



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 23 maggio 2019

### **NUMERO AFFARE 00637/2019**

#### OGGETTO:

Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca – Ufficio legislativo

Schema di decreto concernente: “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”;

#### LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 2042 in data 19/04/2019, con la quale il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca – Ufficio legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Daniele Ravenna;

#### Premesso:

Il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca chiede, con la nota indicata in epigrafe, il parere di questo Consiglio di Stato sullo 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 (di seguito anche CNAM).

Allo schema di regolamento sono allegate la relazione illustrativa, la relazione tecnica, l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), la valutazione del Nucleo AIR della Presidenza del Consiglio, espressa in data 29/4/2019 ai sensi dell'articolo 2, comma 10, del d.P.C.M. 15/9/2017, n. 169 (regolamento sull'AIR, la VIR e la consultazione), l'analisi tecnico-normativa.

Lo schema consta di 13 articoli e un allegato, suddiviso in due parti, una dedicata agli istituti superiori di studi musicali e una dedicata alle accademie di belle arti, ciascuna delle quali a sua volta recanti più tabelle.

Il Ministero richiedente afferma, nella relazione illustrativa, che lo schema in esame intende dare attuazione all'articolo 3 della (invero risalente: legge 21/12/1999, n. 508) riforma delle accademie di belle arti, dei conservatori di musica e delle altre istituzioni oggi facenti parte del settore dell'alta formazione artistica e musicale (di seguito AFAM), articolo che prevede appunto l'istituzione, la composizione e i compiti del CNAM.

Precisa altresì il Ministero che la necessità dell'intervento deriva dalla circostanza che tale organo consultivo, costituito per la prima volta a seguito dell'entrata in vigore del (non particolarmente tempestivo) decreto ministeriale 16/9/2005, n. 236, è stato più volte prorogato con legge, da ultimo fino al 31 dicembre 2012, ma è decaduto. Inoltre l'iter di adozione di un precedente schema di regolamento, volto ad apportare modifiche e integrazioni al suddetto decreto n. 236 del 2005, esul quale già s'era espresso il Consiglio di Stato, non si è perfezionato, per ragioni che peraltro il Ministero non esplicita.

Al fine di non paralizzare il settore dell'AFAM, prosegue la relazione, la legge di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione (13/7/2015, n. 107) ha disposto, all'articolo 1, comma 27, che, nelle more della ridefinizione delle

procedure per la rielezione del CNAM, gli atti e i provvedimenti adottati dal Ministero, nei casi esplicitamente previsti dal ricordato articolo 3, comma 1, della legge n. 508/1999 (ove si prevede il parere obbligatorio del Consiglio stesso nel procedimento di approvazione di molteplici atti e provvedimenti anche di grande rilievo), siano perfetti ed efficaci anche in mancanza del prescritto parere del CNAM.

Il Ministero peraltro ha ritenuto necessario costituire un apposito organismo collegiale con le competenze necessarie alla valutazione tecnica degli ordinamenti didattici dei corsi, al fine di poter adottare gli indispensabili decreti per rispondere alle esigenze didattiche di attivazione o trasformazione dei corsi accademici. Tale commissione tecnica, asserisce il Ministero, non può comunque ritenersi in alcun modo sostitutiva del CNAM, sia per il limitato ambito operativo cui è stata costituita, sia per la sua limitata rappresentatività.

Tanto premesso, il Ministero osserva che la nuova organizzazione didattica delle istituzioni facenti parte dell'AFAM, a seguito della riforma degli ordinamenti correlati al livello universitario degli studi, rende necessario un intervento sulla composizione dell'organo stesso che tenga conto delle rappresentanze non più per categorie di personale, ma per competenze scientifiche riferite ai nuovi settori. Da ciò la necessità di modificare la composizione del CNAM, introducendo altresì ulteriori innovazioni rispetto al vigente decreto 236/2005, destinato ad essere abrogato a seguito dell'entrata in vigore dello schema in esame.

La relazione espone poi le novità più significative introdotte dallo schema in esame rispetto alla disciplina previgente:

- la riduzione dei componenti da 34 a 24;
- la riduzione da 6 a 2 degli esperti designati dal Ministro;
- l'eliminazione dei rappresentanti del Consiglio universitario nazionale;
- la previsione della rappresentanza degli istituti autorizzati a rilasciare titoli ai sensi dell'articolo 11 del d.p.r. 212 del 2005 (una per il settore delle arti visive e del design e una per il settore musicale, coreutico e dello spettacolo). Tale

rappresentanza viene attribuita ai soli direttori degli istituti, per l'impossibilità di identificare un elettorato censibile dall'amministrazione.

