



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 11632 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Antonino Castagna, Claudia Dello Iacovo, Franco Scicchitano, Graziella Bertoldi, Marina Giuseppina Margherita Garizio, Marianna Greco, Laura Fossi, Luciano Cavedoni, rappresentati e difesi dall'avvocato Paolo Starvaggi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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;

Pietro Miraglia, non costituito in giudizio;

nei confronti

Vincenzo D'Anna, Alberto Spanò, rappresentati e difesi dagli avvocati Riccardo Arbib, Giovanni Crisostomo Sciacca, 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;

Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi - Fnob -, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Abbamonte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via degli Avignonesi n. 5;

e con l'intervento di

ad opponendum:

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

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

quanto al ricorso introduttivo:

- del Decreto Ministeriale n. 8117 del 10 agosto 2023 mediante cui il Ministro della Salute ha disposto lo scioglimento e il contestuale commissariamento del Comitato Centrale della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi;
- della relativa istruttoria ed ogni atto presupposto e conseguente;

quanto ai primi Motivi Aggiunti:

- del Decreto Ministeriale n. 8117 del 10 agosto 2023 mediante cui il Ministro della Salute ha disposto lo scioglimento e il contestuale commissariamento del Comitato Centrale della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi, nella parte in cui viene violato l'art. 7 comma 20 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, ratificato dalla legge 17 aprile 1956, n. 561;
- dell'Avviso di convocazione assemblea elettorale per l'elezione dei componenti del Comitato Centrale della FNOB, pubblicato in data 8 settembre 2023, sul sito della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi;
- della comunicazione, pervenuta in data 28 settembre 2023, mediante cui i Presidenti degli Ordini Regionali dei Biologi sono stati avvisati dell'avvio della

procedura elettorale del 7 ottobre 2023, affidata alla società Multicast S.r.l.;

- della costituzione del seggio elettorale per il 7, 8 e 9 ottobre;
- della relativa istruttoria ed ogni atto presupposto e susseguente;

quanto ai secondi Motivi Aggiunti:

- della nota prot. n. 9510 del 6 ottobre 2023 mediante cui la Commissione Straordinaria ha comunicato il *link* di accesso alla riunione con i Commissari Straordinari per la costituzione del seggio elettorale per la prima convocazione del 7 ottobre p.v. alle ore 10.00 per procedere con l'insediamento dello stesso;
- dell'esito dell'elezione dei componenti del Comitato Centrale della FNOB pubblicato in data 9 ottobre 2023;
- della relativa istruttoria ed ogni atto presupposto e susseguente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della Salute e di Vincenzo D'Anna e di Alberto Spanò e di Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi - Fnob -;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2025 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 e DIRITTO

1.- Con ricorso notificato in data 25.08.2023 e ritualmente depositato, i ricorrenti in epigrafe indicati – premesso di essere stati eletti come componenti del Comitato Centrale della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi (FNOB) a seguito delle elezioni dell'11.03.2023 - hanno impugnato il decreto ministeriale n. 8117 del 10.08.2023 con il quale il Ministro della Salute ha disposto lo scioglimento ed il contestuale commissariamento del predetto Comitato Centrale della FNOB ai sensi dell'art. 8, comma 20, del d. lgs. C.p.S. 13 settembre 1946, n. 233, tenuto conto

“del permanere delle criticità che impediscono il regolare funzionamento amministrativo della FNOB”.

Il gravame è affidato ai seguenti motivi di censura:

I. *“Violazione dell’art. 7 della legge n. 241/1990 - difetto di istruttoria e mancato avvio del procedimento amministrativo; eccesso di potere per la palese erronea valutazione dei presupposti di fatto e di diritto esistenti al momento dell’adozione del decreto ministeriale gravato”*, in quanto il Ministero vigilante avrebbe illegittimamente omesso di comunicare ai ricorrenti l’avvio del procedimento poi esitato con lo scioglimento del Comitato Centrale con contestuale nomina, in suo luogo, di una Commissione straordinaria, incaricata fra l’altro di indire le elezioni per l’insediamento di un nuovo Comitato Centrale. Tale omissione avrebbe pertanto frustrato le garanzie partecipative degli interessati;

II. *“Violazione dell’art. 3 comma 1 e comma 4 della legge n. 241/1990 assenza di motivazione alla base del decreto ministeriale emesso”*, poiché il d.m. di scioglimento e commissariamento non sarebbe adeguatamente motivato in ordine all’asserita rilevata impossibilità del Comitato Centrale di funzionare regolarmente. Si è costituito in resistenza il Ministero della Salute.

