

Publicato il 03/05/2023

N. 07480/2023 REG.PROV.COLL.
N. 02448/2022 REG.RIC.
N. 08475/2022 REG.RIC.
N. 11593/2022 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2448 del 2022, proposto da Pietro Sapia, Stefania Papa, Gennaro Breglia, rappresentati e difesi dall'avvocato Giuseppe Maria Berruti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ordine Nazionale dei Biologi, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Rubinacci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

sul ricorso numero di registro generale 8475 del 2022, proposto da Pietro Sapia, Stefania Papa, Gennaro Breglia, rappresentati e difesi

dall'avvocato Giuseppe Maria Berruti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ordine Nazionale dei Biologi, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Crisostomo Sciacca, Luca Rubinacci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni C. Sciacca in Roma, via di Porta Pinciana n. 6;

Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

sul ricorso numero di registro generale 11593 del 2022, proposto da Pietro Sapia, Stefania Papa, Gennaro Breglia, rappresentati e difesi dall'avvocato Giuseppe Maria Berruti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Maria Berruti in Roma, corso Vittorio Emanuele II 326;

contro

Ordine Nazionale dei Biologi, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Crisostomo Sciacca, Luca Rubinacci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero della Salute, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Ordine dei Biologi della Piemonte Liguria e Valle D'Aosta, Ordine dei Biologi della Lombardia, Ordine dei Biologi del Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige, Ordine dei Biologi dell'Emilia Romagna e Marche, Ordine dei Biologi della Toscana e Umbria, Ordine dei Biologi del Lazio e Abruzzo, Ordine dei Biologi della Campania e Molise, Ordine dei Biologi

della Puglia e Basilicata, Ordine dei Biologi della Calabria, Ordine dei Biologi della Sicilia, Ordine dei Biologi della Sardegna, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 2448 del 2022:

-della delibera del Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Biologi n. 901 del 22/12/2021, recante “individuazione assemblee ai sensi dell'art. 4 del Regolamento per lo svolgimento della prima elezione degli organi degli ordini dei biologi e della federazione nazionale degli ordini dei biologi” e dell'elenco ad essa allegato e di ogni altro atto connesso, preordinato, conseguente e/o prodromico, ancorché non conosciuto con ampia riserva di motivi aggiunti nei termini di legge;

quanto al ricorso n. 8475 del 2022:

per l'annullamento

- della delibera del Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Biologi n. 1034 del 04/07/2022, recante “modifiche al regolamento elettorale” e dell'elenco ad essa allegato;

- del testo del Regolamento elettorale in vigore come risultante per effetto delle modifiche apportate dalla deliberazione impugnata;

- di ogni altro atto connesso, preordinato, conseguente e/o prodromico, ancorché non conosciuto con ampia riserva di motivi aggiunti nei termini di legge;

quanto al ricorso n. 11593 del 2022:

per l'annullamento

-della delibera del Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Biologi n. 1058 del 28 settembre 2022 recante “Sentenza Consiglio di Stato n-. 6771 del 22 agosto 2022. Modifiche al regolamento elettorale”; del Regolamento per lo svolgimento della prima elezione degli organi degli Ordini dei Biologi e della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi (Approvato, in via definitiva, dal Consiglio dell'Ordine nazionale dei biologi nella seduta del 28 settembre 2022 con delibera n. 1058); - - dell'Avviso di convocazione delle assemblee

elettorali quadriennio 2022-2026 per l'elezione dei componenti del consiglio direttivo e del collegio dei revisori pubblicato dal Commissario Straordinario dell'Ordine Dei Biologi della Calabria del 4 ottobre 2022; - dell'Avviso di convocazione di assemblea per l'elezione e la prima costituzione degli organi dell'Ordine dei Biologi della Campania e del Molise, pubblicato dal Commissario Straordinario dell'Ordine Dei Biologi della Campania e del Molise in data 4 ottobre 2022, nonché della determina del Commissario straordinario medesimo n. 6 del 4 ottobre 2022; - dell'Avviso di convocazione delle assemblee elettorali quadriennio 2022-2026 prot. 169/2022 del 28 settembre 2022, pubblicato dal Commissario Straordinario dell'Ordine Dei Biologi dell'Emilia Romagna e della Marche; - dell'Avviso di convocazione delle assemblee elettorali quadriennio 2022-2026 per l'elezione dei componenti del consiglio direttivo e del collegio dei revisori pubblicati dal Commissario Straordinario dell'Ordine Dei Biologi del Lazio, prot. 551/2022 del 4 ottobre 2022; - dell'Avviso di convocazione delle assemblee elettorali quadriennio 2022-2026 per l'elezione dei componenti del consiglio direttivo e del collegio dei revisori pubblicato dal Commissario Straordinario dell'Ordine Dei Biologi della Lombardia; - dell'Avviso di convocazione delle assemblee elettorali quadriennio 2022-2026 per l'elezione dei componenti del consiglio direttivo e del collegio dei revisori pubblicato dal Commissario Straordinario dell'Ordine Dei Biologi del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta prot. 5/4/3 – 2022; - dell'Avviso di convocazione di assemblea per l'elezione e la prima costituzione degli organi dell'Ordine dei Biologi della Puglia e della Basilicata, prot. 131/2022 pubblicato dal Commissario Straordinario dell'Ordine Dei Biologi della Puglia e Basilicata il 4 ottobre 2022, nonché della determina del medesimo Commissario straordinario n. 3 adottata in pari data; - dell'Avviso di convocazione delle assemblee elettorali quadriennio 2022-2026 per l'elezione dei componenti del consiglio direttivo e del collegio dei revisori pubblicato dal Commissario Straordinario dell'Ordine Dei Biologi della Sardegna in data 3 ottobre 2022; - dell'Avviso di convocazione assemblee

