

N. 06178/2016 REG.PROV.COLL.

N. 06897/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6897 del 2015, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Milano - O.M.C. e
O.M.I, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e Roberto Carlo Rossi,
entrambi rappresentati e difesi dagli avv. Enrico Pennasilico e Sergio Smedile, con
domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Sergio Smedile, in Roma, Via G. Ferrari
n. 12;

contro

Fondazione E.N.P.A.M., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e
difeso dagli avv. Vincenzo Squillaci e Angelo Piazza, con domicilio eletto presso lo
studio dell'avv. Angelo Piazza, in Roma, Via Luigi Robecchi Bricchetti n.10;
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero dell'Economia e delle
Finanze, in persona dei rispettivi Ministri p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura

Generale dello Stato, domiciliati per legge presso gli uffici, in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

nei confronti di

Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Roma;

e con l'intervento di

ad

adiuvandum:

Sindacato dei Medici Italiani - S.M.I., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Puliatti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Gino Bazzani, in Roma, Via Monte Acero n. 2/A;
Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri della Provincia di Bologna, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Alberto Santoli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Piergiorgio Villa in Roma, Via Donatello n. 23;

per l'annullamento

con il ricorso introduttivo

del decreto interministeriale dei Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 17 aprile 2015, di approvazione delle modifiche allo Statuto della Fondazione E.N.P.A.M. di cui al testo rogato dal notaio Giovanni Floridi il 29 novembre 2014;

dell'atto del Presidente della Fondazione E.N.P.A.M. dell'8 maggio 2015 di indizione delle elezioni per l'Assemblea nazionale con fissazione per il giorno 7 giugno 2015;

dell'allegato a) del predetto atto dell'8 maggio 2015, intitolato "Regolamento di attuazione dello Statuto per le elezioni e per la sostituzione dei componenti degli organi della Fondazione E.N.P.A.M.";

dell'atto del Presidente della Fondazione E.N.P.A.M. del 25 maggio 2015 di indizione delle elezioni dei n. 11 membri dell'Assemblea nazionale in rappresentanza dei Presidenti delle Commissioni per gli iscritti all'albo degli odontoiatri con fissazione per il giorno 12 giugno 2015;

con il ricorso per motivi aggiunti

dei medesimi atti di cui al ricorso introduttivo per ulteriori e diversi motivi di censura;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Fondazione E.N.P.A.M., del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2016 la dott.ssa Maria Cristina Quiligotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1- L'Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri di Milano e il sig. Roberto Carlo Rossi, nella qualità di Presidente del predetto ordine, hanno impugnato, con il ricorso introduttivo del presente giudizio, i seguenti atti e/o provvedimenti:

- il decreto interministeriale dei Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 17 aprile 2015, di approvazione delle modifiche allo Statuto della Fondazione E.N.P.A.M. di cui al testo rogato dal notaio Giovanni Floridi il 29 novembre 2014;

- l'atto del Presidente della Fondazione E.N.P.A.M. dell'8 maggio 2015 di indizione delle elezioni per l'Assemblea nazionale con fissazione per il giorno 7 giugno 2015;
- l'allegato a) del predetto atto dell'8 maggio 2015, intitolato "Regolamento di attuazione dello Statuto per le elezioni e per la sostituzione dei componenti degli organi della Fondazione E.N.P.A.M.";
- l'atto del Presidente della Fondazione E.N.P.A.M. del 25 maggio 2015 di indizione delle elezioni dei n. 11 membri dell'Assemblea nazionale in rappresentanza dei Presidenti delle Commissioni per gli iscritti all'albo degli odontoiatri con fissazione per il giorno 12 giugno 2015.

I ricorrenti hanno premesso, in punto di fatto, che:

- tutti gli Ordini dei Medici nati in forza della legge n. 455/1910, soppressi dal R.D.L. n.184/1935 con affidamento delle loro funzioni istituzionali ai direttori dei rispettivi sindacati provinciali fascisti di categoria, vennero ricostituiti con il D.Lgs. CPS 13/9/1946, n.233, che, all'art. 21, stabilì "che gli iscritti agli albi fossero tenuti anche all'iscrizione e al pagamento dei relativi contributi all'Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza istituito o da istituire per ciascuna categoria";
- con la legge 24/7/1985, n. 409, istitutiva della professione sanitaria di odontoiatra, tutti gli Ordini assunsero la denominazione attuale di Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri;
- entrarono così a far parte del Consiglio Direttivo, oltre ai medici, anche gli odontoiatri, tutti eletti ogni tre anni (senza voto di lista) da tutti gli iscritti aventi diritto di elettorato attivo e passivo, doppio se iscritti ai due albi esprimibili uno per votare un medico e l'altro per votare un odontoiatra;
- i poteri ex art. 3, lettera t), potere disciplinare, e lettera g), potere interpositivo, del CPS vennero trasferiti dal Consiglio alle Commissioni Medica (CAM) e

Odontoiatrica (CAO) istituite in seno al Consiglio per esercitare tali poteri rispettivamente sugli iscritti all'Albo Medici e all'Albo Odontoiatri;

- al Consiglio direttivo spettano, tra le altre, la seguente attribuzione di cui all'art. 3, primo comma, lettera b), di "vigilare alla conservazione del decoro e della indipendenza dell'Ordine";

- il Consiglio di OMCeOMI all'unanimità, il 24/7/2014, ha deliberato di impugnare il nuovo statuto E.N.P.A.M., approvato dal C.N. dell'E.N.P.A.M. il 27/6/2014, nonché tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti in uno con il relativo D.M. adottando a sensi di legge e quindi adottato, in data 17/4/2015, autorizzando a tal fine il Presidente come in delibera;

- con il D.P.R. 2/9/1959, n. 931, modificato con il D.P.R. 9/1/1971, n. 142, venne approvato il nuovo statuto della Cassa di Assistenza del sindacato nazionale fascista dei medici, giuridicamente riconosciuto con R.D. 1484/1937 con il nuovo nome di E.N.P.A.M., ente di diritto pubblico non economico con obbligatorietà della iscrizione all'Ente di tutti gli iscritti agli albi dei medici chirurghi;

- il Consiglio Nazionale E.N.P.A.M. era composto solo dai Presidenti degli Ordini Provinciali dei Medici con i fondamentali poteri ex art. 11;

- in forza della L. 24/12/1993, n. 537, il Governo emanava il D.Lgs. 30/06/1994, n. 509, il cui art. 1 stabilisce che gli enti di previdenza e assistenza pubblici, tra i quali l'E.N.P.A.M., "sono trasformati, a decorrere dall'1/1/1995, in Associazioni o in Fondazioni con deliberazione dei competenti organi da ciascuno di essi adottata a maggioranza qualificata dei due terzi dei propri componenti, a condizione che non usufruiscano di finanziamenti pubblici o altri ausili pubblici di carattere finanziario";

- il quarto comma del predetto art. 1) dispone che, contestualmente alla deliberazione di cui al comma 1, gli enti adottano lo statuto ed il regolamento, che devono essere approvati ai sensi dell'art. 3, comma 2, ed ispirarsi al criterio della

trasparenza nei rapporti con gli iscritti e composizione degli Organi collegiali fermi restando i vigenti criteri di composizione degli Organi stessi così come previsti dagli attuali ordinamenti;

- l'art. 3, comma 2, lettera a), stabilisce che "i Ministeri cui é affidata la vigilanza approvano i seguenti atti: a) lo statuto e i regolamenti nonché le relative integrazioni e modificazioni";

- con la delibera del 13-17/12/1994 del Consiglio Nazionale, l'E.N.P.A.M. veniva trasformato in Fondazione e contestualmente veniva approvato il nuovo statuto;

- con D.I. 24/11/1995 veniva approvata la delibera E.N.P.A.M. 26/10/1995 con la quale l'Ente aveva adeguato lo statuto alle osservazioni ministeriali approvandolo nel testo annesso al decreto poi pubblicato per estratto in G.U.;

- con il ricorso notificato il 15 -16/1/1996 OMCeOMI impugnava tali atti dinnanzi al T.A.R. Lazio che non ha accolto la domanda incidentale di sospensione con ordinanza cautelare riformata in sede di appello dal C.d.S. con l'ordinanza n. 313 del 15/3/1996, con conseguente sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati;

- con la sentenza n. 2157 del 15/7/1999 - passata in giudicato - il T.A.R. Lazio ha accolto il ricorso e ha annullato i provvedimenti impugnati;

- sono stati, quindi, approvati il nuovo statuto e regolamento, ricostituendo il Consiglio Nazionale come era prima, con gli stessi poteri, formato solo dai Presidenti degli Ordini provinciali;

