



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 Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9723 del 2021, 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, e dall'avvocato Giovanni Crisostomo Sciacca, 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;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

- del “Regolamento per lo svolgimento della prima elezione degli organi degli

Ordini dei Biologi e della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi”, nonché della relativa delibera di approvazione dello stesso, n. 834 del 22 luglio 2021, approvata dal Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Biologi, con il voto contrario degli odierni ricorrenti;

- della nota del Ministero della Salute – Direzione Generale delle professioni Sanitarie e delle risorse umane del SSN – Ufficio 5 – Disciplina delle professioni sanitarie, a firma del Direttore Generale, dott.ssa Rossana Ugenti, prot. DGPROF-0036897-P-15-07-2021, ove interpretato nel senso di assentire alla richiesta dell'ONB di disciplinare il regolamento per lo svolgimento della prima elezione degli organi degli Ordini dei Biologi e della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi così come effettivamente approvato dall'Ente;
- di ogni altro atto connesso, preordinato, conseguente e/o prodromico, ancorché non conosciuto con ampia riserva di motivi aggiunti nei termini di legge.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 gennaio 2022 la dott.ssa Francesca Ferrazzoli 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 il ricorso in esame, i dottori Spada, Papa e Breglia – che agiscono in proprio quali iscritti all’Albo dei Biologi e nella specifica qualità di componenti del Consiglio dell’Ordine Nazionale dei Biologi – riferiscono che il Vice-presidente del Consiglio dell’Ordine Nazionale dei Biologi, con nota del 1 luglio 2021, ha chiesto al Ministero della Salute conferma in merito alla propria legittimazione *“all’adozione di uno specifico regolamento per disciplinare l’organizzazione e le*

modalità operative per lo svolgimento delle operazioni elettorali” chiarendo che *“la presente richiesta viene formulata affinché il richiamato regolamento venga utilizzato dai commissari straordinari per l’indizione delle prossime elezioni come previsto dall’art. 9, comma 3, L. 3/2018”*.

L’Amministrazione ha risposto con nota prot. DGPROF 0036897P-15-07-2021 rilevando che: *“risulta necessario evidenziare che nelle more del perfezionamento dell’iter per l’adozione del citato regolamento ex articolo 4, comma 5, della legge n. 3 del 2018, per quanto riguarda la disciplina della materia elettorale, codesto Ordine dovrà attenersi a quanto disposto dal DM 15 marzo 2018 concernente le procedure elettorali per il rinnovo degli organi degli Ordine delle Professioni sanitarie ... Tanto premesso, tenuto conto che l’articolo 9 del menzionato DM 15 marzo 2018, riconosce la possibilità per le federazioni nazionali di adottare uno specifico regolamento per disciplinare le modalità operative per lo svolgimento delle operazioni elettorali, si conferma la possibilità anche per codesto Ordine nazionale di adottare tale specifico regolamento sempre nei limiti ed alle condizioni di quanto stabilito dal sopra citato DM 15 marzo 2018”*.

Con deliberazione n. 834 del 22 luglio 2021, e con il voto contrario degli odierni esponenti, il Consiglio dell’Ordine Nazionale dei biologi ha approvato il *“Regolamento per lo svolgimento della prima elezione degli organi degli Ordini dei Biologi e della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi”*.

Con il presente mezzo di gravame, notificato in data 23 settembre 2021, viene chiesto l’annullamento, previa sospensione degli effetti: della predetta delibera n. 834/2021; del Regolamento; della nota prot. DGPROF- 0036897P-15-07-2021, ove interpretata nel senso di assentire alla richiesta dell’Ordine di regolamentare lo svolgimento della prima elezione degli organi degli Ordini dei biologi.