elettorali quadriennio 2022-2026 e autenticazione delle liste e singole candidature , prot. 116_2022 pubblicato dal Commissario Straordinario dell'Ordine Dei Biologi della Toscana e dell'Umbria, del 28 settembre 2022; - dell'Avviso di convocazione delle assemblee elettorali quadriennio 2022-2026 per l'elezione dei componenti del consiglio direttivo e del collegio dei revisori pubblicato dal Commissario Straordinario dell'Ordine Dei Biologi del Veneto, del Friuli Venezia Giulia e del Trentino Alto Adige, prot. 387/2022 del 29 settembre 2022; - dell'Avviso di convocazione delle assemblee elettorali quadriennio 2022-2026 per l'elezione dei componenti del consiglio direttivo e del collegio dei revisori pubblicato dal Commissario Straordinario dell'Ordine Dei Biologi della Sicilia, prot. Comm. 716.2022 del 30 settembre 2022; - della nota interpretativa - parere prot. 74716-2022 del 21.9.2022 dell'ONB; - della deliberazione n. 1985 del 5 ottobre 2022 dell'Ordine Nazionale dei Biologi di richiesta di rimozione di due commissari straordinari; - di ogni altro atto connesso, preordinato, conseguente e/o prodromico, ancorché non conosciuto con ampia riserva di motivi aggiunti nei termini di legge.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ordine Nazionale dei Biologi e di Ministero della Salute e di Ordine Nazionale dei Biologi e di Ministero della Salute e di Ordine Nazionale dei Biologi e di Ministero della Salute;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 gennaio 2023 il dott. Gianluca Verico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Gli odierni ricorrenti, che agiscono in proprio quali iscritti all'Albo dei Biologi e nella specifica qualità di componenti del Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Biologi (ONB), hanno proposto dinanzi a questo TAR i

seguenti quattro ricorsi (il primo definito in diverso giudizio, mentre gli altri tre sono oggetto del presente scrutinio) avverso il Regolamento (*rectius* le plurime versioni del Regolamento che si sono susseguite nel tempo) approvato dal Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Biologi per lo svolgimento della prima elezione degli organi degli Ordini dei Biologi e della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi, nonché avverso tutti gli atti connessi in epigrafe indicati.

1.1- In particolare, con il ricorso (distinto al n.r. 9723/2021 e già definito in altro giudizio) avevano impugnato, tra l'altro, la prima versione del Regolamento, approvata con la delibera del Consiglio dell'ONB n. 834 del 22.7.2021, parimenti impugnata, lamentando essenzialmente a) la carenza assoluta di potere del Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Biologi nell'approvazione del Regolamento, attesa la carenza di una norma attributiva di tale potere; b) il contrasto del Regolamento impugnato con la normativa primaria e secondaria, ed in particolare con l'art. 97 della Cost., con il D.Lgs. C.P.S. n. 233/1946, con la L. n. 3/2018, con il D.M. Salute del 15 marzo 2018 e con il D.M. Salute del 23 marzo 2018.

Il ricorso veniva definito con sentenza n. 1492 dell'8.2.2022, che ha in sintesi accolto soltanto il secondo motivo di gravame sul presupposto che l'ONB, sebbene munito del potere di disciplinare le *“modalità operative di svolgimento delle operazioni elettorali”* in virtù del D.M. 15 marzo 2018, sarebbe poi incorso nel vizio di straripamento di potere poiché *“il Regolamento oggetto di gravame avrebbe potuto – rectius dovuto - disciplinare esclusivamente le modalità telematiche e le modalità operative per lo svolgimento delle operazioni elettorali”*, limiti che sarebbero stati superati in quanto *“scorrendo gli articoli che lo compongono, invero, è agevole individuare disposizioni sulla rappresentanza di genere, sul censimento degli iscritti, sulla composizione dei seggi elettorali, in aperta violazione dell'art. 4 della legge n. 3/2018, dell'articolo 2, comma 5, e del D.Lgs CPS 233/1946, oltre che dei predetti DM del Ministero della Salute”*. Per l'effetto dell'accoglimento, è stato disposto *“l'annullamento degli atti impugnati nella parte in cui eccedono i limiti di cui al predetto DM 15 marzo 2018 e*

pongono norme ulteriori rispetto all'indicazione delle mere "modalità telematiche e le modalità operative per lo svolgimento delle operazioni elettorali".

L'anzidetta sentenza di primo grado n. 1492/2022 è stata annullata dal Consiglio di Stato, Sez. III, con sentenza n. 6771/2022, che ha ritenuto inammissibile per difetto d'interesse *ad causam* il ricorso proposto, sul presupposto che la gravata delibera del Consiglio dell'ONB n. 834/2022 non fosse un atto pienamente efficace fino all'adozione con separato provvedimento dell'individuazione delle assemblee, su base provinciale o sovraprovinciale, da cui sono formate le assemblee di ciascun Ordine territoriale.

1.2- Nelle more del processo il Consiglio dell'ONB approvava la delibera del n. 901 del 22.12.2021 avente per l'appunto ad oggetto l'"*individuazione assemblee ai sensi dell'art. 4 del Regolamento per lo svolgimento della prima elezione degli organi degli Ordini dei Biologi e della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi*" corredata del relativo elenco allegato.

