



**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 1171 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto dall'Ordine dei Biologi Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Mauro Barberio, Stefano Porcu e Andrea Cossu, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Federazione Nazionale degli Ordini 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;

***nei confronti***

Collegio dei Revisori Fnob, Ordine dei Biologi dell'Emilia Romagna e delle Marche, Ordine dei Biologi della Lombardia, non costituiti in giudizio;

***per l'annullamento***

*Per quanto riguarda il ricorso introduttivo*

dei seguenti provvedimenti:

a) nota FNOB prot. 11349 del 24.11.2023; b) verbale seduta Consiglio Nazionale

27.11.2023, non conosciuto; c) decisioni assunte dal Consiglio Nazionale nel corso della seduta 27.11.2023, anche queste non conosciute; d) nota FNOB prot. n. 11401 del 27.11.2023 di convocazione del Consiglio Nazionale per il 12.12.2023; e) nota FNOB prot. 11883 del 11.12.2023; f) relazione revisori dei conti FNOB al conto consuntivo 2022; g) verbale seduta Consiglio Nazionale 12.12.2023 ad oggi non conosciuto; h) decisioni assunte dal Consiglio Nazionale nel corso della seduta 12.12.2023, anche queste non conosciute; i) ove occorra, nota FNOB prot. 10925 del 15.11.2023 di convocazione del Consiglio Nazionale per il 27.11.2023; l) tutti gli atti, anche istruttori e ancorché non conosciuti, presupposti, consequenziali e connessi ai provvedimenti impugnati;

*Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dall'Ordine dei Biologi Sardegna il 30/04/2024*

dei seguenti provvedimenti:

a) nota Presidente FNOB prot. 11433/2023, non conosciuta; b) nota Presidente FNOB prot. 11471/2023, non conosciuta; c) Relazione Collegio dei Revisori decaduto 1.12.2023, non conosciuta; d) verbale del Collegio dei Revisori n. 5 del 5.12.2023; e) verbale Consiglio Nazionale 27.11.2023; f) approvazione del bilancio di previsione 2023; g) approvazione del bilancio di previsione 2024; h) bilancio di previsione 2023; i) bilancio di previsione 2024; l) approvazione contributo annuo 2023 ex art. 8, co. 13 D.Lgs. CPS 233/1946; m) approvazione contributo annuo 2024 ex art. 8, co. 13 D.Lgs. CPS 233/1946; n) approvazione modifica regolamento interno e di organizzazione FNOB; o) verbale Consiglio Nazionale 12.12.2023; p) approvazione verbale della seduta 27.11.2023; q) approvazione Conto Consuntivo 2022; r) Conto Consuntivo 2022; s) approvazione contributo annuo 2022 ex art. 8, co. 13 D.Lgs. CPS 233/1946; t) approvazione Regolamento Amministrazione e Contabilità FNOB;

*Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dall'Ordine dei Biologi Sardegna il 24/09/2024:*

dei seguenti provvedimenti:

a) verbale della seduta del Consiglio Nazionale 25.06.2024; b) approvazione rendiconto esercizio finanziario 2023; c) rendiconto esercizio finanziario 2023; d) relazione Collegio dei Revisori dei Conti al rendiconto esercizio finanziario 2023

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2025 la dott.ssa Antonietta Giudice e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

I. – Con il ricorso introduttivo del giudizio, notificato il 19 gennaio 2024 e depositato il 2 febbraio 2024, l'Ordine dei biologi di Sardegna ha contestato la legittimità degli atti relativi ai punti all'o.d.g. delle sedute del 27 novembre 2023 e del 12 dicembre 2023 del Consiglio Nazionale della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi (FNOB), cui non ha potuto prendere parte, atteso il riscontro negativo alle richieste del Presidente dell'Ordine territoriale ricorrente – non in grado di presenziare, a causa delle conseguenze di un infortunio - di poter partecipare al Consiglio Nazionale, alternativamente, con modalità “a distanza” ovvero mediante rappresentanza per delega.

II. - Il gravame è affidato ai seguenti motivi di diritto:

*1. Violazione degli artt. 4, co. 1 lett. a) e d) Regolamento Interno e di Organizzazione – Eccesso di potere per ingiustizia manifesta – Violazione del principio del giusto procedimento – Violazione art. 8, co. 4 Regolamento Interno e di Organizzazione per non avere la Federazione consentito la partecipazione del Presidente dell'Ordine ricorrente né con modalità da remoto né mediante*

rappresentanza per delega nonché per non avere assolto agli obblighi informativi con conseguente asserito contagio delle deliberazioni assunte nel corso delle sedute del 27.11.2023 e del 12.12.2023 del Consiglio Nazionale;

2. *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 47 D.Lgs. n. 286/1999, dell'art. 20 D.Lgs. n. 123/2011, della Circolare MEF n. 20 del 5.05.2017 "Vademecum per la revisione amministrativo-contabile negli enti pubblici" licenziato nel 2017 dalla Ragioneria dello Stato, dell'art. 39 Regolamento di Amministrazione e Contabilità FNOB – Difetto di motivazione – Eccesso di potere per contraddittorietà e irragionevolezza – Violazione del principio del giusto procedimento*, per asserita illegittimità dell'approvazione del Rendiconto 2022, ritenuto il parere reso dal Collegio dei Revisori in data 5 dicembre 2023, con oggetto l'asseverazione della regolarità amministrativo-contabile della gestione, carente del contenuto prescritto a livello normativo e regolamentare nonché di un corredo motivazionale adeguato ad orientare le valutazioni del Consiglio Nazionale, composto da biologi, soggetti non esperti della materia contabile.

