



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3868 del 2025, proposto da Fabio Bracciantini, Giacomina Gialia Berloco, Silvia Belli, Mariaconsiglia Calabrese, Cristina Chiaramoni, Rosario Fiolo, Vincenzo Manigrasso, Orazio Renato Meli, Angelo Papa, Claudia Pavarelli, Gino Petri, Melania Salina, Gino Sedda, Vincenzo Bachisio Ziulu, rappresentati e difesi dall'avvocato Alberto Colabianchi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Oslavia 30;

contro

Federazione Nazionale degli Ordini della Professione Sanitaria di Fisioterapista, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Flavio Iacovone, Bernardo Giorgio Mattarella, Christian D'Orazi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Piero Ferrante, non costituito in giudizio;

nei confronti

Ordine della Professione Sanitaria di Fisioterapista di Messina, Consiglio Nazionale della Federazione Nazionale degli Ordini della Professione Sanitaria di

Fisioterapista, Comitato Centrale della Federazione Nazionale degli Ordini della Professione Sanitaria di Fisioterapista, non costituiti in giudizio;

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

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Daniela Gaburri, Katia Libardi, rappresentati e difesi dall'avvocato Alberto Colabianchi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Oslavia 30;

per l'annullamento, previa emanazione di misure cautelari,

- a) della comunicazione prot. 418/2025 del 26.2.2025 a firma del Presidente della FNOFI, con la quale è stato espresso il diniego sulla richiesta di convocazione del Consiglio nazionale del 12.12.2024 a firma dei ricorrenti, in qualità di Presidenti di OFI territoriali, ad oggetto "Richiesta di Convocazione Urgente del Consiglio Nazionale ai sensi dell'Art. 8 del Regolamento di Funzionamento FNOFI in merito al "caso Messina" come da nota PEC del Dott. S... M... del 09/12/2024" (doc. 1);
- b) della comunicazione prot. 21/2025 del 7.1.2025 a firma del Presidente della FNOFI, con la quale è stato comunicato il preavviso di diniego sulla predetta richiesta di convocazione del Consiglio nazionale del 12.12.2024 (doc. 2);
- c) di ogni altro atto e provvedimento presupposto, consequenziale o comunque connesso, lesivo dei diritti e degli interessi dei ricorrenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Federazione Nazionale degli Ordini della Professione Sanitaria di Fisioterapista e di Ministero della Salute;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2025 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 - I ricorrenti - Presidenti di Ordini della professione sanitaria di fisioterapista (OFI) e, come tali, componenti ex lege del Consiglio nazionale della Federazione nazionale degli Ordini della professione sanitaria di Fisioterapista (FNOFI) - hanno impugnato la comunicazione del Presidente della FNOFI di cui al prot. n. 418/2025 del 26.2.2025, con la quale è stato espresso il diniego sulla richiesta a firma dei ricorrenti, in qualità di Presidenti di OFI territoriali, di convocazione del Consiglio nazionale del 12.12.2024, avente a oggetto la *“Richiesta di Convocazione Urgente del Consiglio Nazionale ai sensi dell’Art. 8 del Regolamento di Funzionamento FNOFI in merito al “caso Messina” come da nota PEC del Dott. S... M.... del 09/12/2024”*.

Ne hanno dedotto l’illegittimità per i seguenti motivi di censura:

- *“I. Violazione degli artt. 8 e 9 del Regolamento FNOFI. Violazione degli artt. 3, 5 e 97 Costituzione”*, in quanto:
 - dagli artt. 8 e 9 del Regolamento FNOFI emerge che, a fronte di una richiesta formulata da almeno 1/6 dei componenti del Consiglio nazionale (16 Presidenti di OFI su 38), motivata e corredata degli argomenti da inserire all’ordine del giorno, il Presidente della FNOFI è vincolato a convocare l’adunanza straordinaria del Consiglio nazionale entro il termine di venti giorni, senza disporre di alcun potere di valutazione discrezionale in ordine alla opportunità della convocazione;
 - l’art. 8 del Regolamento FNOFI riconosce ad un quorum qualificato di componenti del Consiglio nazionale di chiedere la convocazione di adunanze straordinarie *“ogniqualevolta si renda necessario per l’esplicazione di esigenze della professione”*, nozione omnicomprensiva che si aggiunge alle competenze specifiche e alle scadenze predeterminate del Consiglio nazionale, per le quali esso si riunisce in via ordinaria;
 - il D.Lgs. C.P.S. n. 233/1946, come modificato dalla legge n. 3/2018, attribuisce alla FNOFI anche compiti di *“indirizzo”* agli Ordini;