Avverso tali atti i ricorrenti hanno proposto il primo ricorso introduttivo dell'odierno giudizio (distinto al n.r. 2448/2022) per dedurre l'invalidità derivata della delibera in quanto adottata sulla base del Regolamento, come parzialmente annullato dalla ridetta sentenza del TAR Lazio n. 1492/2022.

1.3- Con il secondo ricorso (distinto al n.r. 8475/2022) i ricorrenti hanno impugnato l'ulteriore modifica del Regolamento adottata con delibera n. 1034 del 4.7.2022, laddove l'Ente, da un lato, ha inteso indicare gli articoli da ritenersi non investiti dalla predetta sentenza di annullamento n. 1492/2022 e, dall'altro, ha sostanzialmente disposto lo svolgimento delle prossime elezioni con modalità telematica indicando le relative previsioni di dettaglio.

A fondamento del gravame hanno essenzialmente reiterato le precedenti censure, ribadendo anche *"l'arbitrarietà dell'operato del Consiglio dell'ONB che ha strumentalizzato espressamente la normativa, la sentenza pronunciata tra le parti, le comunicazioni intercorse con il Ministero e i due Decreti ministeriali, al sol fine di adottare*

un atto che ancora una volta esula dalle competenze proprie dell'ONB e che rientra nelle prerogative del solo Ministero della Salute".

1.4- Con il terzo ed ultimo ricorso in epigrafe (distinto al n.r. 11593/2022) i ricorrenti hanno impugnato la delibera del Consiglio dell'ONB n. 1058 del 28.09.2022 recante "*Sentenza del Consiglio di Stato n. 6771 del 22 agosto 2022. Modifiche al regolamento elettorale*", nonché il regolamento nel testo nuovamente modificato; gli avvisi di convocazione delle assemblee elettorali per il quadriennio 2022-2026 per l'elezione dei componenti del Consiglio direttivo e del Collegio dei revisori, adottati dai Commissari straordinari nominati per ciascun Ordine territoriale con Decreto del Ministro della Salute 23.3.2018; la nota interpretativa dell'ONB – parere prot. 74716-2022 del 21.9.2022; la deliberazione del Consiglio dell'ONB n. 1985 del 5.10.2022, ad oggetto la richiesta di rimozione di due dei predetti Commissari straordinari.

I ricorrenti, in particolare, con tale ultimo ricorso hanno dedotto i seguenti motivi di diritto:

I. "*Illegittimità della deliberazione n. 1058 e del regolamento elettorale. violazione e falsa applicazione degli artt. 97 cost., 1 e 2, d.lgs. c.p.s. 233/1946 (come modificati dagli artt. 4 e 9, l. 3/2018), art. 4, commi 5 e 7 l. 3/2018, artt. 14 e ss. dpr 221/1950; art. 9 d.m. salute 15 marzo 2018 e art. 3 d.m. salute 23 marzo 2018 – violazione dei principi di segretezza, personalità e libertà del voto – incompetenza relativa - eccesso di potere per sviamento, illogicità manifesta, arbitrarietà e difetto di presupposti*";

II. "*Illegittimità derivata ed autonoma degli atti successivi - violazione e falsa applicazione degli artt. 97 cost., 1 e 2, d.lgs. c.p.s. 233/1946 (come modificati dagli artt. 4 e 9, l. 3/2018), art. 4, commi 5 e 7 l. 3/2018, artt. 14 e ss. dpr 221/1950; art. 9 d.m. salute 15 marzo 2018 e art. 3 d.m. salute 23 marzo 2018*".

Lamentano, essenzialmente, che, sulla scorta di detta illegittima nuova regolamentazione, tutti i Commissari straordinari procedevano alla indizione delle elezioni, le quali, seppure con qualche eccezione (Ordine Campania e Molise e Ordine Puglia e Basilicata), erano previste in forma telematica e da remoto; tutte, inoltre, definivano le procedure per la composizione dei seggi

elettorali, per l'indizione delle elezioni, per la presentazione delle liste e per lo svolgimento delle operazioni di voto e di scrutinio nonché le modalità di conservazione delle schede seppur in assenza di qualsivoglia regolamentazione ministeriale e non in maniera semplicemente aderente alla decretazione e normativa esistente, come invece richiesto dalla legge vigente.

2.- Si è costituito per resistere al ricorso l'Ordine Nazionale dei Biologi, eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo adito in favore della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie ai sensi del d. lgs. cps. 233 del 1946, la carenza di legittimazione all'impugnazione degli atti di indizione delle elezioni indette in Ordini territoriali dei quali i ricorrenti non risultano elettori, l'assenza delle condizioni per l'impugnazione cumulativa degli atti adottati dagli Ordini dei biologi territoriali, la mancata impugnazione di atti presupposti e segnatamente i regolamenti posti a base degli atti di indizione delle elezioni, l'improponibilità per tardività delle censure relative alle disposizioni del Regolamento elettorale in quanto già contenute nel testo approvato con delibera n. 821/2022 e, in ogni caso, in ragione dell'effetto preclusivo conseguente al giudicato formatosi a seguito della sentenza del Consiglio di Stato 1° agosto 2022, n. 6771. Nel merito, ha confutato la fondatezza dei motivi di gravame, insistendo per il rigetto.