- tra il 15/3/1996 (ordinanza del C.d.S.) e la data di approvazione dei nuovi statuto e regolamento, fino all'esito delle elezioni per il rinnovo degli Organi per il quinquennio 2000-2005, e, quindi, per oltre quattro anni, l'Ente ha continuato ad operare con gli Organi in regime di *prorogatio* sulla base dello statuto precedente essendo stato il D.I. 24/11/1995 prima sospeso e poi annullato dalla sentenza del T.A.R. Lazio n. 2157/1999;

- con la lettera del 20/11/2014 dei Ministeri Vigilanti l'E.N.P.A.M. è stato invitato a modificare la delibera del Consiglio del 27 giugno 2014, approvativa del nuovo statuto e inviata come per legge ai Ministeri vigilanti per l'approvazione e, in particolare, ivi si legge: "Conseguentemente si raccomanda di predisporre con ogni sollecitudine il regolamento elettorale conforme alle nuove disposizioni statutarie che dovrà essere sottoposto alle amministrazioni vigilanti in tempo utile a garantire la sua applicazione fin dalla prossima tornata elettorale";
- con la lettera del 24/4/2015 è stato trasmesso il D.I. del 17/4/2015, contenente l'approvazione della delibera del C.N. E.N.P.A.M. del 26/11/2014, concernente modifiche allo statuto, e, nelle premesse di tale D.I. si legge, tra l'altro che "Dovrà essere predisposto con ogni sollecitudine il regolamento elettorale conforme alle nuove disposizioni statutarie da sottoporre alle amministrazioni vigilanti in tempo utile a garantire la sua applicazione fin dalla prossima tornata elettorale";
- con la lettera dell'8/5/2015, conosciuta solo in data 11/5/2015, il Presidente E.N.P.A.M. ha indetto le elezioni per i rappresentanti dell'Assemblea Nazionale e dei quattro Comitati Consultivi per il giorno 7 giugno 2015 dalle ore 8 alle ore 21,30 in base allo statuto approvato con il D.I. del 17/4/2015 e all'allegato a), ossia al "regolamento di attuazione dello statuto per le elezioni e per la sostituzione dei componenti di Organi della Fondazione **ENPAM**", il quale non sarebbe stato inviato e, comunque, pacificamente non sarebbe ancora stato approvato dalle amministrazioni vigilanti;
- con la lettera dell'8/5/2015, il presidente dell'Ufficio Elettorale Centrale ha fornito istruzioni integrative per le elezioni del quinquennio 2015-2020;
- con la pec del 18/5/2015, parte ricorrente ha chiesto al Presidente E.N.P.A.M. copia del D.I. del 17/4/2015, comunicato come approvativo del nuovo statuto, non avendolo reperito in nessun sito istituzionale accessibile, chiedendo, altresì, la revoca della indizione delle elezioni con rinvio al mese di settembre;

- con pec del 18/5/15 il Presidente E.N.P.A.M. ha allegato copia del richiesto D.I. senza dare riscontro all'istanza di revoca di cui sopra;
- con la pec del 20/5/2015 è stato chiesto al Presidente E.N.P.A.M. l'immediata revoca, anche in autotutela, della indizione delle elezioni per il giorno 7/6/2015 nonché del termine del 23/5/2015 previsto a pena di inammissibilità per la presentazione delle liste elettorali;
- in data 20/5/2015, in mancanza di riscontro dell'atto di intimazione e diffida, è stata notificata l'istanza al Presidente del T.A.R. Lazio ai sensi dell'art. 61 c.p.a.;
- con la pec del 25/5/2015, il Presidente E.N.P.A.M. ha indetto le elezioni per il quinquennio 2015-2020 di undici membri dell'Assemblea Nazionale in rappresentanza dei Presidenti CAO per il giorno di venerdì 12/6/2015 dalle ore 16,30 alle ore 19, dopo la notifica del decreto T.A.R. del 23/5/2015.

Dopo avere svolto una breve premessa in ordine alla legittimazione e all'interesse degli stessi nonché in ordine alla sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo nella specifica materia di cui trattasi, i ricorrenti hanno, quindi, dedotto l'illegittimità degli atti impugnati per i seguenti motivi di censura:

- *“violazione dell'art. 3 comma 2 lettera a) del D.Lgs 30/6/1994 n. 509, nonché per violazione del c.d. decreto "Salva Italia" riconosciuto applicabile alle Casse privatizzate sul principio di invarianza dei costi ai fini del contenimento della spesa, nonché per violazione del principio di leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni, sviamento della procedura, eccesso di potere, contraddittorietà con le indicazioni contenute nella lettera degli stessi Ministeri vigilanti 20/11/2014, difetto di istruttoria, motivazione assertoria e non sufficiente, nonché per violazione degli arti. 3, 4 e 5 del CPS violativi dei poteri ordinistici e del Presidente e che non consentono al Presidente **ENPAM** di imporre comportamenti obbligatori ad un ente di diritto pubblico non economico, comportante inammissibile paralisi della sua attività istituzionale considerati i compiti allo stesso imposti per il compimento di atti sia illegittimi che sostanzialmente, giuridicamente e fattualmente irrealizzabili, non potendo OMCeOMI imporre*

*ai propri dipendenti attività esorbitanti dalle funzioni istituzionali ordinistiche a vantaggio di **ENPAM** richiedente e che in caso di accettazione dello svolgimento di siffatte attività straordinarie in giornata festiva da parte di alcuni dipendenti, comporterebbero costi non anticipabili e spenclibili siccome non previsti nei bilanci di previsione per l'anno 2015 deliberati dal Consiglio OMCeOMI ed approvati, come per legge, dall'Assemblea degli iscritti con responsabilità anche personale del Presidente”, in quanto:*

-- l'art. 1, comma 4, del D.Lgs. n. 509/1994 prevede che statuto e regolamento degli enti pubblici privatizzandi di cui all'allegato a), tra i quali E.N.P.A.M., devono essere approvati dalle autorità vigilanti e devono ispirarsi, oltre che a criteri di trasparenza nei rapporti con gli iscritti, a quello di mantenere i vigenti criteri di composizione degli Organi come previsti dagli attuali ordinamenti;

-- gli atti impugnati hanno modificato il Consiglio Nazionale, che era formato originariamente esclusivamente dai Presidenti degli Ordini provinciali eletti da tutti gli iscritti, medici e odontoiatri, senza voto di lista, stravolgendone la composizione e trasformandolo sostanzialmente in Assemblea Nazionale, composta da n. 177 componenti, dei quali n. 106 sono i Presidenti degli Ordini, ai quali si aggiungono n. 59 membri, eletti su base nazionale e n. 11 rappresentanti dei Presidenti C.A.O., come indicato nella scheda promanante dal sito web E.N.P.A.M.;

-- il numero dei predetti ultimi membri da eleggere (ossia n. 59+11) non è individuato nello statuto, ma determinato in base ad un regolamento elettorale, che non è stato approvato dai Ministeri vigilanti, i quali hanno, tuttavia, approvato il nuovo statuto pur avendo riconosciuto la doverosità della predisposizione con ogni sollecitudine del regolamento elettorale che doveva essere sottoposto alle stesse amministrazioni vigilanti in tempo utile a garantire la sua applicazione fin dalla prima tornata elettorale;

-- i Ministeri vigilanti, nelle premesse del loro D.I. del 17/4/2015, assumono di aver visto il DI. 24/11/1995 approvativo dello statuto E.N.P.A.M. del tempo, senza considerare che tale D.I. era stato prima sospeso e, quindi, definitivamente annullato con la sentenza del T.A.R. Lazio-Roma, n. 2157/1999 e, hanno, pertanto, erroneamente ritenuto vigente il predetto decreto del 24/11/1995;

-- è stato violato il cd. decreto "Salva Italia", riconosciuto applicabile anche agli enti previdenziali privatizzati, quale l'E.N.P.A.M., in relazione all'invarianza dei costi di funzionamento dell'ente, atteso che sarebbe insostenibile l'invarianza dei costi per la vita tra il Consiglio costituito da soli n. 106 Presidenti e l'Assemblea Nazionale costituita, invece, da n. 177 componenti, peraltro sparpagliati sull'intero territorio nazionale, e che hanno diritto, in base allo statuto, a ottenere gettoni di presenza nonché il rimborso delle spese, in considerazione anche delle distanze chilometriche per raggiungere Roma;

- *Violazione dei poteri del CdA, sviamento, ingiustizia manifesta, creazione di illegittima Commissione presidenziale convocata, scelta e presieduta dal Presidente o da suo delegato, sostanziale irrealizzabilità giuridica, difetto di istruttoria, motivazione assertoria e non sufficiente, nonché ancora illegittimità per diretto contrasto con gli artt. 3, 4, e 5 del CPS in quanto:*