Si sono costituiti in resistenza anche i controinteressati in epigrafe indicati, eccependo preliminarmente l’inammissibilità del gravame per omessa notifica del ricorso alla Commissione straordinaria, al Direttore generale della FNOB ed ai componenti del disciolto Comitato Centrale rimasti estranei al ricorso.

Ha spiegato atto di intervento *ad opponendum* l’Ordine dei Biologi della Campania e del Molise.

In estrema sintesi, a confutazione della tesi difensiva dei ricorrenti viene evidenziato come l’impossibilità del Comitato centrale di funzionare regolarmente, come rilevato dal Ministero vigilante, costituisca una circostanza di fatto oggettiva e riconosciuta dai ricorrenti medesimi, a nulla rilevando, ai fini in esame, a chi sia imputabile tale stato di paralisi.

Nelle more del giudizio, a seguito del deposito di ulteriori memorie e documenti, i

ricorrenti hanno proposto un primo atto di motivi aggiunti, notificato il 3.10.2023 e ritualmente depositato, estendendo l'impugnazione anche agli atti del procedimento di indizione delle elezioni in epigrafe indicati.

Con un secondo ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 11.10.2023 e ritualmente depositato, i ricorrenti hanno impugnato gli ulteriori atti del procedimento elettorale in epigrafe indicati.

A seguito di un ulteriore deposito di memorie e documenti, con ordinanza cautelare n. 7083 del 25.10.2023 è stata disposta la ravvicinata fissazione dell'udienza pubblica per la trattazione nel merito del giudizio ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a.

Con successiva ordinanza n. 19388 del 21.12.2023 il Collegio ha sospeso il giudizio ai sensi degli artt. 10 e 79 c.p.a. in virtù della proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione da parte della Federazione Nazionale resistente.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con ordinanza n. 160/2024 pubblicata l'8.7.2024 e depositata nell'odierno giudizio il 7.8.2024, hanno concluso nel senso che la giurisdizione del giudice amministrativo è limitata al vaglio di legittimità del d.m. n. 8117/2023 con il quale il Ministero della Salute ha disposto lo scioglimento ed il contestuale commissariamento del Comitato Centrale della FNOB, nonché della relativa istruttoria e degli atti presupposti e conseguenti. Resta invece sottratta al TAR la giurisdizione sulla validità degli atti concernenti le operazioni relative all'elezione del Comitato Centrale della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi, perché essa appartiene alla Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie (CCEPS) ex art. 17 del D.Lgs.CpS. n. 233/1946.

All'udienza pubblica del 13.11.2024, fissata d'ufficio, è comparso soltanto il difensore dell'Ordine dei Biologi della Campania e del Molise, intervenuto *ad opponendum*, il quale ha eccepito l'estinzione del giudizio per mancata presentazione tempestiva – da parte del ricorrente - dell'istanza di fissazione di udienza “*entro novanta giorni dalla comunicazione dell'atto che fa venir meno la*

causa della sospensione” ai sensi e per gli effetti dell’art. 80 c.p.a., invocando a sostegno di tale assunto difensivo la recente sentenza dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 4/2024.

Con ordinanza collegiale n. 20552 del 19.11.2024 è stato assegnato ai ricorrenti un termine per presentare eventuali controdeduzioni difensive.