3.- Si è costituito il Ministero della Salute che ha eccepito il difetto di legittimazione passiva, posto che la controversia non avrebbe ad oggetto atti adottati dal Ministero.

4.- Con memoria difensiva del 17.12.2022 i ricorrenti, premesso di aver introdotto i rispettivi ricorsi avverso l'esito delle espletate operazioni elettorali dinanzi alla competente Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, così come previsto dal d. lgs. cps. 233 del 1946, hanno ribadito l'interesse alla decisione, salvo precisare che l'unica valutazione che si rimette al Collegio è quella in merito alla dichiarazione di eventuale assorbimento dell'interesse a tutte le domande nel solo ultimo ricorso introdotto (distinto al

n.r. 11593/2022) che contiene gli altri, essendo stato proposto avverso l'ultima versione del Regolamento elettorale approvato dal Consiglio dell'ONB con deliberazione n. 1058 del 28.09.2022, tenuto conto che le precedenti versioni regolamentari non sono state richiamate in nessun regolamento territoriale approvato dai singoli ordini territoriali.

5.- Con nota depositata il 12.01.2023, la difesa dei ricorrenti ha dichiarato la rinuncia a tutti i ricorsi in epigrafe limitatamente al ricorrente dott. Pietro Sapia.

6.- Le parti hanno depositate memorie e documenti in vista della discussione e all'udienza pubblica del 17 gennaio 2023 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1.- Preliminarmente, va disposta la riunione dei tre ricorsi pendenti in epigrafe indicati (distinti ai nn. 2448/2022, 8475/2022 e 11593/2022) per evidenti ragioni di connessione.

Inoltre, sempre in via preliminare, occorre evidenziare che l'anzidetta sentenza del TAR Lazio n. 1492/2022 ha formato oggetto di appello interposto dall'ONB soccombente (in relazione al secondo motivo di gravame riguardante il censurato straripamento della potestà regolamentare in violazione dei limiti stabiliti dalla fonte primaria e secondaria) ed è stata, poi, annullata dal Consiglio di Stato, sez. III, con sentenza n. 6771/2022, che ha ritenuto inammissibile per difetto d'interesse *ad causam* il ricorso proposto; ne consegue, pertanto, che dall'accoglimento dell'appello per l'accertata carenza dell'interesse al ricorso, dunque di una condizione dell'azione rientrante nella più ampia categoria delle c.d. condizioni di decidibilità della causa nel merito, deriva l'annullamento integrale della sentenza di primo grado.

Deve, poi, essere ribadita la giurisdizione del giudice amministrativo adito, in quanto il giudizio non verte sulle elezioni dei Consigli dell'Ordine per le quali vige la giurisdizione domestica delle Commissioni centrali per gli esercenti delle professioni sanitarie, ai sensi dell'art. 2, comma 6, del decreto legislativo

del Capo provvisorio dello Stato (d. lgs. CpS) 13 settembre 1946, n. 233, ratificato dalla legge 17 aprile 1956, n. 561, recante la “*Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse*”, di cui ora si dirà, ma attiene, invece, alla presunta illegittimità del Regolamento elettorale predisposto e approvato dal resistente Consiglio dell'Ordine nazionale dei biologi, atto che evidentemente rientra nella giurisdizione generale di legittimità dell'adito Tribunale amministrativo.

Ancora, in via preliminare, preso atto di quanto richiesto dalla stessa difesa dei ricorrenti con la predetta memoria difensiva del 17.12.2022, con la quale si chiede di valutare l'eventuale assorbimento dell'interesse a tutte le domande nel solo ultimo ricorso introdotto (distinto al n.r. 11593/2022), il Collegio ritiene di disporre in conformità e, per l'effetto, dichiara l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse dei primi due ricorsi (distinti ai nn. 2448/2022 e 8475/2022), e la sussistenza dell'interesse alla decisione soltanto in ordine all'ultimo ricorso, come detto distinto al n.r. 11593/2022.

A quest'ultimo riguardo, si dà atto, altresì, della rinuncia notificata l'11.01.2023 dal solo dott. Pietro Sapia, in relazione a tutti i ricorsi in epigrafe; pertanto, tenuto conto della tardività della rinuncia rispetto al termine previsto dall'art. 84, comma 3, del c.p.a. (l'udienza pubblica era fissata al 17.01.2023), si ritiene, ciò nondimeno, che tale dichiarazione possa essere apprezzata quale fatto univoco dal quale desumere la sopravvenuta carenza d'interesse alla decisione della causa, fermo restando il perdurante interesse degli altri ricorrenti, dott. Papa e dott. Breglia, con riferimento all'ultimo ricorso n.r. 11593/2022.

2.- Ciò posto, per ragioni di economia processuale si ritiene di prescindere dalle ulteriori eccezioni di rito, in quanto il ricorso distinto al n.r. 11593/2022 è infondato nel merito e va, pertanto, respinto.

Invero, il gravame in esame e, del resto, anche i ricorsi precedenti, muovono sostanzialmente dai medesimi profili di illegittimità, riguardanti in estrema sintesi a) l'asserita mancanza di una norma attributiva del potere all'ONB di adottare il Regolamento – in questa sede ripetutamente impugnato nelle sue

diverse versioni approvate - relativo alla disciplina delle operazioni di voto per la prima elezione degli organi degli Ordini territoriali dei biologi, soprattutto in ragione della mancata adozione del regolamento ministeriale attuativo previsto dall'art. 4, comma 5, della legge n. 3/2018; *b*) il superamento, in ogni caso, dei limiti previsti dalla fonte primaria e secondaria, che ora ci si appresta ad illustrare.

