

Istituzioni AFAM e procedura dell'istituto del commissariamento. Brevi osservazioni a T.a.r. Lazio, Sez. III *ter*, sentenza 9 febbraio 2023 n. 2232

*Marco Cerase**

È legittimo il commissariamento - con conseguente rimozione del direttore e del presidente - di un conservatorio di musica, ai sensi dell'art. 64-bis, comma 7, del decreto legge n. 77 del 2021, allorquando l'ente sia stato previamente diffidato e siano emerse dalla pregressa istruttoria amministrativa gravi e persistenti violazioni di legge e carenze funzionali e amministrative.

La pronuncia in rassegna si rivela di interesse, poiché inerisce - a quel che risulta - alla prima applicazione dell'art. 64-bis, comma 7, del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito con modificazioni nella legge n. 108 del 2021 (1).

L'istituto della rimozione degli organi degli istituti di alta formazione artistica e musicale (d'ora innanzi AFAM) deve - infatti - proprio all'*iter* di conversione del decreto-legge il proprio ingresso tra le disposizioni espresse della sua disciplina.

Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, era stato presentato - all'art. 64 del decreto-legge - l'articolo aggiuntivo 64.019, a firma Nitti e altri, volto ad apportare modifiche di ampio respiro alla disciplina degli AFAM, anche in chiave di semplificazione finalizzata alla più celere attuazione degli investimenti del PNRR. In questo ambito, la proposta emendativa descriveva con precisione la procedura dell'istituto del commissariamento.

Quello degli enti pubblici, con la rimozione dei suoi organi, non è tuttavia una novità nel panorama del diritto amministrativo italiano. Basterebbe citare - tra i molti casi - lo scioglimento degli enti locali per condizionamento mafioso, di cui all'art. 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (2), per fugare ogni dubbio sulla cittadinanza dell'istituto nel nostro ordinamento.

(*) Consigliere della Camera dei deputati.

(1) Art. 64-bis. Misure di semplificazione nonché prime misure attuative del PNRR in materia di alta formazione artistica, musicale e coreutica.

“7. Gli organi delle istituzioni dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale previsti dall'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 2003, n. 132, possono essere rimossi, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, previa diffida, nei seguenti casi: a) per gravi o persistenti violazioni di legge; b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi o dei servizi indispensabili dell'istituzione; c) 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 fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi. Con il decreto di cui al presente comma si provvede alla nomina di un commissario, che esercita le attribuzioni dell'organo o degli organi rimossi nonché gli ulteriori eventuali compiti finalizzati al ripristino dell'ordinata gestione dell'istituzione”.

La dottrina più autorevole (3) ha individuato il commissariamento degli enti come una manifestazione del potere di controllo di conformazione, esercitando il quale l'autorità vigilante assicura che gli atti o l'attività soggetti a controllo rispondano a determinate regole di buon andamento e di sana e prudente gestione.

La Corte costituzionale, a sua volta, ha stabilito che “il potere di nomina del commissario straordinario costituisce attuazione del principio generale, applicabile a tutti gli enti pubblici, del superiore interesse pubblico al sopperimento, con tale rimedio, degli organi di ordinaria amministrazione, i cui titolari siano scaduti o mancanti” (4).

Prima della conversione del decreto-legge n. 77 del 2021, del resto, in molteplici occasioni enti vari sono stati commissariati dal vertice ministeriale competente (5), compresi gli AFAM (6). È verosimile pensare - allora - che la nuova disposizione non fosse strettamente necessaria.

La sua genesi si coglie - in realtà - in relazione alla vicenda specifica del conservatorio “Santa Cecilia” di Roma, che era stata motivo di pluriennale attenzione da parte del Parlamento.

Senza tediare il lettore con gli sviluppi della vicenda concreta (7), basterà rammentare che sia alla Camera sia in Senato, già dalla fine della XVII legislatura repubblicana, parlamentari avevano segnalato al Governo le disfunzioni gestionali dell'AFAM di Roma (8). Nella legislatura successiva (la XVIII) le vicissitudini dell'ente erano state nuovamente portate all'attenzione dell'Esecutivo, anche questa volta in entrambe le Camere (9).

(2) Su cui sia consentito il rinvio a M. CERASE, *Aggressione criminale e permeabilità amministrativa (anatomia dello scioglimento dei comuni per mafia)* in *Cassazione penale* 2019, pag. 1822.

(3) Così G. D'AURIA, *I controlli* in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, Giuffrè, Milano 2003, pag. 1384.

(4) V. la sentenza n. 27 del 2004, punto 1 del *Considerato in diritto*.

(5) V., per esempio, Consiglio di Stato, sezione V, 10 marzo 2016, n. 852 e Consiglio di Stato, sezione VI, 28 aprile 2016, n. 1599.

(6) Solo a titolo di esempio, si ricordino:

- il decreto di commissariamento del 15 marzo 2012, a opera del Ministro *pro tempore* Francesco Profumo del conservatorio “Antonio Scontrino” di Trapani;

- il decreto di commissariamento del 16 aprile 2012, a firma del Ministro *pro tempore* Francesco Profumo dell'Accademia Albertina di Torino;

- il decreto di commissariamento in data 28 febbraio 2013, a firma del Ministro *pro tempore* Francesco Profumo del Conservatorio “Piccinni” di Bari;

- il decreto di commissariamento in data 9 giugno 2016, a firma del Ministro *pro tempore* Stefania Gianini dell'Accademia di belle arti di Reggio Calabria.

(7) V., per elementi sulla vicenda, la *Repubblica* (cronaca di Roma), 27 aprile 2022, pag. 7, nonché *Corriere della sera* (cronaca di Roma), 28 aprile 2022, pag. 5.

(8) V., tra le altre, l'interrogazione della sen. Lucrezia Ricchiuti (n. 4-8239 del 12 ottobre 2017) e l'interpellanza dell'on. Eleonora Cimbro (n. 2-1970 del 9 ottobre 2017), cui tuttavia il Ministro *pro tempore* Fedeli non aveva dato risposta.

(9) V. tra le altre, l'interrogazione del sen. Giuseppe Cucca (n. 3-1419 del 27 febbraio 2020) e l'interpellanza dell'on. Michele Anzaldi (n. 2-1130 dell'11 marzo 2021).

Solo in data 18 giugno 2021, però, il Governo - per bocca del viceministro *pro tempore* alle Infrastrutture e alla mobilità sostenibile (!), delegato per la seduta alla Camera dei deputati - rispose all'interpellanza n. 2-1248, affermando che nell'AFAM di Roma erano "emerse significative criticità in merito a diversi ambiti relativi alla gestione", nonché "la sussistenza di svariate disfunzioni gestionali che hanno determinato, inevitabilmente, una compromissione del buon andamento del Conservatorio" (10).

