

ATTUALITÀ

Il sistema dell'Alta formazione artistica, coreutica e musicale: spunti e prospettive

Andrea Crismani

SOMMARIO: 1. Profilo storico del sistema dell'Alta formazione artistica, coreutica e musicale e il ripensamento ontologico. – 2. Lo stato attuale: un ibrido di regole. – 3. Nuovi obiettivi e prospettive di riassetto.

1. Profilo storico del sistema dell'Alta formazione artistica, coreutica e musicale e il ripensamento ontologico. – Il sistema dell'Alta formazione artistica, coreutica e musicale è composto da oltre cento entità diffuse su tutto il territorio nazionale. Le Accademie di belle arti, l'Accademia nazionale di arte drammatica, l'Accademia nazionale di danza, gli Istituti superiori per le industrie artistiche, gli Istituti Superiori di Studi Musicali (Conservatori di musica e Istituti Superiori di Studi Musicali “ex pareggiati”) costituiscono il sistema italiano dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (Afam); nel quale convivono realtà statali e non statali¹. Da un punto di vista giuridico-pubblicistico, l'attività musicale è considerata un esercizio umano inerente al pubblico interesse, e ciò giustifica, secondo la dottrina, che alcuni settori della musica e dell'arte sono ritenuti pubblici servizi, sia in senso oggettivo

¹ Il sistema Afam è composto al 12.12.2018 complessivamente da 145 istituzioni, di cui 82 statali e 63 non statali e, precisamente, da: venti Accademie di belle arti statali; un'Accademia nazionale d'arte drammatica; un'Accademia nazionale di danza; 55 Conservatori di musica statali; 18 ex Istituti musicali pareggiati; cinque Istituti superiori per le Industrie Artistiche; diciotto Accademie di belle arti legalmente riconosciute, tra cui le cinque storiche di Genova, Verona, Perugia, Bergamo, Ravenna; 27 altri Istituti autorizzati a rilasciare titoli con valore legale, cfr. <https://www.miur.gov.it/web/guest/istituzioni-afam-riconosciute>. Dai 78.491 iscritti dell'anno accademico 2019/20 e 80.670 iscritti del 2020/21 si è passati agli 83.751 (ancora provvisori) del 2021/22. Stesso discorso per le matricole che diventano 29.923 contro le 29.837 di 12 mesi fa (e le 28.280 del 2019/20). Una tendenza che (...) accomuna praticamente tutte le sue anime (Accademie, Conservatori, Isia) comprese le istituzioni autorizzate a rilasciare titoli Afam ai sensi dell'articolo 11 del Dpr 212/2005 e le Accademie legalmente riconosciute, che l'anno scorso avevano invece segnato il passo (cfr. *** *Da Accademie e Conservatori la “terza via” post diploma*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 agosto 2022).

che soggettivo². Non di meno l'arte e la musica sono considerate risorse produttive³.

Non pochi sono però gli aspetti critici che riguardano le Afam e che si inseriscono nel contesto più ampio dell'istruzione che, com'è noto, "in nessun settore dell'amministrazione pubblica italiana la stratificazione di norme, di istituti e di prassi si è fatta così spessa e compatta come in quello della pubblica istruzione"⁴.

In termini di qualificazione giuridica è da notare che l'ordinamento amministrativo delle Afam è un ibrido perché le Afam sono state "dimenticate" dal legislatore e "rimpallate" dal settore scuola al settore università con costanti rimandi.

Sulla base di queste premesse, e in linea di massima (o di mera approssimazione), le Afam si collocano nell'ambito dell'istruzione con tutta una serie di differenziazioni rispetto la scuola e l'università⁵. Inoltre e ancora si registra un "sistematico e diffuso senso di delusione che ha accompagnato le riforme o le proposte di legge in materia"⁶. L'ambito delle Afam è indubbiamente comples-

² E. PICOZZA, *Per una riforma delle attività musicali in Italia*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano 1988, volume II, 439 s.; Id., *Le attività musicali: il ruolo della parte pubblica, La funzione della musica e la risposta del potere politico in Italia*, in *Rivista di arti e diritto on line – Aedon*, I, 2011 - <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2011/1/picozza.htm>.

³ Secondo stime recenti, la cultura varrebbe non pochi punti percentuali di Pil (si dice cinque), e il suo indotto, fatto di turismo, nuove imprese, localizzazioni straniere e investimenti esteri, frutterebbe 68 miliardi di euro ogni anno, offrendo lavoro ad oltre 1 milione e mezzo di persone. Non di rado si tende a pensare che arti e musica siano settori leggeri, alla stregua di passioni o di passatempi. Tutto ciò discende chiaramente dal modello con cui la scuola insegna a confrontarsi e trattare queste materie. Il giudizio negativo per cui il prezzo o il denaro rappresenterebbero uno svilimento della cultura oggi è da considerarsi in gran parte superato. Tale riserva era in passato riconducibile al fatto che il paradigma analitico dell'economia della cultura fosse scientificamente inadeguato. Allo stesso tempo è da ritenersi superata l'opinione che "con la cultura non si mangia".

Teorie economiche dimostrano un nesso molto forte tra cultura, da un lato, e sviluppo, dall'altro, laddove per cultura si intende una concezione allargata che implichi educazione, istruzione, ricerca scientifica, conoscenza e lo sviluppo non sia inteso solo come una nozione meramente economicistica, incentrata sull'aumento del Pil.

