

IL C.N.A.M. (CONSIGLIO NAZIONALE PER L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA E MUSICALE) AL GUADO FRA PASSATO E FUTURO.

di Giuseppe Leotta*

La Legge n.508/1999, all'art.3, ha previsto la costituzione, presso il MIUR, del Consiglio Nazionale per l'Alta Formazione Artistica e Musicale (d'ora in poi C.N.A.M. ovvero, più semplicemente, Consiglio) quale organo elettivo di rappresentanza del sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale (AFAM) che, nel rispetto dell'autonomia delle Istituzioni, concorre all'attività di programmazione, di indirizzo e di coordinamento del settore esprimendo pareri e formulando proposte sui regolamenti applicativi della suddetta legge, sui regolamenti didattici degli istituti, sul reclutamento del personale docente e sulla programmazione dell'offerta formativa.

Il C.N.A.M. avrebbe dovuto essere costituito entro un anno dall'entrata in vigore della legge, ma si è dovuto attendere sino al 2005 prima che venisse alla luce¹. È quindi rimasto "in vita", in virtù di svariati proroghe e rinnovi, fino al febbraio 2013, allorquando è definitivamente decaduto.

Nel corso XVII legislatura, è stato quindi presentato uno schema di decreto ministeriale con cui si intendeva modificare la disciplina già adottata nel 2005 e "resuscitare" il Consiglio ormai cessato. La VII Commissione della Camera ha espresso un parere favorevole con condizioni e osservazioni, mentre la VII Commissione del Senato non ha approvato il parere registrandosi parità di voti. L'*iter* di tale schema di decreto non si è tuttavia mai perfezionato.

La paralisi del settore che la cessazione del C.N.A.M. avrebbe potuto provocare è stata tuttavia scongiurata in virtù di una disposizione contenuta in seno alla la Legge 13 luglio 2015, n.107 (art. 1, comma 27) secondo cui «*nelle more della*

* 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.

¹ Cfr. D.M.16 settembre 2005, n.236, recante "Regolamento recante la composizione, il funzionamento e le modalità di nomina e di elezione dei componenti il Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale"

ridefinizione delle procedure per la rielezione del Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale, gli atti e i provvedimenti adottati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca in mancanza del parere del medesimo Consiglio, nei casi esplicitamente previsti dall'articolo 3, comma 1, della legge 21 dicembre 1999, n. 508, sono perfetti ed efficaci».

Il MIUR ha quindi costituito² un diverso organismo collegiale con specifiche competenze al proprio interno al fine di acquisire i previsti pareri³ prodromici all'adozione di provvedimenti finalizzati alla attivazione o trasformazione dei corsi accademici, ivi compresa la messa a ordinamento dei bienni specialistici⁴ ormai da troppo tempo ancora in fase "sperimentale".

Tale Collegio non può tuttavia essere ritenuto sostitutivo del C.N.A.M., sia per il limitato ambito operativo per cui è stato costituito (ben più circoscritto di quello riconosciuto dalla Legge n. 508/1999 al C.N.A.M.) che la mancanza, al proprio interno, di rappresentanti delle diverse aree tecniche afferenti alle diverse tipologie di Istituzioni AFAM nonché degli studenti.

Alla luce delle novità *medio tempore* intervenute in materia di ordinamento degli studi, il MIUR ha ritenuto necessario concludere la descritta fase di transizione e, pertanto, il Consiglio dei Ministri ha quindi adottato un nuovo schema di *"Regolamento recante la composizione, il funzionamento e le modalità di nomina e di elezione dei componenti il Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale"*⁵ sottoponendolo, a norma dell'art.17 della Legge n. 400/1988, alle

² Con i decreti del capo del Dipartimento per la ricerca e la formazione superiore del 19 ottobre 2015, n. 2326 e del 2 novembre 2015, n. 2454.

³ Cfr. artt. 10 e 11, D.P.R. n. 212/2005.