Per tali ragioni - sempre a dire del viceministro intervenuto a rispondere - il MUR si era "riservato di adottare ogni provvedimento che sarà ritenuto opportuno per assicurare il corretto funzionamento dell'istituzione". Ma il medesimo esponente del Governo aveva aggiunto: "A fronte dei fatti, cui si è fatto rapidamente cenno, dai quali è emersa una situazione di disordine amministrativo presso l'istituzione, il Ministero ha dovuto, altresì, valutare attentamente il quadro ordinamentale di riferimento, per individuare gli strumenti giuridici da poter utilizzare con pieno affidamento, senza correre il rischio che possibili impugnative degli stessi conducessero l'ente in una situazione di ancora più grave *impasse* amministrativa".

La risposta del Governo all'interpellanza - in qualche misura - aveva quindi messo in dubbio un compendio normativo consolidato, ai sensi del quale il commissariamento non solo era possibile ma forse anche doveroso in determinate circostanze. Di qui l'iniziativa emendativa cui si è appena fatto cenno, volta a colmare la pretesa lacuna normativa.

Entrata in vigore la legge di conversione, l'attenzione ministeriale sulla situazione compromessa dell'AFAM di Roma era proseguita fino a giungere (nel dicembre 2021) all'invio della diffida, prevista dalla nuova disposizione, quale prodromo per il commissariamento.

Alla diffida, gli organi di vertice dell'ente avevano dato, nel gennaio 2022, un corposissimo riscontro documentale, che aveva richiesto un'analisi approfondita, il cui esito era stato però del tutto infausto per l'ente medesimo, essendosi l'incartamento di risposta - in larga sostanza - rivelato come una manovra dilatoria e distrattiva dai precisi rilievi mossi nella diffida.

Ne era pertanto seguito il decreto del Ministro *pro tempore* Messa del 22 aprile 2022, con cui venivano rimossi presidente e direttore del Conservatorio, con la conseguente nomina di due commissari straordinari.

Gli organi rimossi avevano fatto ricorso al T.a.r. Lazio per ottenere dapprima la misura cautelare (anche monocratica) e poi l'annullamento in sede di merito.

Il giudice amministrativo aveva respinto l'istanza cautelare e - con la sentenza riportata - respinge anche il ricorso. Vale la pena allora svolgere una (sia pure sintetica) analisi dei motivi della decisione.

(10) V. quanto riferito dal viceministro Morelli nonché la replica dell'on. Fassina, nel resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea, pag. 9.

Anzitutto, il ricorso avanzava - quale violazione di legge - la sussistenza di motivi del provvedimento di commissariamento non previamente contestati nella diffida. Secondo i ricorrenti, il provvedimento amministrativo si sarebbe basato su elementi di fatto sopraggiunti alla diffida inviata in precedenza.

L'argomento aveva una sua certa capacità suggestiva ma era evidentemente privo di pregio.

Come la citata dottrina ha chiarito, il commissariamento è espressione del potere di controllo sugli organi e risponde alla logica del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica Amministrazione, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione. Non ha a che fare con la logica "accusa-difesa" di cui agli artt. 24 e 111.

La diffida cui si riferisce l'art. 64-*bis*, comma 7, del decreto legge n. 77 del 2021 non equivale, quindi, alla contestazione degli addebiti disciplinari o - men che meno - a quella delle imputazioni in sede penale. Essa equivale a una comunicazione dell'avvio del procedimento di cui all'art. 7 della legge n. 241 del 1990 (11) entro un rapporto che non è di contrapposizione bensì di direzione e di vigilanza (12) del Ministro nei riguardi di un ente che non gode di peculiari prerogative di autonomia. Da quest'ultimo punto di vista, gli AFAM non possono essere paragonati in chiave ordinamentale alle università, le quali invece godono di speciale autonomia e i cui vertici sono solo eletti e non anche nominati, sia pure dopo procedure elettive (come invece il direttore e il presidente degli AFAM).

Il T.a.r. Lazio, inoltre, ritiene persuasivamente che la diffida abbia anche il senso di mettere in guardia l'ente diffidato da ulteriori violazioni di legge o di regolamento e comunque da condotte contrarie alla sana e prudente gestione. Essa avrebbe sostanzialmente anche una funzione conservativa.

In secondo luogo, i ricorrenti facevano valere l'eccesso di potere per difetto d'istruttoria e travisamento dei fatti, perché tra la risposta alla diffida e il decreto di commissariamento erano intervenute interlocuzioni tra il Ministero e l'ente, tali per cui si doveva evincere che le carenze e disfunzioni gestionali erano in via di superamento.

(11) V. Consiglio di Stato, sez. VI, 13 aprile 1992, n. 256 e T.a.r. Puglia, sez. I, 15 dicembre 1993, n. 1101.

(12) Nella sentenza del T.a.r. Lazio, sez. I, 11 gennaio 2012, n. 529, la violazione del diritto al contraddittorio era stata desunta non già dalla mancata contestazione formale di tutte le disfunzioni ritenute rilevanti ai fini del commissariamento, bensì in ragione dell'emanazione del provvedimento in difetto della comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 7 della legge 241 del 1990, pur in assenza delle condizioni di urgenza che avrebbero legittimato tale omissione; non così, infatti, nella sentenza T.a.r. Lazio, sez. II-*ter*, 6 maggio 2015, n. 9782, la quale si riferiva, in primo luogo, ai limiti sostanziali all'esercizio del potere di scioglimento degli enti da parte del Ministro vigilante (oggi evidentemente superati) e, solo incidentalmente, al rispetto delle garanzie procedurali. Peraltro, il medesimo T.a.r., nel dichiarare l'infondatezza del ricorso, aveva escluso la violazione del diritto al contraddittorio, la cui effettività era stata desunta dalla previa comunicazione di avvio del procedimento e dall'avvenuto esame della documentazione prodotta dagli interessati.

Anche in questo caso, la risposta del T.a.r. appare convincente: la sentenza afferma che, in punto di fatto, il Ministero non è vincolato da comunicazioni interlocutorie e non decisive, le quali lascino sussistere la gran parte degli aspetti di patologia amministrativa già denunciati nella diffida. Ma più al fondo, trattandosi di controllo sugli organi, il giudizio che il vertice ministeriale deve dare non è parcellizzato e caratterizzato da una visione atomistica di singoli profili dell'andamento gestionale, dovendo invece preferirsi uno sguardo d'insieme che colga il complessivo svolgimento delle funzioni pubbliche assegnate all'ente e l'eventuale suo fallimento (v. punto 9.1.3. della motivazione).