Con memoria depositata il 27.12.2024, la difesa dei ricorrenti ha dedotto che l’atto che, nella specie, ha fatto venir meno la causa della sospensione è rappresentato dalla prefata ordinanza n. 160/2024 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, notificata al difensore dei ricorrenti a mezzo PEC in data 8.7.2024, con la conseguenza che è da tale data che deve decorrere il termine di novanta giorni per l’istanza di fissazione udienza in prosecuzione ai sensi e per gli effetti dell’art. 80 c.p.a. Pertanto, considerata l’applicazione del regime della “sospensione feriale”, il termine per il deposito di detta istanza va individuato nel giorno 6.11.2024, di modo che la memoria depositata in giudizio l’11.10.2024, nell’interesse dei ricorrenti, non poteva che intendersi inequivocabilmente come manifestazione di interesse al ricorso *“e non avendo ragione di chiedere la fissazione dell’udienza che risultava già fissata [d’ufficio]”*.

Per contro, il difensore dell’Ordine dei Biologi della Campania e del Molise ha depositato in data 7.1.2025 memoria di replica, insistendo per l’accoglimento dell’eccezione di estinzione del giudizio.

All’udienza pubblica del 29 gennaio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

2.- Preliminarmente, il Collegio prende atto dell’ordinanza n. 160/2024 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la quale il Supremo Consesso ha così deciso il regolamento preventivo di giurisdizione proposto dalla FNOB resistente:

“- Dichiarare la giurisdizione del giudice amministrativo in relazione all’impugnazione del decreto del Ministero della Sanità n. 8117 del 10 agosto 2023.

- Dichiarare la giurisdizione della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie in relazione all’impugnazione proposta dagli odierni

controricorrenti dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio in relazione agli atti concernenti il procedimento relativo all'elezione dei componenti del Comitato Centrale della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi”.

In questo quadro appare sufficiente richiamare il costante principio secondo cui *“poiché lo strumento del conflitto è diretto a determinare in modo vincolante fra le parti la giurisdizione, il potere di regolare la giurisdizione si esercita da parte delle Sezioni unite con riferimento a tutta la controversia, vertente sui giudizi riuniti e sulle domande cumulate innanzi al giudice di merito, giacché sussiste l'esigenza di assicurare che la questione di giurisdizione sia risolta una volta per tutte sull'intera controversia”* (Cassazione civile sez. un., 16/02/2024, n.4242).

Dalla pronuncia del Giudice della giurisdizione consegue, pertanto, che il primo e il secondo ricorso per motivi aggiunti, con i quali sono stati impugnati gli atti del procedimento elettorale, sono inammissibili per difetto di giurisdizione, rientrando tale controversia nella giurisdizione della Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie (CCEPS) ex art. 17 del D.Lgs.CpS. n. 233/1946.

L'oggetto dell'odierno giudizio resta quindi limitato allo scrutinio delle censure proposte avverso il decreto ministeriale di scioglimento e commissariamento del Comitato Centrale della FNOB.

3.- Ciò posto, ritiene il Collegio di prescindere dalle eccezioni di rito e dall'eccezione di estinzione del giudizio sollevata dal difensore dell'Ordine dei Biologi della Campania e del Molise poiché il ricorso introduttivo è infondato nel merito e va, pertanto, respinto.

Ai fini di un corretto inquadramento della vicenda concreta, si rende opportuno delineare sinteticamente la cornice normativa di riferimento.

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 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.

A norma del prefato art. 4 della legge n. 3/2018 gli Ordini e le relative Federazioni nazionali *"sono enti pubblici non economici e agiscono quali organi sussidiari dello Stato al fine di tutelare gli interessi pubblici, garantiti dall'ordinamento, connessi all'esercizio professionale"* e *"sono dotati di autonomia patrimoniale, finanziaria, regolamentare e disciplinare e sottoposti alla vigilanza del Ministero della salute; sono finanziati esclusivamente con i contributi degli iscritti, senza oneri per la finanza pubblica"*.

Al riguardo, questa Sezione ha già affermato che *"le finalità perseguite dall'Ente non sono indifferenti per quanto riguarda l'ordinamento generale: si tratta di compiti e funzioni che devono essere necessariamente perseguite perché è interesse di tutti che i professionisti siano e restino iscritti in quanto possiedano i requisiti a ciò prescritti, che l'ente che li raggruppa e disciplina sia in grado di effettuare i controlli, etc. In altri termini, il "mandato" non è limitato all'interesse (meramente corporativo) di tutelare la "dignità" della professione e gli interessi della categoria di natura socio-economica (tradizionalmente legato alle tariffe professionali): questa è solo una faccia della medaglia, l'altra è nella tutela dell'interesse pubblico alla qualità personali e delle prestazioni, alla certezza delle qualifiche, alla sicurezza delle condizioni di lavoro, etc. affinché gli utenti possano confidare nel corretto svolgimento dell'attività professionale"* (T.A.R. Lazio, Roma, sez. V bis, nn. 17468/2022 e 2471/2023).

