

N. ____/____REG.PROV.COLL.
N. 01381/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 1381 del 2025, proposto da Ignazio Perra, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Nicolini, con domicilio digitale p.e.c. in registri di giustizia

contro

Conservatorio di Musica Pierluigi da Palestrina - Cagliari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato, in Roma, via dei Portoghesi 12

nei confronti

Marangoni Gabriele, non costituito in giudizio

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (sezione prima) n. 36/2025

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Conservatorio di Musica Pierluigi da Palestrina di Cagliari;

Viste le memorie e tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2025 il consigliere Fabio Franconiero e udito per la parte appellante l'avvocato Nicolini, sull'istanza di passaggio in decisione dell'amministrazione appellata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'odierno appellante, docente del Conservatorio di musica Pierluigi da Palestrina di Cagliari, era eletto al consiglio accademico dell'istituto per il triennio 2023-2026. In ragione della carica di componente della rappresentanza sindacale aziendale rivestita al momento dell'elezione, costituente causa di incompatibilità con la carica elettiva, veniva onerato della relativa scelta, da esprimere nelle forme e nei termini previsti dalla normativa regolamentare interna al Conservatorio.

2. A questo specifico riguardo viene in rilievo l'art. 35, comma 3, del citato regolamento generale dell'istituto, il quale dispone che il candidato eletto in situazione di incompatibilità dia *«comunicazione scritta al Presidente e al Direttore entro 48 ore dalla Pubblicazione dei risultati dell'elezione del Consiglio Accademico»*, sotto espressa comminatoria di *«immediata decadenza dal diritto di ricoprire la carica di Consigliere Accademico»*. La presente controversia verte sui tempi con cui l'odierno appellante ha esercitato la propria scelta.

3. Accadeva infatti che in data 16 marzo 2024 quest'ultimo formalizzasse all'organizzazione sindacale di appartenenza le proprie dimissioni dalla carica; queste erano poi portate a conoscenza del Conservatorio con p.e.c. del 18 marzo successivo. Ciò sul presupposto che la proclamazione degli eletti fosse avvenuta il 13 marzo precedente, con provvedimento del responsabile del procedimento elettorale sottoscritto in tale data e pubblicato sull'albo pretorio *on line* dell'istituto il seguente giorno 17.

4. Sennonché con verbale del 15 marzo 2024, n. 14, la commissione elettorale «*rettifica dell'elenco pubblicato in data 05/03/2024*», pubblicava l'«*elenco definitivo*» degli eletti al consiglio accademico, in cui il ricorrente non figurava. Per il Conservatorio il menzionato elenco pubblicato il 5 marzo precedente, di cui al verbale datato 4 marzo 2024, n. 13, era infatti quello recante la lista definitiva degli eletti, dal quale fare decorrere il termine per l'interessato per optare tra cariche incompatibili.

5. Tra le parti insorgeva dunque controversia. Con reclamo in data 17 marzo 2024 l'odierno appellante deduceva che il verbale del 4 marzo 2024, n. 13, recava un elenco degli eletti dichiaratamente definito come «*provvisorio*», come tale non idoneo a onerare l'eletto di rimuovere la causa di incompatibilità. In riscontro, la commissione elettorale opponeva che l'elenco provvisorio era invece contenuto nel proprio verbale in data 27 febbraio 2024, n. 11, pubblicato il successivo 28 febbraio, mentre quello del 4 marzo era quello definitivo, dalla cui pubblicazione era pertanto inutilmente decorso il termine per rimuovere la causa di incompatibilità dell'eletto. Veniva al riguardo aggiunto che in base alle norme regolamentari dell'istituto «*la proclamazione dell'elenco definitivo degli eletti spetta esclusivamente alla Commissione Elettorale e non al responsabile del procedimento, né ad alcun'altra figura istituzionale*»; pertanto, ai fini del rispetto del termine non poteva aversi riguardo alla sopra menzionata proclamazione degli eletti del responsabile del procedimento elettorale.

