dello Stato poiché, ove dovessero essere ritenute corrette, potrebbero comportare l'incostituzionalità della norma per violazione del principio di autonomia scolpito in seno all'art. 33, comma 6, della Costituzione<sup>71</sup>. Pertanto, in presenza di una pluralità di interpretazioni possibili, deve sempre essere scelta quella che conduce ad un risultato ermeneutico costituzionalmente compatibile, ricusando tutte le altre<sup>72</sup>.

Ed infatti allorquando i Giudici sono stati chiamati, *incidenter tantum*, a pronunciarsi su tale profilo l'interpretazione adottata è sempre stata nel senso di escludere che al descritto accorpamento possa essere attribuita efficacia giuridica istantanea. Il Giudice amministrativo ha infatti chiarito come il dato normativo, nella sua intrinseca laconicità e scarsa chiarezza, alluda comunque in maniera esplicita ad una fase transitoria sino al cui compimento il Conservatorio "Claudio Monteverdi", quale Istituto di alta formazione artistica e musicale, non può ritenersi estinto o assorbito<sup>73</sup>. Mentre il Giudice ordinario ha di recente accertato e dichiarato il diritto di un docente ad essere trasferito nel Conservatorio "Claudio Monteverdi" con ciò implicitamente assumendo che, allo

---

<sup>71</sup> Ed infatti laddove si dovesse ritenere, come fa l'Avvocatura dello Stato, che la legge abbia inteso "cancellare" *d'emblée* il Conservatorio di Musica di Bolzano così privandolo finanche della soggettività giuridica ne deriverebbe che ci troveremmo di fronte ad una disposizione palesemente in violazione del principio di autonomia costituzionalmente garantito e, quindi, passibile di incostituzionalità. Se le Istituzioni AFAM hanno, infatti, il diritto di darsi ordinamenti propri (seppur entro determinati limiti), è evidente come non sia consentito al legislatore ordinario conculcarlo per il semplice fatto che esso è riconosciuto da una norma contenuta in una fonte, la Costituzione, di grado superiore rispetto alla legge.

<sup>72</sup> Secondo il consolidato insegnamento della Corte costituzionale con le Sentenze n. 356/1996 e n. 147/2008.

<sup>73</sup> Così il TRGA, Sez. autonoma di Bolzano, Sentenza n. 93/2018.

stato attuale, l'accorpamento non abbia ancora spiegato alcuna efficacia giuridica necessitando di una concreta implementazione<sup>74</sup>. Curiosa, sul punto, la posizione assunta dalla Libera Università che se in un primo momento<sup>75</sup> si è dichiarata concorde con il principio espresso dal Giudice amministrativo, sembrerebbe aver successivamente operato un vero e proprio *revirement* sposando a pieno l'interpretazione prospettata dall'Avvocatura dello Stato<sup>76</sup>.

Altro profilo interpretativo ancora irrisolto attiene il valore giuridico da attribuirsi alla prevista intesa da raggiungersi fra il Consiglio della Libera Università ed il direttore del Conservatorio "Claudio Monteverdi" ai fini dell'approvazione delle necessarie modifiche ed integrazioni dello statuto e dei regolamenti dell'Ateneo. Secondo la tesi dell'incorporazione istantanea tale intesa non potrebbe rappresentare nient'altro che un mero auspicio espresso dal legislatore, con la chiara impossibilità da parte del direttore del (già) Conservatorio "Claudio Monteverdi" di opporsi a qualsivoglia decisione la Libera Università decidesse di assumere. Diversamente, secondo la tesi opposta<sup>77</sup>, la prescritta intesa non potrebbe essere ridotta ad un mero orpello ornamentale<sup>78</sup> con la conseguenza che il legislatore abbia voluto implicitamente configurare un vero e proprio diritto di veto in capo al direttore del Conservatorio "Claudio Monteverdi" (quale soggetto esponenziale, democraticamente eletto, del corpo docente) ad ulteriore conferma che la previsione normativa circa l'accorpamento non spiega alcuna

---

<sup>74</sup> Così il Tribunale Civile di Verona, Sez. Lav., Sentenza n. 264/2019.

<sup>75</sup> Cfr. note prot. n.15536/18 e n. 546/19.

<sup>76</sup> Cfr. la Relazione esplicativa delle proposte di modifica dello Statuto della Libera Università di Bolzano elaborate da un gruppo di lavoro costituito in seno al medesimo Ateneo.