⁴ Imposta dall'art. 1, comma 105, della Legge n. 228/2012.

⁵ Lo schema del nuovo, adottando, regolamento è così articolato: all'art.1 le definizioni utilizzate nel testo; all'art.2, l'indicazione delle competenze del C.N.A.M., con richiamo alla legge istitutiva; all'art.3, la composizione dell'organo, portato a 24 componenti, con le norme sulla durata, la incompatibilità, la decadenza e la mancata elezione dei componenti; all'art.4, il funzionamento del C.N.A.M., a partire dall'elezione del Presidente, l'espressione dei pareri, lo scioglimento dell'organo, il *quorum* di validità delle sedute; all'art.5, la articolata disciplina dell'elettorato attivo e passivo, distinta per ciascuna delle componenti che concorrono a costituire l'organo; all'art.6, le modalità e procedure per l'individuazione delle candidature, ove si distinguono, a seconda dei casi, candidature espresse con votazioni a maggioranza da parte degli istituti, ovvero candidature espresse da un minimo numero di sottoscrittori, ovvero candidature dirette che vengono verificate, indi pubblicate telematicamente da una apposita commissione elettorale centrale; all'art.7, le procedure di voto, che avvengono mediante procedure telematiche; all'art.8, la commissione elettorale centrale; all'art.9, le modalità di scrutinio del voto e di proclamazione degli eletti; all'art.10, l'ordinanza ministeriale che, almeno 6 mesi prima della scadenza dell'organo, indice le elezioni – in prima applicazione, entro 30 giorni dall'entrata in

valutazioni della sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato⁶ ed a quelle delle competenti commissioni parlamentari⁷.

Lo schema di regolamento introduce alcune rilevanti novità rispetto al D.M. n. 236/2005⁸ che si possono così riassumere: riduzione dei componenti da 34 a 24 (di cui 22 eletti) e da 6 a 2 di quelli designati dal Ministro; eliminazione dei rappresentanti del Consiglio universitario nazionale (C.U.N.); previsione della rappresentanza degli istituti autorizzati a rilasciare titoli ai sensi dell'articolo 11 del D.P.R. 212/2005 (una per il settore delle arti visive e del design e una per il settore musicale, coreutico e dello spettacolo) che viene attribuita ai soli direttori degli Istituti, per l'impossibilità di identificare un elettorato censibile dall'amministrazione; eliminazione della distinzione fra I e II fascia di docenza ai fini dell'elezione della relativa rappresentanza; introduzione del *quorum* di un terzo degli aventi diritto al voto per la validità delle sedute; durata dell'incarico per i componenti, che da tre anni passa a quattro, con l'introduzione della possibilità di riconferma per un secondo mandato consecutivo; previsione della decadenza del consigliere in caso di assenze ingiustificate per due sedute consecutive.

Dall'analisi del testo emergono tuttavia alcune questioni assai delicate che rendono doveroso uno specifico approfondimento e relative: alla composizione del Consiglio con particolare riguardo alle rappresentanze elettive; all'individuazione dell'elettorato attivo e passivo ed al sistema elettorale; ai meccanismi di funzionamento del Consiglio.

Il "nuovo" Consiglio dovrebbe essere composto da 24 consiglieri, di cui 22 elettivi (tra docenti, non docenti e studenti) e 2 designati dal Ministro non essendo più previsti i 2 membri in precedenza designati dal CUN⁹. Il peso della componente elettiva è aumentato rispetto al passato, a scapito della componente di nomina

vigore del regolamento; all'art. 11, la nomina dei componenti; all'art. 12, l'abrogazione del ricordato D.M. n. 236/2005, recante la disciplina del C.N.A.M. attualmente vigente; all'art. 13, la clausola di invarianza finanziaria.

⁶ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, Parere n. 1608/2019.

