



## **Controdeduzioni sull'Atto del Governo n. 42 sottoposto a parere parlamentare**

Schema di Decreto Ministeriale recante modifiche al Decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 16 settembre 2005, n. 236, concernente il 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.

### **Premessa**

Lo schema presentato per il rinnovo del CNAM nella sua composizione di ben 34 membri appare poco coerente alla luce del progetto di convergenza delle competenze, assegnate all'ex direzione generale per l'università e all'ex direzione generale per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica, contenuto nello schema di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante il regolamento sulla riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ai sensi dell'art. 2 della legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nell'ambito delle disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini. Detto DPCM prevede all'art. 6 un Dipartimento per la formazione superiore e per la ricerca, con la confluenza al suo interno dei settori dell'Università e dell'AFAM.

In particolare, l'integrazione delle competenze del CNAM, ex art. 3, comma 1 della legge 21 dicembre 1999, n. 508, in aggiunta alle analoghe competenze svolte dal Consiglio Universitario Nazionale (CUN) per il settore universitario (anche attraverso l'integrazione, nelle more di una ridefinizione dello stesso organo tecnico universitario per una maggiore funzionalità e trasparenza di ruoli, e in ottemperanza della revisione della spesa pubblica, di una specifica area 15 per le istituzioni artistiche e musicali, nonché di esperti del settore), appare soluzione consona ai principi suesposti, appare funzionale a una maggiore sinergia tra i due sistemi formativi terziari e ottimizzerebbe il lavoro di valutazione dell'Agenzia Nazionale di Valutazione (ANVUR) su tutto il sistema terziario (Università e Alta Formazione Artistica e Musicale) e la ricerca.

In aggiunta, analogo criterio di razionalizzazione dovrebbe essere attivato per la componente studentesca del settore artistico e musicale, a tutt'oggi priva di uno specifico organo tecnico di riferimento al pari del Consiglio Nazionale Studenti Universitari.

Appare infine del tutto incongruente – e già nella passata gestione è stato fonte di difetti di rappresentanza – il meccanismo elettorale, che andrebbe ricondotto, semmai, a una dimensione nazionale, come è per il CUN. Su quest'ultima parte, già il Senato con parere del 28 luglio 2005 su analogo atto (all'epoca n. 519) aveva espresso contrarietà in ordine

alle previste "procedure per l'elezione dei componenti del CNAM [che] dovrebbero più propriamente ricalcare quelle previste per l'elezione dei componenti del CUN, in cui i candidati si presentano direttamente a livello nazionale".

Ciò premesso

nel merito del presente "Atto del Governo n. 42" si rileva come siano in palese contrasto con i disposti delle vigenti leggi (in particolare quelli della Legge 508/99) e con le recenti dinamiche di trasformazione del MIUR, le modifiche sottoposte al parere, apportate al testo del precedente D.M. 16 settembre 2005, n. 236. E ciò per i motivi di seguito elencati.

### **1) Disapplicazione della "spending review"**

Il provvedimento, pur avendone l'occasione, non riduce il numero dei componenti, ben 34 per il solo comparto AFAM, a fronte dei 58 previsti dal CUN per l'intero comparto universitario. Sul punto si veda anche il parere, sul provvedimento, del Consiglio di Stato n. 2401 del 28 maggio 2013, ove si legge "è opportuno che l'Amministrazione compia un'approfondita riflessione sulla effettiva necessità di conservare l'attuale dimensione del CNAM, composto da ben 34 membri. Si dovrebbe verificare, infatti, la possibilità di una riduzione dei partecipanti".

### **2) Disomogeneità delle aree di rappresentanza**

L'art. 5 (Elettorato) recita: 1. Le modalità di elezione del CNAM assicurano una equilibrata rappresentanza di tutti i settori disciplinari funzionalmente accorpatisi in aree omogenee così come determinate nell'allegata tabella A." Nella nuova tabella A alcuni insegnamenti risultano invece sovrarappresentati, mentre altri sono penalizzati da raggruppamenti disomogenei.