In tal senso con estrema sintesi W. SANTAGATA, voce *Economia della cultura in XXI Secolo*, cit. che richiama (e si rinvia la consultazione di) W.J. BAUMOL, W.G. BOWEN, *Performing arts: the economic dilemma*, New York 1966 e M. BLAUG (ed.), *The economics of the arts*, London 1976; G. PENNISI, *L'importanza del capitale umano*, in *Il sole 24 Ore*, 22 febbraio 2012.

⁴ U. POTOTSHNIG, *Un nuovo rapporto tra amministrazione e scuola*, in *Riv. Giur. Scuola*, 1975, 243-248.

⁵ Sul tema delle istituzioni scolastiche e sul sistema nazionale di istruzione, senza pretesa di esaustività, si v. A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna 2003, F. SAIITA, *L'autonomia statutaria delle scuole: quale prospettiva?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2004, A. POGGI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004; P.G. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2004, M. RENNA, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2005, M. GIGANTE, *L'istruzione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Milano 2003, Tomo I;

⁶ F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino 2008, 3 e ss, V. BRIGANTE, *Soggettività pubblica a geometria variabile e autonomie funzionali: gli Istituti di Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM)*, in *Nuove autonomie*, XXVI, 1, 2017, 166.

so, difficile e spesso trascurato. Le Afam sono, inoltre e non di rado considerate “il terzo incomodo” o la “terza via” per le scelte post diploma degli studenti dopo gli Atenei e gli Istituti Tecnici Superiori.

Ci sono una serie di passaggi storici determinati da eventi, convinzioni ideologiche e conseguenti disposizioni normative che rendono la fotografia di modelli organizzativi come espressione di volontà politiche tese ad affermare, anche in campo culturale e artistico, “una autoritarietà ministeriale e più in generale governativa”⁷.

Su questo aspetto è sintomatica la vicenda che ha contribuito a delineare la nozione di atto politico a fronte dell’immunità da giurisdizione invocata dal Governo nella decisione di non emanare un regolamento.

Nello specifico accadde che a fronte del perdurante inadempimento del Ministero nell’emanare il regolamento⁸ che avrebbe definitivamente disciplinato l’inserimento del personale docente per l’attribuzione di incarichi di insegnamento, alcuni docenti avevano chiesto al giudice amministrativo di dichiarare l’obbligo dell’amministrazione inadempiente di adottare tutti i provvedimenti necessari per l’inserimento dei ricorrenti in coda alla graduatoria nazionale⁹.

A fronte della condanna del Ministero di provvedere¹⁰ era intervenuto il Consiglio di Stato con un’articolata decisione¹¹ di conferma della sentenza di primo grado che ha posto in risalto la nozione di “silenzio politico” a fronte dell’obiezione ministeriale che “il regolamento sarebbe un atto politico, di cui non si potrebbe imporre l’emanazione” e, quindi, la decisione “di non emanare ancora, ovvero di non emanare del tutto, il regolamento attuativo della l. 508/1999” sarebbe una decisione insindacabile.

Il Consiglio di Stato sul punto si era espresso sugli elementi di qualificazione dell’atto politico e, in particolare, sul requisito della libertà nei fini, evidenziando che nel caso specifico mancava quest’ultimo requisito oggettivo in quanto esisteva un vincolo ben preciso all’azione del Governo posto dal legislatore, il quale aveva previsto all’art. 2 c. 7 della l. 508/1999, e ribadito all’art. 19 c. 01 del d.l. 104/2013, che il regolamento doveva essere emanato, e aveva anche stabilito, nella seconda norma, un termine preciso per il relativo adempimento¹².

⁷ V. BRIGANTE, *op. cit.*, 171.

⁸ Regolamento previsto dall’art. 2, c. 7 lett. e) della l. n. 508/1999.

⁹ Nel dettaglio si trattava della graduatoria ex lege 128/2013 utile per l’attribuzione degli incarichi di insegnamento con contratto a tempo determinato.

¹⁰ T.a.r. Lazio, sede di Roma, III bis, 26 luglio 2017, n. 8968.

¹¹ Cons. St, sez. VI, 11 giugno 2018, n. 3550.

¹² Per costante giurisprudenza – nei termini, per tutte, Cons. St, sez. IV, 29 febbraio 2016 n. 808, 18 novembre 2011 n.6083 e 29 febbraio 1996 n.217- l’atto politico è tale soltanto se risponde a due requisiti entrambi necessari, l’uno soggettivo e l’altro oggettivo. Sotto il profilo soggettivo, esso deve provenire da un organo preposto all’indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello, quale è anzitutto il Governo menzionato dalla norma. Sotto il profilo oggettivo, esso si caratterizza per essere libero nei fini, perché riconducibile alle supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri (così Cons. St, sez. VI, 11 giugno 2018, n. 3550).

Questo recente caso attesta ulteriormente l'attualità della critica sull'approccio autoritario degli organi politici sulle Afam.