6. Contro le determinazioni così assunte veniva proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna.

7. Accolta l'istanza di sospensiva sulla base della prognosi di esito favorevole dell'impugnazione (ordinanza del Tribunale amministrativo del 20 giugno 2024, n. 168, confermata da questa sezione con ordinanza ex art. 62 cod. proc. amm. del 4 settembre 2024, n. 3331), all'esito del riesame ordinato dal giudice di primo grado con la citata ordinanza il ricorso era invece respinto nel merito, con la sentenza i cui estremi sono indicati in intestazione.

8. Questa statuiva innanzitutto che, come risultante dal riesame dell'affare in esecuzione del sopra menzionato ordine cautelare (verbale della commissione elettorale del 19 luglio 2024, n. 17), la dicitura «*elenco provvisorio*» degli eletti, di cui al verbale del 4 marzo 2024, n. 13, era da considerarsi un mero refuso, prontamente corretto e portato a conoscenza dell'interessato, in data 6 marzo 2024, a mezzo di messaggio di posta elettronica del responsabile del procedimento elettorale; e inoltre che il medesimo verbale, nella versione corretta, era stato pubblicato sull'albo pretorio del sito istituzionale *internet* del Conservatorio in pari data. A quest'ultimo riguardo, la conoscenza dell'interessato era ricavabile dall'attestazione del responsabile del procedimento elettorale in modalità informatica (*webmaster*), di cui alla dichiarazione sostitutiva di atto notorio in data 8 ottobre 2024, depositata in giudizio in vista dell'udienza di discussione del merito; e dalle relative «*schermate del sito istituzionale da cui risulta che, in data 5 marzo 2024, era stato pubblicato l'elenco denominato, in tale pagina, "definitivo" degli eletti*».

9. Gli elementi di prova in questione venivano quindi ritenuti idonei a fondare un «*ragionamento presuntivo ex art. 2729 c.c.*» in base al quale risalire al «*fatto ignoto dell'avvenuta pubblicazione dell'elenco rettificato in data 6 marzo 2024*», rispetto alla quale il ricorrente non aveva fornito alcun elemento di prova contrario.

10. Il ragionamento probatorio a fondamento della pronuncia di rigetto del ricorso è censurato dall'originario ricorrente a mezzo del presente appello, al quale resiste il Conservatorio.

DIRITTO

1. Con un primo ordine di censure si contesta che le schermate tratte dal sito istituzionale del Conservatorio, sulla cui base è stata resa l'attestazione del responsabile dei servizi informatici dell'amministrazione resistente, siano idonei a dimostrare che in data 5 marzo 2024 sia stato effettivamente pubblicato un elenco degli eletti che possa essere considerato definitivo, idoneo a fare decorrere il

termine per rimuovere la causa di incompatibilità, e che questo suo carattere sia stato reso noto al ricorrente, come dalla sentenza appellata ritenuto provato in via induttiva. In contrario si oppone innanzitutto il dato della *«modificabilità, in ogni tempo ed “ora per allora”, dei dati pubblicati nell’Albo pretorio on-line»*. Sul piano logico, viene reputata erronea la supposizione che il medesimo ricorrente fosse a conoscenza del carattere di mero refuso dello stesso verbale in data 4 marzo 2024, n. 13, della dicitura *«elenco provvisorio»*, e che lo stesso sia onerato di dare la prova contraria, di natura negativa, per superare quella di carattere indiziario data in giudizio dall’amministrazione con le sopra descritte modalità.

2. Un ulteriore errore del ragionamento probatorio svolto dalla sentenza consisterebbe nell’attribuire valore dimostrativo alla dichiarazione di un collaboratore del Conservatorio. Viene al riguardo ribadito che le attestazioni da questo rese trovano riscontro sul piano documentale dalle schermate dell’albo pretorio *on-line* del Conservatorio, le quali tuttavia non sarebbero idonee a dimostrare che il 6 marzo 2024 sia stato ivi pubblicato il verbale definitivo rettificato, che invece si assume avvenuta solo dopo la proclamazione degli eletti pubblica il successivo 17 marzo. La prova degli assunti dell’amministrazione resistente sarebbe mancante anche a causa del fatto che gli atti del procedimento elettorale avrebbero non sono stati pubblicati nell’elenco nella sezione *Amministrazione Trasparente* del proprio sito *internet* istituzionale, ai sensi dell’art. 13 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*).