Come esempio di sovrarappresentazione si veda il caso del trombone (presente sia nell'area degli strumenti a fiato, sia nell'area della musica jazz, sia nell'area della musica antica; come se per l'università di distinguesse, in funzione delle elezioni del CUN, tra docenti di storia dell'arte medievale, moderna, o contemporanea), mentre come esempio di sottorappresentazione, in quanto assemblate tutte nella stessa area, si vedano i settori relativi alla Direzione, alla Composizione, alla Didattica, alla Storia della musica, alla Legislazione dello spettacolo ecc., tutti assommatisi, assieme ad altri ancora, in una incongrua e penalizzante "Area della teoria, composizione e direzione" (titolo neanche comprensivo dei diversi contenuti).

### **3) Criticità del sistema elettorale**

Il "sistema elettorale" elaborato in seno allo schema di regolamento presenta notevoli criticità poiché non garantisce una rappresentanza proporzionale a tutte le componenti del comparto AFAM. Esso ricorda infatti, neppure tanto vagamente, un sistema c.d. "maggioritario" strutturato su "collegi territoriali" che, per definizione, non consente, a livello nazionale, di "fotografare" esattamente la realtà garantendo un'equa rappresentanza ad ogni componente.

Sul piano organizzativo, la pre-votazione, compiuta istituzione per istituzione ha già dimostrato di non garantire un livello di rappresentanza adeguato, e inoltre aumenta i costi dell'operazione.

La previsione di diverse modalità di votazione poi, a seconda della tipologia delle istituzioni, della tipologia delle materie, delle tipologie di docenti e amministrativi, ingenera inutili complicazioni e immotivate sperequazioni.

Tutto ciò, oltre a essere estremamente farraginoso e punitivo della qualità della rappresentanza, permette impropri raggruppamenti, purtroppo anche sindacali, che ledono i diritti dei singoli votanti.

#### **4) Illegittimità dell'eliminazione della distinzione tra personale docente di I e di II fascia**

Il rischio di mancata rappresentanza sopra citato viene altresì aggravato dall'eliminazione della distinzione fra "docenti di prima fascia" e "docenti di seconda fascia" (i secondi molto meno numerosi dei primi) che conculca, di fatto, il diritto dei secondi di eleggere propri rappresentanti in seno al CNAM.

Risulta infatti illegittima – in attesa di una norma legislativa che si auspica risolva l'annosa questione – l'eliminazione della distinzione tra personale docente di I e di II fascia, presente nei Contratti collettivi nazionali di comparto in relazione allo stato giuridico dei docenti (v. art. 3 c. 2 lett. b e h, art. 5 cc. 3 e 9, art. 6 c. 2, art. 9 cc. 4 e 5 ecc.).

#### **5) Alterazione del corpo elettorale e disomogeneità di trattamento, attraverso – solo per alcune istituzioni – l'estensione dei diritti di voto al personale a contratto**

Si segnala, in tema di elettorato passivo, che esso viene riconosciuto a tutti i docenti di ruolo con la sola eccezione dei docenti "precari" (cioè titolari di contratto a tempo determinato di norma annuale ma, a volte, anche pluriennale) degli ISIA, e non anche ai di loro colleghi – sempre "precari" – in forza presso i Conservatori o le varie Accademie. Ciò viola, con tutta evidenza, l'art. 3 della Costituzione dovendosi riconoscere il diritto di elettorato passivo a tutti i docenti di tutte le Istituzioni, a prescindere dalla durata (a termine o a tempo indeterminato) dei rispettivi contratti individuali di lavoro.

All'art. 5 cc. 5 e 6, nel prevedere che "Per l'elezione dei rappresentanti di cui all'articolo 3, comma 2, lettera d) [lett e) per il c. 6], è costituito un unico collegio elettorale. L'elettorato passivo è attribuito al personale docente con contratto a tempo indeterminato e al personale con contratto annuale che abbia già svolto un anno di servizio di insegnamento presso le istituzioni di cui all'articolo 1, comma I, lett. b)", si prefigura così un contenzioso tra docenti a contratto ammessi e docenti a contratto non ammessi al voto, pur se facenti parte di istituzioni trattate uniformemente all'interno della Legge 508/99 e messe sullo stesso piano dal suo art. 1, che le riconosce tutte come Istituzioni di alta cultura.