- il diniego del Presidente della FNOFI compromette le prerogative istituzionali dei componenti del Consiglio nazionale, ostacolando la possibilità di rivolgere atti di indirizzo al Comitato centrale su questioni di rilevanza per la categoria professionale;
- il diniego di convocazione straordinaria del Consiglio nazionale su questioni di rilevanza istituzionale per gli Ordini e di garanzia per gli iscritti (quali sono le prerogative del Collegio dei Revisori e la sua indipendenza dal Consiglio direttivo), sopprime il principio di democraticità che deve caratterizzare l'attività di tali enti sussidiari dello Stato e svilisce la tutela degli interessi pubblici connessi all'esercizio professionale;
- *“II. Eccesso di potere: vizio di motivazione, illogicità, contraddittorietà, travisamento e carenza di presupposti”*, in quanto:
 - il quadro normativo e regolamentare attribuisce al Consiglio nazionale funzioni di indirizzo e discussione su tematiche di rilievo generale per la categoria professionale;
 - la richiesta avanzata dai Presidenti degli OFI ricorrenti è volta a instaurare un dibattito su questioni di portata istituzionale che incidono sulla regolarità amministrativa;
 - la richiesta di convocazione del Consiglio nazionale avanzata dai ricorrenti non è rivolta a contestare specifici atti adottati dal Comitato centrale - pur sussistendo un interesse qualificato del primo ad essere informato sulle iniziative assunte dal secondo - ma è finalizzata a favorire un confronto su questioni di rilevanza generale per l'intera categoria, con implicazioni anche in ambito contabile e amministrativo per tutti gli OFI;
 - l'attuale Consiglio direttivo dell'OFI di Messina avrebbe esautorato un organo, il Collegio dei Revisori, eletto dagli iscritti all'albo a garanzia del regolare funzionamento e del buon andamento dell'Ente, con gravi ripercussioni sulla correttezza gestionale e sugli iscritti;

- l'addotta circostanza che il Comitato centrale abbia già svolto attività di indagini e trasmesso gli esiti agli interessati e al Ministero vigilante non giustifica l'adozione di provvedimenti volti a escludere il Consiglio nazionale - organo rappresentativo al livello nazionale degli OFI - dal dibattito politico sulle presunte violazioni oggetto di segnalazione, in quanto il Consiglio nazionale ha una funzione distinta e complementare rispetto al Comitato centrale ed ha il diritto di discutere questioni di interesse collettivo e di prendere posizione al riguardo, indipendentemente da eventuali azioni già intraprese da altri organi;
- il Consiglio nazionale non è chiamato ad ingerirsi nella gestione specifica dell'OFI di Messina, bensì a discutere delle conseguenze derivanti dalle segnalate violazioni normative e regolamentari, al fine di garantire il rispetto dei principi che disciplinano il regolare funzionamento ed il buon andamento degli OFI e della FNOFI;
- le condotte oggetto della segnalazione del 9.12.2024 potrebbero integrare delle "gravi violazioni della normativa vigente", tali da giustificare una richiesta di commissariamento dell'OFI di Messina ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. CPS n. 233/1946; il diniego di convocazione opposto dal Presidente della FNOFI disconosce il ruolo del Consiglio nazionale nell'ambito di tale procedimento, che attribuisce alle Federazioni nazionali – e, per estensione, ai rispettivi Consigli nazionali – un ruolo attivo nella procedura di scioglimento dei Consigli direttivi degli Ordini territoriali;
- non sussiste alcuna riserva di competenza esclusiva in favore del Comitato centrale in materia di commissariamento degli Ordini territoriali; la legge ed il Regolamento FNOFI, infatti, non attribuiscono tale iniziativa ad un organo specifico, con la conseguenza che non può essere legittimamente escluso a priori un coinvolgimento del Consiglio nazionale al riguardo;
- la competenza del Consiglio nazionale sull'approvazione del bilancio della Federazione implica, in via indiretta, una funzione di garanzia sulla regolarità della gestione economico-finanziaria degli Ordini territoriali, in quanto le risorse degli

Ordini contribuiscono al funzionamento dell'intero sistema federale; eventuali irregolarità contabili poste in essere da un Ordine territoriale potrebbero, quindi, avere ripercussioni sugli equilibri economici della Federazione nel suo complesso, rendendo necessaria una verifica e un confronto all'interno del Consiglio nazionale;