Da ultimo, i ricorrenti ventilavano che il MUR si fosse lasciato indurre all'emanazione del provvedimento da un'interpellanza parlamentare, quasi che un simile atto tradisse una motivazione impropriamente politica della determinazione del Ministro. La sentenza, in punto di fatto, esclude il rapporto causa-effetto tra l'atto di sindacato ispettivo parlamentare e il commissariamento, collocando il primo entro un più cospicuo pacchetto di atti di membri delle Camere che contribuiva a descrivere meglio il quadro su cui l'azione amministrativa ha inciso.

Più al fondo, deve essere osservato che il motivo addotto era destituito di ogni fondamento. Il commissariamento *ex art. 64-bis*, comma 7, del decreto legge n. 77 del 2021 è un atto discrezionale del Ministro. Depone in tal senso inequivocabilmente il verbo "possono" del medesimo comma 7. Ovviamente, la discrezionalità non è arbitrio e dev'essere esercitata in modo motivato.

Ma questo non preclude in modo alcuno che - specie in un regime parlamentare quale quello concepito negli artt. 94 e 95 della Costituzione - un ministro possa contemplare anche sollecitazioni della compagine degli eletti nelle Camere. Nelle interrogazioni e nelle interpellanze si domanda al Governo che cosa sappia e come intenda regolarsi su fatti e su aspetti della propria politica.

Nella prassi parlamentare è - dunque - evidente che le interrogazioni contengano elementi informativi e ricostruzioni fattuali su cui il dicastero interessato è chiamato a svolgere verifiche e a dare atto della verità di circostanze esposte dai parlamentari (13). E infatti non era la prima volta che il Ministro *pro tempore* competente sugli AFAM raccogliesse informazioni dal sindacato ispettivo parlamentare per commissariare un ente (14).

(13) V. anche la sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 2003, punto 3 del *Considerato in diritto*. In dottrina V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Giuffrè, Milano 1988, pag. 173, il quale afferma efficacemente: "La funzione ispettiva o di controllo politico sul Governo e la pubblica amministrazione è, come sappiamo, di importanza fondamentale non soltanto come attività integrativa rispetto a quella legislativa delle Camere ma anche come condizione per la stessa sussistenza del regime parlamentare, che ha la sua base nella collaborazione tra i poteri dello Stato e nel permanente rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo". In argomento, v. anche G. ROMANO, *Note sul sindacato ispettivo in Il Parlamento nella transizione*, a cura di A. CASU e S. TRAVERSA, Giuffrè, Milano 1998, pag. 325; e L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Mulino, Bologna 2008, pag. 192.

Ben vero è che il Consiglio di Stato è orientato a ritenere illegittimi i commissariamenti nel campo della sanità pubblica dovuti a motivi esclusivamente politici (senza - quindi - il sostegno di motivazioni gestionali) (15) e che a una conclusione non dissimile è pervenuta di recente anche la Corte costituzionale (16): ma con tutta evidenza non era questo il caso (e non solo per la diversità di settore). Il decreto di commissariamento qui impugnato era ampiamente giustificato da elementi di fatto inoppugnabili (17), emersi da procedure ispettive ministeriali e segnalati (anche) da membri delle Camere, in legislature diverse e sotto diversi governi.

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione III ter, sentenza 9 febbraio 2023 n. 2232 - Pres. E. Stanizzi, Est. P. Patatini - (omissis) (avv. ti A. Zoppini, G. Vercillo, A. Turchetta) c. Ministero dell'Università e della Ricerca (avv. gen. Stato); ed altri.

FATTO

1. Con ricorso ritualmente proposto, iscritto al numero di ruolo RG. 4881/2022, il prof. (omissis) ha impugnato il decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) n. 361 del 22 aprile 2022, adottato ai sensi dell'art. 64-bis, comma 7 del d.l. n. 77/2021 convertito in legge n. 108/2021, con cui sono stati rimossi, dalle rispettive funzioni, il Presidente e il Direttore pro tempore del Conservatorio Statale di Musica "Santa Cecilia", nominando al loro posto due commissari con incarico fino al 30 aprile 2023, salvo proroga.

2. Espone in fatto il ricorrente di essere stato, fino all'adozione del decreto impugnato, il Direttore del Conservatorio (incarico assunto per la prima volta a novembre 2016 e, alla scadenza del primo mandato triennale, nuovamente eletto per il triennio 2019-2022), istituto di studi musicali facente parte del sistema dell'Alta Formazione, di specializzazione e di ricerca artistiche e musicali (cd. AFAM).

2.1. In data 3 dicembre 2021, il MUR trasmetteva al ricorrente e al prof. (omissis) (all'epoca Presidente del Conservatorio, anch'egli rimosso dal decreto impugnato) una diffida ai sensi

(14) Era già accaduto, per esempio:

- nel 2012, allorquando e come accennato, il Ministro Profumo ha commissariato il Conservatorio "Scontrino" di Trapani anche sulla base delle informazioni contenute nell'interrogazione del deputato Antonino Russo del 14 febbraio 2012, n. 4-14891;

- nel 2016, allorquando e come accennato, il Ministro Giannini ha commissariato l'Accademia delle belle arti di Reggio Calabria anche sulla base delle informazioni contenute nell'interrogazione della deputata Federica Dieni dell'8 giugno 2016, n. 4-13421.

(15) V. Consiglio di Stato, sez. III, 3 novembre 2016, n. 4615.

(16) V. la sentenza n. 189 del 2022, punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

(17) Tra le violazioni di legge, una aveva suscitato in particolare l'attenzione non solo del Ministero ma anche della compagine parlamentare, vale a dire il trattamento illecito di dati personali degli studenti da parte dell'ente, sanzionato - su esposto di uno di essi - dal Garante per la protezione dei dati personali (v. il provvedimento 10 novembre 2022, n. 367). Peraltro, un atto di sindacato ispettivo parlamentare è posto a base della motivazione anche dalla citata T.a.r. Lazio, sez. II-ter, 6 maggio 2015, n. 9782.

dell'art. 64-*bis*, comma 7, del d.l. n. 77/2021, segnalando l'esistenza di una serie di asserite criticità di carattere contabile (indicate ai punti n. 1 e 2 dell'allegato alla diffida) e di carattere amministrativo (di cui ai punti 3-8) e assegnando un termine di 30 giorni per provvedere, fornendo esaustiva documentazione, «alla rimozione delle violazioni gravi o persistenti e/o all'adozione degli atti correttivi finalizzati al ripristino dell'ordinata gestione dell'Istituzione», specificando che «in difetto si procederà d'urgenza alla predisposizione del conseguente decreto di commissariamento, ai sensi di legge».