#### **6) Illegittimità della rappresentanza delle istituzioni private autorizzate**

Risulta illegittima la previsione di due rappresentanze (una per il settore delle arti visive e del design e l'altra per il settore musicale) alle istituzioni private autorizzate a rilasciare titoli aventi valore legale ai sensi dell'art. 11, del DPR 212/2005, in quanto istituzioni non previste dalla norma madre di cui all'art. 1 della legge 508/99, che recita esplicitamente: "La presente legge è finalizzata alla riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli istituti superiori per le industrie artistiche (ISIA), dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati." Si noti come, volendo inserire gli Istituti musicali pareggiati, nel testo della legge 508, essi siano stati esplicitamente indicati.

### **7) Illegittimità della riduzione delle rappresentanze studentesche**

Risulta illegittima la riduzione nel numero complessivo delle rappresentanze degli studenti (che tra l'altro sono i principali destinatari e protagonisti dei servizi offerti dal sistema AFAM) (v. art. 3). Tale riduzione è destinata, anche, a incidere nel rapporto tra le diverse componenti dell'organo.

Sul punto si veda anche il parere del Consiglio di Stato n. 2401 del 28 maggio 2013, ove si legge "La Sezione evidenzia, inoltre, che la proposta modifica del Regolamento determinerebbe, in ultima analisi, una riduzione del numero complessivo dei rappresentanti degli studenti, a fronte di un aumento dei rappresentanti di altre componenti. Il Ministero non offre una esplicita spiegazione della innovazione, che è destinata ad incidere in modo non trascurabile sul rapporto tra le diverse componenti presenti nell'organo collegiale".

### **8) Violazione dei diritti degli studenti delle Accademie di Belle Arti statali**

All'art. 2 c. 3 lett. n), prevedendo "un rappresentante degli studenti delle Accademie di belle arti statali e delle accademie di belle arti legalmente riconosciute", si lede la Legge 508 l'art. 3 c. 2 lett. a) nel punto che prevede "almeno i tre quarti dei componenti siano eletti in rappresentanza del personale docente, tecnico e amministrativo, nonché degli studenti delle istituzioni di cui all'art. 1". L'art. 1 della Legge 508, come ricordato sopra al punto 2, nell'elencarle esplicitamente non prevede le istituzioni legalmente riconosciute. Nel caso, possibile, in cui fosse eletto uno studente di un istituto riconosciuto, verrebbe meno il dettato esplicito della Legge 508.

### **9) Discriminazione della componente studentesca e imperfetta composizione dell'organo**

Risulta inopportuna l'introduzione di una evidente discriminazione tra la componente docente e le altre (studenti e personale non docente) in ordine alla prevista costituzione della validità dell'organo anche in assenza di alcune sue componenti (nominate o designate). Ciò può produrre, in conseguenza di una non completa costituzione dell'organo dovuta all'assenza di alcune componenti, ed in previsione per la validità delle riunioni dell'organo di una maggioranza formata dai componenti in carica, un abbassamento improprio del quorum strutturale dell'organo (osservazione rilevata anche dal parere della Consiglio di Stato dello scorso 20 maggio, n. 2401).

Il nuovo c. 1bis dell'art. 11, che recita "Il CNAM è validamente costituito con l'elezione dei componenti appartenenti alle categorie di cui all'art. 3, c. 2, lett. a), d) e), f) e g)", prevede infatti che l'organo sia validamente costituito con 21 membri (i risultanti dalla somma dei previsti in dette lettere del comma), il che non rispetta neanche il dettato dei 3/4 (25,5) disposto dalla Legge 508/99 come sopra ricordato.

### **10) Violazione del diritto di rappresentanza prevista per i docenti in servizio attivo e per gli studenti**

L'art. 3 al nuovo comma 5ter prevede: "Non si verifica la decadenza dal mandato nel caso in cui il venir meno dell'appartenenza alla categoria di cui al c. 2 in cui il componente è stato eletto, l'insorgere della causa di incompatibilità di cui al c. 3 e la seconda assenza di cui al c. 5-bis intervengano nell'ultimo anno del mandato". Così facendo però, con riferimento alla perdita della qualifica di docente, amministrativo o studente, si prefigura la rappresentanza da parte di chi non ha più le titolarità e le funzioni previste, in contrasto

con l'art. 3 c. 2 lett. a) della Legge 508.