- pur non essendo titolare di un potere di controllo diretto sulla gestione finanziaria degli Ordini territoriali, il Consiglio nazionale non può ritenersi del tutto estraneo alla discussione su eventuali violazioni contabili commesse da un Ordine, in quanto tali irregolarità potrebbero incidere sulla gestione complessiva della Federazione;

- “*III. Falsa applicazione della Legge n. 241/1990; sviamento.*”, in quanto:

- è sintomatico che, dalla richiesta di convocazione del 12.12.2024 al diniego presidenziale del 26.2.2025, grazie alla falsa applicazione della legge n. 241/1990, siano passati oltre due mesi e mezzo, non già i venti giorni regolamentari e la questione oggetto di richiesta di convocazione, nelle more, potrebbe perdere di attualità.

Sono intervenute in giudizio con atto di intervento *ad adiuvandum* depositato in data 26.3.2025, le dott.sse Daniela Gaburri e Katia Libardi, nella qualità di i Presidenti di OFI e, come tali, componenti ex lege del Consiglio nazionale della FNOFI.

Con memoria del 14.4.2025, il Ministero della Salute ha dedotto il proprio difetto di legittimazione passiva non essendo stati impugnati atti del Ministero della Salute e, in ogni caso, dovendosi tenere conto dell'autonomia della Federazione nazionale degli Ordini della professione sanitaria di fisioterapista rispetto alla posizione dell'Amministrazione statale.

Con memoria del 14.4.2025, l'Ordine provinciale della professione sanitaria di fisioterapista di Messina ha dedotto l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti in quanto gli stessi non sono legittimati a richiedere la convocazione del Consiglio Nazionale della FNOFI atteso che la norma fa riferimento specificatamente agli iscritti all'Albo e l'art. 8 del

regolamento non può prevalere sulla relativa disposizione normativa nonché la sua improcedibilità per difetto di interesse ad agire, in quanto il Presidente della FNOFI ha già fornito tutte le delucidazioni necessarie a cui la richiesta di convocazione era destinata e, peraltro, in data 22.03.2025, si è svolta l'Assemblea degli iscritti dell'OFI Messina per elezione suppletiva del Collegio dei Revisori dei Conto Quadriennio 2023-2027 e, con il verbale di cui al prot. n. 253 del 23.03.2025, è stata proclamata l'elezione dei nuovi componenti del Collegio dei Revisori dei Conti dell'OFI Messina; nel merito, ha dedotto l'infondatezza del ricorso in quanto non sussistono irregolarità nella gestione amministrativa dell'OFI Messina tali da giustificare una richiesta di convocazione dell'Assemblea in adunanza straordinaria. Con memoria del 15.4.2025, la FNOFI ha diffusamente dedotto l'infondatezza nel merito del quale ha chiesto la riezione.

Alla c.c. del 18.4.2025, fissata ai fini della trattazione dell'istanza cautelare, a seguito della rinuncia da parte ricorrente all'istanza cautelare, è stata fissata direttamente l'udienza pubblica del 16.12.2025.

In vista della predetta udienza, le parti hanno scambiato memorie difensive.

Alla pubblica udienza del 16.12.2025, infine, il ricorso è stato trattenuto per la decisione alla presenza dei difensori delle parti, come da separato verbale di causa.

2 - Quanto alle eccezioni preliminari in rito formulate da parte dell'Ordine provinciale della professione sanitaria di fisioterapista di Messina, se ne rileva l'infondatezza; quanto all'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti, premesso che è mancata l'impugnazione incidentale del Regolamento, si deve accedere all'interpretazione secondo cui atteso che il Consiglio nazionale è composto dai presidenti dei rispettivi Ordini e non dagli iscritti, questi ultimi non sono legittimati a richiederne la convocazione; quanto alla sua improcedibilità per difetto di interesse ad agire, il diniego impugnato costituisce una perdurante lesione delle prerogative dei ricorrenti nella loro qualità di componenti del Consiglio nazionale.

L'eccezione di difetto di legittimazione passiva formulata da parte del Ministero

della Salute è, invece, fondata avuto riguardo alla pacifica circostanza che, nel caso di specie, non sono stati impugnati atti del Ministero della Salute. D'altronde è la stessa parte ricorrente che dà atto espressamente in ricorso che *“Del presente ricorso, pertanto, viene doverosamente notiziato il Ministero della salute vigilante ... ai quali il diniego impugnato è stato indirizzato per conoscenza”*.

2.1 - Si premette una breve ricostruzione della normativa nella materia.

