

Giovanna Endrici

Sull'autonomia delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale: la nomina del presidente dall'etero all'autodeterminazione

(doi: 10.7390/24706)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, giugno 2007

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Sull'autonomia delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale: la nomina del presidente dall'etero all'autodeterminazione

di [Giovanna Endrici](#)

Sommario: [1. L'irresistibile attrazione della nomina politica.](#) - [2. Il sistema di alta formazione e specializzazione artistica e musicale: la riforma e i suoi svolgimenti attuativi.](#) - [3. Il modello organizzativo dell'Afam - Alta formazione artistica e musicale.](#) - [4. Il ricorso giurisdizionale.](#) - [5. Rimane la terna, si invertono le modalità di nomina.](#) - [6. Per concludere.](#)

1. L'irresistibile attrazione della nomina politica

La modalità di preposizione dei vertici di istituti e organismi pubblici è notoriamente assai rilevante, quando non determinante, nel sancire il grado di strumentalità/autonomia dell'istituzione interessata e di politicità/indipendenza della carica. Non di rado, peraltro, emergono dissonanze e incongruenze tra la posizione istituzionale che si vuole riconoscere (o si dichiara di voler riconoscere) a un determinato soggetto e le modalità di investitura: frizioni che rischiano, se irrisolte, di compromettere l'armonia e la coerenza di un disegno istituzionale.

Il problema si pone con particolare forza - pretendendo soluzioni coerenti al dato costituzionale - quando si tratta di istituzioni ad autonomia protetta dall'art. 33 della costituzione: il quale riconosce alle istituzioni di alta cultura, università ed accademie il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello stato. In tale contesto - di problematiche e di riferimenti costituzionali - si colloca il caso delle istituzioni artistiche e musicali, a cui è dedicata la presente nota, che vede il passaggio - imposto dall'intervento della suprema magistratura amministrativa - da un sistema di preposizione a carattere politico ad uno più rispettoso dei principi di autogoverno.

Peraltro, anche a fronte di un dato costituzionale di evidente portata, confortato dalla giurisprudenza costituzionale per quanto riguarda le ricadute sul piano organizzativo-istituzionale [1], non viene mai meno la tentazione di declinare secondo i canoni della nomina politica la preposizione ad enti e istituzioni che operano nell'area garantita, quanto ad autonomia, dall'art. 33 della Costituzione.

Basti a questo proposito pensare, a prescindere dal caso in esame, al recente tentativo da parte del regolamento governativo approvato con [d.p.r. 11 novembre 2005, n. 255](#), di limitare fortemente l'autonomia scientifica e di ricerca degli istituti storici introducendo criteri di nomina che davano un peso sproporzionato al ministro [2], in contrasto con i suggerimenti del consiglio di Stato, che ha poi sospeso il regolamento in sede giurisdizionale. Più in generale, nell'area degli istituti di ricerca a carattere non strumentale - che in quanto tali dovrebbero in base alla legge [3] godere di garanzie di autonomia analoghe a quelle dell'università - si riscontra la tendenza al rafforzamento del controllo politico, esercitato anche attraverso il potere di nomina e la conseguente riduzione del potere di autoamministrazione [4].

Insomma, la vicenda che si andrà a ripercorrere in queste note non è isolata, ma condivide con altre il difficile percorso di affermazione - o di difesa, quando già riconosciuto e tradotto in coerente disciplina - del principio di autogoverno riferito alle istituzioni protette dall'art. 33, ultimo comma, della Costituzione.

2. Il sistema di alta formazione e specializzazione artistica e musicale: la riforma e i

suoi svolgimenti attuativi

La vicenda prende avvio con la [legge 21 dicembre 1999, n. 508](#), di 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: i quali vengono a costituire, nell'ambito delle istituzioni di alta cultura cui l'art. 33 della Costituzione riconosce il diritto di darsi ordinamenti autonomi, il sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale. In parallelo al sistema universitario tali istituzioni sono rappresentate come "sedi primarie di alta formazione, di specializzazione e ricerca nel settore artistico e musicale, e svolgono correlate attività di produzione. Sono dotate di personalità giuridica e godono di autonomia statutaria, didattica, scientifica, amministrativa, finanziaria e contabile..." (art. 2, comma 4).