Ora, la Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi, sottoposta alla vigilanza del Ministero della Salute, è costituita dai seguenti organi:

- Consiglio Nazionale, composto dai Presidenti degli Ordini territoriali, i quali ne

fanno parte di diritto dal momento della loro elezione sino alla nomina dei successori;

- Comitato Centrale, composto da 15 componenti eletti dai Presidenti degli Ordini Regionali, tra i quali vengono individuati Presidente, Vice Presidente e Tesoriere;
- Collegio dei Revisori, composto da tre membri eletti dai Presidenti degli Ordini Regionali, dei quali uno supplente, e da un Presidente esterno scelto tra professionisti qualificati.

Con precipuo riferimento al Comitato Centrale, qui di interesse, l'art. 8, comma 20, del citato d. lgs. C.p.S. n. 233 del 1946 dispone che *“I Comitati centrali e le commissioni di albo sono sciolti quando non siano in grado di funzionare regolarmente o qualora si configurino gravi violazioni della normativa vigente. Lo scioglimento è disposto con decreto del Ministro della salute. Con lo stesso decreto è nominata una commissione straordinaria di cinque componenti, di cui non più di due iscritti agli albi professionali della categoria; alla commissione competono tutte le attribuzioni del Comitato o della commissione disciolti. Entro tre mesi dallo scioglimento si deve procedere alle nuove elezioni. Il nuovo Comitato centrale eletto dura in carica quattro anni”*.

4.- Tanto premesso, con il primo motivo di censura i ricorrenti deducono l'illegittimità del provvedimento di scioglimento del Comitato Centrale della FNOB per omessa comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 legge n. 241/1990 e per difetto d'istruttoria, asserendo che il Ministero vigilante sarebbe pervenuto a tale determinazione esclusivamente sulla base delle interlocuzioni avviate con il Presidente della FNOB ed in esito ad informazioni “parziali e frammentarie”. Sostengono, pertanto, che laddove debitamente coinvolti *“avrebbero avuto la possibilità di evidenziare che ciò che viene in gioco è solo l'erronea convinzione del presidente del Comitato Centrale di potere imporre ogni sua volontà al di fuori delle regole, dell'interesse pubblico e della maggioranza in seno al Comitato Centrale”* (pag. 14 ricorso introduttivo).

La censura non è suscettibile di positiva valutazione.

4.1- Invero, è comprovato documentalmente, oltre che riconosciuto dagli stessi ricorrenti, che il decreto di scioglimento e commissariamento del Comitato Centrale sia stato adottato all'esito di plurime segnalazioni sull'irregolare funzionamento dell'organo inviate non solo dal Presidente della FNOB (dapprima con nota del 15 giugno 2023) ma anche – ed è questo l'aspetto decisivo ai fini in esame - dagli stessi ricorrenti. In particolare, dalle risultanze documentali emerge che i ricorrenti dott. Castagna e dott.ssa Fossi, rispettivamente Tesoriere e Segretaria del Comitato Centrale, con due note dell'11 e del 15 giugno 2023 - espressamente menzionate nel corredo motivazionale del gravato decreto - hanno *“ribadito che, nonostante le reiterate richieste, verbali e scritte, avanzate dalla stessa e dagli altri componenti del Comitato centrale, quest'ultimo non è stato ancora mai riunito, con inevitabile inattività dell'organo e delle successive attività”*.

