

Avv. Francesco Cocco Ortu
Via G. Pontano n° 3 – 09128 Cagliari
Tel. 070/7570826 – Fax 070/7570826
francescococcoortu@gmail.com
avv.fcocco-ortu@pec.giuffre.it

Cagliari 20 Novembre 2019

Solo mail a:
cogliandrocogliandro@tiscali.it

Chiar.ma
Prof.ssa Aurora COGLIANDRO
Docente di Pianoforte
c/o
Conservatorio Statale di Musica
“Giovanni Pierluigi da Palestrina”
Piazza Ennio Porrino 1
09128 Cagliari CA

Oggetto: Richiesta di parere sulla natura giuridica del “*parere conforme del Consiglio Accademico*” previsto dall’art. 2, comma 1, ultima frase, del Decreto del Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca scientifica n. 382 dell’11.05.2018.

È stato chiesto il parere dello scrivente in merito alla natura giuridica e alle caratteristiche del “*parere conforme del Consiglio Accademico*” previsto dall’art. 2, comma 1, ultima frase, del Decreto del Ministro dell’Istruzione dell’Università e della Ricerca scientifica n. 382 dell’11.05.2018 recante “*Decreto sull’armonizzazione dei percorsi formativi della filiera artistico - musicale adottato ai sensi dell’articolo 15 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n.60*”.

In particolare, è stato chiesto di chiarire se il Consiglio di Amministrazione, giusta la natura del “*parere conforme*” nell’ambito del *genus* degli atti amministrativi, possa modificare il contenuto di tale “*parere*” come pronunciato dal Consiglio Accademico, ovvero non tenerne conto (perché 7 pareri su 11 erano non conformi) ai fini dell’adozione del regolamento di istituto sui c.d. “*corsi propedeutici*”.

Di seguito si procede al richiesto esame.

I – Disposizione regolamentare oggetto del quesito.

L’art. 2, comma 1, del Decreto del Ministro dell’Istruzione dell’Università e della Ricerca scientifica n. 382 dell’11.05.2018, rubricato “*Corsi propedeutici*”, il quale testualmente dispone: « *1. Le Istituzioni di cui al comma 3 dell’ art. 15 del decreto legislativo n. 60 del 2017¹ organizzano, nell’ambito della formazione ricorrente e permanente e in*

¹ L’art. 15, comma 3, del D.L. n. 60 del 2017 è rivolto agli “*istituti superiori di studi musicali e coreutici di cui all’articolo 2, comma 2, della legge 21 dicembre 1999, n. 508*” ed agli “*istituti di cui all’articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 212 del 2005*”, i quali a norma del suddetto articolo, e limitatamente ai corsi attivati e autorizzati con decreto del Ministro dell’istruzione, dell’Università e della ricerca, organizzano corsi propedeutici nell’ambito della formazione ricorrente e permanente, in coerenza con quanto previsto dagli articoli 4, comma 2, 7, comma 2, 10, comma 4, lettera g), del decreto del Presidente della Repubblica n. 212 del 2005. I suddetti corsi sono finalizzati alla preparazione alle prove per l’accesso ai corsi di studio accademici di primo livello.

coerenza con quanto previsto dagli articoli 4, comma 2, 7, comma 2, 10, comma 4, lettera g), del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 2005, n. 212, corsi propedeutici finalizzati alla preparazione delle prove per l'accesso ai corsi di studio accademici di primo livello, disciplinandoli con un apposito Regolamento deliberato dal Consiglio di Amministrazione, su parere conforme del Consiglio Accademico, nel quale sono indicate:

- a) la durata massima dei corsi, comunque non superiore a 3 anni;*
 - b) l'organizzazione dei corsi;*
 - c) le modalità per consentire agli studenti la frequenza dei corsi propedeutici nel rispetto dell'obbligo di frequenza della scuola secondaria;*
 - d) il contenuto formativo e l'articolazione dei corsi, tenuto conto che la preparazione complessiva dei corsi propedeutici è finalizzata all'acquisizione delle competenze necessarie per l'accesso, senza debiti e previo il superamento dell'esame di ammissione, ai corsi accademici di primo livello;*
 - e) gli eventuali obblighi di frequenza;*
 - f) la quantificazione dei contributi previsti per la frequenza dei corsi propedeutici. »;*
- (le sottolineature sono nostre).*