<sup>77</sup> Tesi che sembrerebbe essere stata sposata anche dal Nucleo di valutazione del Conservatorio di Bolzano (cfr. relazione annuale relativa all'anno accademico 2016/2017 ma redatta nel 2018) secondo cui la tecnica adottata dal legislatore avrebbe previsto, da un lato, la definizione del nuovo assetto istituzionale del Conservatorio con provvedimento normativo irreversibile e, dall'altro, l'individuazione di un altrettanto irreversibile procedimento di attuazione della nuova veste accademica del Conservatorio.

<sup>78</sup> Per le medesime ragioni già esplicitate in seno alla precedente nota n. 71, è solo il Conservatorio che, in esplicazione della propria autonomia costituzionalmente garantita, potrebbe in ipotesi decidere di fondersi nella costituenda Facoltà di musica senza che tale fusione possa essere imposta dal legislatore ordinario (pena l'incostituzionalità della norma che ciò prevedesse). Ne deriva che l'intesa prevista fra il Consiglio della Libera Università ed il Direttore del Conservatorio "Claudio Monteverdi" debba essere totale nel senso che, in mancanza, il previsto accorpamento - evidentemente configurato dalla legge come una fattispecie a formazione progressiva - diviene di fatto impossibile poiché la sua assenza produce l'effetto di impedire al procedimento di "avanzare" verso lo step finale rappresentato dall'approvazione da parte del MIUR e della Provincia autonoma di Bolzano.

efficacia giuridica sino a quanto l'intero *iter* procedimentale (di accorpamento) non sarà concluso con l'avallo finale del MIUR e della Provincia autonoma di Bolzano.

Da quanto è dato sapere, nel momento in cui si scrive, il già menzionato *iter* procedimentale non è ancora formalmente stato avviato. Secondo quanto dichiarato agli organi di stampa dal Rettore della Libera Università<sup>79</sup>, infatti, sarebbe in fase di ultimazione la stesura definitiva delle bozze dello statuto (modificato) dell'Ateneo, del regolamento didattico della costituenda Facoltà di musica e del regolamento di funzionamento della costituenda Alta Scuola per la musica. Alla stesura delle stesse sembrerebbe tuttavia non essere stato chiamato a contribuire alcun esponente del Conservatorio "Claudio Monteverdi" con una scelta che appare assai discutibile e contraria allo spirito di fondo della legge e che, soprattutto, tradisce l'evidente volontà della Libera Università di "fagocitare" in un sol boccone il Conservatorio "Claudio Monteverdi" senza doversi attardare in defatiganti negoziazioni<sup>80</sup>.

Prova ne sono il metodo adottato, di cui sin qui si è detto, ed il merito delle scelte effettuate. Da quanto è stato possibile apprendere, infatti, le richiamate bozze prevederebbero l'adozione di un modello in "stile anglosassone" con cui si vorrebbe tentare di mettere insieme la formazione strumentale e concertistica tipica dei Conservatori con la formazione degli insegnanti di musica, la loro educazione continua e infine con una attività più propriamente di ricerca. Sarebbero previsti ben cinque indirizzi di studio<sup>81</sup> e solo uno di essi vedrebbe la partecipazione attiva e preponderante dell'Alta Scuola per la musica, che dovrebbe succedere nelle funzioni svolte dal (già) Conservatorio "Claudio Monteverdi" ed in cui dovrebbero confluire i docenti del (già) Conservatorio

---

<sup>79</sup> Cfr. intervista rilasciata al quotidiano Alto Adige in data 7 luglio 2019 reperibile anche online.

<sup>80</sup> Cfr. intervista rilasciata dal direttore del Conservatorio "Claudio Monteverdi" al quotidiano Alto Adige in data 10 luglio 2019 reperibile anche online.

<sup>81</sup> E, cioè, l'indirizzo artistico/professionale tenuto dall'Alta Scuola di Musica; l'indirizzo didattico/pedagogico per la formazione degli insegnanti di discipline musicali di ogni livello gestito dalla Facoltà di Musica; l'indirizzo musicologico e di storia della musica gestito dalla Facoltà di Musica; l'indirizzo artistico-culturale-umanistico, gestito dalla Facoltà di Musica in collaborazione con l'Alta Scuola di Musica ed altre Facoltà dell'Ateneo; l'indirizzo tecnologico gestito dalla Facoltà di Musica in collaborazione con l'Alta Scuola di Musica.