Tale atteggiamento ha indubbiamente influito anche sui modelli organizzativi i quali "raramente" hanno presentato "una organicità e una uniformità di fondo, sia nell'*intentio legis* che nella concreta attuazione della legge stessa"¹³. Il problema si è ulteriormente accentuato per effetto dell'accorpamento di soggetti con strutture e finalità molto diverse tale da rendere storicamente difficile uno statuto unitario delle Afam.

La genesi storica dei conservatori in Italia è caratterizzata da un'indiscutibile "disarticolazione e disomogeneità sul territorio" ed è legata alla derivazione degli stessi dai c.d. enti morali amministrati dalle istituzioni religiose con spiccate finalità assistenziali nei confronti dei giovani meno facoltosi, enti dotati pertanto di un patrimonio composto quasi unicamente da donazioni¹⁴.

Il primo provvedimento che legiferava in tema di Conservatori in maniera organica e su base nazionale, anche se limitatamente ad alcuni aspetti, era il R.d. 2 marzo 1899, n. 10815 al quale seguiva la l. 6 luglio 1912, n. 734 che intraprendeva un percorso riformatore attraverso una disciplina dei ruoli organici negli Istituti di belle arti e di musica. Vi erano una serie di indici che denotavano una totale assenza di autonomia sia per i Conservatori che per le Accademie¹⁵.

Seguiva la riforma Gentile, con il R.d. 31 dicembre 1923, n. 3123, con una tendenza di accentramento e nella quale il discorso educativo coincideva con quello etico e corrispondeva alla realizzazione di un percorso di formazione e cultura della personalità, con accentuazione del senso interiore di crescita spirituale e di assimilazione dei valori, nell'ambito del quale Accademie e Conservatori rivestivano ruolo primario¹⁶.

La riforma Gentile si rivelò eccessivamente limitante ai fini dell'accesso e nel 1925 si avviò un processo riformatore che portò all'emanazione del R.d. 11

¹³ V. BRIGANTE, *op. cit.*, 171.

¹⁴ Il processo di laicizzazione dei Conservatori e delle Accademie era strettamente collegato alla dominazione francese dei primi anni del 1800, periodo durante il quale era mutuato il modello del *Conservatoire* parigino, al quale, nel processo di riorganizzazione dell'istruzione musicale in Francia su scala nazionale, si attribuiva funzione professionalizzante, in tal senso. V. BRIGANTE, *op. cit.*, 171.

¹⁵ La legge del 1912 demandava la concreta applicazione delle norme a un regolamento generale decreto 5 maggio 1918, n. 1852, che costituiva la prima disciplina specifica per i Conservatori di musica (parte IV del provvedimento) e per le Accademie e di istituti di belle arti (parte I). Il controllo governativo era particolarmente ingerente in quanto si rendeva necessario il consenso ministeriale per l'approvazione del bilancio ed era richiesta la presenza di un Direttore che era organo del Ministero della pubblica Istruzione. Egli era coadiuvato dal Collegio dei professori e dal Consiglio di istituto (o di Accademia) i quali erano assoggettati al Direttore che provvedeva al buon andamento didattico, amministrativo e disciplinare dell'istituto. Il direttore aveva l'obbligo di rendere edotto il Ministero di tutte le questioni più rilevanti tramite la redazione di una relazione annuale (V. BRIGANTE, *op. cit.*, 172).

¹⁶ L'art. 21, del R.D. in questione, stabiliva che le Accademie erano indirizzate a preparare all'esercizio dell'arte, mediante la frequenza e lo studio presso un maestro.

dicembre 1930, n. 1945¹⁷ con una unificazione dei nuovi programmi d'esame a livello nazionale. In seguito con R.d.l 2 dicembre 1935, n. 2081 fu attuata una profonda rivisitazione dell'organizzazione stessa dell'istruzione artistica e venne avviato un processo di statalizzazione e accentramento, operante sotto l'autoritarismo dell'epoca¹⁸.

Finita l'epoca fascista il processo riformatore, nonostante l'art. 33 Cost. non prese subito piede dando luogo a una fase legislativa "letargica"¹⁹.

Una prima importante riforma, che segna un processo esattamente inverso a quello realizzato durante la prima metà del Novecento, avveniva con la l. 9 aprile 1962, n. 163²⁰ con l'attribuzione della personalità giuridica a istituti e scuole d'arte, dell'autonomia finanziaria e di bilancio a istituti e scuole d'arte, e della loro equiparazione sul piano fiscale alle altre amministrazioni dello Stato²¹. Si apriva così la questione se questi soggetti potessero considerarsi degli enti pubblici.

La ricostruzione della giurisprudenza era volta a non considerare il Conservatorio quale ente pubblico autonomo²². Esso era concepito come istituto di istruzione secondaria di secondo grado, ma si distingueva dagli altri istituti di istruzione secondaria, perché era titolare di un'autonomia amministrativa e una direzione affidata alla composizione mista del Consiglio di amministrazione (rappresentante del Ministero della pubblica istruzione, direttore dell'Istituto e due insegnanti designati dal Collegio dei professori)²³.

Con ulteriore tornata di riforme il Testo Unico d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (art. 26, c. 3) in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado conferiva ai Conservatori e a tutti gli istituti di istruzione artistica personalità giuridica e autonomia organizzativa, finanziaria, didattica, di ricerca e sviluppo.