2.2. In data 2 gennaio 2022, i destinatari della diffida trasmettevano al MUR un'articolata risposta, cui il Ministero dava riscontro con nota del 21 marzo 2022, prot. 3842.

In tale nota, il Ministero rappresentava in particolare che «le criticità relative all'ambito giuridico-istituzionale risultano essere state affrontate dal Conservatorio mediante l'adozione degli atti correttivi che si rendevano necessari. Le criticità di natura contabile risultano essere state affrontate dal Conservatorio, ma non tutte sono state definitivamente superate. In particolare, con riferimento ad alcune di esse, al fine di verificare in maniera definitiva la correttezza o meno dell'operato di codesta Istituzione occorre poter avere anche un approfondimento da parte dei Revisori dei conti, ai quali affidare anche un esame dettagliato del bilancio consuntivo relativo all'esercizio 2021». Pertanto, si riteneva necessario "avere un riscontro oggettivo" all'esito degli approfondimenti dei revisori contabili sulle specifiche criticità individuate nella medesima nota, prima di assumere ogni determinazione anche in relazione al commissariamento dell'Istituto.

2.3. Contestualmente, la gestione del Conservatorio era anche oggetto di interpellanze parlamentari.

Nello specifico, nella seduta pubblica del 25 marzo 2022, presso la Camera dei Deputati, il MUR, per il tramite dell'allora Sottosegretario di Stato per l'Economia e le Finanze, rappresentava quanto già riconosciuto nella nota prot. 3842, circa il superamento delle criticità relative all'ambito giuridico e istituzionale e la necessità di attendere gli ulteriori riscontri oggettivi all'esito delle verifiche svolte dai revisori.

2.4. Il 30 marzo 2022, i due Revisori dei Conti - uno in rappresentanza del MEF, l'altro in rappresentanza del MUR - si riunivano per esaminare il conto consuntivo 2021 e per dare riscontro alla nota MUR prot. 3842 (giusta verbale 3/2022, trasmesso dal Presidente del Conservatorio al Ministero in data 11 aprile 2022).

2.5. In data 23 aprile 2022, approssimandosi il termine del 30 aprile fissato dal MUR per l'invio della nota dei revisori, non essendo ancora pervenuta la sottoscrizione da parte del Revisore in rappresentanza del MUR, l'altro provvedeva autonomamente a trasmettere via pec la nota condivisa nella riunione del 30 marzo, contenente l'esito delle verifiche, specificando che in assenza dell'avviso non ancora manifestato dal secondo revisore, la dizione "i Revisori" avrebbe dovuto intendersi riferita esclusivamente a quello scrivente in rappresentanza MEF.

2.6. Il successivo 26 aprile 2022, veniva formalmente comunicato al ricorrente, al Prof. (omissis) e ai Commissari, il decreto di commissariamento adottato dal MUR il 22 aprile 2022.

3. Ritenendo il predetto decreto illegittimo in ragione di vizi di ordine procedurale e sostanziale, il ricorrente ne ha quindi chiesto l'annullamento, previa adozione di misure cautelari monocratiche e collegiali, per i seguenti motivi di diritto:

I. «VIOLAZIONE DELL'ART. 64-BIS, COMMA 7 DEL D.L. N. 77/2021. VIOLAZIONE DEL DIRITTO AL CONTRADDITTORIO. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E TRAVISAMENTO DEI FATTI. CONTRADDITTORIETÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA», in quanto il decreto è stato adottato sulla base di "sopraggiunte criticità", riferite a fatti preesi-

stenti alla diffida e in larga parte già noti al MUR, che non sono state tuttavia preventivamente identificate nella diffida, così violando il diritto al contraddittorio, senza che venisse motivata l'urgenza di provvedere.

II. «VIOLAZIONE DELL'ART. 64-BIS, COMMA 7 DEL D.L. N. 77/2021. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA, TRAVISAMENTO DEI FATTI E SVIAMENTO DI POTERE. INGIUSTIZIA MANIFESTA. DISPARITÀ DI TRATTAMENTO. DIFETTO DI MOTIVAZIONE. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 1 E SS. DEL D.P.R. N. 132/2003, DELLO STATUTO DEL CONSERVATORIO E DEL REGOLAMENTO SUL FUNZIONAMENTO DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 1 D.LGS. N. 33/2013. VIOLAZIONE DEL "REGOLAMENTO DI AMMINISTRAZIONE, CONTABILITÀ E FINANZA"», in quanto sul piano sostanziale non ricorrerebbero i presupposti giuridici e fattuali per il commissariamento, così incorrendo in particolare nel vizio di eccesso di potere e travisamento dei fatti.

A) Le criticità rilevate nella diffida, come individuate nella "Relazione", costituente parte integrante del decreto di commissariamento, si porrebbero in netto contrasto con quanto affermato nella nota prot. 3842 del 21 marzo 2022, nella quale si riconoscerebbe l'avvenuto superamento, mediante l'adozione di atti correttivi, delle asserite criticità relative all'ambito giuridico-istituzionale, come pure riconosciuto nel corso dell'interpellanza parlamentare. Quanto a quelle contabili, il MUR, anziché attendere l'esito dell'audit dei Revisori, avrebbe immotivatamente anticipato i tempi dichiarandole non risolte e disponendo il commissariamento.

B1) L'asserita sopraggiunta criticità consistente nel non aver comunicato al Ministero la deliberazione del Consiglio di Amministrazione del 28 dicembre 2021 relativa al protrarsi dell'esercizio provvisorio fino all'8 marzo 2022, sarebbe insussistente alla luce tanto dell'avvenuta pubblicazione della delibera sul sito e della presenza di un rappresentate del Ministero in seno all'organo collegiale, quanto dell'assenza di un obbligo legale di comunicazione al Ministero e del pieno rispetto del Regolamento di amministrazione, contabilità e finanza, dell'Ente.

B2) Quanto alla mancata pubblicazione nel sito istituzionale dei verbali del Consiglio Accademico 2021 e dei verbali delle votazioni per gli incarichi di Capo Dipartimento, Capo Area, Presidente di Scuola e Presidente di Corso, oltre a riguardare circostanze di fatto risalenti a periodi antecedenti la diffida, che avrebbero dovuto essere quindi riportate in questa, il Conservatorio aveva già dato riscontro al riguardo nel corso dell'attività di monitoraggio svolta nel 2021 dal Ministero, il quale aveva condiviso la risposta dell'ente. In ogni caso, non vi sarebbe obbligo di pubblicazione di tali atti interni.