III. - La Federazione Nazionale dell'Ordine dei biologi, costituita in giudizio per resistere al ricorso, ha sollevato preliminarmente l'eccezione di difetto di legittimazione attiva, ritenuta spettante – in ragione delle censure formulate – non all'Ordine ricorrente ma al Presidente dello stesso nonché l'eccezione di genericità per non avere l'Ordine specificato la lesione, diversa da quella allo *ius ad officium*, che gli deriverebbe dai provvedimenti impugnati né l'utilità che conseguirebbe dall'accoglimento del gravame. Nel merito ha dedotto l'infondatezza del ricorso, chiedendone il rigetto.

IV. - Con il primo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 9 e depositato il 30 aprile 2025, sono state riproposte pressoché le stesse censure avverso gli atti afferenti i diversi punti all'ordine del giorno delle sedute del Consiglio Nazionale del 27.11.2023 e del 12.12.2023, in conseguenza dell'acquisizione degli atti, meglio specificati in epigrafe, oggetto del deposito effettuato nel corso del presente giudizio da parte resistente unitamente alla memoria difensiva.

Quanto al primo motivo aggiunto ha in particolare dedotto, oltre alla violazione delle prerogative partecipative e degli obblighi di informazione, l'ulteriore criticità relativa all'approvazione del nuovo regolamento di amministrazione e contabilità FNOB, non trasmesso in copia preventivamente all'Ordine sardo in vista dell'approvazione, né successivamente pubblicato sul sito.

Anche con il secondo motivo aggiunto sono state riproposte sostanzialmente le medesime censure del ricorso introduttivo, nonché l'ulteriore vizio di difetto di istruttoria, avverso l'operato del Collegio dei Revisori in sede di approvazione del rendiconto 2022, la cui invalidità travolgerebbe anche l'approvazione dei bilanci preventivi 2023 e 2024.

V. - La Federazione resistente ha eccepito l'inammissibilità del nuovo ricorso e l'improcedibilità di quello originario, per mancata formulazione di nuove censure e ha ribadito le eccezioni e le richieste formulate con la memoria di costituzione.

VI. - Con memoria del 25 luglio 2024 la FNOB ha eccepito l'improcedibilità tanto del ricorso introduttivo del giudizio quanto dei motivi aggiunti almeno nella parte relativa all'impugnazione del bilancio previsionale 2023 e, conseguentemente, alla individuazione della quota di contribuzione ex art. 8, comma 13, del d. lgs. C.p.S. 13 settembre 1946, n. 233, tenuto conto che il Consiglio nazionale della FNOB, nella seduta del 25 giugno 2024 - come risulta dal relativo verbale depositato in giudizio dalla stessa Federazione il 13 luglio 2024 - ha approvato il conto consuntivo 2023, su cui si sarebbe spostato l'interesse all'impugnazione dell'Ordine ricorrente, relativamente all'esercizio finanziario 2023.

Con memoria di pari data parte ricorrente ha controdedotto all'eccezione di difetto di legittimazione attiva, ribadendo nel merito i motivi di diritto articolati con il ricorso introduttivo e con il ricorso per motivi aggiunti.

VII. - Al deposito di detti atti, ha fatto seguito uno scambio di ulteriori memorie, con cui, respinta ciascuna rispettiva eccezione, deduzione e allegazione contraria, sono state ribadite le conclusioni formulate nei precedenti atti difensivi delle parti.

VIII. - Con secondo ricorso per motivi aggiunti, notificato e depositato il 24 settembre 2025, l'ordine dei biologi sardo ha impugnato il verbale della seduta del Consiglio Nazionale 25 giugno 2024, con cui è stato peraltro approvato il consuntivo relativo all'esercizio finanziario 2023, ritenuto illegittimo, a cagione di vizi derivati e propri.

Con riguardo ai profili di invalidità derivata, secondo la prospettazione attorea, i vizi delle delibere di approvazione del bilancio preventivo 2023 e del contributo ex art. 8, co. 13, D. Lgs. C.p.S. n. 233/1946 per l'anno 2023 si sono comunicati al rendiconto consuntivo 2023, per cui ha riproposto le censure già formulate nei precedenti strumenti di gravame.

Quanto ai profili di legittimità propria, l'Ordine territoriale ha dedotto quanto all'approvato rendiconto 2023 i vizi di *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 47 D.lgs. n. 286/1999, dell'art. 20 D. Lgs. n. 123/2011, della Circolare MEF n. 20 del 5.05.2017 "Vademecum per la revisione amministrativo-contabile negli enti pubblici" licenziato nel 2017 dalla Ragioneria dello Stato, dell'art. 39 Regolamento di Amministrazione e Contabilità FNOB – Difetto di motivazione – Carenza di istruttoria – Eccesso di potere per contraddittorietà e irragionevolezza – Violazione del principio del giusto procedimento*: la difesa attorea, avendo ravvisato – alla luce del contenuto della relativa Relazione - irregolarità contabili nell'attività svolta dal Collegio dei Revisori al fine dell'espressione del parere di competenza sul rendiconto 2023, ha ritenuto conseguentemente illegittima l'approvazione dello stesso rendiconto 2023.