Poi la l. n. 15 marzo 1997, n. 59, c.d. Riforma Bassanini, identificava l'auto-

¹⁷ Norme per l'ordinamento dell'istruzione musicale ed approvazione dei nuovi programmi d'esame.

¹⁸ Nello specifico, il Ministero della pubblica istruzione era pienamente titolare della direzione degli istituti statali d'istruzione artistica, senza alcuna influenza da parte delle autonomie scolastiche provinciali.

¹⁹ V. BRIGANTE, *op. cit.*, 172.

²⁰ Il suo "rilievo nodale" è stato altresì confermato dall'art. 1, del d.lgs. 1 dicembre 2009, n. 179, che ha dichiarato indispensabile la permanenza in vigore della l. 9 aprile 1962, n. 163.

²¹ Si prevedeva che il bilancio preventivo veniva deliberato dal Consiglio di amministrazione e corredato dalla relazione dei revisori dei conti ed era sottoposto alla approvazione del Ministero della pubblica istruzione. Secondo alcune posizioni dottrinali la previsione normativa (art. 2) di un contributo annuo che lo Stato era tenuto a versare in favore di Conservatori e scuole d'arte "poteva indurre a considerare gli istituti in questione quali soggetti distinti dallo Stato, proprio perché destinatari di contributi da parte di quest'ultimo".

²² Corte dei Conti, Sez. Contr., 1 febbraio 1995, n. 15, in *Cons. Stato*, 1995, II, p. 1395, in V. BRIGANTE, *op. cit.*, 172.

²³ Tale grado di autonomia appare giustificato anche dalla tesi secondo cui la musica, dal punto di vista giuridico, rappresenta un bene immateriale unitario a fruizione collettiva, cfr. V. Brigante, *op. cit.*, 173.

nomia delle istituzioni scolastiche, degli istituti educativi e delle Università, quale strumento necessario per attuare il processo di realizzazione dell'indipendenza e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo. Essa applicava i principi propri delle istituzioni scolastiche direttamente alle Accademie di belle arti, agli Istituti superiori per le industrie artistiche, ai Conservatori di musica, alle Accademie nazionali di arte drammatica e di danza, cui era stata attribuita personalità giuridica con regolamento ai sensi del comma 2, art. 21, l. n. 59/1997²⁴.

2. *Lo stato attuale: un ibrido di regole.* – Il più recente (tentativo di) intervento strutturale risale alla l. 21 dicembre 1999, n. 508 di riforma delle Accademie delle 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 un'equiparazione degli stessi agli istituti di alta cultura, ex art. 33 Cost.

La l. n. 508/1999 riconosceva a Conservatori e Accademie d'arte la qualifica di istituti di alta cultura, individuava in capo a tali enti l'autonomia amministrativa, organizzativa, finanziaria e didattica, di ricerca e di sviluppo e di conseguenza eliminava i poteri di vigilanza del Ministero²⁵.

L'applicabilità dei principi tipici dell'autonomia universitaria agli istituti dell'Afam rappresentava, senza dubbio, il cambiamento più innovativo. Questa legge intendeva allineare due autonomie, quella del sistema dell'alta formazione artistica e quella delle università, allora ancora allo stato embrionale, pur rimanendo su un binario parallelo e indipendente²⁶.

La riforma si poneva il fine di realizzare una radicale trasformazione dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica in Italia, ponendola, sia strutturalmente che per valore dei titoli rilasciati, allo stesso livello dei percorsi formativi artistici europei.

La l. n. 508 tuttavia ha finito per includere nel settore Afam tipologie di istituzioni profondamente diverse tra loro, e con numeri e dislocazione sul territorio nazionale particolarmente dissimili.

La riforma si è rivelata un ibrido di regole, parte proprie della scuola e parte

²⁴ Le istituzioni scolastiche dotate di personalità giuridica erano titolari di un'autonomia organizzativa finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico, nonché alla integrazione e al miglior utilizzo delle risorse. Inoltre era riconosciuta un'autonomia didattica finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto di apprendere, attraverso la scelta programmata di metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento, da adottare nel rispetto della possibile pluralità di opzioni metodologiche, cfr. V. BRIGANTE, *op. cit.*, 175.

²⁵ V. BRIGANTE, *op. cit.*, 172.

²⁶ U. FRAGOLA, *A margine della l. 21 dicembre 1999, n. 508, nata come legge Sbarbati. Verso la "ateneizzazione" di scuole e accademie di arte e di musica*, in *Riv. Giur. Scuola*, 2000, 373-419.

dell'università. Molti studiosi e la giurisprudenza si sono cimentati a fare paragoni e individuare affinità e differenze sia in termini di tipo di ricerca²⁷ sia di modelli organizzativi²⁸ e sia di titoli rilasciati²⁹. Il Consiglio di Stato sul punto aveva normalizzato il dibattito individuando nel Afam “un settore di istruzione artistica, con dignità e autonomia pari a quello degli enti universitari, ma diverso e distinto”³⁰. Di recente, però, il Consiglio di Stato ha stabilito che il Testo Unico Scuola continua ad applicarsi alle Istituzioni Afam pur dopo l'entrata in vigore della legge n. 508/1999 il quale non esclude l'attuale vigenza di tale norma³¹. Il giudice amministrativo di primo grado invece in altra sentenza recente ritiene di equiparare gli istituti Afam alle Università “svolgendo al pari delle Università, attività didattica e di ricerca”³².