Il parallelismo con il sistema universitario è ribadito dall'attribuzione al ministro dell'università e ricerca scientifica dei poteri di programmazione, indirizzo e coordinamento sulla base di quanto previsto dal titolo I della legge 9 maggio 1989, n. 168, riferito appunto all'autonomia di università ed enti di ricerca, da esercitarsi nel rispetto dei principi di autonomia sanciti dalla stessa legge 508/1999.

Tali istituzioni possono dunque inquadrarsi, al pari delle università e delle istituzioni scolastiche, tra le autonomie funzionali. Il predicato parallelismo con l'università non pare peraltro trovare svolgimenti attuativi che lo comprovino come pienamente realizzato: quest'area del sistema di istruzione superiore, anche se approdato in forza della legge 508/1999 ad una maggiore 'maturità' di statuto giuridico, non sembra aver del tutto superato uno stato di 'minorità', avendo riguardo al pieno dispiegamento dell'autonomia. L'autonomia funzionale che caratterizza università ed enti di ricerca non strumentale [5] appare qui infatti compressa, quantomeno in alcuni suoi contenuti.

Sulla riconducibilità di tali istituti all'area di cui tratta l'art. 33, ultimo comma, e dunque al sistema di particolari garanzie che lo stesso offre, non sono peraltro mancati dubbi (prima dell'esplicito ancoraggio normativo); così come (una volta avvenuto) non sono mancate perplessità sull'adeguatezza della riforma a trarre tutte le implicazioni del principio di autonomia [6]. D'altra parte, è chiaro che una volta che si sia esplicitamente collocata la riforma nell'alveo costituzionalmente protetto dall'art. 33, con la costruzione di un assetto parauniversitario, occorre coerentemente garantire la conformità delle soluzioni adottate ai principi di autonomia elaborati e sanciti per l'università e per il sistema della ricerca. Diversamente, ben si giustificano le eventuali reazioni rispetto a soluzioni che si propongono come dissonanti.

La [legge 508/1999](#) affida al potere regolamentare del governo - da esercitarsi sentito il parere del Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale, Cnam, e delle competenti commissioni parlamentari - l'attuazione di una serie di profili, da disciplinarsi sulla base dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge stessa. I quali riguardano prevalentemente il ridefinito sistema di formazione e più in generale l'attività, mentre consegnano a poche laconiche disposizioni i profili organizzativi.

Il percorso attuativo non è a tutt'oggi concluso: sono stati emanati, infatti, solo il [d.p.r. 28 febbraio 2003, n. 132](#), concernente i criteri della autonomia statutaria, regolamentare e organizzativa e il [d.p.r. 8 luglio 2005, n. 212](#) [7], che autorizza i soggetti in questione a darsi propri ordinamenti didattici. Sintomo dei tempi lenti di attuazione della riforma è anche il fatto che l'organo consultivo di rappresentanza dell'area, il Cnam, sia stato regolarmente eletto solo nel 2006 [8], dopo 6 anni di carica provvisoria [9].

D'altra parte sul piano finanziario l'area appare più in sofferenza del già sofferente parallelo sistema universitario: le ultime finanziarie hanno infatti imposto una riduzione dei trasferimenti del 35 %, che il ministro *pro tempore* si è impegnato a rimediare, con la gradualità imposta dalla situazione economica [10].

Per uscire dalla situazione di stallo del processo di riforma il ministro ha inoltre recentemente convocato gli "Stati generali dell'Afam", con l'obiettivo di riavviare il processo di riforma alla luce di un contesto mutato per effetto, tra l'altro, dei processi di internazionalizzazione e dalle esigenze di rigore finanziario [11].

3. Il modello organizzativo dell'Afam - Alta formazione artistica e musicale

Il [d.p.r. 132/2003](#), che nel complesso sembra frenare la configurazione positiva degli istituti fornita dalla legge 508/1999, delimitando o rinviando nel tempo il riconoscimento degli spazi di autonomia da essa prospettati [12], individua gli organi necessari delle istituzioni e ne precisa le competenze. Si tratta di: Presidente, direttore, consiglio di amministrazione, consiglio accademico, collegio dei revisori, nucleo di valutazione, collegio dei professori e consulta degli studenti. Viene dunque accolto - ancorché contestato dall'organo di rappresentanza delle istituzioni, il Cnam - un assetto bicefalo di vertice, costituito da Presidente, di nomina esterna, ministeriale, e dal direttore, docente espressione del corpo accademico. Il primo è in via generale rappresentante legale dell'istituzione, salvo per quanto riguarda la rappresentanza in ordine alle collaborazioni e le attività per conto terzi che riguardano la didattica, la ricerca, le sperimentazioni e la produzione, di competenza del direttore. Esso è inoltre chiamato a presiedere il consiglio di amministrazione e fissarne l'ordine

del giorno.