2.1- Ebbene, ai fini di un corretto inquadramento della vicenda concreta, appare di fondamentale importanza ricostruire logicamente il frastagliato quadro normativo di riferimento, di rango primario e secondario.

L'art. 4 della legge delega 11 gennaio 2018, n. 3 (c.d. legge Lorenzin), rubricato "*Riordino della disciplina degli Ordini delle professioni sanitarie*", nel riformulare interamente i capi I, II e III del richiamato d. lgs. CpS 13 settembre 1946, n. 233, recante la "*Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse*", riconduce formalmente la professione dei biologi nell'alveo delle professioni sanitarie, così assoggettandola alla relativa disciplina, e l'art. 9 della legge delega *de qua* prevede, in chiave innovativa, che l'Ordine dei biologi, sino ad allora costituito solo a livello nazionale per effetto della legge n. 396/67, debba essere articolato, al pari degli altri Ordini, anche a livello territoriale.

L'assenza di una precedente articolazione territoriale dell'Ordine dei Biologi ha imposto, conseguentemente, anche l'esigenza di stabilire le modalità per lo svolgimento della prima elezione degli organi degli Ordini territoriali neoistituiti: al riguardo, il menzionato art. 9, comma 3, demanda ad un successivo decreto del Ministro della Salute sia l'adozione degli "*atti necessari all'articolazione territoriale dell'Ordine dei biologi*" sia la "*nomina [de]i commissari straordinari per l'indizione delle elezioni secondo le modalità previste dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, ratificato dalla legge 17 aprile 1956, n. 561, in quanto applicabile*", con la precisazione, con riferimento al vigente Ordine nazionale, che "*Il Consiglio dell'Ordine nazionale dei biologi in essere alla data di entrata in vigore della presente legge resta in carica fino alla fine del proprio*

mandato con le competenze ad esso attribuite dalla legislazione vigente; il rinnovo avviene con le modalità previste dalle disposizioni legislative vigenti al momento delle elezioni e dai relativi provvedimenti attuativi”.

Tale previsione di rango primario è stata attuata con il decreto del Ministro della Salute 23/03/2018, recante l’*” Ordinamento della professione di biologo”*, che, all’art. 2, ha nominato i Commissari straordinari e, all’art. 3, rubricato *“Elezioni”*, ha previsto che i suddetti commissari straordinari *“due mesi prima della scadenza naturale del Consiglio dell'Ordine nazionale dei biologi in essere alla data di entrata in vigore della legge n. 3 del 2018, indicano le elezioni per la prima costituzione degli organi degli Ordini dei biologi di cui all'art. 1, secondo le modalità individuate con il decreto del Ministro della salute di cui all'art. 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233 del 1946, e successive modificazioni”*.

La puntuale individuazione del decreto ministeriale cui fa riferimento l’art. 2 del d. lgs. CpS n. 233/1946 da ultimo evocato costituisce un aspetto centrale dell’odierna controversia.

Tale norma primaria, infatti, come riformulata dal predetto art. 4, comma 1, della legge n. 3/2018, enumera gli organi che compongono gli Ordini delle professioni sanitarie nonché, per quanto qui maggiormente rileva, delinea una sommaria disciplina riguardante l’elezione degli stessi. Per la regolazione degli aspetti di maggior dettaglio, invece, il predetto art. 2, comma 5, del d. lgs. CpS n. 233/1946, opera, come si è detto, un rinvio alla fonte secondaria, in particolare disponendo che *“con decreto del Ministro della salute, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono definite le procedure per la composizione dei seggi elettorali in modo tale da garantire la terzietà di chi ne fa parte, le procedure per l’indizione delle elezioni, per la presentazione delle liste e per lo svolgimento delle operazioni di voto e di scrutinio nonché le modalità di conservazione delle schede, prevedendo la possibilità per gli Ordini di stabilire che le votazioni abbiano luogo con modalità telematiche”*.

Ebbene, detta previsione - contrariamente a quanto eccepito dai ricorrenti - è stata attuata con il decreto del Ministro della Salute 15/03/2018, tenuto conto

di quanto emerge espressamente dalla premessa del decreto (*“Ritenuto, pertanto, di dover dare attuazione all'articolo 2, comma 5, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, come modificato dalla legge 11 gennaio 2018, n. 3”*). In particolare, detto D.M. 15/03/2018, recante le *“Procedure elettorali per il rinnovo degli organi delle professioni sanitarie”*, contiene una disciplina di dettaglio riguardante, tra l'altro, l'indizione delle elezioni e le modalità di svolgimento delle operazioni elettorali, anche in modalità telematica, ma soprattutto prevede, all'art. 9, che *“Le Federazioni nazionali: possono adottare uno specifico regolamento per disciplinare le modalità operative per lo svolgimento delle operazioni elettorali. Il regolamento adottato è trasmesso al Ministero della salute”*.

Alla luce di quest'ultima disposizione, pertanto, non pare dubitabile che l'Ordine Nazionale dei Biologi – pacificamente assimilabile alla Federazione nazionale anche alla stregua di quanto poi stabilito dal DM 9.9.2022 che ha espressamente disposto il mutamento della denominazione formale dell'ONB in *“Federazione nazionale dei biologi”* – fosse munito del potere di adottare il gravato Regolamento *“per disciplinare le modalità operative per lo svolgimento delle operazioni elettorali”*, in questa sede ripetutamente impugnato nelle sue plurime versioni.