### **11) Disomogeneità nelle procedure elettorali di candidatura**

Nell'art. 6 c. 2, alla parte originale che recitava: "Per l'elezione dei rappresentanti del personale docente di cui all'art. 3, c. 2 lett. a) ogni istituzione può presentare, a seguito di votazione a maggioranza assoluta del collegio dei professori, nella sola componente docente di prima fascia in servizio nella sede, non più di una candidatura per ciascun accorpamento di aree omogenee di cui all'articolo 5, comma 1", è stata aggiunta la nuova parte: "Per le aree indicate nell'allegata tabella A e nelle cui liste dell'elettorato passivo risultino iscritti meno di trenta docenti con contratto a tempo indeterminato le candidature saranno presentate mediante sottoscrizione di almeno dieci docenti appartenenti all'area specifica". Questa novità introduce eccezioni nel meccanismo, che non si riscontrano per problemi simili nella procedura CUN, e che innescherebbero a loro volta rivalse di altri particolarismi.

Analogia disposizione si trova all'art. 6 c. 7, e ancora eccezioni si prevedono per queste due tipologie all'art. 9 c. 5, inserendo ulteriori asimmetrie.

### **12) Illegittima abrogazione della rappresentanza in seno al CUN, contenuta nella norma madre della legge 508/99, e violazione delle disposizioni che regolano le presenze attive, con potere di voto, dei rappresentanti CUN in seno al CNAM, e dei rappresentanti CNAM in seno al CUN**

La proposta abrogazione del c. 2 dell'art. 2, che recitava: "Il CNAM elegge, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera d), della legge, due rappresentanti in seno al CUN secondo le modalità di cui al comma 9, dell'articolo 4", contrasta con quanto disposto dalla Legge 508 all'art. 3 c. 2 lett d), che recita "Entro un anno [...] sono disciplinati [...] l'elezione da parte del CNAM di rappresentanti in seno al CUN, la cui composizione numerica resta conseguentemente modificata".

Rispetto al vigente art. 3, c. 1, scomparirebbero poi i due membri nominati dal CUN, previsti dalla Legge 508 art. 3 c. 2 lett. a): "dei restanti componenti, una parte sia nominata dal Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e una parte sia nominata dal Consiglio universitario nazionale (CUN)".

Né la questione è risolta dalla mera indicazione del nuovo c. 9 dell'art. 4, che recita: "Al fine di assicurare la collaborazione tra il CNAM e il CUN si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 4, della legge 16 gennaio 2006, n. 18.", perché il c. 4 dell'art. 1 della legge 16 gennaio 2006 n. 18 (Riordino del CUN) recita: "Alle sedute del CUN possono partecipare, senza diritto di voto, i presidenti, o loro delegati, del Comitato nazionale valutazione del sistema universitario (CONVSU), del consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU), del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR) e del Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale (CNAM). Il presidente del CUN, o un suo delegato, può partecipare, senza diritto di voto, alle adunanze dei predetti organi.", ma detta Legge 18/2006, all'art. 5 (Abrogazioni), non prevede l'abrogazione della parte relativa della Legge 508/99.

### **13) Violazione dei diritti sindacali**

Permane l'anomalia dell'art. 3 c. 3 "La nomina a componente del CNAM è incompatibile con incarichi sindacali". L'art. 53 (Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi) del D.lgs. 165/2001, al c. 1bis prevede invece che: "Non possono essere conferiti incarichi di

direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazione sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni". Pertanto, l'incompatibilità disposta dal regolamento è del tutto illegale, come già aveva segnalato il Senato nel 2005 con il parere sopra ricordato, che esprimeva contrarietà per quelle disposizioni che di fatto limitavano la libertà di partecipazione ad attività sindacali.

**14) Problemi di presentazione formale e difficoltà di lettura della variazioni introdotte**

Come già rilevato dal parere del Consiglio di Stato n. 2401 del 28 maggio 2013, "quanto meno gli articoli o i singoli commi modificati in modo più rilevante, dovrebbero essere riformulati per intero, allo scopo di consentire una migliore comprensione del nuovo quadro normativo".

---