La struttura di vertice bicefala così delineata risponde all'esigenza di contemperare e conciliare due diverse ma non per questo antitetiche proiezioni delle istituzioni in questione: una rivolta all'esterno, anche nell'ottica di un'interazione con i soggetti esterni finalizzata all'acquisizione di risorse; l'altra più rivolta alla loro specifica missione di produzione e trasmissione culturale.

Un assetto di vertice basato dunque su un delicato e difficile equilibrio, anche perché la distinzione dell'ambito di responsabilità di ciascun attore "non è infatti sufficientemente netta da ammettere direzioni reciprocamente non condivise" e dunque non adeguatamente coordinate [13].

In base al d.p.r. 132/2003 il presidente è nominato dal ministro sulla base di una designazione effettuata dal consiglio accademico entro una terna di soggetti di alta qualificazione manageriale e professionale proposta dallo stesso ministro. Si tratta di una nomina a tutti gli effetti ministeriale, sia pure temperata dalla possibilità riconosciuta al consiglio accademico di esprimere una preferenza. Da giocarsi, comunque, all'interno di una terna data, tanto che in caso di mancata designazione entro 30 giorni si prevede che il ministro proceda direttamente alla nomina.

Questa modalità di designazione aveva incontrato perplessità o aperta opposizione negli organi chiamati ad esprimere parere. In particolare, il Consiglio di Stato aveva suggerito di valutare l'opportunità che la nomina del Presidente fosse approvata dal consiglio di amministrazione a garanzia dell'autonomia dell'ente [14]. La competente commissione della Camera sul punto non si era espressa [15], mentre quella del Senato aveva criticato l'attribuzione della presidenza del consiglio di amministrazione ad un soggetto di nomina ministeriale, preferendone l'attribuzione al direttore dell'istituzione, a tutela della sua autonomia [16].

Infine, il parere del Cnam dissentiva recisamente dalla soluzione indicata dallo schema di regolamento governativo, proponendo (nel caso non si prevedesse la sola figura del direttore) un presidente eletto dal consiglio di amministrazione, tra esperti, secondo le modalità stabilite dallo statuto [17].

Nonostante i vari pareri fossero perplessi o negativi, la formula adottata dal regolamento viene configurata nei termini appena richiamati. Si tratta di una formula piuttosto inusuale, proprio laddove fa coincidere il soggetto preposto all'individuazione della terna con il titolare del potere di nomina, confinando il potere di scelta del corpo accademico ad un ambito assai circoscritto, o addirittura nullo nell'ipotesi di una terna non gradita.

4. Il ricorso giurisdizionale

Contro il [regolamento n. 132/2003](#) è stato presentato ricorso dall'Unams (Unione nazionale per l'arte, la musica e lo spettacolo). Tra i vari motivi dedotti in giudizio, si lamenta che il sistema configurato dal regolamento non sarebbe rispettoso dell'autonomia riconosciuta alle istituzioni di cui si tratta dall'art. 33 della Costituzione, in analogia a quanto previsto per l'Università, dati i pregnanti poteri riconosciuti al ministro, con particolare riferimento alla nomina degli organi di vertice e alla scelta del c.d. sistema binario.

Il Tar respinge il ricorso, non ravvisando profili di irrazionalità nella procedura di nomina, dato che il perno del procedimento si basa sulla designazione del Consiglio accademico e che la complessiva composizione del consiglio di amministrazione vede una maggioranza dei membri espressione del corpo accademico o degli allievi [18].