-- il regolamento di attuazione dello statuto per le elezioni e per la sostituzione dei componenti degli Organi della Fondazione E.N.P.A.M., allegato a) all'atto dell'8/5/2015 di indizione delle elezioni, contrasta con l'art. 3, comma 2, lettera a), del D.Lgs n. 509/1994 che prevede l'inoltro e approvazione alle e dalle autorità vigilanti, in quanto allo stato ancora non approvato dai predetti ministeri, e con l'art. 18 dello statuto, che riconosce tra le funzioni del C.d.A., proprio l'approvazione del predetto regolamento, mentre, invece, in base all'art. 12 dello stesso regolamento di attuazione, è previsto che lo stesso sia approvato da una apposita Commissione convocata dal Presidente e composta da lui stesso o da un

suo delegato e da altri quattro membri scelti tra i componenti del C.d.A. per procedere alla determinazione del numero dei rappresentanti da eleggersi per ciascuna gestione e ciascuna categoria nella singola gestione nonché alla determinazione del numero di firme necessarie per presentare le liste dei candidati;

- Eccesso di potere nelle sue tipiche articolazioni, violazione del principio di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni, sviamento della procedura, assoluta mancanza di motivazione, ingiustizia manifesta in quanto:

-- l'atto del Presidente dell'E.N.P.A.M. del 25/5/2015 di indizione delle elezioni per il giorno 12.6.2015 di n. 11 membri dell'Assemblea Nazionale in rappresentanza dei Presidenti C.A.O. è illegittimo in quanto la predetta elezione è prevista per una data diversa e successiva a quella del 7.6.2015, in cui sarebbero stati eletti tutti gli altri membri dell'Assemblea Nazionale e in violazione dello stesso atto di indizione dell'8/5/2015 delle predette elezioni che stabiliscono che le elezioni dei rappresentanti dell'Assemblea Nazionale debbono avvenire contestualmente nello stesso giorno del 7/6/2015 e in quanto l'art. 3, comma 1, lettera g), del CPS, nel testo novellato dalla legge del 24/7/1985, n. 409, in particolare l'art. 6, attribuisce alle Commissioni C.A.O. presiedute dal Presidente, dalle stesse Commissioni eletto, esclusivamente l'esercizio del potere disciplinare e l'esercizio del potere interpositivo, non conferendo, invece, al presidente C.A.O. alcun potere di rappresentanza esterna dell'ente, né di legittima, giuridica rappresentanza degli odontoiatri iscritti all'Albo Odontoiatri, appartenendo la rappresentanza legale dell'ente e dei suoi iscritti all'unico presidente dell'ente, presidente del Consiglio direttivo.

Con memoria difensiva del 5.6.2015 l'E.N.P.A.M. ha controdedotto al ricorso rilevando quanto segue:

- difetto di giurisdizione del giudice amministrativo adito in quanto l'intero ricorso sarebbe, in realtà, volto unicamente a contestare il procedimento elettorale avviato

da parte dell'E.N.P.A.M. per il rinnovo degli organi e, per orientamento giurisprudenziale consolidato nella materia, i ricorsi aventi ad oggetto la contestazione del procedimento elettorale degli enti previdenziali privatizzati apparterebbe alla giurisdizione del giudice ordinario;

- il difetto di legittimazione in capo al Presidente dell'Ordine dei medici di Milano per la mancanza dell'autorizzazione a stare in giudizio nella predetta qualifica atteso che la delibera del Consiglio dell'ordine del 24.7.2014 di autorizzazione del Presidente all'impugnazione di atti dinanzi al T.A.R. avrebbe, in realtà, a oggetto un atto in quel momento inesistente e il nuovo testo dello statuto è stato approvato successivamente in data 29.11.2014;

- infondatezza nel merito in quanto:

-- sia lo statuto che il regolamento elettorale sono stati regolarmente approvati;

-- il regolamento elettorale è stato approvato sia dal C.d.A. che dai Ministeri vigilanti;

-- i criteri per l'individuazione del numero dei componenti dell'Assemblea sono stati puntualmente individuati in seno allo statuto e la Commissione si è limitata a darvi mera applicazione concreta;

-- l'interpretazione del comma 4 dell'articolo 1 del d.lgs. n. 509 del 1994, di cui alla sentenza della Corte Costituzionale n. 15 del 1999, non è nel senso propugnato in ricorso dell'assoluta perenne immutabilità dei criteri di composizione degli organi degli enti valendo il predetto criterio dell'immutabilità esclusivamente in sede di prima attuazione del nuovo ordinamento;

-- l'E.N.P.A.M. ha dimostrato l'invarianza dei costi attraverso l'allegazione di apposite schede tecniche che tengono conto di tutte le circostanze rilevanti ai fini;

-- nessuna previsione di legge impone la celebrazione per le diverse componenti di un organo collegiale in un unico giorno.

Con atto depositato in data 12.6.2015 è intervenuto in giudizio *ad adiuvandum* il Sindacato dei Medici Italiani - S.M.I., il quale ha insistito ai fini dell'accoglimento del ricorso introduttivo del presente giudizio.

Con le successive memorie rispettivamente del 15.6.2015 e del 16.6.2015 l'E.N.P.A.M. e i ricorrenti hanno controdedotto agli scritti avversari e hanno ribadito le proprie difese, insistendo nelle rispettive conclusioni.

Il Ministero del Lavoro e il Ministero dell'economia e delle finanze si sono costituiti in giudizio con comparsa di mera forma in data 19.6.2015.

Con l'ordinanza n. 2598/2015 del 19.6.2015 è stata respinta l'istanza cautelare ed è stata fissata per la trattazione del merito l'udienza pubblica del 5.11.2015.

Con il successivo ricorso per motivi aggiunti depositati in giudizio in data 5.10.2015, i ricorrenti, alla luce della documentazione tutta versata in giudizio da parte dell'E.N.P.A.M. nel corso del giudizio, dopo avere ribadito i motivi di censura di cui al ricorso introduttivo, hanno ulteriormente dedotto:

- l'illegittimità del regolamento elettorale per difetto di competenza alla sua adozione da parte del Consiglio di amministrazione atteso che la predetta competenza spetterebbe, invece, al Consiglio Nazionale alla luce delle disposizioni statutarie in materia;
- il regolamento elettorale è stato approvato in data 26.2.2015 quando ancora lo statuto non era stato approvato, attesa la sua approvazione intervenuta soltanto in data 17.4.2015, con conseguente illegittimità sia dell'approvazione condizionata del 26.2.2015 che della relativa nota di comunicazione del 24.4.2015 che, ancora, della susseguente presa di atto del 29.5.2015;
- non sono stati trasmessi, come richiesto da parte dei ministeri ai fini dell'approvazione del regolamento elettorale, né i precedenti regolamenti elettorali né le schede sulle tempistiche e le tappe del procedimento elettorale;

- non sarebbero state apportate le modifiche richieste in sede di osservazioni da parte dei ministeri vigilanti e alle quali modifiche sarebbe stata condizionata l'approvazione, con specifico riferimento ai punti nn. 12, 15 e 57;
- sarebbe, invece, stata effettuata una modifica non richiesta attraverso l'introduzione della norma n. 4 delle norme transitorie con attribuzione di poteri alla Commissione;
- la commissione ex art. 12 del regolamento elettorale ha ridotto i termini per la presentazione delle liste che ha consentito solo alle organizzazioni bene organizzate di essere pronte e ha, altresì, ridotto il numero delle firme ai sensi del punto n. 2 delle norme transitorie del regolamento elettorale;
- la Commissione ex art. 12 del regolamento elettorale ha proceduto all'adozione della deliberazione nella seduta dell'8.5.2015 nell'arco di soli 20 minuti;
- è mancato l'invio della deliberazione del C.d.A. n. 31 del 2015 di individuazione concreta del numero dei componenti ai ministeri vigilanti;
- la predetta deliberazione del C.d.A. n. 30 del 2015 di approvazione delle modifiche apportate al regolamento elettorale è stata, comunque, adottata in un ristrettissimo arco temporale come risulta dal relativo verbale;
- non vi è la prova che la convocazione per la relativa seduta sia stata inoltra nel rispetto delle modalità e dei termini di cui all'articolo 16 dello statuto vigente;
- è stato invertito l'ordine del giorno nella trattazione dei relativi argomenti per come calendarizzati;
- il voto di lista è legislativamente escluso nelle lezioni dei membri degli ordini provinciali sin dall'anno 1946;
- il voto di lista ha consentito il consolidamento del potere dei sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale con violazione del principio di tutela delle minoranze e gli iscritti agli ordini ricorrenti che rappresenterebbero numericamente circa un decimo degli iscritti E.N.P.A.M. e contributivamente

almeno il 20% non possono avere voce in conseguenza proprio del meccanismo elettorale in contestazione;

- la sottoposizione dell'E.N.P.A.M. alle disposizioni del d.lgs. n. 33 del 2014 sulla trasparenza imporrebbe ancora di più il rispetto del criterio di cui alla lett. a) del comma 4 dell'articolo 1 del d.lgs. n. 509 del 1994;

- gli articoli 8, comma 4, lett. i), e 19, comma 5, del nuovo statuto sono illegittimi per l'attribuzione di eccessivi poteri al C.d.A. in ordine all'impiego della dotazione patrimoniale della fondazione e anche al Presidente;

- solo alla luce della documentazione comprovante gli effettivi costi sostenuti per le elezioni di cui trattasi, di cui si chiede l'acquisizione in giudizio, è possibile dimostrare che effettivamente l'invarianza dei costi relativi non è stata garantita, chiedendosi, in subordine, una C.T.U. sui predetti costi;

- i ministeri vigilanti non avrebbero potuto legittimamente credere ciecamente nelle conclusioni di cui alle schede tecniche allegate in quanto non sarebbe assolutamente verosimile che l'E.N.P.A.M. potesse garantire una invarianza dei costi.