⁷ La VII Commissione "Cultura, Scienza e Istruzione" della Camera dei Deputati ha formulato parere positivo con osservazioni in data 23 luglio 2019 replicando quanto aveva già fatto la 7^a Commissione permanente del Senato "Istruzione pubblica, beni culturali" qualche giorno prima (17 luglio 2019).

⁸ Destinato ad essere abrogato a mente dell'art. 12 dello Schema di decreto.

⁹ Cfr. art 3, comma 1, dello schema di Decreto.

ministeriale¹⁰ con la precisazione che la carica di consigliere è incompatibile con incarichi sindacali¹¹.

Le rappresentanze elettive sono così individuate¹²: 14 rappresentanti dei docenti (senza distinzione fra I e II fascia) e 2 rappresentanti dei Direttori delle Istituzioni non statali autorizzate al rilascio di diplomi accademici¹³; 1 rappresentante del personale amministrativo e tecnico dell'area EP¹⁴; 5 rappresentanti degli studenti¹⁵.

I consiglieri eletti decadono dal mandato se viene meno l'appartenenza ad una categoria da essi rappresentata ovvero se si verifica una causa di incompatibilità legata a incarichi sindacali. In questi casi, nonché nei casi di dimissioni o di impossibilità sopravvenuta, subentrano i candidati che seguono per voti ricevuti, "per il periodo di durata del mandato originario"; la decadenza non ha tuttavia luogo se la perdita o modifica di *status* interviene nell'ultimo anno del mandato¹⁶. I 2 componenti designati dal Ministro, in caso di dimissioni, impossibilità sopravvenuta o incompatibilità sono sostituiti "per il residuo periodo del mandato originario"¹⁷.

Per quanto attiene l'elettorato attivo e passivo¹⁸, viene affermato il principio dell'equilibrio della rappresentanza di tutti i settori disciplinari funzionalmente

¹⁰ In modo conforme a quanto suggerito dal Consiglio di Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, Parere n. 2401/2013 sullo schema di regolamento presentato dal Governo nel corso della XVII legislatura (la precedente a quella attualmente in corso).

¹¹ Cfr. art 3, comma 2, dello schema di Decreto.

¹² Cfr. art 3, comma 2, dello schema di Decreto.

¹³ Suddivisi nel seguente modo: 5 delle Accademie di belle arti, 2 dei direttori degli Istituti autorizzati a rilasciare titoli ex art. 11 del D.P.R. 212/2005, di cui uno per il settore delle arti visive e del *design* e uno per il settore musicale, coreutico e dello spettacolo, 1 ciascuno per gli ISIA, l'Accademia nazionale di danza e l'Accademia nazionale di arte drammatica, 6 degli Istituti superiori di studi musicali (ISSM) - dicitura che ricomprende i Conservatori di Musica e gli ex Istituti musicali pareggiati-, dei pianisti e dei percussionisti accompagnatori dell'Accademia nazionale di danza. Si noti come nel precedente D.M. n. 236/2005 i rappresentanti dei Conservatori, degli ex Istituti musicali pareggiati e dei pianisti accompagnatori erano tutte distinte le une dalle altre e non erano menzionati i percussionisti accompagnatori.

¹⁴ Cfr. C.C.N.L. AFAM del 18 febbraio 2005, art. 31 nonché tabelle A e B secondo cui il personale tecnico-amministrativo è classificato in distinte categorie: coadiutore (area prima), assistente (area seconda); collaboratore (area terza), direttore di ragioneria o di biblioteca (ep1), direttore amministrativo (ep2).

¹⁵ Di cui 1 proveniente dall'Accademia nazionale di danza, 1 dall'Accademia nazionale di arte drammatica, 1 dalle Accademie di belle arti statali, 1 dagli ISIA e 1 dagli Istituti superiori di studi musicali (ISSM).

¹⁶ Cfr. art 3, comma 4, dello schema di Decreto.

¹⁷ Cfr. art 3, comma 5, dello schema di Decreto.