Di diverso avviso, invece, il giudice di appello. Il Consiglio di Stato non ritiene passibile di censura il c.d. sistema binario, che prevede la coesistenza al vertice di due organi distinti, considerato non irrazionale in quanto persegue il legittimo scopo di tenere distinta l'attività amministrativa da quella didattico-scientifica. Ritiene invece sicuramente illegittima la disposizione relativa all'investitura del presidente, in quanto "viola patentemente il principio di autogoverno del corpo docente, riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale come elemento cardine dell'autonomia sancita dall'art. 33 della Costituzione, dato che affida l'individuazione dell'organo di vertice dell'amministrazione alla eterodeterminazione del potere esecutivo, riducendo l'intervento del consiglio accademico alla mera scelta tra soggetti tutti indicati dal ministro" [19].

Si salva dunque la struttura bicefala, ma si cassa la derivazione politica dell'investitura del presidente. Con l'annullamento della disposizione sulla relativa procedura di nomina prende avvio in sede governativa il procedimento di riforma delle modalità di investitura, che acquisisce nuovamente il parere - oltre che dello stesso Consiglio di Stato in veste consultiva - delle competenti commissioni parlamentari e del Cnam.

5. Rimane la terna, si invertono le modalità di nomina

Nella nuova formulazione si invertono le modalità di nomina delle istituzioni artistiche e musicali rispetto a quelle originariamente contenute nell'art. 5: spetta al consiglio accademico la designazione di una terna di nomi e al ministro dell'Università e ricerca la scelta e il provvedimento di nomina.

Benché indubbiamente più rispettosa dell'autonomia delle istituzioni, tale soluzione non soddisfa il Cnam, che riprende la posizione già espressa in occasione del parere sul [regolamento n. 132/2003](#), e ribadisce l'opportunità di addivenire ad un'unica figura di rappresentanza, analogamente a quanto previsto per il sistema universitario. L'organizzazione proposta dal Cnam individua una figura con rappresentanza unica, costituita dal direttore, equivalente del rettore universitario, e un direttore amministrativo quale responsabile della gestione.

Da parte delle commissioni parlamentari si esprime parere favorevole, integrato da alcune osservazioni relative ai requisiti di nomina - ma non al procedimento - e dall'invito a portare a compimento il processo di riforma delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale mediante l'emanazione dei rimanenti regolamenti attuativi [20].

Il consiglio di Stato in sede consultiva approva le nuove modalità di nomina, considerate in linea con i principi affermati nella decisione assunta in sede giurisdizionale [21].

Il regolamento n. 132/2003 è stato così modificato, per quanto attiene all'investitura dei presidenti delle istituzioni artistiche e musicali, dal [d.p.r. 31 ottobre 2006, n. 295](#).

La nuova forma di investitura non è evidentemente l'unica possibile, nel rispetto delle indicazioni fornite dalla sentenza di annullamento, potendosi anche prospettare soluzioni di più radicale autodeterminazione; essa appare tuttavia largamente condizionata dal modello binario prescelto dal d.p.r. 132/2003, che alla diversità di ruoli delle due 'teste' dell'istituzione fa corrispondere diverse modalità di investitura.

La nuova formulazione dell'art. 5, come riformato dal d.p.r. 295/2006, incide anche sui requisiti richiesti per ricoprire la carica di presidente. Ai già previsti requisiti di "alta qualificazione professionale e manageriale" si aggiunge il possesso di "comprovata esperienza maturata nell'ambito di organi di gestione di istituzioni ovvero avente riconosciuta competenza nell'ambito artistico e culturale". Indicazione peraltro piuttosto ambigua, perché se nel primo inciso allude a figure più caratterizzate in senso manageriale, nel secondo allarga ad una più vaga, alternativa, competenza in ambito artistico e musicale. In definitiva, sembra trattarsi di un inciso pleonastico rispetto a quanto già richiesto dal testo originario.

Il [d.p.r. 295/2006](#) contiene una norma transitoria, resasi necessaria per la caducazione per effetto dell'annullamento da parte del Consiglio di Stato della disposizione sulla base della quale era avvenuta la preposizione all'ufficio di presidente delle istituzioni.

In particolare, si prevede che i presidenti in carica alla data di entrata in vigore del regolamento continuino ad esercitare le proprie funzioni fino all'insediamento dei nuovi presidenti nominati secondo le nuove procedure. A tal fine, il consiglio accademico delle istituzioni è chiamato ad effettuare la designazione della terna entro trenta giorni dall'entrata in vigore del regolamento stesso (art. 2).