I ricorrenti e il resistente E.N.P.A.M. hanno, quindi, rispettivamente depositato in atti ulteriore documentazione nonché memorie difensive e di replica, insistendo, ciascuna parte, nelle relative conclusioni. In particolare l'E.N.P.A.M. ha ribadito il difetto di giurisdizione e ha, altresì, dedotto la tardività del ricorso per motivi aggiunti.

Alla pubblica udienza dell'11.2.2015 il ricorso è stato trattenuto per la decisione alla presenza dei difensori delle parti come da separato verbale di causa.

2 - Il ricorso introduttivo del presente giudizio è, in parte, inammissibile per il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo adito e, per la parte che residua, infondato nel merito e, pertanto, da respingere per tutte le considerazioni di cui di seguito.

Il ricorso per motivi aggiunti, per il quale valgono le medesime conclusioni di cui al ricorso introduttivo è, altresì, in parte, anche irricevibile per tardività.

Si premette che, come già rilevato in sede di ordinanza cautelare, con la memoria del 16.6.2015, i ricorrenti hanno, nella sostanza, avanzato nuovi profili di censura di illegittimità degli atti impugnati, i quali, tuttavia, trattandosi di mera memoria difensiva non notificata alle controparti, non possono trovare legittimamente ingresso nel presente giudizio se non e esclusivamente negli stretti limiti in cui gli stessi percorsi motivazionali siano stati specificatamente riportati nel successivo ricorso per motivi aggiunti, previa verifica, comunque, della tempestività della relativa proposizione, avuto riguardo alla data di notifica del predetto ricorso per motivi aggiunti.

Si premette, ancora, che le eventuali vicende giudiziarie relative alle ipotizzate truffe subite dall'E.N.P.A.M. e su cui la difesa dei ricorrenti insiste in modo particolare nei relativi scritti e anche da ultimo non assumono alcuna effettiva rilevanza, tanto meno dirimente, in questa sede, sede in cui deve, invece, esclusivamente essere vagliata la legittimità degli atti ministeriali di cui trattasi di approvazione dello statuto e del regolamento elettorale alla luce delle specifiche censure articolate nel ricorso introduttivo nonché nel successivo ricorso per motivi aggiunti.

Si premette, infine, che non si ravvisa la necessità e neppure l'opportunità di procedere all'acquisizione in via istruttoria degli atti indicati da parte dei ricorrenti, in quanto sostanzialmente ininfluenti ai fini della decisione, alla luce delle conclusioni che di seguito si rassegnano al riguardo dei singoli motivi di censura articolati nei ricorsi di cui sopra.

Per quanto attiene, poi, gli atti di intervento si può anche solo brevemente rilevarsi che gli stessi sono inammissibili alla luce della considerazione che si tratta di interventi in giudizio avanzati da parte di organi i quali sarebbero stati direttamente

legittimati e interessati alla proposizione di autonomo ricorso avverso i medesimi atti; circostanza che, in punto di fatto, è comprovata dall'intervenuta proposizione di analogo ricorso avverso sostanzialmente i medesimi atti e con motivazioni almeno in parte coincidenti proprio da parte dello S.M.I. e di cui al rg. n. 8715/2015, chiamato per la decisione nel merito alla medesima pubblica udienza dell'11.2.2016.

2.1 - In via preliminare deve essere, infatti, affrontata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo adito sollevata fin dal primo atto difensivo da parte dell'E.N.P.A.M. e successivamente ribadita e ulteriormente articolata nei successivi scritti difensivi.

L'eccezione predetta è fondata e deve essere accolta nella parte in cui la stessa è stata formulata con specifico riferimento al procedimento elettorale di cui trattasi sin dall'atto di indizione delle relative elezioni e ancora prima con riguardo agli atti adottati da parte dell'ente e concernenti specificatamente il predetto procedimento, nei termini di cui di seguito.

E, infatti, per giurisprudenza consolidata nella materia e dalla quale il collegio non ravvisa motivi per discostarsi in questa sede, nella sua piena condivisione, la giurisdizione in materia di procedimento elettorale degli enti previdenziali privatizzati appartiene al giudice ordinario (cfr., sul punto, tra le altre, C.d.S. sez. VI, n. 4090/2013; Cass. SS.UU. n. 24815/2007; T.A.R. Lazio-Roma, sez. III ter, n. 37176/2010; *idem*, n. 3246/2007; T.A.R. Campania-Napoli, sez. VIII, n. 9435/2006; nonché, da ultimo, ordinanza del Tribunale di Roma, prima sezione civile, del 28.7.2015 resa su rg. n. 44047/2015 in sede di art. 700 c.p.c. relativamente all'E.P.A.P. e, *idem*, dell'11.6.2014 resa su rg. n. 19225/2014 in sede di reclamo su ordinanza ex art. 700 c.p.c. relativamente all'E.N.P.A.B.).

Ne consegue che la cognizione degli atti impugnati è sottratta alla giurisdizione del giudice amministrativo adito con specifico riferimento, in particolare, ai seguenti atti:

- deliberazione del C.d.A. n. 31 del 2015 di individuazione del numero dei componenti dell'Assemblea Nazionale;
- deliberazioni assunte dalla Commissione ex art. 12 del regolamento elettorale e, in particolare, deliberazioni assunte nella seduta dell'8.5.2015;
- decreto di indizione delle elezioni;
- atti relativi alle modalità di svolgimento del procedimento elettorale;
- atti di approvazione dei risultati elettorali.

Per quanto attiene, poi, ai decreti di approvazione dello statuto e del regolamento elettorale, si ritiene che, non sussista, invece, il dedotto difetto di giurisdizione del giudice amministrativo adito atteso che gli stessi sono espressione del potere ministeriale di approvazione di cui al più volte richiamato articolo 3 del d.l.gs. n. 509 del 1994, nell'esercizio del potere di vigilanza di spettanza dei predetti ministeri, nei limiti in cui, tuttavia, è contestato in concreto l'esercizio del predetto potere di vigilanza e alla luce, comunque, della *ratio* dell'attribuzione del potere di cui trattasi alle autorità vigilanti, *ratio* che si incentra proprio ed essenzialmente nella circostanza che i predetti enti svolgono anche attività istituzionale di rilevanza pubblicistica e che, comunque, la loro attività può incidere e avere rilevanza anche solo in modo indiretto sulle finanze pubbliche intese nel loro complesso. E, infatti, non può obliterarsi che, comunque, sia lo statuto che i regolamenti dell'ente previdenziale privatizzato, pur essendo sottoposti all'attività di vigilanza da parte delle autorità ministeriali competenti secondo legge e pur essendo la loro esecutività condizionata all'approvazione dei medesimi con i richiamati decreti interministeriali, sono, purtuttavia, e rimangono sempre essenzialmente espressioni dell'autonomia organizzativa dell'ente di cui trattasi.

Ne consegue che, attraverso la contestazione dei decreti (inter)ministeriali di approvazione dei predetti atti organizzativi, possono essere effettivamente oggetto di legittima cognizione in questa sede anche le deliberazioni dell'ente previdenziale di approvazione dello statuto e del regolamento elettorale, ma pur sempre nei limiti di cui in precedenza, alla luce della funzione di vigilanza espletata da parte dei ministeri competenti.

E, pertanto, in questa sede possono essere fatti legittimamente valere i vizi propri dei decreti interministeriali di approvazione, ossia vizi che attengono al procedimento relativo, ma compresi anche quei vizi dei medesimi decreti che conseguono a eventuali illegittimità delle presupposte deliberazioni degli enti idonee a incidere sui profili di cui in precedenza e per la tutela dei quali è attribuito il predetto potere di vigilanza su enti oramai privatizzati, le quali non siano state rilevate in sede di vigilanza ai fini della loro correzione.