Quanto da essi rappresentato in merito allo stato di “inattività” e, quindi, di irregolare funzionamento dell'organo collima, essenzialmente, con quanto riferito dal Presidente con nota trasmessa anch'essa in data 15.06.2023 – e parimenti menzionata nella motivazione – con la quale si rappresentava al Ministero della Salute *“la accertata impossibilità per il Comitato Centrale della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi di funzionare regolarmente”*, a causa di *“contrastanti interni”* che impediscono *“la prosecuzione delle attività istituzionali ed accessorie”*, chiedendo pertanto al Ministero della Salute di valutare *“l'opportunità di procedere allo scioglimento dell'attuale Comitato Centrale, reputando sussistenti le condizioni di cui all'art. 8, comma 20, del d.lgs. C.p.S. 13 settembre 1946, n. 233”*.

La contemporaneità di queste segnalazioni, per un verso, è un inequivocabile indizio della valutazione di criticità nel funzionamento dell'organo condivisa da entrambe le parti e, per altro verso, vale a smentire le argomentazioni difensive dei ricorrenti laddove lamentano una frustrazione delle garanzie partecipative

sull'asserito presupposto che il Ministero vigilante si sarebbe attivato in virtù di interlocuzioni avvenute soltanto con il Presidente della Federazione nazionale.

Del resto, per costante e pacifica giurisprudenza (cfr., tra le tante, Consiglio di Stato sez. V, 02/02/2022, n.724; Cons. Stato, sez. IV, 21 dicembre 2015 n. 5805), l'omesso inoltro della comunicazione di cui all'art. 7 della legge n. 241/1990 assume rilevanza meramente formale quante volte la parte abbia comunque avuto *aliunde* sufficiente e adeguata conoscenza dell'iniziativa dell'Amministrazione decidente ed abbia avuto, in concreto, effettiva possibilità di interlocuzione dialettica. In via di principio, le norme in materia di partecipazione al procedimento amministrativo devono essere interpretate in senso sostanziale, coordinando in modo ragionevole e sistematico i principi di legalità, imparzialità e buon andamento e i corollari di economicità e speditezza dell'azione amministrativa, così che la mancata comunicazione di avvio del procedimento non può determinare *sic et simpliciter* l'annullamento del provvedimento, allorquando l'interessato sia venuto comunque a conoscenza per altra via dei fatti posti a fondamento del provvedimento sfavorevole ai suoi interessi, senza considerare che, ai sensi dell'art. 21 *octies* della legge n. 241 del 1990, il provvedimento non può ritenersi annullabile per la mancata comunicazione di avvio del procedimento qualora l'Amministrazione dimostri in giudizio che il suo contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

Nella vicenda concreta, pertanto, assume rilievo dirimente il fatto che il procedimento del Ministero vigilante sia stato avviato anche sulla scorta delle segnalazioni dei ricorrenti e che l'istruttoria, peraltro, abbia coinvolto anche i ricorrenti medesimi. In proposito, infatti, emerge dalla motivazione del provvedimento nonché dalla documentazione prodotta in atti che il Ministero, con nota del 17.07.2023 inviata proprio alla dott.ssa Fossi, abbia chiesto di trasmettere il verbale della seduta del Comitato Centrale del 30.06.2023, unitamente ai documenti posti all'ordine del giorno ed eventualmente approvati nella seduta

medesima, e ciò a seguito – come esposto nella motivazione d.m. - delle criticità rappresentate dal Presidente e anche dal Vicepresidente dott. Spanò in relazione alla predetta adunanza del Comitato Centrale del 30.06.2023.

Alla luce dei rilievi innanzi descritti va recisamente respinta la prospettata violazione delle garanzie partecipative dei ricorrenti che, al contrario, hanno avuto ampia possibilità di interloquire con l'Amministrazione sin dalla fase iniziale, tenuto conto che il Ministero vigilante ha attivato il procedimento in oggetto all'esito delle segnalazioni sia del Presidente sia della Segretaria – la ricorrente dott.ssa Fossi – trasmesse entrambe con note aventi la stessa data del 15.06.2023.