II – Quadro normativo generale di riferimento

Ai sensi del D.P.R. 28 febbraio 2003, n. 132, recante “*Regolamento recante criteri per l'autonomia statutaria, regolamentare e organizzativa delle istituzioni artistiche e musicali, a norma della L. 21 dicembre 1999, n. 508*” — il quale, come enuncia il titolo, ha lo scopo di fissare i criteri generali per consentire alle Accademie di belle arti, all'Accademia nazionale di danza, all'Accademia nazionale d'arte drammatica, agli Istituti superiori per le industrie artistiche, ai Conservatori di musica e agli Istituti musicali pareggiati di esercitare l'autonomia statutaria e regolamentare che è stata loro riconosciuta ai sensi dell'articolo 2, comma 7, lettera f), della legge n. 508 del 1999, di riforma delle suddette istituzioni — anche il Conservatorio statale di musica “*Pierluigi Giovanni da Palestrina*” gode, nel rispetto delle disposizioni del suddetto regolamento, di autonomia statutaria, autonomia regolamentare ed autonomia organizzativa.

Organi necessari di tutte le c.d. istituzioni artistiche e musicali di istruzione, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del suddetto regolamento, sono:

« 1. Sono organi necessari delle istituzioni:

- a) il presidente;*
- b) il direttore;*
- c) il consiglio di amministrazione;*
- d) il consiglio accademico;*
- e) il collegio dei revisori;*

- f) *il nucleo di valutazione;*
- g) *il collegio dei professori;*
- h) *la consulta degli studenti. ».*

Ai sensi dell'art. 7, comma 6, del medesimo regolamento di cui al D.P.R. 132/200, il Consiglio di Amministrazione « ..., in attuazione delle linee di intervento e sviluppo della didattica, della ricerca e della produzione definite dal consiglio accademico, stabilisce gli obiettivi ed i programmi della gestione amministrativa e promuove le iniziative volte a potenziare le dotazioni finanziarie dell'istituzione. In particolare:

a) delibera, sentito il consiglio accademico, lo statuto ed i regolamenti di gestione ed organizzazione;

b) *definisce, in attuazione del piano di indirizzo di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), la programmazione della gestione economica dell'istituzione;*

c) *approva il bilancio di previsione, le relative variazioni, e il rendiconto consuntivo;*

d) *definisce, nei limiti della disponibilità di bilancio, e su proposta del consiglio accademico, l'organico del personale docente per le attività didattiche e di ricerca, nonché del personale non docente;*

e) *vigila sulla conservazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare e mobiliare dell'istituzione, tenuto conto delle esigenze didattiche, scientifiche e di ricerca derivanti dal piano di indirizzo determinato dal consiglio accademico ».*

(le sottolineature sono nostre).

Ai sensi dell'art. 8, comma 3, dello stesso DPR n. 132/2003, il Consiglio accademico: «

a) *determina il piano di indirizzo e la programmazione delle attività didattiche, scientifiche, artistiche e di ricerca, tenuto conto delle disponibilità di bilancio relative all'esercizio finanziario di riferimento;*

b) *assicura il monitoraggio ed il controllo delle attività di cui alla lettera a);*

c) *definisce le linee di intervento e di sviluppo della didattica, della ricerca e della produzione;*

d) *delibera, in conformità ai criteri generali fissati dal regolamento di cui all'articolo 2, comma 7, lettera h) della legge, il regolamento didattico ed il regolamento degli studenti, sentito la consulta degli studenti;*

e) *esercita le competenze relative al reclutamento dei docenti previste dal regolamento di cui all'articolo 2, comma 7, lettera e), della legge;*

f) *esercita ogni altra funzione non espressamente demandata dal presente regolamento al consiglio di amministrazione ».*

III – Quadro normativo di riferimento del Conservatorio Statale di Musica

“Giovanni Pierluigi da Palestrina” – Statuto e Regolamento generale

Nello Statuto di Autonomia del Conservatorio, approvato con D.D. n. 325 del 27.06.2005, ai sensi dell'art. 8, comma 1, « Il Consiglio di amministrazione è l'organo di governo del Conservatorio in materia di amministrazione, finanza, economia e patrimonio ».