Non possono, invece, trovare legittimamente ingresso in questa sede censure che attengano alle indicate deliberazioni degli enti di adozione di atti aventi natura prettamente organizzativa ma che attengono, in concreto, esclusivamente al merito delle scelte organizzative dell'ente.

2.2 - Tanto premesso quanto alla giurisdizione, nel merito valgono, pertanto e invece, le considerazioni di cui di seguito, dandosi atto che si segue, principalmente e nei limiti del possibile, l'ordine di trattazione dei motivi di censura così come articolato nel ricorso introduttivo e successivamente nel ricorso per motivi aggiunti.

Con un primo motivo di censura di cui al ricorso introduttivo i ricorrenti hanno dedotto la violazione e falsa applicazione dell'articolo 1, comma 4, del d.lgs. n. 509 del 1994, nella parte in cui dispone che lo statuto e i regolamenti devono essere approvati dalle autorità vigilanti e devono ispirarsi, tra gli altri, al principio del mantenimento dei vigenti criteri di composizione degli organi come previsti nei

rispettivi ordinamenti, atteso che, con gli atti ministeriali impugnati di approvazione dei suddetti statuto e regolamenti, sarebbe stata stravolta la composizione del Consiglio Nazionale, il quale in origine era costituito esclusivamente dai soli Presidenti degli Ordini provinciali e adesso risulterebbe invece costituito da ben n. 177 membri di diversa provenienza.

Al riguardo si premette che la norma richiamata dispone testualmente, per quanto di specifico interesse in questa sede, che *“4. Contestualmente alla deliberazione di cui al comma 1, gli enti adottano lo statuto ed il regolamento, che debbono essere approvati ai sensi dell'art. 3, comma 2, ed ispirarsi ai seguenti criteri:*

a) trasparenza nei rapporti con gli iscritti e composizione degli organi collegiali, fermi restando i vigenti criteri di composizione degli organi stessi, così come previsti dagli attuali ordinamenti; ...”.

E, tuttavia, come anche la Corte Costituzionale ha già avuto modo espressamente di rilevare al riguardo con la richiamata sentenza n. 15 del 1999 - se è vero che il mantenimento dei previgenti criteri di composizione degli organi collegiali degli enti previdenziali che, non usufruendo di finanziamenti pubblici, sono trasformati in associazioni o fondazioni con personalità giuridica di diritto privato (art. 1, comma 4, lett. a), del D.Lgs. 30 giugno 1994, n. 509), non contrasta con la garanzia di autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile prevista (art. 1, comma 33, n. 4, della legge 24 dicembre 1993, n. 537) dalla legge di delega, ed è, pertanto, conforme a Costituzione - tuttavia, la indicata *“disciplina riguarda lo statuto che deve essere adottato dai competenti organi degli enti contestualmente alla deliberazione di trasformazione dell'ente in associazione o fondazione. Non tocca quindi successive vicende della vita dell'ente, il cui statuto può essere nel tempo modificato, come è previsto dallo stesso decreto legislativo n. 509 del 1994 (art. 3, comma 2, lettera a).”.*

Da quanto esposto consegue che, non ricorrendo pacificamente la circostanza di cui in precedenza, il motivo di censura è destituito di fondamento proprio in

quanto la richiamata disposizione normativa di cui alla lett. a) del comma 4 dell'articolo 1 del d.lgs. n. 509 del 1994 trova applicazione esclusivamente e limitatamente al periodo indicato nella richiamata decisione della Corte Costituzionale, avuto riguardo sia alla sua formulazione letterale che fa riferimento, appunto, alla contestualità con la deliberazione di cui al precedente comma 1 - comma che dispone testualmente che *“1. Gli enti di cui all'elenco A allegato al presente decreto legislativo sono trasformati, a decorrere dal 1° gennaio 1995, in associazioni o in fondazioni con deliberazione dei competenti organi di ciascuno di essi, adottata a maggioranza qualificata dei due terzi dei propri componenti, a condizione che non usufruiscano di finanziamenti pubblici o altri ausili pubblici di carattere finanziario.”* sia alla sua ratio, ossia evidentemente quella di non modificare, proprio nel momento del passaggio di disciplina, i tratti essenziali dell'organizzazione interna degli enti che si vanno a privatizzare.

2.3 - Con un ulteriore motivo di censura i ricorrenti hanno dedotto che il regolamento elettorale sulla base del quale è stato individuato in concreto il numero dei componenti del Consiglio nazionale, nella nuova composizione introdotta con lo statuto, non era stato approvato da parte delle autorità vigilanti al momento di indizione delle relative elezioni e che, comunque, lo statuto è stato approvato prima che il relativo regolamento elettorale fosse stato a sua volta approvato. E, ancora, che è stato approvato, comunque, non dal C.d.A. ma invece esclusivamente da parte di una Commissione formata esclusivamente dal Presidente e da quattro membri scelti da parte del medesimo.

Al riguardo si rileva quanto segue:

- in primo luogo il criterio per l'individuazione del numero dei componenti dell'Assemblea nazionale è stato puntualmente individuato nell'articolo 11 dello statuto, il quale dispone al riguardo espressamente al comma 1 che la stessa è composta, ai sensi della lett. a), *“dai Presidenti di tutti gli Ordini dei medici e odontoiatri*

nonché da una rappresentanza dei Presidenti delle Commissioni per gli iscritti all'Albo degli odontoiatri nella misura del 10% di tutti i Presidenti degli Ordini, eletti dai Presidenti delle Commissioni per gli iscritti all'Albo degli odontoiatri, secondo le modalità e le procedure previste dal Regolamento approvato dal Consiglio di Amministrazione” nonché, ai sensi della lett. b), da “un numero di membri eletti su base nazionale nella misura del 50% dei componenti di cui alla lett. a), da eleggere fra gli iscritti contribuenti alle gestioni previdenziali della Fondazione, secondo le modalità e le procedure previste dal Regolamento approvato dal Consiglio di Amministrazione” e, infine, ai sensi della lett. c), dai “Presidenti delle Consulte non rappresentate in Consiglio di Amministrazione, come previsto dall’art. 23, comma 1, lettera a).”;

- inoltre il comma 2 del richiamato articolo 11 dello statuto specifica, altresì, che il regolamento dovrà rispettare, ai fini di cui al comma 1, lett. c), di cui in precedenza, i criteri ivi indicati puntualmente alle lett. a), b) e c);
- non può, pertanto, fondatamente sostenersi che la determinazione del numero dei componenti è rimessa esclusivamente al successivo regolamento elettorale;
- per quanto attiene, poi, alla concreta individuazione del numero dei componenti dell'Assemblea Nazionale da eleggere effettuata da parte della Commissione nominata dal Presidente non può se non ulteriormente ribadirsi quanto in precedenza rilevato in ordine al difetto di giurisdizione del giudice amministrativo adito;
- il predetto regolamento elettorale, ossia il “Regolamento di attuazione dello statuto per le elezioni e per la sostituzione dei componenti gli organi della Fondazione E.N.P.A.M.”, risulta essere stato approvato nell’ultima versione, ossia con le ultime modifiche, con la deliberazione del C.d.A. n. 30/2015 dell’8.5.2015 - laddove nella seduta della predetta data l’approvazione era espressamente indicata al punto n. 3 del relativo ordine del giorno - e risulta essere stato, altresì, immediatamente trasmesso, da parte di E.N.P.A.M., nella medesima data, ai

Ministeri del lavoro e dell'Economia e delle Finanze vigilanti con la nota di cui al prot. n. 0039684, in copia agli atti;

- il Ministero del lavoro ha approvato il predetto regolamento elettorale, con il provvedimento di cui alla nota prot. n. 35718 del 24.4.2015 nel quale si legge testualmente che *“...ai fini delle disposizioni che seguono, si dà atto dell'arvenuta approvazione, con decreto ministeriale del 17 aprile 2015, del nuovo Statuto della Fondazione E.M.P.A.M., adottato con delibera del Consiglio Nazionale del 27 giugno 2014. Considerata, pertanto, l'urgenza di avviare le nuove procedure elettorali vista la prossima scadenza dei mandati degli organi dell'ente, in ossequio, altresì, al principio di economicità dell'attività amministrativa, acquisita l'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze nella citata conferenza dei servizi del 9 aprile 2015, si approva, nel testo qui allegato e a condizione che vengano recepite le osservazioni e i rilievi formulati, la deliberazione n. 12/2015 del 26 febbraio 2015, mediante la quale il Consiglio di Amministrazione ha adottato il “Regolamento di attuazione dello statuto per le elezioni e per la sostituzione dei componenti gli organi della Fondazione E.N.P.A.M.”. Si rimane in attesa di ricevere, con ogni urgenza, il nuovo atto deliberativo, conforme alle esposte indicazioni ministeriali, per la necessaria presa d'atto da parte delle Amministrazioni vigilanti e la successiva pubblicazione del provvedimento ...”* ;