¹⁸ Alla regolamentazione di tali profili è dedicato l'art 5 dello schema di Decreto.

accorpati in aree omogenee, e non più nelle singole discipline, secondo la Tabella A allegata.

Per ciascuna area sono individuati distinti collegi elettorali in numero pari ai rappresentanti da eleggere, nonché i soggetti che esercitano il diritto di voto attivo e passivo.

Per i rappresentanti delle Accademie di belle arti statali, sono costituiti 5 collegi elettorali corrispondenti alle 5 aree della Tabella A. Sono eleggibili solo i docenti di ruolo, mentre possono votare anche i docenti assunti con contratto a tempo determinato di durata annuale per la copertura di posti vacanti o disponibili.

Per i rappresentanti degli Istituti autorizzati al rilascio di diplomi accademici, sono costituiti 2 distinti collegi elettorali, di cui uno per il settore delle arti visive e del *design* e uno per il settore musicale, coreutico e dello spettacolo e l'elettorato, sia attivo che passivo, è attribuito ai direttori delle predette istituzioni;

Tanto per i rappresentanti degli ISIA quanto quelli dell'Accademia nazionale di arte drammatica, è costituito un unico collegio elettorale per ciascuna categoria. Sono eleggibili i docenti di ruolo e il personale (*non è specificato "docente"*) con contratto annuale (e, quindi, non necessariamente di natura subordinata) che abbia svolto un ulteriore anno di servizio presso le istituzioni AFAM.

Per i rappresentanti dell'Accademia nazionale di danza, è costituito un unico collegio elettorale. Sono eleggibili solo i docenti di ruolo nelle discipline attinenti all'arte coreutica, mentre possono votare anche i docenti assunti con contratto a tempo determinato di durata annuale per la copertura di posti vacanti o disponibili.

Per i docenti degli Istituti superiori di studi musicali (d'ora in poi anche ISSM), sono costituiti 6 collegi elettorali. L'elettorato passivo è attribuito esclusivamente ai docenti di ruolo degli ISSM, ai pianisti accompagnatori e ai percussionisti dell'Accademia nazionale di danza; mentre l'elettorato attivo è riconosciuto anche ai docenti con contratto a tempo determinato di durata annuale per la copertura di posti vacanti o disponibili.

Per i rappresentanti del personale amministrativo e tecnico, è costituito un unico collegio elettorale e possono essere eletti soltanto funzionari amministrativi e

tecnici dell'area EP di ruolo. Esercitano tuttavia il diritto di voto anche i funzionari amministrativi e tecnici (indifferentemente dall'area contrattuale di inquadramento) di ruolo o assunti a termine per la copertura di posti vacanti o disponibili.

Per i rappresentanti degli studenti sono invece costituiti 5 collegi elettorali. L'elettorato attivo e passivo è previsto in capo agli studenti che compongono la Consulta degli studenti di ciascuna Istituzione¹⁹.

Per quanto attiene il sistema elettorale, si adotta un meccanismo a doppio turno: il primo finalizzato alla designazione dei candidati²⁰ ed il secondo alla elezione, fra quest'ultimi, dei rappresentanti in seno al Consiglio.

Circa le modalità di designazione dei candidati è previsto che:

- per le Accademie di belle arti statali, ogni Istituzione possa presentare non più di una candidatura per ciascuna delle 5 aree riportate nella Tabella A, a seguito di votazione a maggioranza assoluta del collegio dei professori;
- per gli Istituti autorizzati al rilascio di diplomi accademici, i direttori possano presentare la propria candidatura;
- per gli ISIA, ogni Istituzione possa presentare non più di una candidatura, con votazione a maggioranza (non si specifica se assoluta o relativa) del collegio dei professori;
- per le Accademie nazionali di danza e arte drammatica, le candidature siano presentate da almeno 5 sottoscrittori che non possono essere candidati;
- per gli ISSM, i pianisti accompagnatori e i percussionisti, ogni Istituzione possa presentare non più di una candidatura per ciascun accorpamento di aree omogenee di cui alla Tabella A, con votazione a maggioranza assoluta del collegio dei professori;
- per il personale amministrativo e tecnico dell'area EP, le candidature siano presentate da almeno 30 sottoscrittori, anche di più Istituzioni che non possono essere candidati;