4.2- Il Collegio ritiene che il gravato provvedimento di scioglimento sia esente anche dal prospettato vizio di difetto di istruttoria atteso che, con riguardo alle criticità ritenute impeditive del regolare funzionamento amministrativo della FNOB e poste a fondamento del decreto di commissariamento, risulta ampiamente dimostrato in giudizio che, malgrado l'elezione del Comitato centrale risalga all'11.03.2023, la Federazione Nazionale:

- non abbia approvato il conto consuntivo 2022;
- non abbia approvato il bilancio previsionale 2023;
- non abbia individuato l'entità del contributo per il funzionamento della Federazione ai sensi dell'art. 8, comma 13, del d. lgs. C.p.S. 233 del 1946 né per il periodo 4-31 dicembre 2022, né per il 2023 e né per il 2024;
- non abbia nominato il Presidente del Collegio dei revisori;
- abbia smesso di svolgere le funzioni di indirizzo e coordinamento agli Ordini territoriali ai sensi dell'art. 7, comma 2, del d. lgs. C.p.S. 233 del 1946 (le uniche circolari inviate dalla FNOB risalgono al periodo del commissariamento, prima che si insediassero il Comitato centrale).

Al riguardo, la difesa dell'Ordine dei Biologi della Campania e del Molise, intervenore *ad opponendum*, ha puntualmente evidenziato che il riflesso della mancata approvazione dei documenti contabili e della quota di contribuzione per il funzionamento della FNOB si riverbera gravemente sugli Ordini territoriali poiché

questi ultimi, non conoscendo l'entità delle quote degli iscritti che dovranno riversare alla Federazione, sono tutti posti, a loro volta, nella impossibilità di approvare in maniera corretta i propri documenti contabili, sia previsionali che consuntivi. Di qui l'interesse a un corretto funzionamento del Comitato centrale, cui mira il decreto ministeriale impugnato.

Ebbene, alla stregua di quanto sinora esposto appare conclamata la situazione di sostanziale ingovernabilità del Comitato centrale, circostanza che peraltro risulta suffragata anche dai medesimi ricorrenti, con la conseguenza che la determinazione del Ministero vigilante qui impugnata non poteva che costituirne l'inevitabile epilogo.

A questo riguardo, infatti, occorre evidenziare che il presupposto per lo scioglimento del Comitato centrale è rappresentato dall'accertata irregolarità del funzionamento dell'organo, come prescritto dal ridetto art. 8, comma 20, d. lgs. C.p.S. n. 233 del 1946 a mente del quale "*i Comitati centrali (...) sono sciolti quando non siano in grado di funzionare regolarmente*", non assumendo alcuna rilevanza, a tali fini, il profilo dell'imputabilità soggettiva delle condotte lesive.

Detto altrimenti, a prescindere dal fatto che la situazione di stasi nel funzionamento dell'organo sia addebitabile in misura maggiore o minore ad alcuni componenti piuttosto che ad altri, ciò che impone al Ministero vigilante di provvedere allo scioglimento senza margini di discrezionalità (come si evince dal tenore letterale della disposizione secondo cui i Comitati centrali "*sono sciolti*" anziché "*possono essere sciolti*") è la ricorrenza di una delle due condizioni previste dalla menzionata disposizione normativa, vale a dire i) l'accertamento in ordine all'incapacità dell'organo di "*funzionare regolarmente*" ovvero, alternativamente, ii) la configurazione di "*gravi violazioni della normativa vigente*".

Del resto, il potere di vigilanza del Ministero si sostanzia in un controllo sul buon funzionamento degli organi degli Ordini e delle Federazioni e trova la propria principale espressione nell'istituto del commissariamento, che opera laddove

ricorrano le suddette condizioni fissate dalla legge in un'ottica di salvaguardia dell'interesse pubblico al buon andamento dell'attività consiliare dell'organo che prescinde, dunque, dall'indagine in merito alle responsabilità individuali dei singoli componenti.

Si aggiunga, ancora, che la grave frattura in seno al Comitato centrale neanche sembra suscettibile di essere composta internamente all'organo mediante, ad esempio, una mozione di sfiducia, considerato che per l'approvazione della sfiducia è necessaria la "*maggioranza qualificata dei due terzi*" ai sensi dell'art. 8, comma 6, del d. lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, dunque dieci voti su quindici, mentre gli odierni ricorrenti – che hanno avversato l'operato del Presidente – sono soltanto otto.