I nodi da risolvere non sono pochi, tra questi vi è il regime giuridico dei docenti che ulteriormente condiziona la classificazione giuridica. I docenti Afam sono compresi nel comparto di contrattazione istruzione e ricerca mentre per i professori universitari l'ordinamento giuridico e il trattamento economico sono disciplinati per legge ai sensi dell'art. 3, d.lgs n. 165/2001 rendendo palese la differenziazione tra le due categorie di personale. Sul punto vi sono state però posizioni differenti tra le varie giurisdizioni (ordinaria e amministrativa) la prassi ministeriale³³.

La sintesi della dottrina più attenta a questa specifica tematica ci illustra molto efficacemente come tali istituti si collocano in un regime di autonomia rispetto all'apparato amministrativo e sono espressione rappresentativa delle comunità di riferimento: “le comunità artistiche”³⁴.

²⁷ Il compito di ricerca assegnato agli istituti dell'AFAM dalla l. 508 del 1999 non assume carattere innovativo, in quanto, tali istituti sono deputati ontologicamente alla composizione di opere nuove, in campo artistico e in campo musicale, così A.L. TARASCO, *Conservatori di musica*, in *Il Foro Amministrativo T.A.R.*, 2002, 1801-1833.

²⁸ Il potere di autodeterminazione del corpo accademico è una facoltà di cui non sono titolari le istituzioni scolastiche. Il dato che differenzia in maniera marcata i processi di autonomizzazione degli istituti scolastici e dell'Afam è la previsione di una forma di autogoverno, intesa come potere di scegliere il direttivo e gli organi esecutivi, cfr. Corte Cost., 9 novembre 1988, n. 1017, in *Giur. It.*, 1991, I.

²⁹ Indice sintomatico particolarmente rilevante, teso a valorizzare la qualificazione universitaria dell'Afam, risiede nella tipologia dei titoli di studio, cfr. S. CASSESE, *La scuola italiana*, in *Il Foro italiano*, 2001, 213-217.

³⁰ Cons. St., Sez. atti norm., 17 maggio 2004, n. 2708.

³¹ Cons. St., Sez. Prima, Adunanza di Sezione del 23 febbraio 2022, n. 1502.

³² T.a.r. Lazio, sede di Roma, III bis, 6 febbraio 2019, n. 1500 secondo il quale “sono stati illegittimamente esclusi dal novero degli enti destinatari del sostegno alla ricerca di base che costituisce la finalità del bando in esame”.

³³ A. BISACCIA, *Perché è importante equiparare le AFAM alle Università. L'opinione di Antonio Bisaccia*, in <https://www.artribune.com/professionisti-e-professionisti/didattica/2022/01/afam-universita-equiparazione-pubblica-amministrazione/>.

³⁴ V. BRIGANTE, *op. cit.*, 183, G. ROLLA, *La tutela costituzionale dei diritti*, Milano 2010, A. SANDULLI, *Sussidiarietà e autonomia scolastica nella lettura della Corte Costituzionale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4/2004, 543-559.

In tale contesto si può, infatti, delineare la figura delle “autonomie sociali” coniata da altra dottrina³⁵, nelle quali, con riferimento alla musica e all’arte, si coltiva la dimensione sociale, collettiva e comunitaria della persona. Questo ragionamento permette di smarcare le Afam da dinamiche di rappresentanza politica affrancando la qualifica di autonomia funzionale che rappresentano una soluzione istituzionale che prevede un raccordo tra gli indirizzi dell’amministrazione e le necessità delle comunità coinvolte, mediante la valorizzazione diretta dell’apporto di tutti i soggetti, pubblici e privati³⁶.

Tuttavia il dato giuridico e lo sforzo interpretativo deve confrontarsi con la realtà e con il dato pratico rimesso a puntuali ricostruzioni e osservazioni degli operatori e professionisti del settore. Essi hanno avviato il “Cantiere Miur” dal quale è emerso il manifesto *Chiamata alle Arti, L’investimento che l’Italia deve fare nella formazione di artisti e musicisti* formatosi alla luce del ventennale bilancio, per altro modesto, della l. n. 508 per palesare le condizioni in cui versano le istituzioni dell’alta formazione artistica e musicale³⁷.

Nel Manifesto le voci degli esponenti rappresentativi del settore hanno esposto in modo puntuale e consapevole le rimostranze, in particolare, sul modello “ibrido” che “ha vincolato invece che liberare energie, che ha creato eccezioni e limiti, che non ha favorito la responsabilizzazione, che non ha previsto la valutazione, che non ha legato le risorse ai risultati, che non aveva alcuna visione dell’alta formazione artistica e musicale come di un *asset* strategico dell’Italia nel mondo³⁸”.

La sintesi è data dal fatto che al netto dell’equiparazione (comunque incompleta) del valore dei titoli rilasciati, la l. n. 508 sia rimasta in gran parte inattuata, gli obiettivi di quel progetto normativo non sono stati mai pienamente raggiunti, e si è invece di fatto realizzata una sorta di autonomia “controllata” che rappresenta “il grande limite”³⁹.