B3) Circa la proroga degli incarichi di Capo Dipartimento, Capo Area, Presidente di Scuola e di Corso, disposta in ragione del permanere dello stato di emergenza e del sensibile incremento dei contagi da Covid-19, non vi sarebbe stato alcun pregiudizio del diritto di elettorato attivo e passivo dei docenti in quelle posizioni, attesa l'assenza di lamentele al riguardo.

B4) Circa gli atti di sindacato ispettivo parlamentare richiamati nella Relazione, le risultanze contenute nelle interpellanze, che il Ministero avrebbe indicato come ulteriori criticità, oltre a essere contraddittorie con quanto dichiarato da ultimo nel marzo 2022, rappresenterebbero ragioni politiche, che non potrebbero giustificare il potere di commissariamento, senza snaturarne natura e funzione, trattandosi di un potere amministrativo, da esercitarsi al verificarsi di tipiche ipotesi di legge.

B5) Il comportamento del Presidente e del Direttore del Conservatorio, contrariamente a quanto riportato nella Relazione, sarebbe stato sempre improntato ai principi di leale collaborazione istituzionale.

B6) In merito alla verifica amministrativa contabile avviata dal MEF nel 2018, oltre ad essere

detta circostanza indicata per la prima volta nella Relazione e non nella diffida, il Conservatorio avrebbe costantemente fornito quanto richiesto dal MEF e, con particolare riguardo alla nota dell'11 novembre 2019, richiamata nella Relazione e rimasta asseritamente inevasa dal Conservatorio, la stessa non assegnava un termine per adempiere, devolvendo anzi al MUR ulteriori verifiche; solo da ultimo, con la nota del 17 marzo 2022 (prot. 41789), il MEF indicava un nuovo termine di 60 giorni per fornire ulteriori giustificazioni in merito ad alcuni rilievi, termine (16 maggio 2022) che al momento dell'adozione del provvedimento impugnato non era ancora scaduto.

III. «VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 5, 6, 7, 8 E 12 DELLO STATUTO, NONCHÉ DEGLI ARTT. 5, 6, 7, 8, 12 E 13 DEL D.P.R. N. 132/2003. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 1 E SS. E L'ALLEGATO A DEL REGOLAMENTO DELLA CONSULTA DEGLI STUDENTI DEL CONSERVATORIO DI MUSICA S. CECILIA. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO. ILLOGICITÀ E INGIUSTIZIA MANIFESTA. VIOLAZIONE ART. 64-BIS, CO. 7 DEL D.L. N. 77/2021 E DELL'ART. 97 COST.», in quanto non ricorrerebbero i presupposti legali per disporre il Commissariamento, atteso che: le contestazioni fatte dal MUR sarebbero riferibili alle funzioni di altri Organi che non sono stati invece rimossi; le competenze attribuite ai Commissari si sovrapporrebbero a quelle degli altri organi del Conservatorio non commissariati; la legge riconosce al Ministro il potere di provvedere alla nomina di un solo commissario, anche nell'ipotesi di rimozione di più organi.

4. Con decreto cautelare n. 2884/2022, è stata respinta l'istanza di misure monocratiche.

5. Per resistere al ricorso, si sono costituiti il MUR, nonché i componenti della Consulta degli Studenti quali interventori ad opponendum e, a pari titolo, diversi docenti presso il Conservatorio, specificamente indicati in epigrafe.

6. A sostegno del gravame, sono invece intervenuti ad adiuvandum i docenti in epigrafe indicati.

7. All'esito della camera di consiglio dell'8 giugno 2022, la Sezione ha respinto la domanda cautelare e fissato la trattazione del merito (ord. n. 3688/2022).

8. Tutte le parti hanno poi prodotto memorie, insistendo nelle proprie argomentazioni, e successive repliche. Con le proprie difese, il Ministero ha altresì eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse e/o legittimazione ad agire, in quanto l'interesse sostanziale, potenzialmente inciso dal decreto di commissariamento, sarebbe quello dell'Ente vigilato, mentre non vi sarebbe alcuna lesività della posizione del ricorrente che agisce come singolo in nome proprio.

10. Con ricorso ritualmente proposto, iscritto al numero di ruolo RG. 4882/2022, il prof. (omissis) ha impugnato il decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) n. 361 del 22 aprile 2022, che lo ha rimosso dalla carica di Presidente del Conservatorio Statale di Musica "Santa Cecilia" (con mandato in scadenza il 17 dicembre 2023), nominando contestualmente due commissari.

11. Dopo aver ripercorso in fatto le vicende che hanno portato all'adozione del decreto di commissariamento impugnato, il ricorrente ha formulato tre articolati motivi di censura, lamentando in sintesi violazione di legge ed eccesso di potere sotto numerosi profili, in quanto il procedimento di commissariamento sarebbe avvenuto in violazione del diritto al contraddittorio, sulla base di asserite criticità insussistenti, ovvero superate, o già conosciute dal MUR, o relative a Organi diversi da quelli che sono stati poi commissariati, in spregio ai presupposti tipici legali previsti dall'art. 64-bis, comma 7, del d.l. n. 77/2021.

12. Con decreto cautelare, n. 2885/2022, è stata respinta la domanda di misure monocratiche, avanzata col ricorso.

13. Si sono costituiti in resistenza il MUR, il Conservatorio di Santa Cecilia e, quali interven-

tori ad opponendum, i componenti della Consulta degli Studenti nonché i docenti dell'Istituto indicati in epigrafe.

14. A sostegno del gravame, sono invece intervenuti ad adiuvandum i professori pure in epigrafe indicati.

15. All'esito della camera di consiglio dell'8 giugno 2022, la Sezione ha respinto la domanda cautelare e fissato la trattazione del merito (ord. n. 3689/2022).

16. Tutte le parti hanno prodotto memorie e repliche.

17. All'udienza pubblica del 19 dicembre 2022, i ricorsi sono stati chiamati congiuntamente e all'esito della discussione, entrambe le cause sono passate in decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio ritiene preliminarmente di disporre la riunione dei giudizi ai sensi dell'art. 70 c.p.a., attesa l'evidente connessione dei ricorsi e la specularità delle censure.

2. Va poi accolta l'istanza di autorizzazione al superamento dei limiti dimensionali ex art. 7 del DPCS n. 167/2016, contenuta nelle conclusioni degli atti introduttivi, in ragione della complessità del giudizio tanto sul piano fattuale, che su quello giuridico.