A sostegno della propria domanda hanno formulato i motivi di diritto che possono essere sintetizzati come segue:

- sussisterebbe la carenza assoluta di potere del Consiglio dell’Ordine Nazionale dei Biologi nell’approvazione di un atto che ha il tenore, gli effetti ed i contenuti di

quello approvato: nessuna fonte primaria avrebbe mai conferito all'Ente - nella sua attuale e transitoria composizione - il potere di regolamentazione delle modalità di svolgimento delle elezioni degli Ordini territoriali;

- il Regolamento impugnato si porrebbe in aperto contrasto con la normativa primaria e secondaria ad esso preordinata, 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.

Si sono costituiti il Ministero e l'Ordine dei biologi, chiedendo l'uno dichiararsi il proprio difetto di legittimazione passiva, l'altro la reiezione della domanda perché infondata in fatto ed in diritto.

Preliminarmente, l'Ordine ha eccepito anche l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione dei dott.ri Spada, Papa e Breglia, nonché per carenza di interesse in quanto *“allo stato il Regolamento non può dirsi nemmeno definitivamente approvato”*.

Le parti hanno diffusamente motivato le rispettive posizioni.

All'udienza del 28 gennaio 2022, la parte ricorrente ha eccepito la tardività del deposito della *“Delibera del Consiglio dell'Ordine nazionale dei biologi n. 901”* - versata in atti il 24 gennaio 2022 - rispetto al termine perentorio di cui all'art. 73 comma 1 c.p.a. chiedendone lo stralcio.

La causa è stata infine trattenuta in decisione.

2. Preliminarmente deve essere scrutinata l'eccezione sollevata dalla ricorrente, che deduce il difetto di legittimazione attiva degli odierni ricorrenti.

In sintesi, deduce che il componente di un organo collegiale non sarebbe legittimato ad impugnare le deliberazioni collegiali in ragione della sola qualità di componente che non abbia condiviso le determinazioni della maggioranza, *“perché ciò, di là da ogni altro rilievo, significherebbe trasporre e continuare nelle sedi di giustizia la competizione che lo ha visto in minoranza o in disaccordo, gravando le sedi medesime di decisioni che competono all'organo collegiale elettivo”*.

A sostegno del proprio assunto, richiama la sentenza del C. di St. n. 6143/2021, che afferma che: *“La giurisprudenza è, in premessa, del tutto consolidata nel senso che la legittimazione dei consiglieri comunali dissenzienti ad impugnare le delibere dell’organo di cui fanno parte ha carattere eccezionale, dato che il giudizio amministrativo non è, di regola, aperto alle controversie tra organi (o addirittura componenti di organi) di uno stesso ente, ma è diretto a risolvere controversie intersoggettive” ... “la legittimazione ad impugnare postula la diretta compromissione delle prerogative inerenti al munus esercitato, compendiate nella formula del c.d. jus ad officium”.*

L’eccezione è infondata.

Si osserva in proposito che la giurisprudenza citata dall’Ordine è relativa ai consiglieri comunali, dunque non applicabile alla fattispecie in esame, per la quale, invece, trova applicazione la disciplina del Codice Civile che prevede che i componenti di un organo possano agire in via giurisdizionale per ottenere l’annullamento di una delibera illegittima, purché adottata con il voto contrario di chi ritiene di adire le vie legali.

Pertanto le censure che vengono mosse al regolamento attengono alla legittimità della stessa e non a scelte discrezionali dell’Ordine.

Ad ogni modo, si rileva che i dottori Sapia, Papa e Breglia hanno dichiarato di agire anche in proprio, quali iscritti all’Albo dei Biologi.

E’ evidente la sussistenza del loro interesse qualificato ed autonomo all’impugnazione del Regolamento che, ove illegittimo, impedirebbe il regolare svolgimento delle operazioni elettorali.

Conseguentemente, l’assunto dell’Ordine non può essere condiviso.

3. Sempre in via preliminare, l’Ordine eccepisce l’inammissibilità del ricorso *de quo*, in quanto *“allo stato il Regolamento non può dirsi nemmeno definitivamente approvato”*.

La censura è defatigatoria: all’uopo è sufficiente osservare che, contestualmente al Regolamento, è stata impugnata anche la deliberazione n. 834 del 22 luglio 2021

con la quale detto Regolamento è stato, appunto, approvato.