Ulteriori modifiche riguardano:

- la semplificazione delle procedure relative alla composizione dei seggi presso le istituzioni;
- la necessità di tener conto del nuovo stato giuridico del personale docente, in ottemperanza agli ultimi contratti collettivi nazionali, eliminando la distinzione fra prima e seconda fascia;
- La modifica dei criteri di validità delle sedute del CNAM (validamente costituito con la nomina di almeno metà dei suoi componenti) e l'introduzione del *quorum* di un terzo degli aventi diritto al voto per la validità delle sedute. Ciò in ossequio al sopra ricordato parere del Consiglio di Stato;
- la durata dell'incarico per i componenti, che da tre anni passa a quattro, con l'introduzione della possibilità di riconferma per un altro mandato consecutivo;
- La previsione della decadenza del consigliere in caso di assenze ingiustificate per due sedute consecutive.

Le tabelle relative alla riaggregazione delle aree dei settori, contenute nell'allegato, sono state rielaborate - prosegue la relazione - alla luce dell'introduzione delle nuove aree disciplinari, assicurando comunque una omogeneità numerica. Di conseguenza, laddove non sono presenti docenti di ruolo in numero tale da giustificare un sistema elettivo di base a livello di singole istituzioni, è stata introdotta, per l'individuazione delle candidature, una procedura "con sottoscrizione".

In sintesi, l'articolato sottoposto disciplina:

- all'art. 1 le definizioni utilizzate nel testo;
- all'art. 2, l'indicazione delle competenze del CNAM, 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 CNAM, 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; tali candidature 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 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 CNAM attualmente vigente;
  - all'art. 13, la clausola di invarianza finanziaria.

La relazione di AIR fornisce ulteriori elementi descrittivi del mondo dell'AFAM e, in relazione a questi, delle finalità perseguite dallo schema in esame.

La relazione viene giudicata, dal Nucleo AIR della Presidenza del Consiglio, "adeguata".

La relazione tecnico-finanziaria, non "bollinata", attesta l'invarianza della spesa complessiva.

Considerato:

1. L'art. 3 della richiamata legge di riforma n. 508/1999 prevede, come detto, la costituzione del CNAM, del quale al comma 1 indica le competenze. Al comma 2 prevede che, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, un decreto del Ministro, emanato previo parere delle Commissioni parlamentari che si esprimono dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti per legge, detti la disciplina del CNAM e indica alcuni criteri relativi alla composizione (prevedendo fra l'altro che alcuni componenti siano indicati dal CUN, disposizione peraltro superata dalla successiva riforma di tale organo).
2. Il Ministero, interpretando correttamente il suddetto articolo, ha redatto lo schema in esame quale regolamento ministeriale e lo sottopone, ai sensi dell'art. 17, commi 3 e 4, della legge n. 400/1988, al parere di questo Consiglio di Stato.
3. Lo schema di regolamento ora in esame, volto a dettare una organica disciplina del CNAM, in sostituzione di quella recata dal ricordato d.m. n. 236/2005, appare conforme ai criteri dettati dal sopra ricordato art. 3.
4. Va apprezzato che il Ministero proceda finalmente a dare puntuale attuazione a un risalente dettato legislativo, volto ad assicurare ad un settore importantissimo per l'alta formazione, la cultura e l'arte quale è l'AFAM, un organismo adeguatamente rappresentativo, ponendo così fine alla deprecabile prassi delle proroghe e della costituzione di organismi surrogatori (prassi invero avviata dalla stessa legge di riforma n. 508/1999) rispetto alla volontà a suo tempo manifestata dal legislatore e comunque mai, sul punto, ripensata.
5. Il Ministero ha ritenuto, con tecnica normativa che può condividersi, di non procedere all'introduzione di modifiche al precedente d.m. n. 236/2005 recante la disciplina del CNAM, bensì di dare luogo ad una integrale riscrittura, con la conseguente abrogazione del regolamento suddetto. In ciò si è discostato dal precedente, già ricordato, tentativo di apportare modifiche al d.m. n. 236/2005 attraverso circoscritte modifiche puntuali, sul quale questa Sezione si era espressa con parere n. 2401 del 20/5/2013, reso in esito all'adunanza del 9/5/2013,

formulando al riguardo un rilievo critico.

6. Giova, a questo punto, ricordare talune osservazioni espresse nel suddetto parere, del quale il Ministero appare, nel complesso, aver tenuto opportunamente conto nel procedere alla redazione dello schema ora in esame.