2.1. Può inoltre autorizzarsi il deposito tardivo effettuato in data 10 novembre 2022 dagli intervenitori ad opponendum, (omissis) e altri, in ragione della mancata opposizione delle altre parti.

3. Ciò premesso, con i gravami in esame, i proff. (omissis) agiscono contro il decreto di commissariamento, unitamente alla relazione allegata, con cui sono stati entrambi rimossi dalle rispettive funzioni di Direttore e Presidente pro tempore del Conservatorio di Musica "Santa Cecilia" e nominati, al loro posto, due commissari.

4. I ricorsi devono in primo luogo ritenersi ammissibili.

4.1. Contrariamente a quanto eccepito dalla difesa erariale infatti, sussiste la legittimazione ad agire dei ricorrenti e il loro interesse concreto e attuale ad impugnare il decreto di commissariamento che li ha privati dell'esercizio dei propri incarichi e, corrispondentemente, della percezione delle rispettive indennità. I ricorrenti, in altri termini, sono immediatamente e direttamente incisi dal provvedimento impugnato, essendo evidentemente interessati a mantenere le proprie prerogative, e come tali legittimati a proporre ricorso.

La circostanza, evidenziata dai resistenti, della scadenza del mandato del prof. (omissis) nella pendenza del giudizio, non incide comunque sulla sua procedibilità, in ragione dell'interesse alla decisione manifestato in udienza, anche ai fini di una successiva azione risarcitoria.

5. Va infine ritenuto ammissibile l'intervento dei sig.ri (omissis) quali membri eletti della Consulta degli Studenti del Conservatorio, avendo interesse, di mero fatto, a svolgere il proprio mandato nel nuovo assetto determinato dal provvedimento di commissariamento, disposto, tra l'altro, anche in ragione della riscontrata criticità del ritardo nel rinnovo dell'organo stesso.

6. Nel merito, i ricorsi non sono fondati.

7. Il potere di commissariamento delle Istituzioni di Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM), nelle quali rientra il Conservatorio di Santa Cecilia, trova oggi una espressa previsione nel comma 7 dell'art. 64-bis del d.l. n. 77/2021 (rubricato, Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito con modificazioni in legge n. 108/2021, ai sensi del quale «[g]li organi delle istituzioni dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale previsti dall'articolo 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 2003, n. 132, possono essere rimossi, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, previa diffida, nei seguenti casi: a) per gravi o per-

sistenti violazioni di legge; b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi o dei servizi indispensabili dell'istituzione; c) 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 fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi. Con il decreto di cui al presente comma si provvede alla nomina di un commissario, che esercita le attribuzioni dell'organo o degli organi rimossi nonché gli ulteriori eventuali compiti finalizzati al ripristino dell'ordinata gestione dell'istituzione».

7.1. Detto potere, che rappresenta l'espressione più ampia e penetrante della funzione di vigilanza ministeriale intesa ad assicurare tutte le finalità di legge e statutarie dell'Ente (Tar Lazio, Sezione Prima, sentenza n. 529/2012, e giur. ivi richiamata), deve comunque ritenersi eccezionale in quanto fortemente limitativo dell'autonomia di quest'ultimo, dovendo trarre la propria giustificazione da situazioni di fatto particolarissime, che per la loro gravità portino all'esercizio del commissariamento (in tali termini, Tar Lazio, questa Sezione, sentenza n. 1778/2003); situazioni che, come sopra visto, il legislatore ha da ultimo inteso tipizzare per le AFAM nelle «gravi o 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 fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi».

7.2. Nel caso in esame, il commissariamento è stato disposto, previa diffida, ai sensi delle lettere a) e b) del comma 7 dell'art. 64*bis* cit., «ciò in quanto [...] l'attività del Conservatorio è caratterizzata, ormai, almeno a decorrere dal 2019, da significative e reiterate criticità, consistenti in gravi e persistenti violazioni di legge, nonché in comportamenti e condotte tali da non assicurare il normale funzionamento degli organi o dei servizi indispensabili dell'istituzione, che non possono essere superate senza il ricorso al suddetto provvedimento di commissariamento, essendo risultato inefficace ogni altro strumento di "risanamento" dell'Istituzione sino ad ora adottato dal Ministero» (in tali termini, v. Relazione allegata al decreto n. 361, punto 9. Considerazioni conclusive).

7.3. I ricorrenti contestano invece la sussistenza dei presupposti per l'adozione di tale atto, denunciando vizi tanto procedurali, quanto sostanziali.

7.4. Al riguardo, preme precisare che dalla lettura della Relazione allegata al decreto impugnato, emerge come il commissariamento abbia rappresentato una misura ineluttabile per il Ministero a fronte di un quadro complessivo ormai compromesso in cui neanche gli atti correttivi adottati dal Conservatorio e le altre attività intraprese dal Ministero, come l'incarico conferito ai Revisori contabili, avrebbero potuto assicurare il ripristino dell'ordinata e corretta gestione dell'Istituto.

Sicché, contrariamente alla tesi ricorrente, il MUR non ha adottato il decreto in questione "ritenendo determinanti... sopraggiunte criticità", in quanto si è determinato in tal senso solo all'esito di un lungo iter fatto di ispezioni e verifiche periodiche, protrattosi per oltre due anni, in cui dette criticità - rappresentate, tra l'altro, dall'omessa comunicazione di delibere significative per la vita dell'Ente, quali la proroga dell'esercizio provvisorio o quella degli incarichi di Capo Dipartimento e Capo Area - hanno costituito solo uno degli elementi a riprova dell'impossibilità di eliminare ogni causa che ostacolasse o impedisse il raggiungimento delle finalità istituzionali del Conservatorio e di farlo ritornare autonomamente ad una sana e corretta attività.

7.5. In tale quadro, le doglianze ricorrenti, pur suggestive, non possono tuttavia essere condivise.

8. Col primo motivo di ricorso, viene dedotta la violazione del diritto al contraddittorio, rela-

tivamente alle “sopraggiunte criticità”, e l’assenza, nella specie, dell’urgenza di provvedere al commissariamento.