¹⁹ Il D.P.R. n. 132/2003, all'art. 4, menziona la Consulta degli studenti tra gli organi necessari delle Istituzioni AFAM. L'art. 12 del medesimo D.P.R. dispone che la Consulta degli studenti è composta da studenti eletti in numero di 3 per gli Istituti fino a 500 studenti, di 5 per gli Istituti fino a 1000, di 7 per gli Istituti fino a 1500, di 9 per gli Istituti fino a 2000, di 11 per gli Istituti con oltre 2000 studenti. Fanno parte inoltre della Consulta gli studenti eletti nel Consiglio Accademico.

²⁰ Cfr. art 6 dello schema di Decreto.

- per gli studenti, ogni Consulta possa presentare non più di una candidatura, con votazione a maggioranza assoluta dei componenti.

Il secondo turno di voto viene realizzato per via telematica e, all'esito dello scrutinio elettronico, la commissione elettorale redige un verbale al quale sono allegati i risultati per ogni singola rappresentanza elettiva²¹ nell'ambito della quale risultano eletti i soggetti che hanno ottenuto il maggior numero di voti²²: a parità di voti prevale il più anziano in ruolo (per quanto concerne docenti, direttori e personale amministrativo e tecnico) e lo studente con minore anzianità di iscrizione ed in caso di ulteriore parità, prevale il più anziano di età²³. Considerato che i "candidati" eletti devono appartenere a Istituzioni diverse, nel caso di analoga provenienza è proclamato eletto il candidato con la più alta percentuale di voti; a parità di voti, prevale il più anziano in ruolo e, in subordine, il più anziano d'età²⁴.

Per quanto attiene il funzionamento del Consiglio, è previsto che nella prima seduta venga eletto un presidente tra i rappresentanti dei docenti e che, entro due mesi dall'insediamento, venga adottato un regolamento interno per definire nel dettaglio le modalità di funzionamento. Si prevede inoltre che, in casi di dimissioni contestuali di più della metà dei componenti, o per altre cause che rendono impossibile il funzionamento dell'organo, il Ministro, con decreto motivato, sciolga il Consiglio ed indica le elezioni per il rinnovo.

L'organo è validamente costituito con la nomina di almeno la metà dei componenti (12 membri su 24)²⁵ ed è stato altresì previsto un *quorum* strutturale, per cui le sedute del Consiglio sono valide se vi partecipa un terzo degli aventi diritto²⁶.

Ad un'attenta analisi lo schema di decreto solleva tuttavia molte perplessità. Innanzi tutto, il sistema elettorale prescelto sembra in contraddizione con la dichiarata finalità di garantire una "equilibrata rappresentanza".

²¹ Cfr. art 9, comma 2, dello schema di Decreto.

²² Cfr. art 9, comma 3, dello schema di Decreto.

²³ Cfr. art 9, comma 4, dello schema di Decreto.

²⁴ Cfr. art 9, comma 5, dello schema di Decreto.

²⁵ Cfr. art 3, comma 4, dello schema di Decreto.

²⁶ Cfr. art 4, comma 9, dello schema di Decreto.

E ciò in ragione di una pluralità di motivi: in primo luogo non sembra siano stati adottati criteri omogenei per la formazione delle macro-aree definite in seno alla Tabella A allegata; in secondo luogo non convince la distribuzione "interna" del numero dei rappresentanti che appare evidentemente squilibrata a favore delle Accademie di Belle Arti statali ed a detrimento degli ISSM che appaiono invece sottorappresentati; in terzo luogo non sembra sia stato previsto un meccanismo che garantisca la rappresentanza dei docenti di II fascia (numericamente assai inferiori rispetto a quelli di I fascia).