Più specificamente, secondo i commi successivi del medesimo art. 8 dello Statuto:

« 7. *Esercita collegialmente le funzioni ad esso attribuite dalla legge e dallo statuto.*

8. *In attuazione delle linee di intervento e sviluppo della didattica, della ricerca e della produzione definite dal Consiglio accademico, stabilisce gli obiettivi e i programmi della gestione amministrativa e promuove le iniziative volte a potenziare le dotazioni finanziarie del Conservatorio.*

9. *delibera, sentito il Consiglio accademico, lo statuto ed i regolamenti di gestione ed organizzazione.* 10. *Approva il bilancio di previsione, le relative variazioni, e il rendiconto consuntivo.*

11. *Definisce, nei limiti della disponibilità di bilancio e su indicazione del Consiglio accademico, l'organico del personale docente per le attività didattiche e di ricerca, nonché del personale non docente. La definizione dell'organico è approvata dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze e con il Ministro della funzione pubblica*

12. *Vigila sulla conservazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare e mobiliare del Conservatorio, tenuto conto delle esigenze didattiche, scientifiche e di ricerca derivanti dal piano di indirizzo determinato dal Consiglio Accademico.*

13. *Delibera la costituzione del Nucleo di valutazione, in conformità alle disposizioni di legge e dello Statuto.*

14. *Determina la misura dei contributi a qualsiasi titolo richiesti.* »

Contestualmente, ai sensi dell'art. 9 dello stesso Statuto, «

1. Il Consiglio accademico è l'organo che determina il piano di indirizzo e di programmazione delle attività didattiche, scientifiche, artistiche e di ricerca. »

Inoltre, a norma dei commi successivi del medesimo art. 9:

« 3. *Il Consiglio accademico, tenuto conto delle disponibilità di bilancio relative all'esercizio finanziario di riferimento e nel rispetto dell'autonomia didattica e di ricerca dei docenti, determina il piano e la programmazione dell'attività didattica, di ricerca e di produzione.*

4. *Assicura il monitoraggio ed il controllo delle attività di cui al comma 3.*

5. *Delibera, in conformità ai criteri generali fissati dal regolamento di cui all'art. 2, comma 7, lett. h della legge 508/99, il regolamento didattico ed il regolamento degli studenti, sentita la Consulta degli studenti.*

6. *Designa un docente del Conservatorio quale componente del Consiglio di amministrazione.*

7. *Esercita ogni altra funzione non espressamente demandata al Consiglio di amministrazione. »*

Nel Regolamento generale del Conservatorio, approvato nel 2016, si osserva che all'art. 22, comma 3, per quanto concerne i “compiti” del Consiglio di amministrazione, è stabilito, semplicemente: « *I compiti sono definiti dall'articolo 7 del D.P.R. 28 febbraio 2003, n. 132 e dall'articolo 8 dello Statuto* ».

Per contro — fermo restando, ovviamente, anche quanto stabilito dallo Statuto, ovvero i compiti conferiti da specifiche norme di legge o di regolamento, com'è nel caso in questione, attraverso il disposto dell'art. 2, comma 1, del D.M. Istruzione, Università e Ricerca scientifica n. 382 dell'11.05.2018 — il medesimo Regolamento generale, all'art. 45, elenca dettagliatamente i “*Compiti del Consiglio Accademico*”: «