IX. - In vista dell'udienza di discussione del merito la parti si sono scambiate memorie difensive.

X. - All'udienza pubblica del 26 marzo 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

I. - Con ricorso introduttivo, affidato a due motivi di censura, l'Ordine dei Biologi della Sardegna ha contestato all'organo di vertice della FNOB gravi e reiterate

violazioni della disciplina legale e regolamentare che governa la partecipazione e il concorso degli Ordini territoriali alla formazione della volontà sociale della Federazione, e ha dedotto l'illegittimità, propria, del parere reso dal Collegio dei Revisori della Federazione sul conto consuntivo 2022 e quella, derivata, delle delibere di approvazione del bilancio consuntivo 2022 e dei bilanci preventivi degli esercizi 2023 e 2024.

Le medesime richieste sono state sostanzialmente ribadite anche nei due successivi ricorsi per motivi aggiunti, salve le ulteriori deduzioni e argomentazioni avverso gli specifici atti impugnati.

Quanto, in particolare, al secondo ricorso per motivi aggiunti, con cui sono stati impugnati tutti gli atti relativi all'approvazione del Conto consuntivo 2023, l'Ordine ricorrente, oltre a dedurre profili di illegittimità derivata, ha prospettato un'illegittimità del rendiconto 2023 approvato dal Consiglio della Federazione, conseguenza delle asserite irregolarità nell'operato del Collegio dei Revisori, che si è espresso sul documento contabile nei termini di cui alla Relazione al consuntivo 2023.

II. - Tanto premesso, deve essere preliminarmente scrutinata l'eccezione di inammissibilità per carenza di legittimazione attiva e per genericità delle censure formulata dalla Federazione resistente.

Orbene, il Collegio ritiene sussistente la legittimazione attiva dell'Ordine sardo, in quanto eventuali illegittimi impedimenti alla partecipazione del Presidente – membro “di diritto” del Consiglio Nazionale, in quanto organo apicale dell'Ordine territoriale, non portatore di interessi propri - alle riunioni del Consiglio Nazionale si traducono in una violazione del diritto di partecipazione dello stesso Ordine territoriale.

Tuttavia, quanto alla dedotta carenza di interesse e genericità delle censure, si ritiene fondata l'eccezione, sebbene limitatamente al primo motivo di ricorso, con cui l'Ordine sardo ha giudicato illegittimo il presunto ostruzionismo degli organi della Federazione dinanzi la richiesta del Presidente – non in grado di spostarsi a

causa di un infortunio – di partecipare alle sedute del Consiglio Nazionale del 27.11.2023 e del 12.12.2023 con modalità “a distanza” ovvero mediante rappresentanza per delega nonché denunciato una presunta sistematica violazione degli obblighi informativi in capo alla Federazione per aver omesso l’obbligo di trasmissione, unitamente all’avviso di convocazione per la seduta del Consiglio Nazionale del 12.12.2023, del verbale della seduta del 27.11.2023 e non avere allegato all’avviso di convocazione del 12.12.2023 le modifiche al Regolamento di Amministrazione e Contabilità da approvarsi.

Al riguardo, in particolare, il Collegio, oltre a rilevare che parte ricorrente non specifica la lesione che gli deriverebbe da ciascuno dei provvedimenti impugnati né l’utilità che conseguirebbe dall’accoglimento della medesima censura, con riguardo alle doglianze circa le proprie prerogative partecipative, in linea con l’indirizzo seguito in precedenza dalla Sezione (cfr. da ultimo, sent. Tar Lazio, sez. V bis, n. 10977/2024), sottolinea che non si può prescindere dalla cd. prova di resistenza e, dunque, dalla prova della concreta incidenza che il voto eventualmente espresso dal Presidente dell’ordine ricorrente avrebbe avuto sia ai fini della valida costituzione dell’assemblea (*quorum* strutturale) che ai fini della validità della deliberazione (*quorum* funzionale).

Né il vizio prospettato sembra riconducibile nell’alveo della nullità, con conseguente rilevabilità *ex officio* come asserito dall’Ordine ricorrente, in quanto non è rinvenibile – né è stata indicata dai ricorrenti – alcuna disposizione normativa che sanzioni espressamente con la nullità il difetto di composizione dell’organo deliberante (cfr. art. 21-*septies* l. n. 241/1990, che, secondo la tesi dominante, introduce un elenco tassativo delle cause di nullità).

Per cui il primo motivo del ricorso introduttivo, riproposto con i successivi ricorsi per motivi aggiunti, è inammissibile.

III. - Quanto alle censure, formulate in tutti i ricorsi proposti, tese a demolire il rendiconto 2022, approvato sulla base del relativo parere reso dal Collegio dei

revisori, l'OBS assume che l'avviso espresso dall'organo di controllo, difetterebbe del contenuto prescritto a livello normativo e regolamentare. L'Ordine dei Biologi della Sardegna, al riguardo, evidenzia peraltro che l'organo di controllo, insediatosi in data 24.10.2023, avrebbe, contraddittoriamente, prima ritenuto di non potersi pronunciare sul conto consuntivo 2022 per poi mutare avviso, rendendo il parere.