Non convince affatto neppure il sistema elettorale a doppio turno che, per come congegnato, laddove non venga opportunamente modificato produrrà effetti addirittura paradossali. Va infatti considerato come le Istituzioni AFAM formino un panorama assai eterogeneo: alcune impiegano oltre 200 docenti e prevedono l'insegnamento di tutte le discipline, altre poche decine con un'offerta formativa molto più ridotta. Pertanto, l'Istituzione di grandi dimensioni designerà un numero di candidati (uno per ogni macro-area) pari a quelli (sempre uno per ogni macro-area) che verranno designati dalle Istituzioni che impiegano soltanto qualche decina di docenti e, quindi, tutte le Istituzioni "peseranno" allo stesso modo indipendentemente dalle loro dimensioni e dal loro prestigio conseguendone che le Istituzioni "grandi" saranno sottorappresentate in seno al consesso dei candidati mentre quelle "piccole", all'opposto, saranno sovra rappresentate. A ciò si aggiunga altresì come, per ogni macro-area, in alcune Istituzioni risultino designabili quali candidati pochissimi soggetti (o, in alcuni casi, addirittura uno solo), mentre in altre i potenziali candidati risultino diverse decine. Ne deriva che un docente, per essere designato quale mero candidato, in alcuni casi dovrà competere con tanti altri colleghi mentre in altri casi non dovrà neppure competere essendo l'unico soggetto eleggibile. Basterà pertanto che un docente risulti invisibile (anche per ragione di bieca invidia professionale) ai colleghi dell'Istituzione in cui presta servizio per renderlo, di fatto, non candidabile anche laddove egli goda di enorme considerazione e stima fra i colleghi di tutte le altre Istituzioni.

In merito, invece, alle regole di funzionamento del Consiglio appare macroscopicamente illogico, non condivisibile nonché pericoloso, il combinato

disposto che consente il regolare funzionamento con in carica solo 12 componenti su 24 e la presenza alla singola seduta di un terzo di essi (quindi di appena 4 componenti). A maggior ragione se si considera che, anche nell'ipotesi in cui siano in carica tutti e 24 i componenti, potrebbe comunque risultare valida una seduta in cui risultino assenti tutti i rappresentanti del corpo docente²⁷.

Per ovviare a tali evidenti *bug* dello schema di decreto, appare invero opportuno: rivedere la configurazione delle macro-aree in modo da garantire una maggiore omogeneità; rimodulare la distribuzione "interna" del numero dei rappresentanti in particolare al fine di garantire un migliore equilibrio tra Accademie di Belle Arti statali e ISSM; adottare un differente sistema elettorale di tipo diretto e configurato esclusivamente su base nazionale consentendo a chiunque di candidarsi e di essere eventualmente votato dai colleghi afferenti alla medesima macro-area indipendentemente dall'Istituzione di appartenenza; prevedere almeno 2 seggi in rappresentanza dei docenti di II fascia; modificare la disposizione sul quorum di funzionamento specificando che le sedute sono valide se vi partecipano almeno 8 componenti.

In conclusione, se l'adozione di un regolamento che consenta la ricostituzione del C.N.A.M. rappresenta sicuramente un passo in avanti molto importante perché finalmente si tenta di dotare il settore AFAM di un necessario organismo consultivo, di proposta e di rappresentanza professionale, d'altro canto il testo proposto presenta tali e tante criticità da "spiazzare" completamente l'effetto positivo eventualmente generato di talché appare opportuno (anche se improbabile) un suo integrale ripensamento.

²⁷ Ed infatti, per raggiungere il numero di 8, basterebbero i 5 componenti in rappresentanza degli studenti, i 2 nominati dal Ministro ed almeno 1 (su 2) direttore delle Istituzioni autorizzate al rilascio di diplomi accademici.