4. Ancora deve essere esaminata la richiesta di estromissione dal presente giudizio formulata dalla difesa del Ministero.

Osserva il Collegio che il difetto di legittimazione passiva è configurabile esclusivamente quando la parte evocata è estranea al giudizio.

Orbene, nella fattispecie *de qua*, è stata impugnata la nota del Ministero della Salute – Direzione Generale delle professioni Sanitarie e delle risorse umane del SSN – Ufficio 5 – Disciplina delle professioni sanitarie, a firma del Direttore Generale, *“ove interpretato nel senso di assentire alla richiesta dell’ONB di disciplinare il regolamento per lo svolgimento della prima elezione degli organi degli Ordini dei Biologi e della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi così come effettivamente approvato dall’Ente”*.

Ritiene pertanto il Collegio che l’Amministrazione convenuta non possa ritenersi estranea al giudizio de quo e che, al contrario, avrebbe potuto – *rectius* dovuto – chiarire la propria posizione quantomeno relativamente alla corretta interpretazione della nota gravata.

Pertanto la richiesta di dichiarazione di difetto di legittimazione passiva del Ministero non può trovare accoglimento.

5. Da ultimo, prima di procedere all’esame del merito della vicenda in esame, deve essere vagliata l’eccezione di tardività sollevata dai ricorrenti avverso la produzione documentale effettuata dall’Ordine dei Biologi in data 24 gennaio 2022. La censura è fondata.

Come noto, il termine fissato dall’ art. 73, comma 1, c.p.a. ha carattere perentorio in quanto espressione di un precetto di ordine pubblico sostanziale a tutela del principio del contraddittorio e dell’ordinato lavoro del giudice. Ne consegue che il deposito tardivo di memorie e documenti ne comporta l’inutilizzabilità processuale, salvo i soli casi di dimostrata estrema difficoltà di produrre siffatti atti nei termini così come previsto dall’ art. 54 comma 1, dello stesso c.p.a. (in tal senso, *ex multis*:

TAR Napoli n. 5727/2021; TAR Milano n. 2200/2018).

Orbene, nella fattispecie in esame il deposito dei documenti versati in atti il 24 gennaio 2022 in occasione dell'udienza del successivo 28 gennaio, è evidentemente tardivo rispetto al termine perentorio di cui all'art. 73 comma 1 c.p.a.

Né può rilevare la circostanza che il documento de quo sia datato 22 dicembre 2021, atteso che sarebbe stato comunque onere dell'interessato versarlo in atti senza indugio, onde garantire il pieno esercizio del diritto alla difesa della controparte, e non certo a ridosso dell'udienza di trattazione.

Conseguentemente, si dispone lo stralcio della *"Delibera del Consiglio dell'Ordine nazionale dei biologi n. 901"* versata in atti il 24 gennaio 2022.

6. Si procede, quindi, con lo scrutinio nel merito del ricorso in esame, che è fondato nei limiti e per le motivazioni che si vengono ad illustrare.

7. Queste le principali norme che disciplinano la fattispecie in esame:

- l'art. 4 della legge n. 3/2018 (c.d. legge Lorenzin): ha previsto la costituzione a livello provinciale di diverse sedi territoriali del nuovo Ordine dei biologi (sino ad oggi costituito solo a livello nazionale, per effetto della L. 396/67), assoggettato il relativo ordinamento anche al D.lgs. C.p.S. 233/1946 e precisato al comma 5 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"*.