Al Cantiere Miur è intervenuta l’Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur) con il Contributo su *Il futuro dell’AFAM italiana. Come uscire dalle sue contraddizioni e riordinarla in senso europeo*. Secondo l’Agenzia la collocazione di Accademie, Conservatori ecc., “nella loro totalità e senza alcun filtro”, in un settore Afam in teoria parificato all’istruzione

³⁵ A. L. TARASCO, *Conservatori di musica*, cit., 1801-1833.

³⁶ Si richiama la teoria di F. CORTESE, *Coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano 2012.

³⁷ Il documento è il frutto del lavoro comune del cantiere sull’AFAM, istituito nell’ottobre 2014 su impulso del Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca Stefania Giannini. Il cantiere è composto dal Sottosegretario Angela D’Onghia e da interni al MIUR: Marcella Gargano, Marco Mancini, Domenico Rossitto – così come da esterni: Emanuele Bevilacqua, Bruno Carloti, Giovanna Cassese, Domenico Codispoti, Andrea Di Benedetto. I lavori del cantiere sono coordinati da Alessandro Fusacchia, capo di Gabinetto del Ministro, assistito da Antonio Aloisi.

³⁸ MIUR, *Chiamata alle Arti*, cit., 6 e ss.

³⁹ *Ibidem*.

universitaria ad opera della l. n. 508/1999 ha “creato una situazione contraddittoria in quanto tale apertura generalizzata ha determinato un'eccessiva numerosità, atipica per l'Europa, delle istituzioni Afam italiane”⁴⁰.

Questa contraddittorietà, infatti, come del resto accaduto in passato, sembra essere la causa principale della mancata emanazione di molti decreti attuativi della l. 508/1999⁴¹ e dei “silenzi politici giuridicamente rilevanti” (v. sopra). Ne consegue, anche sulla base delle conclusioni dell'Anvur stessa, “che più che all'emanazione di tali decreti occorrerebbe pensare a una nuova normativa”.

Questi aspetti incidono in modo negativo sull'azione e sull'organizzazione amministrativa del settore Afam che spesso è trascurato nel senso di non essere adeguato alle finalità da perseguire specie se mancano chiare linee di indirizzo politico o, ancora peggio, quando il sistema organizzativo non è conforme ai modelli organizzativi previsti dalle molteplici, e sempre non chiare, riforme sull'organizzazione e sull'azione.

3. *Nuovi obiettivi e prospettive di riassetto.* – Solo di recente, in era pandemica e di eccezionale innesto di finanziamenti con il PNRR, alla luce delle poderose riforme che si stanno attuando, vi sono stati alcuni innesti normativi volti se non ad attuare i cambiamenti auspicati qui di seguito, almeno ad allineare il sistema di governance e di gestione con gli *standard* delle altre istituzioni.

In particolare il d.l. n. 104/2020 (l. n. 126 del 2020, art. 33, c. 2-bis) ha previsto che, sulla base di accordi di programma con il Mur, le istituzioni Afam possono derogare alle norme generali relative all'organizzazione interna, di cui al D.p.r. n. 132/2003, sperimentando propri modelli funzionali e organizzativi, ivi comprese modalità di costituzione e composizione degli organi di governo, nonché forme sostenibili di organizzazione dell'attività di ricerca.

Successivamente, il d.l. n. 77/2021 (l. n. 108 del 2021, art. 64-bis, c. 7) ha disposto che gli organi delle istituzioni Afam possono essere rimossi, previa diffida, nei casi di gravi e persistenti violazioni di legge; quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi o dei servizi indispensabili dell'istituzione; in caso di dissesto finanziario, quando la situazione economica dell'istituzione non consenta il regolare svolgimento dei servizi indispensabili, ovvero quando l'istituzione non possa far fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti di terzi.

La legge di bilancio 2022 (l. n. 234/2021, art. 1, c. 304) è intervenuta sulla disciplina vigente in materia di nucleo di valutazione delle istituzioni Afam,

⁴⁰ ANVUR, *Il futuro dell'AFAM italiana. Come uscire dalle sue contraddizioni e riordinarla in senso europeo*. Contributo Anvur al cantiere Miur 15 Dicembre 2014, in <https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2017/04/2.%20Futuro%20dell%27AFAM.pdf>.

⁴¹ Ad esempio sono stati emanati il d.P.R. n. 132/2033 recante criteri per l'autonomia statutaria, regolamentare ed organizzativa, il n. 212/2005 sugli ordinamenti didattici.

confermandone l'impianto complessivo (quanto a composizione e modalità di costituzione) ed innovando con la reintroduzione del diritto dei componenti a ricevere un compenso per le attività svolte, la cui definizione è rimessa ad un decreto ministeriale.

Inoltre, un aspetto ulteriore di non poca importanza, è dato dal fatto che le istituzioni Afam approdano, per la prima volta, alla ricerca di base. In tal modo la ricerca scientifica, che si identifica nella attività scientifica (caratterizzante il mondo universitario), si afferma non solo in campo tecnologico ma è "valevole" anche in campo umanistico, e quindi anche nelle arti⁴². Infatti, un recente decreto del ministero dell'Università consente di partecipare ai bandi⁴³.

Infine, è possibile anche per i corsi dell'Afam iscriversi contemporaneamente a due diversi corsi di diploma accademico di primo o di secondo livello o di perfezionamento o master⁴⁴.