Il Collegio rileva, innanzi tutto, l'ammissibilità di detto motivo di censura, in ragione della sussistenza dell'interesse dell'ordine ricorrente allo scrutinio della legittimità del rendiconto 2022 approvato dal Consiglio Nazionale, dipendendo dallo stesso la predisposizione del successivo bilancio preventivo e dunque l'individuazione della quota di contribuzione ex art. 8, comma 13, del d. lgs. C.p.S. 13 settembre 1946, n. 233 dovuta dai singoli ordini territoriali, a carico dei rispettivi bilanci, e dunque anche dall'Ordine sardo. I dati della gestione ivi riportati finiscono, in altri termini, per avere effetti sull'autonomia finanziaria degli ordini territoriali, secondo l'insegnamento costantemente espresso dalla giurisprudenza, anche di questa Sezione (circa l'interesse a ricorrere dell'ordine territoriale avverso una determinazione incidente la sfera della propria autonomia finanziaria, avente ad oggetto, tra l'altro, l'importo del contributo da versare all'Ordine nazionale, cfr., Tar Lazio, sez. V bis, n. 17469/2022; sulla natura degli ordini professionali, enti pubblici non economici, organi sussidiari dello Stato nel perseguimento di un fine pubblico, dotati, sia nella loro dimensione nazionale che in quella territoriale, di autonomia regolamentare, disciplinare, patrimoniale e finanziaria, cfr., *ex pluris*: Cons. Stato, Ad. Plen. 24 maggio 2007, n. 8; sez. VII, 16 marzo 2022, n. 1865; Tar Lazio, V bis, nn. 2073/2023 e 12134/2022; cfr. Tar Lazio, sez. II, sentenza n. 14283/2022).

Il Collegio rileva, altresì, la procedibilità del motivo di censura *de quo*, malgrado l'approvazione del rendiconto 2023, in quanto, in ragione dell'applicazione del principio di continuità dei bilanci, il bilancio preventivo 2023 e, dunque, l'individuazione del contributo ex art. 8, co. 13, D.Lgs. C.p.S. n. 233/1946 per l'anno 2023 dipendono – si ribadisce – dai risultati del consuntivo 2022, la cui

approvazione è stata impugnata, con la conseguenza che un eventuale annullamento travolgerebbe gli atti successivi che dal consuntivo 2022 traggono fondamento.

Quanto al merito della censura, non si condividono i rilievi formulati avverso il parere espresso dall'organo di controllo sul conto consuntivo 2022, che avrebbero contagiato anche la successiva approvazione del documento contabile da parte del Consiglio Nazionale.

Le irregolarità contabili contestate discenderebbero, in particolare, dalla presunta omissione, nel caso di specie, dei controlli e verifiche cui è tenuto il Collegio dei revisori - ai sensi dell'art. 47 d.lgs. n. 286/1999, dell'art. 20 d.lgs. n. 123/2011, della Circolare MEF n. 20/2017 recante il "*Vademecum per la revisione amministrativo-contabile negli enti pubblici*" e dello stesso Regolamento di Amministrazione e Contabilità FNOB - ai fini della formulazione del relativo parere di competenza, che orienta la determinazione del Consiglio Nazionale di approvare il rendiconto predisposto dal Comitato Centrale della FNOB.

In questa prospettiva, vengono richiamate le prescrizioni - asseritamente non rispettate - circa il contenuto della Relazione del Collegio dei Revisori in cui detto parere viene riversato, evidenziandosi che la stessa deve contenere - ai sensi dell'art. 31 del Regolamento di Amministrazione e Contabilità della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi - "*fra l'altro, l'attestazione circa la corrispondenza delle risultanze di bilancio con le scritture contabili e la coerenza degli assestamenti del bilancio di previsione con i dati rendicontati, nonché valutazioni in ordine alla regolarità ed economicità della gestione*" nonché - ai sensi dell'art. 47, co. 1 d.P.R. n. 97/2003 (*Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla L. 20 marzo 1975, n. 70*) - "*valutazioni e giudizi sulla regolarità amministrativo-contabile della gestione ed, in uno con le strutture facenti parte del controllo interno anche valutazioni in ordine alla realizzazione del programma e degli obiettivi fissati all'inizio dell'esercizio, ponendo in evidenza le cause che ne hanno determinato*

*eventuali scostamenti”.*

Rilevata l'esattezza del quadro normativo richiamato, al fine di una corretta valutazione dell'operato dell'organo di controllo, appare necessario evidenziare innanzitutto in quale contesto eccezionale si è trovato ad agire il nuovo Collegio dei Revisori della FNOB, insediato in data 24 ottobre 2023, contesto, peraltro, puntualmente ricostruito – oltre che nel verbale n. 4 del 25 novembre 2023, da cui risulta l'iniziale difficoltà dell'organo di controllo a rendere il parere sul conto consuntivo 2022, concernente dunque una gestione antecedente al proprio insediamento – nella Relazione al conto consuntivo 2022, in cui si rappresenta quanto segue:

*“Il Collegio ripercorre la situazione amministrativa che ha portato all'adozione del conto consuntivo 2022 che può essere così riassunta:*

*- con decreto del Ministro della Salute 23 marzo 2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2018, adottato ai sensi del citato art. 9, comma 3, secondo periodo, della legge n. 3 del 2018, sono stati costituiti, ai sensi dell'art. 1, comma 1, del d. lgs. C.p.S. 233 del 1946, gli Ordini territoriali dei biologi e nominati i relativi commissari straordinari;*