Gli OFI e la FNOFI sono stati istituiti con decreto del Ministro della salute n. 183/2022, recante *“Regolamento recante istituzione degli Ordini territoriali della professione sanitaria di fisioterapista e della 4 Federazione nazionale degli Ordini della professione sanitaria di fisioterapista”*, e a questi si applicano le disposizioni del D.Lgs. C.P.S. n. 233/1946, come modificato dalla legge n. 3/2018, e del regolamento attuativo di cui al D.P.R. n. 221/1950.

Gli OFI individuati dal DM n. 183/2022 sono 38, ciascuno dei quali munito di una propria competenza territoriale e con una diversa consistenza numerica di iscritti.

In base al D.Lgs. C.P.S. n. 233/1946, come modificato dalla legge n. 3/2018, la FNOFI e i trentotto OFI a essa afferenti sono *“enti pubblici non economici e agiscono quali organi sussidiari dello Stato al fine di tutelare gli interessi pubblici connessi all’esercizio professionale”*; essi sono dotati di autonomia patrimoniale, finanziaria e regolamentare, sono sottoposti alla vigilanza del Ministero della Salute e sono finanziati esclusivamente con i contributi degli iscritti, senza oneri per la finanza pubblica.

In base all’art. 2 del D.M. n. 183/2022, alla FNOFI si applicano le disposizioni di cui agli artt. 1, 7 e 8 del D.lgs. n. 233/1946.

Ai sensi dell’art. 7 del D.Lgs. CPS n. 233/1946, come modificato dalla legge n. 3/2018, *“1. Gli Ordini territoriali sono riuniti in Federazioni nazionali con sede in Roma, che assumono la rappresentanza esponenziale delle rispettive professioni presso enti e istituzioni nazionali, europei e internazionali. 2. Alle Federazioni*

nazionali sono attribuiti compiti di indirizzo e coordinamento e di supporto amministrativo agli Ordini e alle Federazioni regionali, ove costituite, nell'espletamento dei compiti e delle funzioni istituzionali, nonché di organizzazione e gestione di una rete unitaria di connessione, di interoperabilità tra i sistemi informatici e di software alla quale i predetti Ordini e Federazioni regionali aderiscono obbligatoriamente concorrendo ai relativi oneri, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. ...”.

Ai sensi dell'art. 8 del D.lgs. n. 233/1946, sono organi della FNOFI:

- il Consiglio nazionale, composto dai Presidenti degli OFI;
- il Comitato centrale, costituito da quindici componenti eletti dal Consiglio nazionale;
- il Collegio dei Revisori, composto da un presidente iscritto nel Registro dei revisori legali e da tre membri, di cui uno supplente, eletti tra gli iscritti all'albo dei fisioterapisti;
- il Presidente, il quale ha la rappresentanza della FNOFI, di cui convoca e presiede il Comitato centrale ed il Consiglio nazionale.

Ciascuno di tali organi è dotato di proprie competenze secondo quanto previsto dell'art. 8 del D.lgs. n. 233/1946 e dal Regolamento interno della FNOFI.

La FNOFI si è, infatti, dotata di un Regolamento interno ai sensi dell'art. 35 del D.P.R. n. 221/1950, approvato dal Consiglio nazionale il 30.12.2023.

Ai sensi dell'art. 3 del predetto regolamento “*1. Il Presidente è il rappresentante legale della Federazione di cui convoca e presiede il Comitato centrale e il Consiglio nazionale e ne coordina l'attività. 2. Il Presidente della Federazione è membro di diritto del Consiglio superiore di sanità ai sensi dell'art. 2, comma 2 del Decreto ministeriale 8 settembre 2022 n. 183.*”; e, ai sensi dell'art. 17, “*1. Il Presidente dirige i lavori dell'adunanza, il Segretario ne coordina le attività, regola la discussione e fa osservare il rispetto degli atti normativi dello Stato e del presente regolamento. 2. All'uopo assicura la facoltà di parlare, concede la parola, modera la discussione, pone le questioni, stabilisce l'ordine delle votazioni,*

partecipa al voto e ne annuncia il risultato. 3. Il Presidente ha facoltà di sospendere e di sciogliere l'adunanza per gravi motivi, anche avvalendosi delle forze dell'ordine: in tal caso il verbale va inviato agli organi competenti.”.

Per quanto attiene al Consiglio nazionale, ai sensi dell'art. 8 del D.lgs. n. 233/1946, “11. Il Consiglio nazionale e' composto dai presidenti dei rispettivi Ordini.