Probabilmente è tempo per pensare a una nuova normativa o alla definitiva attuazione di quella precedente.

Dal Cantiere Miur e dal Documento Anvur emergono una serie di domande e punti da affrontare che solo di recente stanno trovando attuazione in quattro progetti di regolamento (didattica, reclutamento, governance e programmazione-valutazione)⁴⁵.

I punti da affrontare si possono così sintetizzare.

Il primo punto è dato dal mantenimento della varietà dei soggetti che compongono il mondo Afam, ma al contempo "bisogna anche scongiurare che re-

⁴² A. BISACCIA, *Le istituzioni Afam approdano, per la prima volta, alla ricerca di base. Buona scelta da perfezionare. Un decreto del ministero dell'Università finalmente consente di partecipare ai bandi. Appare ancora da calibrare l'ambito della valutazione*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 febbraio 2022.

⁴³ D.M. MUR, 23 dicembre 2021, n. 1326, relativo alle nuove disposizioni procedurali per gli interventi diretti al sostegno delle attività di ricerca fondamentale, che "consente alle istituzioni Afam, per la prima volta, di poter partecipare ai bandi per la ricerca di base, ovvero quella ricerca che è vocata a sperimentare e produrre nuove conoscenze senza che si debbano produrre utilizzazioni pratiche dirette", cfr. A. BISACCIA, *op. et loc. ult. cit.*

⁴⁴ D.M. MUR, 2 agosto 2022, n. 933.

⁴⁵ Per quanto riguarda le domande:

1. Come rendere più efficienti le istituzioni Afam intervenendo sull'assetto degli organi interni e sulle loro funzioni?

2. Come intervenire sulla distinzione, sulla semplificazione e sulla razionalizzazione delle specifiche competenze, in merito alla gestione amministrativa e alle sue relazioni con le attività didattiche e di ricerca, tra Presidente, Direttore e Direttore amministrativo e tra Consiglio di Amministrazione e Consiglio accademico?

3. Quali dovrebbero essere i requisiti per svolgere la funzione di Direttore delle Istituzioni? E quella di Presidente? Inoltre, come definire, senza ambiguità, quali siano le rispettive responsabilità?

4. Come evitare che più autonomia si traduca in "isolamento", e come favorire invece più raccordo e sinergie tra le diverse istituzioni Afam, e tra queste e il Ministero? E quale Ministero scegliere dopo lo scorporo del Miur?

5. Quali sono le misure normative e amministrative che maggiormente vincolano oggi le istituzioni Afam, impedendone il pieno sviluppo?

6. Che cosa le istituzioni Afam dovrebbero essere in grado di poter fare (e non possono giuridicamente/amministrativamente fare oggi) perché possano svilupparsi sempre più e meglio?

gole simili per istituzioni così diverse si traducano in una camicia di forza che soffoca”. Per questo è importante “completare” la trasformazione incompiuta puntando su maggiore autonomia delle istituzioni Afam, prendendo l’università come sistema di riferimento⁴⁶.

Per quanto riguarda la differenziazione esterna con le Università si suggerisce di “governare le zone di contatto e sovrapposizione tra Afam e Università “in modo da ridurre attriti e competizioni tra titoli Afam e titoli universitari”⁴⁷.

Il secondo punto prevede di realizzare una piena autonomia statutaria, regolamentare, e operativa.

Di conseguenza alla maggiore autonomia, terzo punto, significa anzitutto ripensare la governance delle istituzioni Afam, la composizione numerica, la “*divisione* del lavoro” nell’esercizio della leadership all’interno delle stesse istituzioni, i meccanismi di selezione degli amministratori.

Quarto punto, si rende necessario ripensare in chiave più manageriale la gestione delle singole istituzioni e “liberare le istituzioni Afam *da* vincoli burocratici pensati per definire ex ante lo spazio di manovra e finiti spesso per ingessare inutilmente istituzioni che “oltivano la creatività, il talento, le arti”⁴⁸.

Il quinto punto riguarda l’internazionalizzazione. L’evoluzione della cultura internazionale e della presenza italiana nel mondo porterebbe prevedere l’allargamento a istituti di alta formazione gastronomica e culinaria⁴⁹.

L’ulteriore nodo da affrontare e che è uno dei punti più critici delle Afam - sesto punto - è il riordino della docenza con reclutamenti affini a quello universitario, con chiamate di chiara fama e l’eliminazione del meccanismo delle graduatorie, il cui punteggio è legato al periodo di insegnamento e non alla qualità artistica di esso.

⁴⁶ Nel dettaglio, per quanto riguarda la differenziazione interna ed esterna si suggerisce per la differenziazione interna tra le numerose Afam di definire i metodi possibili per distinguerle e applicare un’articolazione in fasce (a. Accademie nazionali musicali e artistiche; b. Conservatori regionali e Centri di formazione artistica superiore e c. Istituti musicali e centri artistici), di operare federazioni e/accorpamenti.

⁴⁷ Sempre su questo punto si propone di ripensare la struttura del settore scientifico disciplinare: le istituzioni aventi carattere accademico potrebbero costituire una o due aree Cun (ad es. la musica dalle Belle Arti).