8.1. Sul punto, richiamando quanto già affermato in questo specifico ambito (Tar Lazio, n. 529/22 cit., sul commissariamento dell’AGEA) per cui «la legittimità dell’azione amministrativa non può non transitare attraverso: - l’ostensione di un congruo apparato motivazionale che, sia pure nell’immanenza del potere di commissariamento all’interno delle prerogative lato sensu di vigilanza, non soltanto fornisca compiuta ed adeguata contezza di eventuali criticità e/o disfunzioni e/o inadeguatezze organizzativo-gestionali dell’Ente, ma ulteriormente ponga in evidenza il rapporto di univoca correlazione causale che ricongiunge l’emersione di siffatte patologie al mancato soddisfacimento dell’esigenza pubblica primaria, insita nel conseguimento delle finalità al perseguimento delle quali l’Ente è preposto; - il rispetto delle fondamentali coordinate di legittimità dello svolgimento procedimentale», il Collegio ritiene che i principi sopra detti siano stati nel caso in esame pienamente osservati.

8.2. La diffida prevista dall’art. 64*bis* cit. deve invero intendersi come atto volto a impedire il protrarsi delle condotte illegittime contestate e ad attivare una partecipazione fattiva con gli organi ritenuti responsabili al fine di ripristinare una corretta gestione dell’Ente e dissuaderli dal compiere ulteriori atti pregiudizievoli.

8.3. In quest’ottica, il rispetto di tale garanzia procedimentale deve ritenersi del tutto adempiuto, in quanto con la nota del 3 dicembre 2021, contenente le numerose criticità e l’intimazione a rimuoverle, il Presidente e il Direttore del Conservatorio erano stati resi edotti della volontà del MUR di porre in essere tutte le iniziative ritenute necessarie per ristabilire la corretta attività dell’Istituto, così avviandosi una lunga e fitta interlocuzione tra le parti, nella quale spettava agli organi commissariati l’onere/obbligo di comunicare ogni elemento utile ai fini della valutazione e della rimozione delle criticità nell’interesse dell’Ente.

Le criticità “sopraggiunte”, in particolare, sono consistite nell’omessa comunicazione di circostanze rilevanti per la vita dell’Istituto, che in questo particolare contesto avrebbero invece dovuto essere portate a conoscenza dell’Autorità vigilante, proprio nell’ottica di partecipazione collaborativa sopra richiamata. A fronte di tale significativa omissione, non avrebbe avuto rilievo un’ulteriore diffida, nel senso auspicato dalle parti, non trattandosi di procedimento disciplinare in cui vige un obbligo di puntuale contestazione dei singoli addebiti a garanzia del diritto di difesa del singolo.

8.4. Parimenti, nella Relazione, non solo si dà contezza delle criticità e disfunzioni non ancora sanate e/o chiarite, ma si evidenzia come il permanere, dopo ormai due anni, di un tale scenario irrisolto e gravemente compromesso richiedesse un intervento urgente ed eccezionale di commissariamento, in nome dell’interesse primario del Conservatorio: «[s]i segnala, altresì, l’urgenza del provvedere in quanto le criticità rilevate, evidentemente suscettibili di riverberare ancor più sul funzionamento dell’Istituzione, inevitabilmente rischiano di impattare anche sull’andamento didattico, scientifico e artistico del Conservatorio e sul complessivo buon andamento dell’Istituzione, e, quindi, di vulnerare e pregiudicare la qualità dell’offerta didattica del corrente anno accademico e della programmazione delle attività didattiche per l’anno accademico 2022/2023, anche per le evidenti connessioni sotto i profili di pianificazione di bilancio e di spesa, con prevedibile nocimento, ove non si intervenga, sul fondamentale diritto allo studio degli iscritti, oltre che sul generale buon andamento e prestigio della Istituzione», aggiungendo inoltre che «anche l’ipotesi di affidarsi ai due Revisori del Conservatorio [...] perde di fondamento e di motivazione a fronte dell’allargarsi incontrollato del quadro di criticità via via emergenti».

8.5. La censura va quindi respinta.

9. Con il secondo motivo di ricorso, i ricorrenti contestano la sussistenza delle singole criticità evidenziate nella Relazione.

9.1. Sull'asserita illegittima rilevanza assegnata nel decreto e nella relazione alle criticità già contestate con la diffida, parti ricorrenti denunciano una contraddizione tra quanto riportato al par. 5 della Relazione e quanto risultante dalla nota prot. n. 3842 del 21 marzo 2022, in cui, con riferimento alle criticità relative all'ambito giuridico-istituzionale, le stesse risulterebbero "essere state affrontate dal Conservatorio mediante l'adozione degli atti correttivi che si rendevano necessari", come pure dichiarato in risposta all'interpellanza alla Camera; mentre, con riferimento alle criticità di carattere contabile, si afferma che "risultano essere state affrontate" ma che per poter "verificare in maniera definitiva la corretta o meno dell'operato dell'Istituzione occorre poter aver anche un approfondimento da parte dei Revisori dei Conti", il cui esito però non sarebbe stato atteso dal Ministero, il quale avrebbe dichiarato anticipatamente non risolte dette criticità.

9.1.1. Posto che la censura fonda esclusivamente sull'asserito vizio di eccesso di potere per travisamento dei fatti e contraddittorietà, senza contestare nel merito i rilievi non ancora "risolti", il Collegio rileva come la nota prot. 3842, se da un lato ha rappresentato che «le criticità relative all'ambito giuridico-istituzionale risultano essere state affrontate dal Conservatorio mediante l'adozione degli atti correttivi che si rendevano necessari», dall'altro ha evidenziato, per quelle di natura contabile, che «non tutte sono state definitivamente superate». Di tal ché, non si ravvisa la denunciata contraddittorietà tra la nota più volte richiamata e la decisione, intervenuta un mese dopo, di commissionare l'Ente, atteso che la situazione, che già presentava numerose criticità al momento dell'avvio dell'ispezione nel novembre 2019, è andata aggravandosi anche dopo l'adozione degli atti correttivi invocati da parte ricorrente, quando pure si registravano alcune criticità contabili "non definitivamente superate".

Né può addebitarsi al Ministero di non aver atteso l'esito della verifica contabile, posto che, ferme restando le considerazioni sopra riportate sull'inevitabilità del commissariamento e la conseguente inutilità ad attendere la relazione contabile (cfr. Relazione citata), la nota inviata da un solo Revisore, in ogni caso, non può ritenersi del tutto positiva, esprimendosi anch'essa in termini severi ("i Revisori hanno biasimato il mancato rispetto del vincolo di destinazione dei finanziamenti, raccomandando di prestarvi in futuro la massima attenzione"; "non si possono esimere dal raccomandare fortemente gli Organi del Conservatorio ad attenersi rigorosamente alle norme del RAFC evitando in futuro il ripetersi di procedure irrituali che sarebbero non più tollerabili").