12. Spetta al Consiglio nazionale l'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo della Federazione su proposta del Comitato centrale, nonche' l'approvazione del codice deontologico e dello statuto e delle loro eventuali modificazioni.

13. Il Consiglio nazionale, su proposta del Comitato centrale, stabilisce il contributo annuo che ciascun Ordine deve versare in rapporto al numero dei propri iscritti per le spese di funzionamento della Federazione. ...”; ai sensi dell'art. 6 del Regolamento FNOFI “1. Al Consiglio nazionale sono attribuiti i seguenti compiti: - eleggere i componenti del Comitato centrale e del Collegio dei revisori e procedere ad elezioni suppletive, secondo le norme specificamente dettate per tale incumbente; - approvare, su proposta del Comitato centrale, il bilancio preventivo ed il conto consuntivo della Federazione; - autorizzare le spese non contemplate nel bilancio alle quali non possa farsi fronte con il fondo delle spese impreviste; - stabilire, su proposta del Comitato centrale, il contributo annuo che ciascun Ordine deve versare in rapporto al numero dei propri iscritti per le spese necessarie al funzionamento della Federazione; - approvare il regolamento interno della Federazione e le successive modificazioni; - approvare il codice deontologico; - approvare, su proposta del Comitato centrale, documenti di indirizzo.”.

Ai sensi dell'art. 8 del predetto Regolamento “1. Il Consiglio nazionale può riunirsi in adunanza straordinaria ogniqualevolta si renda necessario per l'esplicazione di esigenze della professione. 2. La convocazione del Consiglio nazionale è disposta dal Presidente della Federazione o dal Comitato centrale oppure su richiesta

sottoscritta da almeno 1/6 dei componenti il Consiglio nazionale. 3. In quest'ultimo caso, coloro che richiedono la convocazione sono tenuti a presentare contestualmente al Comitato centrale ed al Consiglio nazionale gli argomenti da inserire all'ordine del giorno.”.

Ai sensi dell'art. 9, comma 4, del Regolamento FNOFI “Nel caso di convocazione a richiesta di componenti del Consiglio nazionale, il Presidente è tenuto ad indire e fissare la adunanza entro 20 giorni dal ricevimento della richiesta. Nel caso di mancata convocazione, la stessa può essere ordinata dagli organi competenti”.

Ai sensi dell'art. 21 del Regolamento FNOFI “1. Ogni componente del Consiglio nazionale, da solo o con altri, ha facoltà di proporre interrogazioni, mozioni d'ordine e ordini del giorno. 2. Le interrogazioni hanno lo scopo di ottenere informazioni sull'argomento in discussione. 3. Ad esse risponde il Presidente o, per sua delega, un componente del Comitato centrale. Di norma alle interrogazioni viene data risposta immediata nel corso della seduta; il Presidente può tuttavia riservarsi di rispondere in altra seduta quando la natura dell'interrogazione ne comporti di necessità il rinvio. 4. Le mozioni d'ordine hanno lo scopo di sollevare questioni pregiudiziali intese a modificare od a rinviare il corso della discussione. Esse vanno, pertanto, svolte e decise con precedenza su ogni altro argomento. 5. Sulle stesse, la discussione, prima della votazione, è limitata a due interventi, uno a favore e uno contro. 6. Gli ordini del giorno contengono atti di indirizzo al Comitato centrale e devono attenere all'ordine del giorno proposto”.

Al Comitato centrale - composto da 15 componenti eletti dal Consiglio Nazionale ai sensi dell'art. 30, co. 2, del regolamento) - ai sensi dell'art. 8, co. 15, del D.lgs. n. 233/1946 è stata espressamente attribuita la competenza di: a) “predisporre, aggiornare e pubblicare gli albi e gli elenchi unici nazionali degli iscritti”; b) “vigilare, sul piano nazionale, sulla conservazione del decoro e dell'indipendenza delle rispettive professioni”; c) “coordinare e promuovere l'attività dei rispettivi Ordini [...]”; d) “promuovere e favorire, sul piano nazionale, tutte le iniziative di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d)”; e) “designare i rappresentanti della

Federazione presso commissioni, enti od organizzazioni di carattere nazionale, europeo ed internazionale”; f) “dare direttive di massima per la soluzione delle controversie di cui alla lettera e) del comma 1 dell’articolo 3”; tali competenze sono state ulteriormente definite e dettagliate dall’art. 36 del Regolamento, il quale ha stabilito che il Comitato centrale *“svolge attività di indirizzo, coordinamento e di supporto amministrativo agli Ordini territoriali, nell’espletamento dei compiti e delle funzioni istituzionali”*.