Pacifica, in definitiva, la situazione oggettiva di *impasse* del Comitato centrale e, quindi, la sua incapacità di "*funzionare regolarmente*" alla stregua di quanto sinora descritto, rileva il Collegio che la determinazione ministeriale di scioglimento si configura come una conclusione necessitata all'esito di una valutazione che non appare contrassegnata da vizi di manifesta irragionevolezza o illogicità.

A quest'ultimo riguardo, con particolare riferimento ai limiti del sindacato giurisdizionale in questa materia, giova richiamare anche la recente sentenza di questa Sezione n. 2073/2023 che, in un caso che presenta talune analogie con quello in esame in quanto riguardante lo scioglimento di un Ordine territoriale da parte del Ministero vigilante, ha avuto modo di precisare che *«il sindacato giurisdizionale sulla correttezza dell'operato dell'amministrazione vigilante che ha adottato un provvedimento di scioglimento dell'organo di governo dell'ordine professionale, deve essere contenuto entro i ristretti argini del controllo estrinseco e formale, esauendosi nello scrutinio del vizio di eccesso di potere, nelle particolari figure sintomatiche dell'inadeguatezza del procedimento istruttorio, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta, arbitrarietà, irragionevolezza della scelta adottata o difetto di motivazione o ancora erroneità dei presupposti; il vaglio giurisdizionale non deve sconfinare nell'esame del merito della scelta*

adottata, riservata all'autonoma valutazione discrezionale dell'Amministrazione [ex multis, da ultimo, Cons. Stato, Sez. II, n. 862/2022; Sez. III, n. 1042022; Sez. IV, n. 6473/2021; sez. IV, n. 1592/2021; T.A.R., Napoli; sez. V, n. 6100/2022; Tar Lazio, Sez. I ter, n. 3226/2021; Sez. II ter, n.6268/2016: “Del resto non va sottaciuto in materia, tra l'altro, il pacifico canone secondo cui in capo alle Autorità di vigilanza, come il Ministero nella specie, sussiste un'ampia discrezionalità nell'apprezzamento dei presupposti legittimanti l'adozione di misure tutorie di vigilanza (e della sana e prudente gestione), non potendo lo scrutinio estendersi alle valutazioni di merito compiute in ordine a tali presupposti, salvo che non ricorrano casi di manifesta erroneità o irragionevolezza, nella specie non evidenti, non essendo consentito lo sconfinamento dagli ambiti del sindacato giurisdizionale e la sostanziale sostituzione del giudice all'Amministrazione rispetto a valutazioni non manifestamente erronee né irrazionali (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 11 novembre 2010, n. 8016; v. anche T.a.r. Lazio, sez. III, 10 luglio 2014, n. 7398)"]».

5.- Infine, destituito di fondamento è anche il secondo motivo con cui si deduce il difetto di motivazione del d.m. di scioglimento e commissariamento sull'asserito presupposto che non sarebbero state adeguatamente esplicitate le ragioni in ordine all'impossibilità del Comitato Centrale di funzionare regolarmente.

Al riguardo, infatti, appare sufficiente richiamare le considerazioni sinora esposte, atteso che dalla lettura del gravato provvedimento emerge chiaramente – come si è detto – la sequenza degli atti endoprocedimentali e, in particolare, l'ampia corrispondenza intercorsa tra il Ministero e gli odierni ricorrenti, oltre che con il Presidente, da cui si è dedotta la cronica incapacità dell'organo di funzionare regolarmente che ha costituito il fondamento del gravato provvedimento di scioglimento e commissariamento sulla scorta del più volte citato art. 8, comma 20, d. lgs. C.p.S. n. 233 del 1946.

Quanto al fatto che nel provvedimento non sarebbero stati indicati l'autorità dinanzi

alla quale impugnarlo ed il relativo termine, trattasi di censura inammissibile per difetto di interesse, atteso che i ricorrenti sono comunque stati in grado di impugnarlo tempestivamente dinanzi a questo TAR.

In conclusione, il ricorso introduttivo è infondato e va, pertanto, respinto.

6.- Alla luce di una valutazione globale della controversia e della complessità delle questioni trattate, si ritiene che sussistano giusti motivi per compensare integralmente le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2025 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