*- il regime transitorio di ultrattività degli organi dell'ONB si è protratto, per certi versi in maniera del tutto anomala, fino al 4 dicembre 2022 e, dunque, sostanzialmente per l'intera durata quinquennale del suo mandato; ciò in quanto, da un lato, l'organo si era insediato appena un mese prima dell'entrata in vigore della legge n. 3 del 2018 (precisamente il 4 dicembre 2017) e, dall'altro, sulla base della disciplina transitoria introdotta dagli artt. 4, comma 3, e 9, comma 3, della legge n. 3 del 2018, la normativa primaria ha conservato e riservato agli organi dell'ente tutte le competenze ad essi attribuite dalla legislazione vigente a quella data;*

*- il funzionamento degli organi dell'Ordine nazionale dei biologi, dunque, fino al 4 dicembre 2022, non era disciplinato né dal d. lgs. C.p.S. 233 del 1946 né dal d.P.R. 221 del 1950 né, in conseguenza, da un regolamento interno attuativo dei predetti*

*corpora normativi (poiché, come detto, non applicabili all'ONB);*

*- con decreto del Ministro della Salute 8 settembre 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 244 del 18 ottobre 2022, infine, sul presupposto "che con la cessazione del consiglio dell'Ordine nazionale dei biologi, il medesimo ordine opererà nelle forme e secondo le regole organizzative della federazione nazionale, in quanto unico modello di rappresentanza esponenziale a livello nazionale delle professioni sanitarie" ai sensi dell'art. 7 del d. lgs. C.p.S. 233 del 1946, è stato disciplinato il procedimento di trasformazione dell'Ordine nazionale dei biologi in Federazione nazionale degli ordini dei biologi, nel rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 1, 7 e 8 del citato d. lgs. C.p.S. 233 del 1946. Più in dettaglio, il decreto ministeriale in parola prevede, all'art. 1, commi 1 e 2, che:*

*"1. A decorrere dal 4 dicembre 2022, data di scadenza del mandato del consiglio dell'ordine nazionale dei biologi in essere alla data di entrata in vigore della legge 11 gennaio 2018, n. 3, l'Ordine nazionale dei biologi assume la denominazione di Federazione nazionale degli ordini dei biologi, costituiti ai sensi del decreto del Ministro della salute 23 marzo 2018, alla quale si applicano le disposizioni di cui agli articoli 1, 7 e 8 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233. I rapporti giuridici attivi e passivi, definitivi e in corso, alla data di entrata in vigore del presente decreto, dell'Ordine nazionale dei biologi proseguono, senza soluzione di continuità, in capo alla Federazione nazionale degli ordini dei biologi.*

*2. Fino all'insediamento degli organi direttivi della Federazione nazionale degli ordini dei biologi, le funzioni previste dall'art. 8 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 233 del 1946 sono esercitate da un commissario straordinario nominato dal Ministro della salute";*

*- il Ministro della Salute, con decreto n° 8117/2023, dopo approfondita istruttoria, constatata l'impossibilità di regolare funzionamento del Comitato centrale della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi proclamato all'esito delle elezioni*

*dell'11 marzo 2023, ha disposto il suo scioglimento ai sensi e per gli effetti dell'art. 8, comma 20, del d. lgs. C.p.S. n. 233/1946, nominando in suo luogo una Commissione straordinaria di cinque componenti, avente il compito fra l'altro di indire entro tre mesi le elezioni per la nomina di un nuovo Comitato Centrale;*

*- all'esito delle elezioni tenutesi nei giorni 7, 8 e 9 ottobre 2023, è stato eletto il nuovo Comitato centrale, insediatosi il 16 ottobre 2023;*

*- nella seduta del Comitato centrale del 18 ottobre 2023 lo stesso ha provveduto con la delibera n. 4 ad approvare la proposta di conto consuntivo 2022 da sottoporre all'approvazione del Consiglio Nazionale ai sensi dell'art. 8, comma 12, d. lgs. C.p.S. 233 del 1946”.*

Orbene, il carattere straordinario della descritta situazione, legata alla fase di profonda riorganizzazione e innovazione e al complesso processo di trasformazione dell'architettura dell'Ordine professionale, ha impedito che nell'avvicendamento tra il collegio uscente e quello successivo vi fosse continuità (nel rispetto del principio sotteso alla disposizione sulle modalità di costituzione dei collegi dei revisori di cui al comma 2 dell'art. 19 del d. lgs. n. 123/2011), rendendo meno agevole anche il passaggio di consegne tra il vecchio e nuovo organo, donde la difficoltà del Collegio dei revisori, appena insediato, di esprimere un parere sul conto consuntivo 2022, prima di essere messo nelle condizioni di operare correttamente, disponendo di tutti i documenti, le informazioni e i chiarimenti necessari per poter condurre una valutazione puntuale e compiuta in ordine ad un documento contabile recante i risultati di una gestione finanziaria chiusa, relativa all'esercizio 2022, quindi precedente quindi al proprio insediamento.