1. I compiti del Consiglio Accademico sono i seguenti:

a) stabilire la programmazione delle attività didattiche, scientifiche, artistiche e di ricerca, tenendo conto delle disponibilità di bilancio relative all'esercizio finanziario di riferimento;

b) monitorare e controllare le predette attività, depositando agli atti una analitica relazione in merito, entro il 30 novembre di ogni anno accademico;

c) definire, quando ritenute necessarie, le linee di intervento e di sviluppo della didattica, della ricerca e della produzione artistica musicale;

d) deliberare, nei limiti consentiti dalla legge, il Regolamento didattico e il Regolamento degli studenti e/o modificarli;

e) esercitare specifiche competenze relative al reclutamento dei docenti, di cui all'articolo 2, comma 7, della L. 21 dicembre 1999, n. 508;

f) esprimere pareri scritti, entro 30 giorni da quando formalmente richiesto dal Consiglio di Amministrazione, sullo Statuto, sul Regolamento Generale, sul Regolamento di amministrazione, finanza e contabilità, sulla costituzione del Nucleo di Valutazione, sul Regolamento relativo all'organizzazione degli uffici, sulle modalità di istituzione, organizzazione e funzionamento dei Centri di Servizio;

g) esprimere un parere scritto, entro 30 giorni da quando formalmente richiesto dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, sul conferimento dell'incarico di Direttore a persona che, per opere compiute o per insegnamenti dati, sia venuta in meritata fama di singolare perizia nella sua arte, ai sensi dell'articolo 241, comma 5, del D.Lvo 16 aprile 1994, n. 297;

h) designare, ove mancante, un docente dell'Istituzione quale componente del Consiglio di Amministrazione che rimarrà in carica sino alla conclusione del mandato del Consiglio medesimo;

i) presentare formalmente al Consiglio di Amministrazione eventuali proposte per la modifica e l'integrazione dello Statuto e del Regolamento Generale. »

Ai fini del presente parere, è utile anche la verifica del c.d. *quorum costitutivo* (cioè il numero dei soggetti aventi diritto a partecipare ad una assemblea o ad una elezione, o alla seduta di un organo collegiale, necessario per la validità della costituzione dell'assemblea o della stessa elezione, o della seduta dell'organo collegiale in questione), e del *quorum deliberativo* (ossia il numero di voti espressi dai componenti dell'assemblea o dei partecipanti all'elezione, o dei componenti presenti alla seduta di un organo collegiale che sono necessari per la regolarità della delibera o decisione assunta) del Consiglio accademico.

Ciò perché il Consiglio accademico è un organo che, nell'esercizio delle sue funzioni, a norma di Statuto e di Regolamento, opera comunque nella collegialità, ossia è costituito da una pluralità di soggetti che formano un collegio, cioè che concorrono all'attività dell'ufficio partecipando alla formazione di atti unitari, attribuiti al collegio come tale e non ai singoli componenti (i membri del collegio).

Infatti, stando alle norme sopra riportate, ciò non subisce eccezioni né quando il Consiglio accademico, nell'esercizio dei suoi compiti, all'esito di una votazione pronuncia una deliberazione vera e propria (quindi un atto amministrativo che costituisce una dichiarazione volitiva, ossia una manifestazione di volontà), sia quando esprime un parere (quindi una dichiarazione di giudizio o di apprezzamento; si veda, sul punto, ad esempio, l'art. 45, lettere f) e g) del Regolamento generale, a proposito dell'espressione di "*pareri*").

Orbene, ai sensi dell'art. 50 del Regolamento generale del Conservatorio di Cagliari, rubricato "*Verbalizzazione delle riunioni*", in base al comma 1, lettera i), devono essere indicati a verbale i « *risultati delle singole votazioni, con l'indicazione dei voti dei singoli componenti, nel caso di decisioni non unanimi* » del Consiglio accademico.

Il successivo art. 51 dello stesso Regolamento generale, che disciplina le "*Votazioni e Deliberazioni*" dello stesso del Consiglio accademico, stabilisce:

« 3. Sono valide tutte le decisioni prese con il numero legale dei componenti, anche se la riunione nella quale sono state assunte è stata successivamente sciolta.

4. Le votazioni sono a scrutinio palese; si ricorre allo scrutinio segreto, mediante scheda da deporsi in apposita urna, per delibere riguardanti le persone. In caso di parità prevale il parere del Direttore. Se la parità scaturisce da una votazione a scrutinio segreto il Direttore ha facoltà di palesare il proprio voto.

5. Le deliberazioni sono validamente adottate quando ricevono più della metà dei voti validamente espressi. Le eventuali astensioni non vengono computate ai fini del quorum.