“Claudio Monteverdi” che verrebbero inquadrati, a domanda, quali *lecturer*<sup>82</sup> ovvero, in alternativa, potrebbero mantenere l’attuale stato giuridico e trattamento economico ad esaurimento, cioè per la durata del rapporto di lavoro. Sotto il profilo lavoristico, l’intera operazione sembrerebbe integrare il caso del «*trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni...ad altri soggetti, pubblici o privati*» con la conseguente applicazione della disciplina codicistica del c.d. trasferimento d’azienda (art. 2112 cod. civ.) «*al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti*»<sup>83</sup>. Ciò comporterebbe, per quanto qui di interesse, tre ordini di effetti: l’obbligatorietà dell’avvio e dell’esperimento delle procedure di informazione e consultazione sindacale di cui all’art. 47, commi 1-4, della Legge 29 dicembre 1990, n. 428; la conservazione di tutti i diritti (previsti in relazione al rapporto di lavoro ceduto) da parte dei lavoratori, fra i quali rientra, in tema di mansioni, il diritto ad essere adibiti alle mansioni per le quali si è stati assunti o alle mansioni equivalenti nell’ambito dell’area di inquadramento ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che si sia successivamente acquisita<sup>84</sup>; l’applicazione, da parte del datore di lavoro cessionario, dei «trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali vigenti alla data del trasferimento, fino alla loro scadenza, salvo che siano sostituiti da altri contratti collettivi applicabili all’impresa del cessionario»<sup>85</sup>. Ove così fosse, risulterebbe grave ed in violazione della normativa applicabile il mancato coinvolgimento, ad oggi, dei Sindacati che, pertanto, potrebbero finanche agire per la repressione della condotta antisindacale ai sensi dell’art. 28, Legge n. 300/1970. Sotto il profilo relativo all’inquadramento dei docenti del (già) Conservatorio “Claudio Monteverdi”, invece, la soluzione che si intenderebbe adottare desta enormi perplessità; ed infatti laddove un dato docente del (già) Conservatorio “Claudio Monteverdi” non facesse domanda di essere inquadrato quale *lecturer* (ipotesi estremamente probabile), esso vedrebbe comunque

---

<sup>82</sup> Figura prevista, allo stato, solo per le Facoltà di lingua con la denominazione di “collaboratore ed esperto linguistico” con funzioni di affiancamento del docente titolare nell’insegnamento di una lingua straniera.

<sup>83</sup> Cfr. art 31, D.lgs. n. 165/2001.

<sup>84</sup> Cfr. art. 52, comma 1, D.lgs. n. 165/2001.

<sup>85</sup> Cfr. art. 2112, comma 3, cod. civ..

compromesso il proprio diritto alla mansione pur mantenendo l'attuale trattamento giuridico ed economico. Ed infatti, l'attività del *lecturer* che i docenti del (già) Conservatorio "Claudio Monteverdi", a prescindere dal loro formale inquadramento, sarebbero chiamati a svolgere si risolverebbe, comunque la si immagini, nello svolgimento di mansioni "ontologicamente" inferiori a quelle del professore di I e II fascia nei Conservatori con il rischio di alimentare così un corposo contenzioso volto ad accertare il danno da dequalificazione professionale (c.d. demansionamento).

Peraltro, contrariamente a quanto previsto dalla legge, il (già) Conservatorio "Claudio Monteverdi" non andrebbe così a costituire la (nuova) Facoltà di musica (*«il conservatorio di musica Claudio Monteverdi di Bolzano...assume la denominazione di facoltà di musica "Conservatorio Claudio Monteverdi" della Libera università di Bolzano»*) bensì, confluendo di fatto in seno all'Alta Scuola per la musica, andrebbe a rappresentare una mera unità organizzativa della costituenda Facoltà al fine dello svolgimento di attività didattiche, di ricerca e di produzione artistica e musicale connesse esclusivamente al solo corso di studio ad indirizzo artistico-professionale. Sembrerebbe altresì che sia stata prevista una durata provvisoria massima dell'Alta Scuola per la musica nella misura di 4 anni (addirittura riducibili al verificarsi di determinate condizioni), tradendo ancora una volta l'evidente finalità di "fagocitare" il (già) Conservatorio "Claudio Monteverdi" fino a farne definitivamente scomparire ogni residua traccia.