A fronte delle criticità rilevate dall'organo di controllo, il Presidente della FNOB con nota Prot. 11433/2023 ha evidenziato che la “*Circolare Vademecum per la revisione amministrativo contabile degli enti e organismi pubblici 2017*” della Ragioneria generale dello Stato nella parte relativa all'insediamento del collegio dei revisori dei conti (Cap. 2 “*Le verifiche amministrativo-contabili*”, par. 2.2.) precisa, a pag. 30, che “*...qualora il nuovo collegio dei revisori dei conti lo ritenga*

*utile, lo stesso potrà, per il tramite del presidente, richiedere al precedente organo di controllo le informazioni e i chiarimenti in merito all'attività di vigilanza svolta, anche con riferimento a specifiche attività” precisando altresì che “tenuto conto dell'impossibilità per il vecchio organo di pronunciarsi poiché decaduto, si ritiene che competa all'attuale Collegio dei revisori esprimere parere sul conto consuntivo 2022, se del caso acquisendo i più opportuni chiarimenti dal precedente organo””.*

In questa prospettiva, lo stesso Presidente, con nota Prot. 11471 /2023 ha chiesto (ed ottenuto) un incontro per il giorno 1° dicembre 2023 con i componenti del decaduto Collegio nell'ottica di acquisire informazioni e chiarimenti in ordine alle attività di vigilanza e controllo svolte nell'anno 2022, che sono state puntualmente forniti e riversati in apposita relazione predisposta all'esito della stessa riunione tenutasi il 1° dicembre 2023.

Sicché, il Collegio dei Revisori, riunitosi nuovamente in data 5 dicembre 2023 per riscontrare la richiesta del Presidente della FNOB di esprimere il proprio parere sul bilancio consuntivo 2022, si è determinato positivamente (a maggioranza, stante la persistente contrarietà di uno dei componenti il Collegio), formulando, conseguentemente, il proprio parere favorevole sulla delibera del Comitato centrale della Federazione Nazionale degli Ordini dei Biologi n. 4 del 18/10/2023 avente ad oggetto proprio il conto consuntivo 2022.

Orbene, tanto delineato sul piano fattuale, ad avviso di questo giudice, non sussistono elementi in grado di dimostrare la sussistenza delle denunciate irregolarità e la presunta omissione dei necessari controlli e verifiche.

Innanzitutto, dagli atti di causa emerge che il Collegio dei Revisori, nell'esame del conto consuntivo 2022, è stato assistito dal consulente che si occupa della tenuta della contabilità della FNOB, appositamente invitato, per poter aver accesso e acquisire tutti gli elementi informativi necessari per la redazione del prescritto parere.

Inoltre, a fronte della dichiarazione di uno dei componenti del Collegio dei Revisori

circa la ritenuta persistenza dell'impossibilità di esprimere il proprio giudizio sul conto consuntivo anche in ragione della presunta omessa trasmissione della documentazione necessaria, il Presidente e l'altro componente del Collegio dei Revisori hanno, di contro, dichiarato nel verbale del 5 dicembre 2023 che *“la decisione che nella seduta odierna si sarebbe trattato il parere sul bilancio consuntivo 2022 era stata assunta per le vie brevi all'esito delle comunicazioni effettuate dal presidente con cui lo stesso aveva informato i Colleghi della comunicazione ricevuta dal Presidente della FNOB con cui veniva fatto riferimento all'articolo 4 della circolare vademecum. Il presidente ha trasmesso tutte le comunicazioni inviate e ricevute aventi ad oggetto la relazione da rendere sul bilancio consuntivo 2022 nonché la relazione resa dal decaduto Collegio dei revisori ed anche bozza di verbale della seduta odierna. Tutte attività, che nello spirito di velocizzazione dei lavori del Collegio dovuto ai tempi ristrettissimi in cui si è chiesto di operare erano state fatte senza particolari formalità”*, precisando altresì che *“il Collegio può e deve acquisire tutta la documentazione necessaria alla verifica della attendibilità del bilancio nel corso della seduta o di anche ulteriori sedute, quante ne siano necessarie, a verificare l'attendibilità della contabilità sottoposta all'esame del Collegio”*.

Quindi, al fine di esprimere il parere sul conto consuntivo, in vista dell'approvazione da parte del Consiglio nazionale, superando in tal modo anche l'elevato rischio di una possibile paralisi nel funzionamento dell'Ordine (visto l'ampio decorso del termine previsto dall'art. 24 del d.lgs. n. 91/2011, in materia di *Termini di approvazione dei bilanci*), è possibile ritenere, alla luce di quanto evidenziato, che siano state assunte iniziative idonee a consentire all'organo di revisione di agire correttamente, anche se non era in carica nel corso dell'esercizio finanziario cui il conto consuntivo esaminato si riferiva.