6. Nel caso siano poste in votazione due proposte fra loro alternative risulta approvata la proposta che ottiene il maggior numero dei voti. Nel caso in cui le proposte siano in numero maggiore di due si procede alla votazione delle proposte singolarmente; in seguito si procede ad una seconda votazione delle due proposte maggiormente votate. Risulta approvata la proposta che ottiene il maggior numero dei voti nell'ultima votazione.

7. Nelle deliberazioni viene riportato il numero di voti favorevoli, contrari e di astensione,

relativi a ciascuna deliberazione. Non vengono indicati i nomi dei singoli componenti favorevoli, contrari o astenuti, fatta salva la facoltà di far inserire nel verbale, per chi ne fa richiesta, la dichiarazione della propria opzione di voto. »

All'esito di questo primo esame delle disposizioni normative, generali e speciali, di riferimento, non può non cogliersi, che, nell'equilibrio di competenze e poteri ivi stabilito, se da un lato il Regolamento ministeriale di cui trattasi, implicando scelte di carattere amministrativo e comportanti impegni finanziari in sede di predisposizione del Regolamento organizzativo dei c.d. "*corsi propedeutici*" con riferimento alle singole istituzioni, ed in questo caso al Conservatorio di Cagliari, non può che essere deliberato dal Consiglio di Amministrazione, dall'altro, implicando contestualmente scelte che coinvolgono in modo diretto "*le attività didattiche, scientifiche, artistiche e di ricerca*", nell'ambito di tali scelte non può che coinvolgere (com'è appunto previsto espressamente, peraltro, dallo stesso testo regolamentare) il Consiglio accademico, attraverso lo strumento amministrativo del "*parere conforme*", la cui scelta da parte del Legislatore non può ritenersi casuale.

IV – Parere conforme

Gli atti amministrativi non provvedimentali (pareri, richieste, proposte, determinazioni del contenuto di obblighi della Pubblica Amministrazione, intimazioni, designazioni, accordi e deliberazioni preliminari, atti ricognitivi) costituiscono una categoria residuale e si distinguono dai provvedimenti amministrativi in quanto non possiedono i requisiti dell'esecutività (dell'idoneità, cioè, ad incidere sulla sfera giuridica altrui mediante costituzione, estinzione e modificazione di posizioni giuridiche), dell'esecutorietà, dell'impugnabilità e non sono nominati e tipici.

Gli atti amministrativi non provvedimentali debbono distinguersi in atti consistenti in manifestazioni di volontà e in atti non consistenti in manifestazioni di volontà.

Tra gli atti non provvedimentali costituenti manifestazioni di volontà si distinguono gli atti paritetici che sono atti di determinazione del contenuto di obblighi della Pubblica Amministrazione e che sono manifestazione di un'attività di puro accertamento dal quale esula la componente discrezionale. Si tratta, dunque, di atti impugnabili nel termine di prescrizione ordinario e non nel termine decadenziale di sessanta giorni.

Tra gli atti non provvedimentali che costituiscono manifestazioni di volontà, vi sono, poi, gli atti endo procedimentali, atti, in quanto non immediatamente incidenti sulla sfera giuridica altrui, non immediatamente impugnabili ma solo unitamente al provvedimento finale che li recepisca.

Ulteriore categoria degli atti non provvedimentali costituenti manifestazioni di volontà è quella degli atti di controllo (parte della dottrina sostiene che gli atti di controllo non siano manifestazioni di volontà ma atti ricognitivi).

Tra gli atti non provvedimentali che non sono manifestazioni di volontà, un ruolo di

particolare di rilievo è quello dei pareri.

I pareri sono manifestazioni di giudizio emesse da organi consultivi nell'interesse dell'amministrazione attiva. I pareri amministrativi si distinguono in vincolanti e non vincolanti a seconda che l'amministrazione procedente sia obbligata o meno a richiederli e possa o non possa discostarsi dagli stessi.

Sussiste, poi, la categoria dei **pareri conformi** che si caratterizzano per il fatto che la Pubblica Amministrazione ha il potere di optare se provvedere, o meno, ma qualora decida di adottare un provvedimento amministrativo, non può disattendere il parere.