Sul fronte dei titoli di studio sarebbe previsto - ai sensi del combinato disposto di cui al D.P.R. n. 212/2005, del D.lgs. n. 245/2006 e dell'art. 1, commi 658-662, della Legge n. 205/2017 - il rilascio di: laurea accademica di primo e secondo livello; diploma accademico di specializzazione; dottorato accademico di formazione alla ricerca; diploma di perfezionamento/master conseguito.

Tuttavia, l'art. 6, comma 1, della Legge 7 agosto 1990, n. 245 prevede che le Università non statali siano autorizzate a rilasciare titoli universitari aventi valore legale con decreto del Ministro (dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca); non sembra quindi che una mera modifica dello Statuto della Libera Università (che peraltro, come già chiarito, necessiterà dell'approvazione ministeriale d'intesa con la Provincia Autonoma di Bolzano) possa sortire l'effetto sperato dal

momento che, per ogni nuovo corso/titolo previsto, si renderebbe necessaria la successiva "ratifica" da parte del MIUR<sup>86</sup>.

Nella bozza di "nuovo" Statuto sarebbe inoltre stabilita l'equiparazione dei titoli rilasciati dalla costituenda Facoltà di musica a quelli oggi rilasciati dalle Istituzioni AFAM. Tuttavia, a ben guardare, una tale disposizione risulterebbe palesemente illegittima poiché non sembra consentita ad un atto interno quale lo Statuto dell'Ateneo, seppur espressione di autonomia costituzionalmente garantita, l'appropriazione di prerogative proprie del legislatore. Sotto altro profilo essa risulterebbe addirittura contraddittoria con l'intero progetto immaginato: da un lato si vorrebbe realizzare l'illustrata fusione per incorporazione con l'effetto di cancellare, disperdendole, le specificità del Conservatorio "Claudio Monteverdi" ma poi, dall'altro, ci si vorrebbe appropriare del valore legale dei titoli che esso oggi rilascia!

Ove le descritte "indiscrezioni" fossero confermate, ci troveremmo di fronte ad un disegno che definire antistorico sarebbe un eufemismo. Il modello anglosassone è, infatti, completamente estraneo alla cultura musicale europea ed italiana in particolare. Come abbiamo visto nel corso della trattazione, la formazione musicale in Italia ha una tradizione di oltre 500 anni secondo un modello (nei secoli esportato in tutta Europa) che può e deve essere migliorato, ma non stravolto. Se l'effetto dell'accorpamento dovesse essere quello che sembrerebbe trasparire dal "progetto" ideato dalla Libera Università ci troveremmo di fronte a qualcosa di molto pericoloso per la tenuta dell'intero sistema dell'alta formazione artistica e musicale. Istituzioni di tradizione secolare, unanimemente rinomate in tutto il mondo per i livelli di eccellenza raggiunti, potrebbero così essere "fagocitate", per poi definitivamente scomparire, in seno a costituende Facoltà di musica che, per come è congegnato il sistema universitario, tutto potrebbero fare tranne che insegnare a suonare la musica.

La Costituzione, tuttavia, è chiara nel riconoscere a tali Istituzioni il diritto di darsi ordinamenti autonomi e, pertanto, rappresenta la principale arma di difesa

---

<sup>86</sup> Prima che si arrivi all'emissione da parte del Ministro del decreto d'autorizzazione dovrà peraltro essere svolto il procedimento a tal fine previsto con il coinvolgimento fondamentale del Consiglio Universitario Nazionale (C.U.N.) e delle Commissioni parlamentari competenti.

che l'intero settore può utilizzare per difendersi dalle (mai negate e mai sopite) mire espansionistiche delle *lobbies* universitarie. Anzi, proprio rimarcando i principi e valori costituzionali, sarebbe opportuno che il settore rimanesse fermo e unito non solo per sventare i tentativi di "incorporazione" in essere ma anche per riuscire ad ottenere, finalmente, il completamento della riforma in modo, tra l'altro, di poter garantire a tutti gli operatori del settore livelli retributivi più dignitosi coì riducendo progressivamente il *gap* con quelli riconosciuti in ambito universitario per lo svolgimento di mansioni di identico profilo.