- risulta, infine, che il ministero vigilante ha proceduto alla formale presa di atto di cui sopra con la nota di cui al prot. n. 9128 del 29.5.2015;

- da quanto esposto consegue che, pertanto, non soltanto il regolamento elettorale è stato effettivamente deliberato da parte del C.d.A., ma, altresì, che lo stesso è stato anche regolarmente approvato sin dalla data del 24.4.2015, atteso che, alla luce del chiaro tenore testuale della nota richiamata, non può dubitarsi che si sia trattato effettivamente di una formale approvazione da parte di entrambi i ministeri vigilanti del regolamento di cui trattasi sebbene condizionatamente al recepimento nel relativo testo delle osservazioni e dei rilievi formulati nella medesima nota, condizione la quale, tuttavia, sempre alla luce del predetto chiaro

tenore testuale, e specificatamente nella parte in cui evidenzia “*ai fini delle disposizioni che seguono*”, deve essere qualificata in termini di condizione risolutiva degli effetti conseguenti già prodottisi e non invece di condizione sospensiva degli stessi;

- né può fondatamente sostenersi che l’approvazione dello statuto sia illegittima per la sola circostanza della mancata contestuale approvazione anche del regolamento elettorale;

- per quanto attiene poi all’atto formale di indizione delle elezioni di cui trattasi dell’8.5.2015, il quale è stato specificatamente impugnato con il ricorso introduttivo deducendone l’illegittimità proprio in quanto in quel momento il regolamento elettorale non sarebbe stato ancora approvato, avendo preso come riferimento invece che la data del 24.4.2015 quella del 29.5.2015, ossia quella della successiva presa di atto, premesso, comunque, nel merito quanto sopra rilevato al riguardo, assume, valore assorbente il riconosciuto difetto di giurisdizione del giudice amministrativo nella specifica materia.

2.4 - Con un ulteriore motivo di censura i ricorrenti deducono, poi, che il decreto (inter)ministeriale di approvazione dello statuto sarebbe stato adottato senza considerare che, in realtà, il richiamato D.I. del 24.11.1995 era già stato definitivamente annullato con la sentenza del T.A.R. Lazio n. 2157/1999.

A riguardo è sufficiente rilevare che la mera circostanza che, nel testo del decreto interministeriale di approvazione dello statuto, sia citato il precedente decreto interministeriale del 24.11.1995 senza che ne sia anche puntualmente riportato il relativo contenzioso, conclusosi con la sentenza di annullamento di questo Tribunale, non è idonea in alcun modo a inficiare la legittimità del predetto decreto. Né è stato in concreto illustrato in ricorso o nei successivi scritti difensivi sotto esattamente quale profilo la dedotta illegittimità si sarebbe in realtà consumata.

2.5 - Con un ulteriore motivo di ricorso i ricorrenti hanno dedotto il mancato rispetto del principio dell'invarianza dei costi di funzionamento degli organi di cui al decreto cd. Salva Italia, ritenuto applicazione anche all'E.N.P.A.M..

Anche il predetto motivo di censura è infondato e deve, pertanto, essere respinto.

E, infatti, i ricorrenti si limitano, nella sostanza, a dedurre, nel ricorso introduttivo, in modo del tutto generico il mancato rispetto del predetto principio di invarianza dei costi alla luce dell'asserita evidenza sarebbe rappresentata dal numero consistente e notevolmente aumentato dei componenti dell'Assemblea, passato dagli originari n. 106 ai n. 177 membri quale conseguenza delle modifiche apportate statutarie impugnate in questa sede.

E, tuttavia, è comprovato in atti che l'E.N.P.A.M. ha trasmesso ai ministeri vigilanti la nota di cui al prot. n. 0115061 del 16.12.2014 con allegate due schede tecniche *“che pongono a confronto, a legislazione vigente e variata, la composizione e i costi degli organi statutari e le spese per le procedure elettorali”*, dalle quali si evince che *“la maggior spesa prevista per le elezioni è conseguenza soprattutto dell'aumento delle tariffe postali e del numero più elevato di iscritti convocati per il voto, nonché dello svolgimento di un'apposita assemblea elettorale dei Presidenti delle Commissioni per l'albo degli odontoiatri. Va comunque considerato che la realizzazione di una migliore rappresentatività delle varie categorie di iscritti alla Fondazione ...costituisce il principale obiettivo della riforma statutaria, obiettivo che comporta necessariamente un ampliamento del corpo elettorale”*; dall'esame delle schede allegate emerge che, quanto ai costi degli organi statutari, vi è, comunque, un risparmio sul complesso delle relative voci il quale è destinato ad aumentare in quanto *“con l'entrata in vigore del nuovo statuto, il Consiglio Nazionale ha impegnato il Consiglio di amministrazione (vedasi delibera allegata) a riformare la disciplina del trattamento economico prevedendo che la spesa per ciascuna riunione del Consiglio Nazionale sia contenuta nei limiti di quella sostenuta nell'anno 2013 ...”* e, quanto ai costi delle elezioni, che *“il costo per la spedizione delle convocazioni può essere eliminato qualora nel regolamento elettorale si*

prevedano diverse forme di comunicazione (es. posta elettronica)” con una previsione di euro 340.000,00 riletto al previgente 275.000,00 e che “per la prima assemblea nazionale elettorale viene indicato un costo destinato a ridursi di circa euro 100.000,00, non appena troverà applicazione la nuova disciplina del trattamento economico dei componenti dell’Assemblea nazionale” dandosi atto che, pertanto, la differenza tra i 150.000,00 euro del 2010 e i 250.000,00 euro del 2015 è destinata ad essere azzerata. In definitiva, alla luce delle precedenti considerazioni, la scheda finale riporta che vi sarebbe addirittura una diminuzione dei relativi costi per circa 11.000,00 euro.

E, peraltro, lo stesso Ministero dell’economia e delle finanze, specificatamente competente nella materia, con la nota di cui al prot. n. 51663 del 24.6.2015, in copia agli atti, ha dato atto della predetta circostanza, ossia che, dall’esame delle indicate schede allegate di confronto dei costi, si evince l’esatta entità dei risparmi relativi ai costi di cui trattasi, illustrandone, altresì, diffusamente i relativi contenuti che ha dimostrato, ancora una volta, di avere fatto propri nella piena condivisione dei medesimi.

2.6 - Con un ultimo motivo di cui al ricorso introduttivo i ricorrenti hanno, infine, contestato che le elezioni relative all’Assemblea Nazionale sono state indette in modo non contestuale per le diverse componenti, in quanto mentre per tutte le componenti la data indicata è stata il 7.6.2015, invece, per i soli rappresentanti dei presidenti C.A.O. è stata individuata la successiva data del 12.6.2015, ma al riguardo, possono essere richiamate direttamente le considerazioni di cui in precedenza in ordine al difetto di giurisdizione del giudice amministrativo adito in relazione al procedimento elettorale degli enti previdenziali privatizzati.

2.7 - Con il ricorso per motivi aggiunti i ricorrenti hanno ulteriormente dedotto:

- l’illegittimità del regolamento elettorale per mancanza di competenza alla sua adozione da parte del Consiglio di amministrazione atteso che la predetta

competenza spetterebbe, invece, al Consiglio Nazionale alla luce delle disposizioni statutarie in materia;

- il regolamento elettorale è stato approvato in data 26.2.2015 quando ancora lo statuto non era stato approvato, attesa la sua approvazione intervenuta soltanto in data 17.4.2015, con conseguente illegittimità sia dell'approvazione condizionata del 26.2.2015 che della relativa nota di comunicazione del 24.4.2015 che, ancora, della susseguente presa di atto del 29.5.2015;

- non sono stati trasmessi come richiesto da parte dei ministeri ai fini dell'approvazione del regolamento elettorale né i precedenti regolamenti elettorali né le schede sulle tempistiche e le tappe del procedimento elettorale;

- non sarebbero state apportate le modifiche richieste in sede di osservazioni da parte dei ministeri vigilanti e alle quali modifiche sarebbe stata condizionata l'approvazione, con specifico riferimento ai punti nn. 12, 15 e 57;

- sarebbe, invece, stata effettuata una modifica non richiesta attraverso l'introduzione della norma n. 4 delle norme transitorie con attribuzione di poteri alla Commissione;

- la commissione ex art. 12 del regolamento elettorale ha ridotto i termini per la presentazione delle liste che ha consentito solo alle organizzazioni bene organizzate di essere pronte e ha, altresì, ridotto il numero delle firme ai sensi del punto n. 2 delle norme transitorie del regolamento elettorale;

- la Commissione ex art. 12 del regolamento elettorale ha proceduto all'adozione della deliberazione nella seduta dell'8.5.2015 nell'arco di soli 20 minuti;