3. Le censure così sintetizzate sono fondate.

4. Costituisce innanzitutto prova incontestata l’esistenza del più volte richiamato verbale della commissione elettorale in data 4 marzo 2024, n. 13, recante l’*«elenco provvisorio degli eletti»* al consiglio accademico per il triennio 2023-2026. Del pari è agli atti di causa la proclamazione degli eletti da parte del responsabile del procedimento, di cui al già menzionato provvedimento del 13 marzo 2024,

pubblicato il successivo 17 marzo, secondo le convergenti deduzioni delle parti in causa, e rispetto al quale le dimissioni del ricorrente dalla carica sindacale, pervenute al Conservatorio il 18 marzo, sarebbero dunque tempestive.

5. Non è al contrario provata la circostanza che il verbale ora richiamato sarebbe quello recante l'elenco definitivo ed in particolare che di ciò il medesimo ricorrente fosse a conoscenza.

6. Diversamente da quanto statuito dalla sentenza, non può in primo luogo essere attribuito alcun valore al messaggio di posta elettronica in data 6 marzo 2024 del direttore amministrativo dell'istituto al presidente della commissione elettorale, inviato per conoscenza anche al ricorrente, sulla necessità di «*procedere alla correzione dell'elenco definitivo nel quale si riporta erroneamente all'interno il riferimento all'elenco provvisorio*». Il riferimento è al verbale in data 4 marzo 2024, n. 13, e anche ammesso che il ricorrente abbia letto il messaggio e avesse dunque così preso conoscenza dell'errore materiale da cui l'atto era affetto, non è evidentemente possibile ritenere che lo stesso fosse onerato di rimuovere la propria causa di incompatibilità prima della formale pubblicazione di un nuovo elenco, emendato dell'errore riconosciuto dagli stessi organi del Conservatorio.

7. La prova della pubblicazione di un elenco definitivo non può poi essere tratta dalla dichiarazione sostitutiva di atto notorio, ai sensi dell'art. 47 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*) del responsabile del procedimento elettorale in modalità informatica (*webmaster*), su cui nondimeno si fonda il ragionamento probatorio sulla cui base il ricorso è stato respinto in primo grado. Innanzitutto, per la sua inidoneità a fini di prova in giudizio, secondo la giurisprudenza amministrativa formatasi in materia (cfr. Cons. Stato, IV, 22 agosto 2018, n. 5030; 25 maggio 2018, n. 3143; V, 26 agosto 2020, n. 5222), che afferma l'inevitabilità dello strumento, di acquisizione in via amministrativa di fatti pacifici, alla sede giurisdizionale, in cui si pone per contro l'esigenza di provare

fatti oggetto di contrapposte versioni delle parti in causa. Tanto più nel caso di specie, in cui come sottolinea l'appello il dichiarante con le formalità di cui all'ora richiamato art. 47 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445, è legato da un rapporto di collaborazione professionale con una parte, e cioè il Conservatorio musicale resistente - circostanza in base alla quale si richiede un rigoroso vaglio di attendibilità di quanto attestato, nel caso di specie non superato per le ragioni di seguito esposte.

8. In secondo luogo, come parimenti deduce l'appello, la circostanza attestata nella dichiarazione sostitutiva di atto notorio, secondo cui l'elenco degli eletti emendato sarebbe stato pubblicato sull'albo pretorio il 5 marzo 2024 non risulta assistita da alcuna prova documentale a sostegno. Anche sul punto la sentenza di primo grado si rivela pertanto errata nell'aver tratto la prova dalle schermate dell'albo pretorio *on-line* del Conservatorio prodotte in giudizio unitamente alla dichiarazione sostitutiva e a cui questa fa riferimento.

9. Infatti, in contrario il ricorrente oppone fondatamente il fatto che le schermate prodotte in giudizio costituiscono riproduzioni fotografiche di pagine *internet* del sito istituzionale del Conservatorio, non idonee a fornire in giudizio la prova certa di quanto *ex adverso* sostenuto. Tra di esse vi è quella dell'albo pretorio attestante l'avvenuta pubblicazione in data 5 marzo 2024 dell'elenco definitivo degli eletti, il cui contenuto non è tuttavia reso disponibile, per cui esso potrebbe essere l'elenco con la dicitura «*provvisorio*», su cui si fondano le contestazioni del ricorrente. Inoltre, ed in ogni caso, non è possibile attribuire alla schermata stessa alcuna data certa della pubblicazione.