Sul punto, anche il Consiglio di Stato, relativamente a una fattispecie analoga a quella oggetto di parere, che stabilisce un'altra ipotesi di “*parere conforme*”, in base all'art. 102 del D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (c.d. Riordinamento della docenza universitaria) ha affermato che « *la delibera di Consiglio di facoltà, adottata ai sensi dell'art. 102 comma 6 D.P.R. 11 luglio 1980 n. 382 assume la natura di parere conforme, ossia – secondo il tradizionale insegnamento – a quella particolare tipologia di pareri i quali lasciano residuare in capo all'amministrazione (la delibera rettorale) il potere discrezionale di statuire o meno in ordine al singolo caso, fermo restando che, laddove intendano emanare l'atto di amministrazione attiva, dovranno uniformarsi al parere espresso* » (Consiglio di Stato, Sez. VI, 4 agosto 2008, n. 3898).

V – Regolamento sui corsi propedeutici

Per quanto concerne l'iter di adozione ed approvazione del suddetto “*Regolamento sui corsi propedeutici finalizzati alla preparazione delle prove per l'accesso ai corsi di studio accademici di primo livello*”, si osserva che — a quanto è dato di comprendere dai documenti offerti in comunicazione per la redazione del presente parere — in forza della delibera n. 17 del 18 luglio 2019, nella quale è stato dato incarico al Direttore di esprimere la scelta della procedura ritenuta più idonea ai fini della predisposizione di un testo da approvare prima dell'apertura dell'A.A. 2019/20 da parte del Consiglio di Amministrazione, ed il Direttore medesimo, nell'esercizio di tale delega, ha stabilito (in applicazione analogica dell'art. 19 dello Statuto) che esso fosse anzitutto elaborato da una apposita Commissione tecnica, e poi — in osservanza al disposto dell'art. 2, comma 1, del D.M. Istruzione, Università e Ricerca scientifica n. 382 dell'11.05.2018, il cui disposto è stato già richiamato integralmente in. premessa — deliberato dal Consiglio di Amministrazione, su parere conforme del Consiglio accademico, e adottato con decreto del Presidente.

Ma ciò non modifica né il quadro normativo, generale e speciale di riferimento, né il riparto di competenze tra organi accademici ed in particolare, tra il Consiglio di amministrazione, il Consiglio accademico e l'organo temporaneo della c.d. Commissione tecnica, né la natura dell'atto amministrativo denominato “*parere conforme*”.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si conclude che il Consiglio di Amministrazione, quando pretende di deliberare l'approvazione del regolamento senza tenere conto

Avv. Francesco Cocco Ortu
Via G. Pontano n° 3 – 09128 Cagliari
Tel. 070/7570826 – Fax 070/7570826
francescococcoortu@gmail.com
avv.fcocco-ortu@pec.giuffre.it

del “parere conforme” pronunciato dal Consiglio accademico, ed in difformità da esso — parere che è tra l’altro esplicitamente richiesto e previsto come “conforme” dal regolamento ministeriale in materia, il quale costituisce, quanto al meccanismo di adozione ed approvazione del Regolamento relativo ai c.d. corsi propedeutici, una *lex specialis*, di dettaglio, che dunque prevale, nelle sue statuizioni espresse, su eventuali fonti normative più generali ad essa sopra ordinate relative alla stessa materia — tiene una condotta illegittima, viziata da profili di incompetenza (là dove si occupa direttamente di “*attività didattiche, scientifiche, artistiche e di ricerca*”, stravolgendo il contributo del Consiglio accademico e la manifestazione di giudizio espressa da quest’ultimo attraverso il parere conforme), violazione di legge (là dove viola le norme regolamentari descritte), ed eccesso di potere per sviamento di potere (che si realizza quando l’autorità amministrativa usa il potere attribuitole per raggiungere uno scopo diverso da quello stabilito dalla legge, deviando, per così dire, dai binari prestabiliti dalla legge).

Si resta a disposizione e si porgono i migliori saluti. (avv. Francesco Cocco Ortu)