- è mancato l'invio della deliberazione del C.d.A. n. 31 del 2015 di individuazione concreta del numero dei componenti ai ministeri vigilanti;

- la predetta deliberazione del C.d.A. n. 30 del 2015 di approvazione delle modifiche apportate al regolamento elettorale è stata, comunque, adottata in un ristrettissimo arco temporale come risulta dal relativo verbale;

- non vi è la prova che la convocazione per la relativa seduta sia stata inoltra nel rispetto delle modalità e dei termini di cui all'articolo 16 dello statuto vigente;
- è stato invertito l'ordine del giorno nella trattazione dei relativi argomenti per come calendarizzati;
- il voto di lista è legislativamente escluso nelle lezioni dei membri degli ordini provinciali sin dall'anno 1946;
- il voto di lista ha consentito il consolidamento del potere dei sindacati maggiormente rappresentativi a livello nazionale con violazione del principio di tutela delle minoranze e gli iscritti agli ordini ricorrenti che rappresenterebbero numericamente circa un decimo degli iscritti E.N.P.A.M. e contributivamente almeno il 20% non possono avere voce in conseguenza proprio del meccanismo elettorale in contestazione;
- la sottoposizione dell'E.N.P.A.M. alle disposizioni del d.lgs. n. 33 del 2014 sulla trasparenza imporrebbe ancora di più il rispetto del criterio di cui alla lett. a) del comma 4 dell'articolo 1 del d.lgs. n. 509 del 1994;
- illegittimità degli articoli 8, comma 4, lett. i), e 19, comma 5, del nuovo statuto per l'attribuzione di eccessivi poteri al C.d.A. in ordine all'impiego della dotazione patrimoniale della fondazione e anche al Presidente;
- solo alla luce della documentazione comprovante gli effettivi costi sostenuti per le elezioni di cui trattasi, di cui si chiede l'acquisizione in giudizio, è possibile dimostrare che effettivamente l'invarianza dei costi relativi non è stata garantita, chiedendosi, in subordine, una C.T.U. sui predetti costi;
- i ministeri vigilanti non avrebbero potuto legittimamente credere ciecamente nelle conclusioni di cui alle schede tecniche allegate in quanto non sarebbe assolutamente verosimile che l'E.N.P.A.M. potesse garantire una invarianza dei costi.

Premesso ancora una volta quanto rilevato in precedenza al punto 2.2 in ordine al perimetro della cognizione giurisdizionale di questo tribunale amministrativo nella specifica materia di cui trattasi, valgono, sul predetto ricorso per motivi aggiunti, le seguenti considerazioni.

2.7.1 - Non sussiste la giurisdizione quanto ai seguenti atti e/o ai relativi profili di censura:

- deliberazione della commissione ex art. 12 del regolamento elettorale, con cui sono stati ridotti i termini per la presentazione delle liste nonché il numero delle firme ai sensi del punto n. 2 delle norme transitorie del regolamento elettorale, e che sarebbe stata adottata nella seduta dell'8.5.2015 nell'arco di soli 20 minuti;
- mancato invio della deliberazione del C.d.A. n. 31 del 2015 di individuazione concreta del numero dei componenti ai ministeri vigilanti;
- adozione della deliberazione del C.d.A. n. 30 del 2015, di approvazione delle modifiche apportate al regolamento elettorale, in un ristrettissimo arco temporale come risulterebbe dal relativo verbale;
- mancanza di prova in ordine alla circostanza che la convocazione per la relativa seduta sia stata inoltrata nel rispetto delle modalità e dei termini di cui all'articolo 16 dello statuto vigente;
- inversione dell'ordine del giorno nella trattazione dei relativi argomenti per come calendarizzati.

2.7.2 - Il ricorso è, comunque, sicuramente tardivo quanto ai seguenti atti e/ profili di censura, in quanto relativi a circostanze che erano già conosciute da parte dei ricorrenti alla data di proposizione del ricorso introduttivo e rispetto ai quali la documentazione prodotta in corso di causa nulla ha aggiunto in termini di valutazione di possibile illegittimità, ma che non sono state in esso specificatamente dedotti:

- il voto di lista è legislativamente escluso nelle elezioni dei membri degli ordini provinciali sin dall'anno 1946;
- illegittimità degli articoli 8, comma 4, lett. i), e 19, comma 5, del nuovo statuto approvato con il decreto del 17.4.2015, per l'attribuzione di eccessivi poteri al C.d.A. in ordine all'impiego della dotazione patrimoniale della fondazione e anche al Presidente.

Il ricorso per motivi aggiunti è, altresì, tardivo nella parte in cui impugna la deliberazione del C.d.A. n. 12 del 2015 di approvazione del regolamento elettorale atteso che - premesso che nel processo amministrativo la proponibilità di motivi aggiunti per sopravvenuta conoscenza di vizi originari del provvedimento impugnato trova necessario contemperamento nel principio della conoscibilità in concreto degli atti amministrativi, garantita dai presidi all'uopo apprestati dall'ordinamento (diritto di accesso) e nel correlativo onere per l'interessato di avvalersene tempestivamente, secondo i canoni di diligenza che gli impongono di agire a propria tutela senza ingiustificate dilazioni - la medesima deliberazione è stata pacificamente depositata in atti in data 5.6.2015, integrando l'allegato n. 5 del predetto deposito (e d'altronde sono i medesimi ricorrenti che nei relativi scritti difensivi indicano proprio la suddetta numerazione in termini di allegato). E, infatti, il deposito in giudizio di documenti - mai prima comunicati o comunque conosciuti - nel termine di legge previsto, costituisce il momento iniziale idoneo a determinare l'avvio del termine decadenziale per la proposizione di motivi aggiunti, di cui all'art. 43, primo comma secondo periodo, c.p.a. (cfr., da ultimo, nei termini, T.A.R. Piemonte Torino Sez. I, 8.1.2014, n. 25).

Tale principio muove da un assunto - per cui la conoscenza sostanziale deve ritenersi estesa anche in capo alla parte privata - che discende dalla stessa *ratio* dell'istituto dei motivi aggiunti, trattandosi di strumento inteso a consentire alla parte ricorrente la deduzione di censure che si siano potute

formulare solo a seguito della produzione, nel contesto del giudizio pendente, di nuovi documenti da parte dell'amministrazione o dei controinteressati.

Peraltro, nella fattispecie concreta, anche a prescindere dalla circostanza di cui sopra, i ricorrenti hanno, comunque, dimostrato, nei fatti, di avere avuto piena e integrale conoscenza del predetto atto alla luce delle deduzioni di cui alla più volte citata memoria del 16.6.2015, che fanno specifico riferimento alla suddetta documentazione.

E, ai fini del computo del termine di proposizione del ricorso per motivi aggiunti di cui trattasi, deve, comunque, aversi riguardo alla circostanza che la legge n. 132/2015 del 6.8.2015, nel convertire in legge il D.L. 27 giugno 2015, n. 83, ha introdotto un nuovo comma, ossia il comma 1 *ter* dell'articolo 20, che interpreta l'art. 16, comma 1, del D.L. n. 132/2014, *“nel senso che si applica anche al processo davanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato”* e che, compiendo un ulteriore passaggio di coordinamento, modifica, altresì, il Codice del Processo Amministrativo sostituendo nell'articolo 54, comma 2, *«le parole: “15 settembre” (con le) seguenti: “31 agosto”»*, sostituzione che opera retroattivamente e cioè *«a decorrere dall'entrata in vigore dell'articolo 16 del citato decreto-legge n. 132 del 2014»*, con la conseguenza che, anche nel processo amministrativo, i termini processuali sono sospesi solo dall'1 al 31 agosto anche per l'anno 2015.

Ne consegue che, avuto riguardo alla predetta data del 5.6.2015, il ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 25.9.2015, è tardivo anche considerando la sospensione feriale dei termini nel periodo 1.8.2015-31.8.2015, in quanto proposto oltre il termine decadenziale di legge dei 60 giorni.

Né, in senso contrario, vale la considerazione che, eventualmente, la documentazione depositata da parte dell'E.N.P.A.M. alla camera di consiglio del 18.6.2015 sarebbe stata, in realtà, acquisita da parte del difensore di parte ricorrente soltanto in data 1.7.2015, in quanto, a prescindere da ogni altra

considerazione, tutta la documentazione necessaria ai fini dell'articolazione delle censure di cui trattasi è rappresentata proprio ed esclusivamente dalla produzione documentale del 5.6.2015, di cui più volte si è detto.

E, altrettanto è a dirsi, con riferimento alla presa di atto del 29.5.2015, atteso che anche il predetto documento è stato pacificamente prodotto in giudizio alla data del 5.6.2015 e specificamente indicato con il n. 6 degli allegati dell'indicato deposito documentale di E.N.P.A.M..