- il successivo art. 9 della predetta legge Lorenzin: dopo aver demandato al Ministro della Salute l'alta rappresentanza sull'Ordine Nazionale dei biologi (prima di spettanza del Ministero della Giustizia), ha disciplinato le modalità di prima istituzione degli ordini dei biologi provinciali, stabilendo, per quanto qui di interesse che, *"il Ministro della salute, entro novanta giorni dalla data di entrata in*

vigore della presente legge, adotta gli atti necessari all'esercizio delle funzioni di cui ai commi 1 e 2. Entro il termine di cui al periodo precedente il Ministro della salute, sentito il Consiglio dell'Ordine nazionale dei biologi, adotta altresì gli atti necessari all'articolazione territoriale dell'Ordine dei biologi e nomina 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”;

- il DM 15 marzo 2018, relativo all’indizione delle elezioni: dispone, per quanto qui di interesse, all’art. 1, comma 4 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*”. All’art. 9 prevede 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*”.

- il DM 23 marzo 2018: ha istituito l’Ordine dei Biologi in numerose regioni, prevedendo altresì che i Commissari straordinari “*sono coadiuvati nell'esercizio delle loro funzioni da un comitato formato al massimo da tre membri, scelti dal Consiglio dell'Ordine nazionale dei biologi tra soggetti in possesso di idonee competenze ed esperienze in ambito amministrativo*” e che “*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*”.

- è in attesa di adozione il decreto regolerà le modalità di svolgimento delle elezioni.

8. Applicando la normativa *de qua* al caso di specie, deve innanzitutto essere

respinto il primo motivo di ricorso, con quale è stata dedotta la nullità degli atti impugnati per difetto assoluto di attribuzione di potere, atteso che, come visto, seppure entro ben individuati limiti, il potere di disciplinare le *“modalità operative di svolgimento delle operazioni elettorali”* è conferito alla resistente dal DM 15 marzo 2018.

E' invece fondato il secondo motivo con il quale viene dedotta la violazione del D. Lgs. C. p. S. n. 233/1946, della legge n. 3/2018 e dei decreti ministeriali del 15 e del 23 marzo 2018.

Invero, come visto, il DM 15 marzo 2018, relativo all'indizione delle elezioni, dispone, tra le altre cose, all'art. 1, comma 4, 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”*. Al successivo art. 9 prevede, poi, che *“le federazioni nazionali possono adottare uno specifico regolamento per disciplinare le modalità operative per lo svolgimento delle operazioni elettorali”*.

Con il DM 23 marzo 2018 - che ha istituito l'Ordine dei Biologi in numerose regioni - è stato altresì previsto che i Commissari Straordinari *“indicono 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”*.

Pertanto, il Regolamento oggetto di gravame avrebbe potuto - *rectius* dovuto - disciplinare esclusivamente le modalità telematiche e le modalità operative per lo svolgimento delle operazioni elettorali.

La nota del Ministero del 15 luglio 2021 - che l'Ordine asserisce avere espresso parere favorevole in ordine alla possibilità di adottare il Regolamento *de quo* - in realtà ha precisato che *“tenuto conto che l'articolo 9 del menzionato DM 15 marzo 2018, riconosce la possibilità per le federazioni nazionali di adottare uno specifico regolamento per disciplinare le modalità operative per lo svolgimento delle*

operazioni elettorali, si conferma la possibilità anche per codesto Ordine nazionale di adottare tale specifico regolamento sempre nei limiti ed alle condizioni di quanto stabilito dal sopra citato DM 15 marzo 2018”.

Limiti che sono stati superati in maniera palese: invero l’Ordine è andato ben oltre la disciplina delle modalità operative per lo svolgimento delle operazioni elettorali. 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.

9. In conclusione il ricorso viene accolto con conseguente 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”*.

10. Le spese legali seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, annulla in parte qua i provvedimenti impugnati.

Condanna l’Ordine Nazionale dei Biologi, in persona del legale rappresentante pro tempore, al pagamento in favore dei ricorrenti delle spese di lite che complessivamente quantifica in euro 2.000,00 (duemila), oltre accessori di legge, ed alla refusione del contributo unificato ove versato.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 gennaio 2022 con l’intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Roberto Vitanza, Consigliere

Francesca Ferrazzoli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Ferrazzoli

IL PRESIDENTE
Maria Cristina Quiligotti

IL SEGRETARIO