6.1. Il parere segnalava all'amministrazione l'opportunità di una "approfondita riflessione" sulla effettiva necessità di conservare una composizione di ben 34 membri. Si rilevava poi problematicamente che le modifiche proposte, mantenendo inalterato il numero complessivo dei componenti, aumentavano la componente rappresentativa dei docenti a scapito di quella di nomina ministeriale e dei rappresentanti degli studenti. Sotto questo profilo, merita apprezzamento la prevista riduzione da 34 a 24 componenti, con sacrificio, in particolare, di quelli di nomina ministeriale.

6.2. Il parere valutava poi criticamente la proposta di consentire il funzionamento dell'organo anche nell'eventualità in cui alcuni componenti, espressamente indicati, non fossero nominati o designati, determinando una evidente differenziazione fra categorie priva di fondamento legislativo. Sul punto, la Sezione prende atto che il Ministero, nella propria responsabilità, mantiene l'orientamento sopra indicato, giacché si prevede, all'art. 3, comma 4, quarto periodo, che la mancata elezione di uno o più membri appartenenti a talune categorie specificamente indicate (si tratta dei rappresentanti di: istituti autorizzati, personale amministrativo e tecnico, studenti delle varie istituzioni) non comporti l'invalidità dell'organo. In tutto, le categorie in questione contano per 8 componenti, sicché – ove tali categorie, per una ragione o l'altra, venissero meno all'obbligo di eleggere tutti i propri rappresentanti – l'organo sarebbe comunque validamente costituito e potrebbe operare con 16 componenti, risultando composto dei soli rappresentanti dei docenti e del Ministro. Tale clausola è infatti da leggere alla luce dell'altra disposizione (quinto periodo del medesimo comma) secondo la quale l'organo è validamente costituito con la nomina di almeno metà dei suoi componenti (12 su 24). Se da un lato è dato comprendere la *ratio* della proposta, tesa a sottrarre alle varie categorie

rappresentate un potere di veto al funzionamento del CNAM, dall'altro non sfugge il rischio – di cui il Ministero non può non aver tenuto conto – che l'organo si trovi ad operare in una situazione di ridotta rappresentatività.

6.3. Il precedente parere suggeriva quindi di dettare regole certe in ordine al tempestivo rinnovo dell'organo. Quanto poi al *quorum* di validità delle sedute, la disposizione all'epoca sottoposta al parere comportava, ad avviso della Sezione, il rischio di un eccessivo abbassamento e pertanto il parere prospettava l'opportunità di fissare un *quorum* strutturale adeguato, ad esempio pari a un terzo dei componenti assegnati all'organo. Il Ministero appare aver inteso recepire tale indicazione prevedendo (art. 4, comma 9) che le sedute del CNAM siano valide se ad esse interviene un terzo degli "aventi diritto al voto". La formulazione proposta appare tuttavia suscettibile di ingenerare incertezze applicative, se letta in relazione all'altra sopra ricordata, secondo la quale il CNAM è validamente costituito con la nomina di 12 componenti. Occorre cioè evitare che – ove l'organo risultasse costituito del numero minimo di componenti consentito - venga ritenuta valida una seduta cui intervenga un terzo di questi, cioè 4, esito chiaramente inaccettabile. Sembra quindi opportuno modificare il suddetto art. 4, comma 9, in termini inequivoci come segue: "Le sedute del consiglio sono valide se ad esse intervengono non meno di 8 componenti".

7. Quanto alla disciplina del funzionamento del CNAM (art. 4), che in gran parte ricalca la disciplina previgente, appare opportuna l'integrazione al comma 1, riguardante l'elezione del Presidente, laddove con norma di chiusura si prevede la prevalenza del più anziano di età in caso di parità di voti.

8. La articolata e complessa disciplina dell'elettorato (art. 5), riflettente la composita realtà cui il CNAM deve assicurare rappresentanza, risulta ispirata agli stessi principi della normativa già in vigore, con gli opportuni adattamenti dettati dalla nuova composizione dell'organo, dall'articolazione dei settori disciplinari e dalle differenti dimensioni dei corpi elettorali delle varie componenti.

9. Sulle successive disposizioni, che nella sostanza ripropongono la disciplina ora vigente, già vagliata positivamente da questo Consiglio di Stato, non vi sono osservazioni.

In conclusione, premesso quanto sopra, il parere è favorevole.

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le osservazioni di cui in motivazione.

L'ESTENSORE  
Daniele Ravenna

IL PRESIDENTE  
Claudio Zucchelli

IL SEGRETARIO  
Cinzia Giglio