2.2 - In data 9.12.2024 un componente dimissionario del Collegio dei Revisori dell’OFI di Messina ha indirizzato una segnalazione a tutti i Presidenti degli OFI, al Presidente FNOFI ed al Ministero della Salute, rappresentando una serie di gravi violazioni nella gestione amministrativa dell’Ordine siciliano.

In relazione a tale segnalazione, i ricorrenti Presidenti di OFI, con nota prot. n. 580/2024 del 12.12.2024, hanno chiesto al Presidente della FNOFI, informandone il Comitato centrale e il Consiglio nazionale, la convocazione urgente di una adunanza straordinaria del Consiglio nazionale in relazione ai fatti oggetto di segnalazione e sul seguente ordine del giorno *“- relazione del Presidente della Federazione sulla situazione dell’OFI Messina e sulle misure adottate; - obblighi regolamentari degli OFI e della FNOFI a garanzia dei principi di veridicità, correttezza e del rispetto delle norme generali di contabilità e amministrazione degli Enti pubblici”*.

Il Presidente della FNOFI, con nota prot. n. 21/2025 del 7.1.2025, ha comunicato il preavviso di diniego sulla richiesta di convocazione straordinaria del Consiglio nazionale, assegnando dieci giorni per eventuali controdeduzioni.

Gli OFI ricorrenti hanno trasmesso al Presidente della FNOFI le loro controdeduzioni sul preavviso di diniego con distinte note acquisite agli atti.

Con la comunicazione del Presidente della FNOFI di cui al prot. n. 418/2025 del 26.2.2025, è stato espresso il diniego sulla richiesta a firma dei ricorrenti, in qualità di Presidenti di OFI territoriali, di convocazione del Consiglio nazionale del

12.12.2024, avente a oggetto la *“Richiesta di Convocazione Urgente del Consiglio Nazionale ai sensi dell’Art. 8 del Regolamento di Funzionamento FNOFI in merito al “caso Messina” come da nota PEC del Dott. S... M.... del 09/12/2024”*, con la seguente articolata motivazione:

“ ... b) l’esercizio dei poteri di coordinamento e vigilanza sui singoli Ordini territoriali è di competenza del Comitato centrale, quale organo direttivo e rappresentativo della Federazione, e non del Consiglio nazionale; spetta, infatti, al Comitato centrale la direzione della Federazione e l’esercizio dei relativi compiti, tra cui quelli relativi al coordinamento e supporto agli Ordini territoriali; ... d) per contro, sulla scorta del principio di autonomia degli Ordini territoriali, prevista fin dall’art. 1 del sopracitato DLGS CPS n. 233/1946, non è consentito, nemmeno in via indiretta, un intervento valutativo da parte del Consiglio Nazionale sul funzionamento dei singoli Ordini: indubbiamente anche in ragione del richiamo della nota del dott. Mazzaglia del 9.12.2024, il rischio di un conflitto e di una lesione dell’autonomia degli Ordini va, per quanto per la prima volta escluso da alcuni istanti in sede di controdeduzioni, comunque considerato ed evitato; ... e) ... non sussiste né rapporto fiduciario tra Comitato centrale e Consiglio nazionale (le modalità elettive sono assai diverse dal voto del Consiglio nazionale) né alcun legittimo potere di sindacato del Consiglio nazionale rispetto al potere di direzione del Comitato centrale ed al suo concreto esercizio, se non espressamente normato come il caso dell’approvazione dei bilanci preventivi e conti consuntivi; f) è da considerarsi non derogabile in capo al Presidente della Federazione un onere valutativo rispetto alle richieste di convocazione del Consiglio nazionale che non possono automaticamente esitare in una convocazione dello stesso: infatti, non va confusa la possibilità della convocazione su istanza (accanto alla forma ordinaria di convocazione su delibera del Comitato centrale) con l’obbligatorietà di convocazione su istanza, a scavalco dei poteri del Presidente, ledendosi altrimenti le prerogative della stessa funzione di presidenza del Consiglio nazionale che, non a caso, sono espressamente attribuite al Presidente della Federazione (e non ad un