In ordine a quest'ultimo aspetto, in particolare, si è fatto riferimento a quanto riportato nella relazione acquisita dal decaduto Collegio, che è stato in carica fino alla data del 4 dicembre 2022: *“In conclusione all'esito delle verifiche effettuate dai*

*componenti del decaduto Collegio fino alla data in cui gli stessi sono stati in carica, e cioè fino al 4 dicembre 2022, gli stessi rappresentano di non avere riscontrato carenze nella tenuta della contabilità né di avere registrato atti o eventi tali da riportare in ordine alla possibile attendibilità del bilancio fino al 4 dicembre 2022”.*

Le suddette conclusioni, che in quanto pacificamente richiamate e non contestate dall'organo di controllo in carica, rappresentano una valutazione *per relationem* in ordine alla regolarità ed economicità della gestione, che la Relazione al conto consuntivo deve contenere, ai sensi del comma 4 dell'art. 31 del Regolamento di amministrazione e contabilità della FNOB. Questo consente di confutare *in parte qua* la tesi di parte ricorrente sulla carenza contenutistica della Relazione del Collegio dei Revisori del 5 dicembre 2023. D'altronde, che al nuovo Collegio sia consentito rivolgersi (per il tramite del Presidente) al precedente organo di controllo al fine di acquisire informazioni e chiarimenti in merito all'attività di vigilanza svolta, è espressamente previsto dal par. 2.2 (*Insedimento del collegio dei revisori dei conti*) del *Vademecum per la revisione amministrativo-contabile negli enti pubblici* della Ragioneria dello Stato, impregiudicato il potere dello stesso di esprimere liberamente il proprio avviso, sulla base di una valutazione autonoma e puntuale, e di dissentire, in caso di evidenze contabili o accertamenti contrastanti. In altri termini, il richiamo alla relazione del Collegio uscente non è da intendersi *ex se* quale atto di acritica adesione né di abdicazione del neoinsediato organo di controllo al proprio dovere, con omissione delle verifiche dovute e degli accertamenti necessari ma rappresenta, piuttosto, un riferimento all'attività istruttoria condotta e ai documenti acquisiti in funzione della corretta formulazione del parere di competenza, facendone proprie le risultanze, in mancanza di riscontro di ragioni ostative e conseguente formulazione di rilievi, in nessun caso preclusa all'organo di revisione in carica, competente a rendere il parere ai fini dell'approvazione della proposta di conto consuntivo.

Quanto ancora al contenuto della Relazione all'esito della verifica condotta dal Collegio dei revisori, la richiamata disposizione dell'art. 31 del Regolamento FNOB - accanto alla "*valutazione in ordine alla regolarità ed economicità della gestione*" (assicurata, secondo quanto testé ampiamente argomentato, grazie al richiamo alla Relazione del precedente Collegio dei Revisori 1° dicembre 2023) - reca, come si è visto, ulteriori prescrizioni, "*l'attestazione circa la corrispondenza delle risultanze di bilancio con le scritture contabili e la coerenza degli assestamenti del bilancio di previsione con i dati rendicontati*", che sono da ritenere parimenti osservate.

Al riguardo, in particolare, si evidenzia che il Collegio dei Revisori ha preliminarmente rilevato che:

- il conto consuntivo al 31 dicembre 2022 è stato chiuso con un pareggio di bilancio;
- dall'esame del documento contabile è stata riscontrata la sostanziale continuità dei valori di bilancio rispetto a quelli pregressi;
- tali valori si sono discostati al ribasso, sia per quanto attiene ai costi, sia per quanto attiene ai ricavi, rispetto a quanto approvato in sede di bilancio preventivo per l'anno 2022 cui il precedente Collegio con verbale n. 125 del 17 dicembre 2021 ha fornito parere favorevole. La differenza tra bilancio preventivo e consuntivo 2022 pari ad € 1.765.833,00 è dipesa in gran parte dalla mancata registrazione dell'intero importo della vendita di un immobile, per il quale sono stati registrati degli acconti per un importo complessivo registrato in bilancio consuntivo alla voce D 6 acconti pari a € 1.950.000,00 rispetto all'importo indicato nel preventivo di € 3.850.000,00 (€ 1.900.000,00), rientrando quindi nelle variazioni strutturali del bilancio la differenza rilevata tra preventivo e consuntivo pari ad € 134.167,00.

Orbene, sulla scorta degli elementi evidenziati, l'organo di controllo ha conclusivamente attestato la "*corrispondenza del bilancio alle risultanze della gestione, così come rappresentate contabilmente*", che non può essere messa fondatamente in discussione in mancanza di dati puntuali atti a dimostrare eventuali discrasie tra i dati del bilancio esaminato e quelli ricavabili dalle scritture contabili

dell'ente ovvero irregolarità nella tenuta delle scritture contabili.

La ricostruzione effettuata e le considerazioni svolte consentono dunque di escludere la fondatezza dei rilievi formulati dall'ordine ricorrente avverso il parere espresso dal Collegio dei Revisori, con salvezza dei conseguenti atti di approvazione da parte della Federazione del conto consuntivo 2022 e dei bilanci preventivi 2023 e 2024.

Pertanto, conclusivamente il presente motivo di censura, riproposto anche con i successivi ricorsi per motivi aggiunti, è infondato.

IV. - Analoga sorte spetta al terzo motivo di doglianza, formulato nell'ambito del secondo ricorso per motivi aggiunti, teso a censurare gli atti di approvazione del consuntivo 2023 in ragione della presunta irregolarità del parere espresso dal Collegio dei Revisori su detto documento contabile.

Anche in questo caso, di contro la tesi di parte ricorrente, è possibile ritenere che l'organo di controllo abbia compiutamente e regolarmente espresso il proprio parere di competenza.

La precisazione, fatta dal Collegio dei Revisori, di non avere potuto, nel corso dell'esercizio 2023, tenuto dell'insediamento solo in data 24 ottobre dello stesso anno, effettuare controlli, oltre quelli che risultano dai verbali redatti, è da intendere quale rappresentazione di un mero dato di fatto, non rinvenendosi elementi univoci per attribuire alla stessa il significato di un atto di sottrazione dai propri compiti e dalle proprie responsabilità, come invece prospettato da parte ricorrente.