9.1.2. Si aggiunga che, al di là dei rilievi contabili, permanevano comunque altri non meno significativi, evidenziati pure nella nota del 21 marzo - su cui i ricorrenti, tra l'altro non hanno fatto cenno - come le modifiche irrituali del Regolamento di amministrazione, finanza e contabilità, che hanno comportato pagamenti sottoscritti da unità di personale diverse dai soggetti titolari, o l'utilizzo improprio di assegnazioni per interventi di edilizia e acquisto attrezzature, o la firma digitale del presidente reggente apposta senza l'autorizzazione del titolare, vicenda persino rimessa all'attenzione della Procura della Repubblica.

9.1.3. In ogni caso, la decisione di commissionare l'Istituto non si basa sulla sommatoria delle singole criticità riscontrate, in modo che il superamento, anche solo di alcune, ne farebbe venir meno il presupposto fattuale, ma poggia piuttosto su una situazione complessiva dove le singole criticità non rilevano individualmente, ma, in una visione unitaria, sono indici sintomatici di un quadro irrimediabilmente compromesso da reiterate illegittimità e condotte tali da non poter assicurare il normale funzionamento degli organi.

9.2. Sull'asserita illegittima rilevanza assegnata alle "criticità sopraggiunte", non previamente contestate nella diffida, i ricorrenti hanno in sintesi dedotto l'inesistenza di un obbligo di comunicazione al Ministero delle delibere del Consiglio di Amministrazione e dei verbali del Consiglio accademico, ragioni di opportunità legate all'emergenza Covid-19 per prorogare incarichi scaduti, l'irrelevanza delle ispezioni parlamentari e il comportamento sempre collaborativo e leale da parte degli stessi.

9.2.1. Come sopra visto, la particolare situazione in cui versava il Conservatorio, già attenzionato da novembre 2019 (tralasciando per ora la verifica amministrativo-contabile già avviata dal MEF un anno prima), avrebbe comportato un obbligo di comunicazione da parte dello stesso Ente di tutte le circostanze e viepiù delle decisioni rilevanti ai fini della corretta gestione e del risanamento dell'attività, all'Autorità vigilante.

Non coglie quindi nel segno l'osservazione dei ricorrenti circa l'assenza di una puntuale previsione legislativa o statutaria sulla comunicazione della delibera di proroga dell'esercizio provvisorio, considerata la situazione amministrativo-contabile irregolare, ovvero dei verbali delle votazioni degli organi collegiali, criticità non nuova, in quanto la pubblicità di tali atti era stata più volte richiesta a garanzia della trasparenza dell'Istituzione.

9.2.2. Con riguardo alla proroga degli incarichi, la mancata convocazione del corpo elettorale non pare potersi giustificare con l'emergenza sanitaria e l'aumento dei contagi in ragione della prevista possibilità, a livello legislativo, di modalità di svolgimento telematiche (cfr. art. 3-quater, d.l. n. 25/2021, come aggiunto dalla legge di conversione n. 58/2021).

9.2.3. Quanto al sindacato ispettivo parlamentare, escluso che l'interpellanza ultima abbia assunto un ruolo determinante nella decisione ministeriale, esso rileva piuttosto come ulteriore indice della persistenza di irregolarità tali da determinare ben dieci interrogazioni parlamentari, tra Camera e Senato, negli anni 2020-2022.

9.2.4. In merito allo spirito collaborativo e costruttivo dei ricorrenti, asseritamente emergente dalla loro nota di riscontro inviata il 25 marzo 2022, prot. 4058, pur non spettando al Collegio soffermarsi sulle espressioni formulate nella lettera in questione, non è inverosimile ravvisare piuttosto, nella situazione complessivamente intesa, una condotta dilatoria degli stessi o comunque caratterizzata da ritardi nel dare effettivo riscontro ai diversi solleciti (v. il riscontro alla nota MEF del 25 marzo 2022, prot. 4147).

10. Col terzo motivo di ricorso, i ricorrenti lamentano tre diversi profili di illegittimità del decreto, in quanto avrebbe rimosso il Presidente e il Direttore per addebiti riferiti a funzioni di altri organi invece non rimossi; avrebbe conferito ai commissari funzioni spettanti a organi non commissariati; avrebbe nominato due commissari anziché uno solo.

10.1. Nemmeno queste censure colgono nel segno.

10.2. La Relazione indica chiaramente le ragioni poste alla base dell'individuazione degli organi da rimuovere, ritenendo in particolare che «essi debbano essere individuati nel Presidente e nel Direttore in considerazione delle gravi, reiterate e persistenti criticità evidenziate nella presente relazione e delle significative disfunzioni a loro ascrivibili, rappresentando gli organi titolari, ai sensi del regolamento di cui al D.P.R. 28 febbraio 2003, n. 132 e al relativo dello Statuto del Conservatorio, delle più rilevanti funzioni di rappresentanza e di responsabilità nell'Istituzione.

Ed infatti il citato D.P.R. n. 132, del 2003:

- all'art. 5 stabilisce che il Presidente è rappresentante legale dell'istituzione - salvo quanto previsto dall'art. 6 in ordine al Direttore - e convoca e presiede il consiglio di amministrazione e fissa l'ordine del giorno;

- all'art. 6 dispone che il direttore è responsabile dell'andamento didattico, scientifico ed artistico dell'istituzione e ne ha la rappresentanza legale in ordine alle collaborazioni e alle attività per conto terzi che riguardano la didattica, la ricerca, le sperimentazioni e la produzione. Convoca e presiede il consiglio accademico. È titolare dell'azione disciplinare nei confronti del personale docente e degli studenti».

Gli organi non commissariati, quali il Consiglio di Amministrazione e quello accademico, titolari secondo i ricorrenti delle funzioni cui sono stati mossi diversi addebiti, in ogni caso erano presieduti rispettivamente dal Presidente e dal Direttore, non potendo pertanto ritenersi questi ultimi, anche sotto questo profilo, del tutto estranei ai rilievi formulati.

L'esigenza rappresentata dal Ministero di nominare poi due commissari non pare irragionevole, considerata la diversità dei compiti e delle funzioni spettanti agli organi rimossi.

In ogni caso, per tale profilo non si ravvisa alcun interesse, posto che l'eventuale fondatezza di tale censura non sarebbe in ogni caso in grado di soddisfare la pretesa azionata e determinare l'annullamento del commissariamento.

11. In ragione di tutto quanto sopra esposto, i ricorsi, come riuniti, vanno respinti.

12. Si ravvisano tuttavia giustificati motivi alla luce della particolarità e complessità della vicenda per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti

- ne dispone la riunione,

- li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2022.