Tale disposizione, benché contestata dall'opposizione in sede di commissione parlamentare, in occasione dell'espressione del parere - in quanto comporta la decadenza di tutti i presidenti delle istituzioni - va in realtà vista come necessaria conseguenza della sentenza del Consiglio di Stato. Una conseguenza dunque giuridicamente necessitata, il cui effetto - assimilabile ad una sorta di *spoil system* - risulta però mitigato, nella sua valenza politica, proprio dal fatto di giocarsi all'interno della terna ora designata dal corpo accademico delle diverse istituzioni.

6. Per concludere

Tale vicenda, nella sua circoscritta ma non insignificante portata, appare espressiva della difficoltà di portare a regime un principio - quello sancito dall'art. 33, ultimo comma della Costituzione - ricorrentemente minacciato, soprattutto quando si tratta di soggetti 'deboli' rispetto alle istituzioni universitarie, siano essi enti di ricerca a carattere non strumentale, istituti di ricerca o istituzioni, come quelle di cui si tratta, a vocazione plurima, di formazione, ricerca e produzione culturale.

In questo caso la via giurisdizionale ha consentito una correzione di rotta, in senso adesivo allo statuto di autonomia, anche sotto il profilo dell'autogoverno. Restano peraltro molti aspetti di fragilità dell'autonomia di quest'area, ascrivibili in parte all'analiticità della disciplina conformativa statale (basti pensare ai forti limiti dell'autonomia statutaria, ma anche di quella organizzativa, dato che l'assetto degli organi è puntualmente disciplinato a livello regolamentare) e allo stallo protratto del processo di riforma, ma probabilmente anche conseguenti alla difficoltà di giocare pienamente i possibili contenuti da parte delle stesse istituzioni interessate.

[1] Sent. n. 1017/1988.

[2] Cfr. L. Torchia, *La libertà di ricerca e il potere di nomina governativa: che storia è mai questa?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, n. 8, p. 835 ss.

[3] Legge 9 maggio 1989, n. 168, Istituzione del ministero dell'Università e della Ricerca scientifica.

[4] Cfr. F. Merloni, *Il nuovo riordino del CNR: si consolida il controllo politico sulla ricerca italiana*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, n. 10, p. 1013 ss.

[5] Su cui v. F. Merloni, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle università e degli enti di ricerca non strumentale*, in *Dir. pubbl.*, 2004, n. 2, p. 581 ss.

[6] Cfr. [G. Franchi Scarselli, Prende avvio la riforma dell'istruzione artistica: le accademie di belle arti e i conservatori diventano enti autonomi](#), in *Aedon*, 3/2003.

[7] A commento del primo, v. G. Franchi Scarselli, *Prende avvio la riforma*, cit.; dello stesso Autore, a commento del secondo decreto, [Sul nuovo ordinamento didattico, delle istituzioni di Alta formazione artistica e musicale](#), in *Aedon*, 1/2006.

[8] Risulta poi costituito con d.m. 16 febbraio 2007.

[9] L'art. 3, comma 3 della legge 508 prevedeva in sede di prima applicazione della legge e fino alla prima elezione del Cnam un organismo provvisorio, del quale individua la composizione.

[10] Camera dei deputati, XV legislatura, VII commissione, 4 luglio 2006, audizione del ministro dell'Università e della Ricerca, Fabio Mussi, sulle linee programmatiche del suo dicastero.

[11] A Verona, il 23-24 febbraio 2007: v. [sito miur](#).

[12] G. Franchi Scarselli, *Prende avvio la riforma dell'istruzione artistica*, cit., p. 2.

[13] G. Franchi Scarselli, *Prende avvio la riforma*, cit., p. 14.

[14] Consiglio di stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza del 6 maggio 2002.

[15] www.miur.it/regolame/2001/AccadCons/parereVIIC.htm.

[16] www.miur.it/regolame/2001/AccadCons/parereVIISenato508.htm.

[17] www.cnam.it/delibere/2002/de020213.htm.

[18] Tar Lazio, sez. III-bis, 2004.

[19] Consiglio di stato, sent. 4923/2005.

[20] VII commissione Camera, seduta 4 ottobre 2006, e VII commissione Senato 26 settembre 2006.

[21] Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, 25 luglio 2006.