2.2- In questo quadro, tuttavia, va richiamato anche l'art. 4, comma 5, della legge n. 3/2018, che rappresenta la fonte dei principali dubbi interpretativi posti alla base dell'odierna controversia, in quanto tale previsione, per *“l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo”*, rinvia ad ulteriori regolamenti ministeriali i quali, tuttavia, risultano allo stato ancora non emanati, disponendo in particolare che *“si provvede entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, mediante uno o più regolamenti adottati con decreto del Ministro della salute ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere delle Federazioni nazionali interessate, da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta”*.

La norma in esame pone, in particolare, un problema di coordinamento con le disposizioni sinora esaminate in materia di procedure elettorali degli organi degli Ordini, laddove rinvia a regolamenti ministeriali - ancora non emanati - che dovranno disciplinare, tra l'altro, *“a) le norme relative all'elezione, con metodo democratico, degli organi, ivi comprese le commissioni di albo, il regime delle incompatibilità e, fermo restando quanto disposto dagli articoli 2, comma 8, secondo periodo, e 8, comma 6, secondo periodo, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, come sostituiti dal comma 1 del presente articolo, il limite dei mandati degli organi degli Ordini e delle relative Federazioni nazionali (...)”*.

In altri termini, considerato che tali regolamenti – non emanati – contemplati dal citato comma 5 dell'art. 4 della legge n. 3/2018 dovrebbero disciplinare, tra l'altro, *“le norme relative all'elezione, con metodo democratico, degli organi”*, occorre comprendere quale sia l'implicazione applicativa della mancata attuazione di tale norma primaria, tenuto conto che, invece, il DM 15/03/2018, attuativo del comma 1 dell'art. 4 della medesima legge (che ha riformulato l'art. 2, comma 5, del d. lgs. CpS n. 233/1946) sembra riguardare essenzialmente lo stesso oggetto, ovvero la disciplina relativa alle procedure elettorali per il rinnovo degli organi delle professioni sanitarie.

Ebbene, ritiene il Collegio che questa apparente antinomia debba essere risolta alla stregua di una interpretazione sistematica delle disposizioni normative in esame, di modo che il comma 5 dell'art. 4 – rimasto inattuato – si configuri rispetto al comma 1 dell'art. 4 – poi attuato con il DM 15/03/2018 - in un rapporto di *genus a species*.

Si perviene a detto approdo interpretativo alla luce di una disamina integrale del ridetto comma 5, che demanda alla fonte secondaria l'*“attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo”*, disponendo che tali regolamenti dovranno disciplinare non soltanto il generico profilo, qui di interesse, *“[del]le norme relative all'elezione, con metodo democratico, degli organi”*, ma anche numerosi altri aspetti, quali *b) i criteri e le modalità per l'applicazione di atti sostitutivi o per lo scioglimento degli Ordini; c) la tenuta degli albi, le iscrizioni e le cancellazioni dagli albi*

stessi; d) la riscossione ed erogazione dei contributi, la gestione amministrativa e contabile degli Ordini e delle Federazioni; e) l'istituzione delle assemblee dei presidenti di albo con funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività istituzionali a questi affidate; f) le sanzioni, opportunamente graduate, ed i procedimenti disciplinari, i ricorsi e la procedura dinanzi alla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie”.

Per converso, il comma 1 dell'art. 4 della legge n. 3/2018, novellando l'art. 2, comma 5, del d. lgs. CpS n. 233/1946, demanda alla fonte secondaria, segnatamente ad un decreto del Ministro della salute - nella specie costituito dall'adottato DM 15/03/2018 - la definizione di profili specifici inerenti all'elezione degli organi, segnatamente *“le procedure per la composizione dei seggi elettorali in modo tale da garantire la terzietà di chi ne fa parte, le procedure per l'indizione delle elezioni, per la presentazione delle liste e per lo svolgimento delle operazioni di voto e di scrutinio nonché le modalità di conservazione delle schede, prevedendo la possibilità per gli Ordini di stabilire che le votazioni abbiano luogo con modalità telematiche”.*

Ne consegue, in ultima analisi, che la procedura di elezione degli organi degli Ordini professionali deve ritenersi così disciplinata:

- dalla fonte primaria, in particolare dall'art. 2 comma 5, del d. lgs. CpS n. 233/1946, come novellato dall'art. 1, comma 4;
- dalla fonte secondaria, in particolare dal DM 15/03/2018;
- dal Regolamento predisposto e approvato dallo stesso Consiglio dell'ONB, con specifico riferimento alle *“modalità operative per lo svolgimento delle operazioni elettorali”*, sulla scorta del potere attribuitogli dal ridetto art. 9 del DM 15/03/2018.

Tale conclusione, del resto, è stata condivisibilmente avallata anche dal Ministero della Salute, il quale con la nota DGPROF 36897 del 15/07/2021, in riscontro alla suddetta richiesta di parere formulata dall'ONB, ha confermato la titolarità, in capo al Consiglio nazionale, del potere di adottare un regolamento per disciplinare lo svolgimento delle operazioni elettorali, sebbene *“nei limiti e alle condizioni di quanto stabilito dal sopra citato DM 15 marzo 2018”.*

Né può assumere rilievo contrario quanto dedotto dai ricorrenti, secondo cui il DM 15/03/2018 recherebbe la disciplina in relazione alle procedure elettorali “*per il rinnovo*” degli organi delle professioni sanitarie, di modo che non potrebbe applicarsi alla vicenda in esame in ragione della mancanza di un regolamento ministeriale inerente allo svolgimento delle elezioni “*di prima costituzione*” dell’Ordine dei Biologi.