⁴⁸ ANVUR, *Il futuro dell’AFAM italiana. Come uscire dalle sue contraddizioni e riordinarla in senso europeo*, cit., passim e Miur, *Chiamata alle Arti*, cit., 6 e ss.

⁴⁹ Sempre sul fronte internazionalizzare, il Cantiere Miur, osserva come servono istituzioni: “a. dinamiche, capaci di reagire con immediatezza ai mutamenti di contesto; b. amministrativamente semplici, pur nella complessità delle rispettive missioni, veloci e in grado di adattarsi; c. costruite come organizzazioni flessibili”. Su questo aspetto si riporta la recente rimessione alla Corte di giustizia UE la questione pregiudiziale relativa alla conformità con il diritto europeo della normativa nazionale nella parte in cui, per la partecipazione alla procedura per l’iscrizione nelle graduatorie finalizzate alla successiva stipula di contratti di insegnamento a tempo indeterminato e determinato nelle istituzioni AFAM italiane, prende in considerazione esclusivamente l’esperienza professionale maturata dai candidati presso tali istituti nazionali, e non anche presso istituzioni di pari livello presenti in altri Paesi europei (cfr. T.a.r. Lazio, sede di Roma, III bis., 13 dicembre 2021, n. 12862).

Il settimo punto, infine, riguarda l'assegnazione delle risorse collegate alla valutazione e al merito sulla base dei risultati e un conseguente sistema di verifiche e monitoraggio costante e in itinere, basato su controlli periodici e su banche dati capaci di mostrare l'andamento nel corso del tempo delle diverse istituzioni.

Recenti interventi governativi hanno portato all'introduzione di due regolamenti (in attesa dei pareri): del regolamento sul reclutamento del personale delle Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica in riforma del d.P.R. n. 143/2019 e di un secondo regolamento alle modifiche al regolamento recante disciplina per la definizione degli ordinamenti didattici delle Istituzioni Afam, adottato con d.P.R. n. 212/2005. Ulteriori passi in avanti vedono in preparazione i regolamenti sulla governance e quello sulla programmazione e valutazione.

Importanti passi in avanti sono in corso e dovrebbero garantire una riforma organica del sistema del reclutamento e della didattica del settore attesa da moltissimi anni ma anche oggetto di contestazioni.

Il nuovo regolamento sulla didattica (in fase di emanazione) mira a superare la frammentazione normativa e l'impianto organizzativo fortemente centralizzato. Si delinea un nuovo assetto dei corsi, dei dipartimenti e delle scuole, valorizzando l'autonomia organizzativa e didattica delle Afam. Le scuole divengono strutture facoltative che le istituzioni possono o meno prevedere. I dipartimenti vengono definiti come le strutture che coordinano l'attività didattica e di ricerca, sono responsabili dell'offerta formativa dei corsi e delle scuole in essi ricompresi e formulano proposte al consiglio accademico.

Per quanto riguarda sul reclutamento il nuovo regolamento (anch'esso in fase di emanazione) consente di superare l'attuale impianto caratterizzato dal fenomeno del precariato storico sia dei docenti che del personale tecnico-amministrativo. Ambito molto controverso negli ultimi anni e oggetto di scontri che sebbene definito con il d.P.R. n. 143/2019, la cui entrata in vigore era stata prevista per l'anno accademico 2020/2021, è stata oggetto di una serie di rinvii a causa di insoddisfazione delle parti interessate (sindacati e Conferenze Afam) che hanno portato a un ripensamento del d.P.R. n. 143/2019. Il nuovo impianto rivede la programmazione triennale di fabbisogno del personale che porta all'allineamento al sistema universitario e che fino ad ora scontava l'^a "modalità fotocopia del sistema scolastico"⁵⁰. Inoltre ulteriore allineamento verso il sistema universitario è dato dall'istituzione dell'Abilitazione artistica nazionale (Aan), che avrà durata

⁵⁰ A. BISACCIA, *AFAM in Cdm i due regolamenti su reclutamento e ordinamenti didattici*, in *Il Sole 224 Ore*, 6 settembre 2022, il quale osserva come "La programmazione triennale, nella nuova ottica proposta, dovrà comunque contemperare, al di là del principio ordinamentale, il tema della mobilità con le legittime aspettative del personale, anche trovando sistemi "progressivi" che non danneggino nessuno. Non si può negare che la mobilità sia stata modificata (in analogia al sistema universitario), ma essa non è stata abolita. E si è aggiunta anche quella che viene definita mobilità "orizzontale" (passaggio a diverso settore artistico-disciplinare): mobilità, questa, che servirà ad equilibrare meglio le competenze interne alle istituzioni, sotto il profilo delle reali necessità didattiche in combinato disposto con le competenze".

di 9 anni, in analogia al sistema di reclutamento universitario e viene disciplinato il reclutamento della nuova figura del ricercatore in questo settore.

Taluno dei punti di riforma sopra indicati comincia a trovare soddisfazione e questi innesti sono fondamentali nel percorso di maggiore autonomia per il sistema, in quanto consentiranno alle istituzioni Afam di programmare nel medio e lungo termine in base alle loro effettive necessità e dovrebbero strutturare il nuovo status giuridico-economico della docenza sintonizzato sul regime autonomista in analogia al sistema universitario.