10. A smentire la ricostruzione dei fatti fornita dall'amministrazione resistente si pone inoltre una divergente indicazione di date di pretesa pubblicazione dell'elenco definitivo degli eletti. Come poc'anzi esposto, tanto nella dichiarazione sostitutiva di atto notorio quanto nella schermata dell'albo pretorio *on-line* cui essa fa riferimento viene indicata la data del 5 marzo 2024. Ma la commissione elettorale, chiamata a riesaminare l'affare in esecuzione dell'accoglimento dell'istanza

cautelare in primo grado ha attestato, in dichiarata confutazione della sommaria delibazione dei fatti di causa contenuta nell'ordinanza cautelare del giudice di primo grado, che la pubblicazione dell'elenco definitivo degli eletti è *«in realtà regolarmente avvenuta in data 06/03/2024 e visibile nell'Albo Pretorio del sito istituzionale del Conservatorio»* (verbale in data 19 luglio 2024, n. 17). Su questa diversa data si fonda poi la sentenza di primo grado, di contrario avviso rispetto all'ordinanza cautelare.

11. Sennonché il verbale in questione fornisce ulteriori ragguagli sull'accaduto che valgono ad infirmare ulteriormente la versione del Conservatorio e a rendere palese l'errore della sentenza oggetto del presente appello. Al riguardo, dopo il riconoscimento dell'errore materiale contenuto nel verbale del 4 marzo 2024, n. 13, pubblicato il 5 marzo, relativamente alla natura dell'elenco degli eletti, si specifica che *«in data 06/03/2024 si è prontamente provveduto alla correzione dell'errore materiale»* e che il verbale così corretto *«è stato pubblicato»*. La prova della pubblicazione in data 6 marzo 2024 dell'elenco definitivo viene più precisamente tratta dall'attestazione del *«webmaster (...) incaricato delle pubblicazioni all'Albo Pretorio del sito istituzionale del Conservatorio»*, il quale ha attestato che *«in data 06/03/2024 ha provveduto alla pubblicazione e sostituzione del verbale n. 13 corretto e a darne inoltre conferma alla Commissione tramite mail alle 19.51 del 06/03/2024, data a partire dalla quale il verbale risulta a tutt'oggi visibile nella sua forma corretta»*. In sostanza, in sede di riesame dell'affare ordinato in via cautelare in primo grado la commissione elettorale ha ritenuto di confermare l'esclusione del ricorrente dagli eletti sulla base dell'attestazione del responsabile del procedimento elettorale, che tuttavia come in precedenza esposto afferma nelle forme previste dal più volte richiamato art. 47 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445, che la pubblicazione dell'elenco definitivo degli eletti è avvenuta il 5 marzo 2024, come da schermata dell'albo pretorio *on-line* dell'amministrazione, e non già il giorno 6 seguente.

12. Si registra quindi una discrasia rispetto ad una circostanza che avrebbe potuto essere provata con precisione, dalla parte onerata, la quale contrariamente a quanto statuito dalla sentenza di primo grado è il Conservatorio, per via dell'impossibilità di ribaltare sul ricorrente la prova del fatto negativo dato dalla "non conoscenza" della pubblicazione dell'elenco definitivo degli eletti. Ne deriva che è priva di base probatoria la tesi difensiva dell'amministrazione a fondamento della tardività della dichiarazione con cui quest'ultimo avrebbe rimosso la propria situazione di incompatibilità rispetto alla carica di componente del consiglio accademico.