Secondo questa prospettazione difensiva, in altri termini, si vorrebbe sostenere che l’unico decreto ministeriale idoneo ad assurgere a fonte normativa, di rango secondario, del potere regolamentare dell’ONB, in ordine alle elezioni “di prima costituzione”, sia proprio il decreto ministeriale di cui al richiamato art. 4, comma 5, della legge n. 3/2018, ancora non emanato.

Ebbene, la dedotta distinzione tra “rinnovo” e “prima costituzione” è destituita di ogni fondamento, anche considerato che il menzionato comma 5 dell’art. 4 discorre genericamente, come si è già detto, di “*norme relative all’elezione, con metodo democratico, degli organi*”, ma in nessuna parte contiene un riferimento specifico alla disciplina delle elezioni “di prima costituzione” degli organi.

Per contro, l’art. 3 del DM 23/03/2018 - che con specifico riguardo alla professione dei Biologi ha istituito, come si è visto, i rispettivi Ordini territoriali in attuazione dell’art. 9 della legge n. 3/2018 – dispone che i commissari straordinari, due mesi prima della scadenza naturale del Consiglio dell’Ordine nazionale dei biologi in essere alla data di entrata in vigore della legge n. 3/2018, indicano le elezioni per la prima costituzione degli organi degli Ordini dei biologi di cui all’art. 1, “*secondo le modalità individuate con il decreto del Ministro della salute di cui all’art. 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233 del 1946, e successive modificazioni*”, vale a dire secondo le modalità individuate proprio dal DM 15/03/2018 e, “a cascata”, dal Regolamento approvato dall’ONB in virtù dell’art. 9 del medesimo DM 15/03/2018.

2.3- In definitiva, dalle considerazioni che precedono non sembra che possa ravvisarsi la denunciata “esautorazione” delle prerogative ministeriali, peraltro

negata dallo stesso Ministero con la nota innanzi citata, dovendo ribadirsi che il fondamento normativo del potere regolamentare dell'ONB - oggetto del presente scrutinio - debba essere individuato nell'art. 9, comma 1, del DM 15/03/2018.

Del pari, va recisamente respinta l'asserita "esautorazione" delle prerogative dei singoli Ordini territoriali, e per essi - siccome ancora non costituiti - dei commissari straordinari, trattandosi di un organo transitorio munito di poteri rigorosamente predeterminati dal decreto ministeriale, tra i quali non è ricompreso quello di determinare autonomamente le modalità di svolgimento delle elezioni, per contro demandate alla fonte secondaria sopra indicata.

In conclusione, il primo profilo di doglianza, riguardante l'asserita mancanza di una fonte normativa attributiva del potere all'ONB di approvare un regolamento in questa materia, deve essere respinto (conclusione, questa, cui era pervenuta anche la prefata sentenza di questo TAR n. 1492/2022).

3.- Tanto chiarito in merito alla sussistenza del potere, in capo al resistente Consiglio dell'ONB, di adottare l'impugnato Regolamento per disciplinare lo svolgimento della prima elezione degli organi degli Ordini territoriali dei Biologi, occorre a questo punto esaminare il secondo profilo di censura, relativo all'asserito contrasto del Regolamento rispetto alle norme di rango primario - in particolare l'art. 2 del d. lgs. CpS n. 233/1946 (rubricato "Organismi") come riformulato dal comma 1 dell'art. 4 della legge n. 3/2018 - e secondario, segnatamente i due richiamati decreti ministeriali 15/03/2018 e 23/03/2018.

Ebbene, ritiene il Collegio che non può essere condivisa la prospettiva da cui sembrano muovere i ricorrenti, in virtù della quale il Regolamento adottato dall'ONB non potrebbe comunque disciplinare alcun aspetto ulteriore rispetto a quanto previsto dalla fonte secondaria.

Al contrario, invece, la *ratio* del potere regolamentare delle Federazioni nazionali, previsto dal ridetto art. 9 del DM 15/03/2018, risiede proprio nell'esigenza di demandare ai Consigli nazionali dei rispettivi Ordini delle

professioni sanitarie – dunque al Consiglio nazionale dell’Ordine dei Biologi per quanto qui di interesse - la potestà di emanare una disciplina di maggior dettaglio in ordine alle modalità operative di svolgimento delle operazioni elettorali, vale a dire previsioni ulteriori ed integrative rispetto a quelle contenute nella fonte regolamentare, sebbene evidentemente non in distonia né con essa né con la normativa primaria.

Nel caso di specie, del resto, mancando ancora del tutto gli Ordini territoriali, non poteva che essere l’Ordine nazionale l’organo deputato a predisporre ed approvare un Regolamento per disciplinare puntualmente le modalità operative della procedura elettorale, onde specificare le prescrizioni di rango primario e secondario con le opportune previsioni di dettaglio.