Presidente del singolo organo altrimenti eletto), che lo dirige ed esercita anch'esso il diritto di voto, come previsto dagli articoli 17, 20, 21, 22, 23, comma 4, del Regolamento interno FNOFI; g) che, riguardo al caso di specie, deve preliminarmente valutarsi la sussistenza dei presupposti per la richiesta di convocazione straordinaria del Consiglio nazionale in merito al "caso Messina", anche rispetto ad eventuali situazioni giuridiche contrapposte (anche con riferimento alla diffida dell'OFI Messina sopra indicata); h) una convocazione automatica a semplice richiesta, peraltro non prevista dai regolamenti federativi, metterebbe a rischio la Federazione da azioni e domande risarcitorie, già peraltro ventilate da parte dell'OFI Messina; i) il Consiglio nazionale non può assumere, neanche indirettamente, funzioni di sindacato o provvedimenti di censura in merito al funzionamento del singolo OFI e spetta al Comitato centrale, e non al Consiglio nazionale, valutare, rispetto alle funzioni di supporto e coordinamento, cosa sottoporre all'attenzione e se del caso alla condivisione del Consiglio nazionale; j) in sintesi, a garanzia del rispetto delle prerogative del Comitato centrale rispetto al Consiglio nazionale, dell'autonomia degli OFI territoriali, della tutela della Federazione da rischi di contenziosi, in ragione di quanto sopra motivato, si conferma il diniego di convocazione del Consiglio nazionale di cui all'oggetto. ...".

2.3 - Con il primo motivo di ricorso i ricorrenti contestano la legittimità del diniego impugnato assumendo che la convocazione del Consiglio nazionale da parte del Presidente della FNOFI sarebbe stata obbligatoria e, dunque, un atto dovuto/vincolato, in quanto gli artt. 8 e 9 del Regolamento sarebbero chiari nel vietare al Presidente di esercitare un potere di filtro sugli argomenti da inserire all'ordine del giorno.

2.3.1 - Si premette che, ai sensi dell'art. 8 del Regolamento, *"1. Il Consiglio nazionale può riunirsi in adunanza straordinaria ogniqualvolta si renda necessario per l'esplicazione di esigenze della professione."*

La ricorrenza delle predette *"esigenze della professione"*, pertanto, è il presupposto

sulla base del quale può legittimamente procedersi alla convocazione straordinaria del Consiglio nazionale.

Si tratta, dunque, di perimetrare l'ambito delle predette esigenze al fine di verificare se la questione di cui trattasi vi rientrasse o meno.

In coerenza con il significato letterale della disposizione regolamentare in questione nonché con le attribuzioni del Consiglio Nazionale, come individuate nel precedente art. 6 del regolamento, la predetta locuzione non può che riferirsi alle sole esigenze e alle problematiche proprie della professione di fisioterapista, unitariamente considerata, ossia le esigenze professionali connesse all'esercizio della relatività attività.

Con la richiesta di convocazione del 12.12.2024, i presidenti degli OFI sottoscrittori fanno specifico riferimento a una questione di *“corretta gestione amministrativa locale”* e chiedono espressamente la convocazione straordinaria urgente del CN *“con il seguente ordine del giorno: - Relazione del Presidente della Federazione sulla situazione dell'OFI Messina e sulle misure adottate;- Obblighi regolamentari degli OFI e della FNOFI a garanzia dei principi di veridicità, correttezza e del rispetto delle norme generali di contabilità e amministrazione degli Enti Pubblici.”*.

Si tratta, pertanto, di questioni che, pacificamente, non attengono in modo diretto alle esigenze della professione di fisioterapista quanto, invece, al distinto e autonomo profilo della gestione amministrativo-contabile degli OFI.

Né, in mancanza di indici normativi chiari in tal senso, può fondatamente ritenersi che il Consiglio Nazionale sia dotato di una competenza di chiusura che lo legittimi a esercitare anche poteri non espressamente elencati, avuto riguardo alla circostanza che il regolamento ha chiaramente perimetrato le competenze degli organi della Federazione, elencando tassativamente quelle proprie del Consiglio Nazionale, del Presidente e del Comitato Centrale. D'altronde, ove si accedesse alla tesi avanzata da parte ricorrente, ne conseguirebbe che la convocazione del Consiglio Nazionale possa essere richiesta per discutere di qualunque questione, seppure del tutto

slegata alle “*esigenze della professione*”,

D'altronde, la materia oggetto della richiesta di convocazione straordinaria del CF di cui al presente ricorso rientra pacificamente nell'ambito delle attribuzioni specifiche del Comitato Centrale ai sensi dell'art. 36 del Regolamento, laddove è specificato che “*b) svolge attività di indirizzo e coordinamento e di supporto amministrativo agli Ordini territoriali, nell'espletamento dei compiti e delle funzioni istituzionali;*”; e, infatti, il Comitato Centrale ha esercitato detto potere con la Delibera n. 113/CC/2024 del 13 dicembre 2024 (non impugnata).