Il predetto ricorso è, ancora, tardivo anche nella parte in cui è dedotto che, alla rilevata sottoposizione dell'E.N.P.A.M. alle disposizioni del d.lgs. n. 33 del 2014 sulla trasparenza, conseguirebbe che i ministeri vigilanti avrebbero dovuto assicurare, a maggior ragione, nella fattispecie, il rispetto del criterio di cui alla lett. a) del comma 4 dell'articolo 1 del d.lgs. n. 509 del 1994; si tratta, infatti, all'evidenza, in quanto motivo di censura relativo a normativa di legge in vigore da tempo, di un profilo di censura che avrebbe, comunque, potuto (e quindi dovuto) essere dedotto sin dal momento della proposizione del ricorso introduttivo del presente giudizio.

Le medesime considerazioni valgono, naturalmente, anche con riguardo a tutte le argomentazioni spese nel predetto ultimo ricorso per motivi aggiunti in ordine all'asserita natura antidemocratica del regolamento, che non garantirebbe, proprio per la concreta articolazione del procedimento elettorale, il rispetto delle minoranze, sul presupposto che, comunque, non si ritiene la sussistenza, in ordine al profilo in esame, della giurisdizione del giudice amministrativo per tutte le considerazioni già in precedenza ripetutamente espresse al riguardo; né il risultato concreto delle elezioni di cui trattasi costituisce, comunque, un elemento nuovo idoneo a rimettere in termini la parte interessata, trattandosi, semmai, secondo la stessa prospettazione di parte della mera prova concreta di quanto ipotizzato astrattamente.

2.7.3 - Il ricorso è, comunque, destituito di fondamento quanto ai seguenti residuali profili di censura:

- l'illegittimità del regolamento elettorale per mancanza di competenza alla sua adozione da parte del Consiglio di amministrazione atteso che la predetta competenza spetterebbe, invece, al Consiglio Nazionale alla luce delle disposizioni statutarie in materia, in quanto lo statuto attualmente vigente demanda, comunque, espressamente al C.d.A. l'approvazione del regolamento elettorale in una serie di articoli e specificatamente, nell'articolo 11, comma 1, lett. a) e b), e commi 4 e 5, nell'articolo 15, comma 1, lett. c), nonché nell'articolo 21, commi 2 e 5; circostanza, peraltro, riconosciuta anche da parte dei medesimi ricorrenti i quali si limitano, tuttavia, a dedurre, al riguardo, che la disciplina contenuta nei predetti ultimi articoli sarebbe contraddittoria; e, tutavia, la mancata specifica previsione della predetta competenza del C.d.A. in seno ad una norma statutaria espressamente finalizzata a individuarne le relative funzioni non rappresenta un argomento valido al fine di condurre alla conclusione che la predetta competenza debba essere esclusa, laddove invece ulteriori e distinte norme statutarie la prevedano, comunque, espressamente e senza alcuna possibilità di una diversa contrastante interpretazione alla luce del chiaro tenore testuale e, comunque, giova rilevare che anche il precedente statuto, che riservava, all'articolo 13, l'approvazione dello statuto e delle sue modifiche al Consiglio Nazionale su proposta del C.d.A. - la quale procedura è stata effettivamente seguita per le modifiche statutarie oggetto del presente giudizio - non prevedeva tuttavia analoga attribuzione di competenza anche per i regolamenti e, anzi, al contrario, l'articolo 17, comma 1, lett. m), attribuiva proprio al C.d.A., oltre alle altre attribuzioni elencate nell'articolo, anche quella di *“esercitare ogni altra funzione e deliberare su ogni altra materia che non sia ricompresa nella sfera di competenza degli altri organi dell'ente”* e, quindi, da un lato, lo statuto attualmente in vigore è stato legittimamente

approvato secondo la disciplina statutaria in quel momento vigente e lo stesso è a dirsi, tuttavia, anche per il regolamento elettorale, quanto alla relativa legittima adozione, il quale è stato, appunto, adottato nella vigenza del nuovo statuto, nella assorbente considerazione che l'atto di approvazione sia dello statuto che del regolamento elettorale fa retroagire, comunque, gli effetti relativi al momento di adozione dell'atto stesso, e comunque anche nel rispetto della disciplina di cui allo statuto previgente;

- per quanto attiene alla censura secondo cui il regolamento elettorale è stato approvato in data 26.2.2015 quando ancora lo statuto non era stato approvato, attesa la sua approvazione intervenuta soltanto in data 17.4.2015, con conseguente illegittimità sia dell'approvazione condizionata del 26.2.2015 che della relativa nota di comunicazione del 24.4.2015 che, ancora, della susseguente presa di atto del 29.5.2015, in quanto proprio sulla base della prospettazione di cui da ultimo, deve ritenersi che gli effetti del nuovo statuto decorrono sin dalla data della sua adozione ossia dal mese di novembre 2014;

- per quanto attiene alla rilevata sottoposizione dell'E.N.P.A.M. alle disposizioni del d.lgs. n. 33 del 2014 sulla trasparenza da cui conseguirebbe asseritamente che i ministeri vigilanti avrebbero dovuto assicurare, a maggior ragione, nella fattispecie, il rispetto del criterio di cui alla lett. a) del comma 4 dell'articolo 1 del d.lgs. n. 509 del 1994, è sufficiente ribadire quanto in precedenza rilevato al riguardo in ordine alle chiari e incontestabili conclusioni cui la stessa Corte Costituzionale è giunta sul punto, non senza evidenziare che, tuttavia, il richiamo alla normativa di cui al d.lgs. n. 33 del 2014 non sembra essere pertinente alla fattispecie concreta all'esame, specialmente laddove il richiamo al criterio della trasparenza è ulteriormente declinato in modo puntuale dalla norma che interessa attraverso il riferimento al funzionamento degli organi dell'ente;

- per quanto attiene, infine, alla circostanza che, solo alla luce della documentazione comprovante gli effettivi costi sostenuti per le elezioni di cui trattasi sarebbe stato possibile dimostrare che, effettivamente, l'invarianza dei costi relativi non è stata garantita in concreto, e che, comunque, i ministeri vigilanti non avrebbero potuto legittimamente credere ciecamente nelle conclusioni di cui alle schede tecniche allegate in quanto non sarebbe assolutamente verosimile che l'E.N.P.A.M. potesse garantire una invarianza dei costi, premesso quanto già dedotto al riguardo con riferimento al relativo motivo di censura di cui al ricorso introduttivo, è sufficiente, in questa sede, rilevare che, da un lato, ai fini della verifica della legittimità dei provvedimenti ministeriali di approvazione degli atti ministeriali di cui trattasi è sufficiente che i ministeri vigilanti siano stati messi nella condizione di verificare che i predetti atti organizzativi dell'ente vigilato prevedessero adeguati meccanismi e relative disposizioni in grado di assicurare che la clausola di invarianza fosse rispettata e, nella fattispecie, alla predetta funzione hanno provveduto appunto le richiamate schede, le quali sono state valutate, in concreto, e in modo approfondito, come emerge dalla relativa motivazione, nel loro contenuto nonché anche specificatamente nelle loro conclusioni da parte dei ministeri vigilanti, e in particolare, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, specificatamente competente in materia, con un giudizio che appare, allo stato, scevro dall'illogicità dedotta dai ricorrenti anche da ultimo con il richiamato ricorso per motivi aggiunti, laddove si pone in rilievo un giudizio di verosimiglianza il quale, tuttavia, non ha titolo di ingresso in questa sede, e, dall'altro, che, comunque, manca, in concreto, la prova che la clausola di cui trattasi non sia stata effettivamente rispettata nella predetta tornata elettorale.

3 - Conclusivamente il ricorso introduttivo del presente giudizio è, in parte, inammissibile per il difetto di giurisdizione del giudice ordinario adito e, per la parte che residua, infondato nel merito e il successivo ricorso per motivi aggiunti,

per il quale valgono le medesime conclusioni di cui al ricorso introduttivo è, altresì, in parte, anche irricevibile per tardività.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo che segue.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza *bis*), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposto, in parte li dichiara inammissibili per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 11 c.p.a., in parte dichiara il ricorso per motivi aggiunti irricevibile per tardività e, per la parte che residua, li respinge entrambi nel merito.

Dichiara inammissibili gli interventi *ad adiuvandum* per le considerazioni esposte in motivazione.

Condanna i ricorrenti in solido tra di loro al pagamento delle spese del presente giudizio in favore dell'E.N.P.A.M. e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze che si liquidano in euro 1.500,00 per ciascuno per E.N.P.A.M., da un lato, e per i due Ministeri insieme, dall'altro, oltre accessori di legge, se dovuti.

Compensa, invece, le spese del giudizio con gli intervenienti *ad adiuvandum*.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente FF, Estensore

Vincenzo Blanda, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/05/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)