L'organo di controllo sembra aver avuto chiaro che - come stabilito dalla più volte richiamata Circolare *Vademecum per la revisione amministrativo-contabile negli enti pubblici* (v. par. 4.2.2.4, pagg. 91 e 92) - la relazione del Collegio dei Revisori sul bilancio consuntivo deve riassumere anche quanto osservato nei verbali redatti nel corso dell'esercizio, per cui, nel caso di specie, ha ritenuto correttamente di dover precisare, in punto di fatto, che “ *nel corso dell'esercizio 2023 non ha potuto effettuare altri controlli oltre quelli effettuati nel cinque verbali redatti che si*

*abbiano per riportati”*, non potendo, peraltro, al riguardo neanche attingere ad ulteriori verbali, relativi ai mesi antecedenti al proprio insediamento, atteso il vuoto istituzionale che ha riguardato l’esercizio finanziario in argomento a causa degli intralci registrati nell’articolato processo di trasformazione dell’ente in atto.

D’altro canto, l’insediamento, che deve avere luogo nel rispetto delle formalità e delle verifiche previste (cfr. par. 2.2 *Vademecum*, pag. 30), è l’atto prodromico per lo svolgimento dell’attività di controllo, per cui, prima del 24 ottobre 2024, l’attività di vigilanza da parte del nuovo Collegio dei Revisori della FNOB risultava essere materialmente impossibile e giuridicamente inesigibile. È, in effetti, dall’atto di nomina e dal successivo insediamento - da cui deriva l’istituzione di un rapporto di servizio tra i componenti del Collegio dei revisori dei conti e l’ente di riferimento (v. par. 8.2 *Vademecum*, pagg. 161 e 162) - che il Collegio è tenuto al corretto assolvimento degli obblighi previsti per la verifica della regolarità amministrativo contabile dell’ente e che può essere chiamato a rispondere in caso di eventuali omissioni e negligenze. Per completezza, con riguardo al novero delle attività spettanti all’organo di revisione, appare utile rammentare che le attività di controllo successivo su atti e documenti che hanno già prodotto i loro effetti, consentono di rilevare, ove si riscontrino irregolarità amministrative o contabili, profili di responsabilità in capo a soggetti diversi.

Effettuata, dunque, la suddetta precisazione in punto di fatto, il Collegio dei Revisori ha poi rappresentato che dai controlli (puntualmente) posti in essere in sede di valutazione dei risultati della gestione 2023 non sono emerse gravi irregolarità. In particolare, nella relazione viene evidenziato che:

- il bilancio 2023 presenta un avanzo di € 26.016,00, cifra perfettamente in linea con il Bilancio di Previsione dello stesso esercizio;
- che il risultato del rendiconto decisionale delle entrate pari ad euro 8.381.424,00 è il frutto dell’incasso totale degli importi riscossi a titolo di entrate contributive ordinarie;
- il bilancio previsionale 2023 prevedeva un incasso di 4.540.160,00 e che la

differenza tra previsionale e consuntivo è ascrivibile alle normali dinamiche di iscrizione e cancellazione degli iscritti.

Conclusivamente, lo stesso Collegio, visti i risultati delle verifiche di competenza eseguite, ha espresso il proprio parere favorevole *“attestata la corrispondenza del Rendiconto generale alle risultanze contabili, verificata l’esistenza delle attività e passività e della loro corretta esposizione in bilancio, nonché l’attendibilità delle valutazioni di bilancio, verificata la correttezza dei risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione, nonché l’esattezza e la chiarezza dei dati contabili presentati nei prospetti di bilancio e dei relativi allegati, accertato il conseguimento dell’equilibrio di bilancio, e raccomandando di integrare la nota integrativa con la firma del Tesoriere e la correzione dell’errore materiale della data”*.

È evidente, dunque, non solo che la Relazione al conto consuntivo 2023 sia stata redatta nel rispetto del contenuto normativamente prescritto ma anche che l’organo di controllo non si sia sottratto ad alcuno dei controlli e delle verifiche di competenza, il cui esito positivo, cristallizzato nel favorevole parere di competenza, non è dato a ragione mettere in discussione in mancanza dell’allegazione di puntuali prove contrarie, come sopra circoscritte.

Quanto rilevato conduce dunque a respingere anche il terzo motivo di censura del secondo ricorso per motivi aggiunti, con salvezza del conto consuntivo 2023 approvato dal Consiglio Nazionale della FNOB nella seduta del 25 giugno 2024.

V. - Conclusivamente, il ricorso introduttivo e i successivi ricorsi per motivi aggiunti, sono in parte, inammissibili, e, in parte, infondati.

VI. - Sussistono giustificate ragioni, tenuto conto della complessità delle questioni trattate, per disporre la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe

proposti, in parte, li dichiara inammissibili, in parte, li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 26 marzo 2025 e 14 maggio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Floriana Rizzetto, Presidente

Enrico Mattei, Consigliere

Antonietta Giudice, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Antonietta Giudice**

**IL PRESIDENTE**  
**Floriana Rizzetto**

**IL SEGRETARIO**