13. La confusione di date è peraltro ulteriormente alimentata dal Conservatorio, con la sopra richiamata risposta della commissione al reclamo del ricorrente dopo la sua espunzione dall'elenco definitivo degli eletti di cui al verbale in data 15 marzo 2024, n. 14, intervenuto «*a rettifica dell'elenco pubblicato in data 05/03/2024*». Al riguardo va precisato che pur privo di data, il riscontro al reclamo è comunque successivo al 17 marzo 2024, data di quest'ultimo. Quindi, in esso si fa menzione della pubblicazione dell'elenco «*definitivo in data 05/03/2024*», con riferimento inequivocabile al verbale del 4 marzo 2023, n. 14, dopo quello «*provvisorio*» pubblicato il precedente «*28/02/2024*» (si tratta del sopra menzionato verbale del 27 febbraio 2024, n. 11). Sennonché in questo modo la commissione dimostra, da un lato, di ignorare la successiva pubblicazione del verbale emendato, che nondimeno nel proprio verbale in data 19 luglio 2024, n. 17, lo stesso organo ha poi attestato essere stato pubblicato il 6 marzo; e dall'altro lato non ha fatto menzione alcuna del messaggio di posta elettronica con cui il ricorrente sarebbe stato informato dell'errore materiale da cui era affetto il verbale del 4 marzo 2023, n. 14, relativamente alla qualificazione come «*provvisorio*» dell'elenco degli eletti in esso contenuto.

14. Prova poi troppo l'argomento del Conservatorio secondo cui alla pubblicazione dell'elenco provvisorio, nel caso di specie consistente nel verbale della commissione elettorale in data 27 febbraio 2024, n. 11, doveva seguire in base alle norme regolamentari interne relative al procedimento elettorale la pubblicazione

dell'elenco definitivo, che dunque sarebbe quello contenuto nel verbale del 4 marzo 2024, n. 13, pubblicato il successivo 5 marzo. Ed ancora prova troppo anche l'inferenza ricavata dall'amministrazione, secondo cui il ricorrente era a conoscenza del preteso valore di verbale definitivo di quello del 4 marzo 2023, n. 13, per avere in precedenza proposto reclamo per quanto di proprio interesse contro l'ordine degli eletti risultante dalla prima pubblicazione, in data 27 febbraio 2024.

15. In primo luogo il complessivo argomentare dell'amministrazione resistente non tiene conto del fatto che il verbale del 4 marzo 2023, n. 13, recava l'opposta indicazione di «*elenco provvisorio*», la quale è all'origine della presente controversia. Ed inoltre in contrario si pone la proclamazione degli eletti di cui al più volte richiamato provvedimento del responsabile del procedimento in data 13 marzo 2024, il cui valore è stato nondimeno contestato dalla commissione elettorale in riscontro al reclamo del ricorrente contro la sua espunzione dall'elenco definitivo degli eletti.

16. A quest'ultimo riguardo, tuttavia, la divergenza rispetto alle modalità procedurali prefigurate a livello regolamentare interno al Conservatorio va posta a carico di quest'ultimo, e non certo del ricorrente, il quale deve presumersi in buona fede sul rispetto delle forme procedimentali da parte dell'amministrazione di appartenenza. Ne è invece risultato un quadro complessivo di incertezza, dapprima con la pubblicazione di due elenchi degli eletti provvisori, di cui ai verbali del 27 febbraio 2024, n. 11, e 4 marzo 2024, n. 13, il secondo dei quali inficiato da un errore materiale non riconoscibile e non conosciuto tempestivamente dal ricorrente; e poi con la proclamazione degli eletti da parte di un organo incompetente, come ammesso dallo stesso istituto. Dal descritto operato emerge dunque una situazione di incertezza soggettiva rispetto ad una decorrenza del termine per rimuovere la situazione di incompatibilità che all'opposto avrebbe dovuto essere certa, e che il ricorrente ha non irragionevolmente ritenuto superata con l'emanazione dell'ultimo degli atti ora menzionati, rispetto alla cui pubblicazione la rinuncia alla carica

sindacale costituente causa di incompatibilità con quella elettiva è incontestabilmente tempestiva.

17. L'appello deve quindi essere accolto. Per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado va accolto il ricorso ed annullati gli atti con esso impugnati. Le spese del doppio grado di giudizio sono regolate secondo soccombenza e liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado accoglie il ricorso ed annulla gli atti con esso impugnati.

Condanna il Conservatorio di Musica Pierluigi da Palestrina di Cagliari a rifondere al ricorrente Ignazio Perra le spese del doppio grado di giudizio, complessivamente liquidate in € 7.000,00, oltre agli accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Angela Rotondano, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere

L'ESTENSORE
Fabio Franconiero

IL PRESIDENTE
Marco Lipari

IL SEGRETARIO