E, comunque, il potere generale di indirizzo (non ulteriormente specificato nei suoi confini e ambiti) rientrante nell'ambito delle attribuzioni del Consiglio nazionale ai sensi dell'art. 8 del Regolamento, avuto riguardo al suo tenore testuale, è subordinato alla proposta del Comitato centrale.

Da tutto quanto esposto consegue che la questione attenzionata dagli OFI ai fini della richiesta della convocazione straordinaria e urgente del CN non rientrava nelle competenze specifiche del CN e, di contro, era invece riconducibile alle competenze del Comitato centrale, che se ne era già occupato nei termini indicati.

2.3.2 - Tanto premesso, si tratta di verificare se il Presidente del CN avesse o meno il potere di deliberare previamente l'ammissibilità della questione alla luce delle competenze proprie del CN al fine di denegare la richiesta convocazione straordinaria del CN.

La Federazione ritiene di dovere accedere ad un'interpretazione logico-sistematica letterale delle disposizioni regolamentari che disciplinano la procedura formale di convocazione che non tenga unicamente in considerazione il mero tenore letterale delle predette disposizioni regolamentari.

Si ribadisce che le norme in questione dispongono che “*1. Il Consiglio nazionale può riunirsi in adunanza straordinaria ogniqualvolta si renda necessario per l'esplicazione di esigenze della professione. 2. La convocazione del Consiglio nazionale è disposta dal Presidente della Federazione o dal Comitato centrale*

oppure su richiesta sottoscritta da almeno 1/6 dei componenti il Consiglio nazionale. 3. In quest'ultimo caso, coloro che richiedono la convocazione sono tenuti a presentare contestualmente al Comitato centrale ed al Consiglio nazionale gli argomenti da inserire all'ordine del giorno.” (art. 8 del regolamento) e che “Nel caso di convocazione a richiesta di componenti del Consiglio nazionale, il Presidente è tenuto ad indire e fissare la adunanza entro 20 giorni dal ricevimento della richiesta. Nel caso di mancata convocazione, la stessa può essere ordinata dagli organi competenti” (art. 9 del medesimo regolamento).

Avuto riguardo al tenore testuale delle predette disposizioni, lette in combinato disposto tra di loro, appare evidente che il Presidente - ricevuta la richiesta di convocazione proveniente da un numero di componenti del CN conforme alla norma e completa dell'indicazione degli argomenti proposti da inserire all'ordine del giorno - è obbligato a indire l'adunanza straordinaria nel termine temporale indicato, senza potere previamente valutare nel merito la richiesta stessa con specifico riferimento alla riconducibilità delle questioni sollevate alle attribuzioni del CN.

In tal senso depone sia utilizzo dell'espressione “è tenuto” sia l'espressa previsione della sostituzione del Presidente ai fini della convocazione da parte degli organi competenti, nel caso in cui questi non provveda; né, nella richiamata normativa regolamentare, anche considerata nel suo complesso, si rinvengono elementi che consentano di addivenire all'indicata conclusione, non potendosi in tal senso, da un lato, interpretare il riferimento all'obbligo da parte dei proponenti di indicare espressamente gli argomenti da portare all'ordine del giorno, in mancanza della specifica attribuzione al Presidente del potere di sindacare l'ammissibilità dei predetti argomenti alla luce delle attribuzioni del CN e, dall'altro, ritenere il predetto potere presidenziale implicitamente previsto dalla mera specifica attribuzione delle singole competenze al CN e al Comitato.

Nei predetti sensi e per il predetto assorbente motivo, il provvedimento è, pertanto, illegittimo, atteso che il Presidente non avrebbe potuto denegare la convocazione

dell'adunanza straordinaria nella ricorrenza dei due soli presupposti individuati dalle norme regolamentari richiamate, ossia la provenienza dall'indicato numero minimo di componenti del CN nonché l'indicazione puntuale degli argomenti da inserire all'ordine del giorno.

2.4 - Spese compensate, attesa la peculiarità e novità delle questioni in esame.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie per il primo assorbente motivo di censura nei sensi di cui alla motivazione che precede.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 16 dicembre 2025, 24 febbraio 2026, con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente, Estensore

Claudia Lattanzi, Consigliere

Silvia Piemonte, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Maria Cristina Quiligotti

IL SEGRETARIO