In questa diversa ottica, dalla disamina delle singole disposizioni del gravato Regolamento, nella sua ultima versione approvata con delibera del Consiglio dell’ONB n. 1058 del 28.09.2022, non è riscontrabile alcun contrasto con le previsioni di rango primario e secondario più volte richiamate, considerato che, ad un’attenta lettura, il Regolamento elettorale qui impugnato si pone – come correttamente osservato dalla difesa del Consiglio Nazionale - in un rapporto di continenza con il DM 15.03.2018, nel senso che “contiene” le previsioni della fonte secondaria, aggiungendo ulteriori disposizioni appunto inscrivibili nell’alveo delle *“modalità operative per lo svolgimento delle operazioni elettorali”* .

In particolare, con specifico riferimento alla censurata previsione regolamentare dell’indizione del voto “da remoto”, occorre rammentare che l’art. 1, comma 4, del DM 15/03/2018 dispone che *“ciascun Ordine può stabilire con propria delibera che le votazioni si svolgano con modalità telematiche, individuandone le procedure operative, che saranno validate dalla Federazione”*.

Ebbene, i ricorrenti lamentano che la modalità “da remoto” prevista dal Regolamento confliggerebbe con l’anzidetta prescrizione normativa, prospettando una singolare distinzione tra modalità telematica *“ma presso il seggio elettorale designato”* - che sarebbe, in tesi, conforme al decreto ministeriale -

e modalità telematica “da remoto”, che invece sarebbe distonica rispetto a quanto stabilito dalla fonte secondaria.

La doglianza non può essere condivisa.

Difatti, sotto un primo profilo, va osservato che l’assunto difensivo che esclude la modalità “da remoto” dalla categoria delle procedure “con modalità telematica” appare priva di fondamento normativo e, in ogni caso, si pone apertamente in contrasto con il dettato normativo di cui all’art. 31-*bis* del decreto-legge n. 137/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 176/2020, che al comma 2 prevede che *“Il rinnovo degli organi collegiali degli ordini e dei collegi professionali, nazionali e territoriali, può avvenire, in tutto o in parte, secondo modalità telematiche, nel rispetto dei principi di segretezza e libertà nella partecipazione al voto”* e, al comma 3, soggiunge chiaramente, fugando ogni possibile dubbio, che *“Il consiglio nazionale dell’ordine o del collegio stabilisce, con proprio regolamento da adottare, secondo le norme previste dai rispettivi ordinamenti, entro sessanta giorni a far data dal 9 novembre 2020, le modalità di espressione del voto a distanza e le procedure di insediamento degli organi”*.

Come puntualmente eccepito dall’ONB resistente, la norma si rivolge certamente a tutti gli Ordini professionali, ivi compreso quello dei Biologi, e ciò giustifica la previsione del Regolamento che contempla la possibilità che la votazione venga svolta con la modalità telematica a distanza, ossia “da remoto”.

Peraltro, la motivazione della gravata delibera di approvazione del Regolamento appare, sul punto, anche immune da vizi di irragionevolezza o illogicità, laddove evidenzia che tale modalità di voto risulta conforme al principio della piena accessibilità, in quanto consente di esprimere il voto anche agli aventi diritto che, per l’eccessiva distanza o altre ragioni, non possono recarsi presso il seggio nei giorni prescritti.

Inoltre, sotto altro profilo, va evidenziato che il paventato rischio di violazione dei principi di personalità e segretezza, per il solo fatto che i Commissari straordinari abbiano poi, in concreto, optato per la modalità di voto da

remoto, è stata prospettata dai ricorrenti soltanto in via astratta senza allegare alcun elemento concreto, dovendo per contro osservarsi che, soprattutto a seguito dell'avvio dell'emergenza pandemica, la modalità del voto "a distanza" è stata notoriamente adottata in una pluralità di ambiti nonché da una molteplicità di ordini professionali per il rinnovo dei rispettivi organi rappresentativi, come opportunamente documentato dall'ONB resistente (cfr. all. 25 memoria del 25.10.2022).

In conclusione, alla luce delle suesposte considerazioni, ritiene il Collegio che il Regolamento elettorale adottato, nella sua ultima versione approvata dal Consiglio dell'ONB con l'impugnata deliberazione n. 1058 del 28.09.2022, sia conforme anche al DM 15/03/2018, in quanto si limita a disciplinare ulteriori "modalità operative" necessarie per lo svolgimento delle operazioni elettorali, che non appaiono in distonia con la normativa primaria e secondaria innanzi descritta.

Ne consegue che anche il secondo profilo di censura deve essere respinto.

Pertanto, gli ulteriori profili di doglianza da esso dipendenti vanno dichiarati assorbiti.

4.- Quanto alle spese di lite, si ritiene che la peculiarità della vicenda e la complessità del quadro normativo di riferimento ne giustifichi la compensazione integrale tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta Bis), definitivamente pronunciando, così decide:

- riunisce i ricorsi in epigrafe;
- dichiara l'improcedibilità dei ricorsi distinti ai nn. 2448/2022 e 8475/2022 per sopravvenuta carenza di interesse di tutti i ricorrenti;
- dichiara l'improcedibilità del ricorso distinto al n. 11593/2022 per sopravvenuta carenza di interesse del solo ricorrente dott. Pietro SAPIA;
- respinge il ricorso distinto al n. 11593/2022 con riguardo agli altri ricorrenti dott. Stefania PAPA e dott. Gennaro BREGLIA;

- spese compensate.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 17 gennaio 2023 e 28 febbraio 2023, con l'intervento dei magistrati:

Floriana Rizzetto, Presidente

Enrico Mattei, Consigliere

Gianluca Verico, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Gianluca Verico

IL PRESIDENTE

Floriana Rizzetto

IL SEGRETARIO