Pubblicato il 13/11/2024

Firmato digitalmente

N. 20204/2024 REG.PROV.COLL.
N. 03669/2024 REG.RIC.
N. 03671/2024 REG.RIC.

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 Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3669 del 2024, proposto da

Pierluigi Roesler Franz, rappresentato e difeso dall'avv. Umberto Ilardo, con domicilio digitale presso la pec come da Registri di Giustizia;

contro

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei rispettivi Ministri *p.t.*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Inpgi - Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola", in persona del legale rappresentante *p.t.,* rappresentato e difeso dagli avv.ti Simona Barchiesi, Francesco Oliverio e Andrea Sterlicchio De Carli, con domicilio digitale presso la pec come da Registri di Giustizia;

nei confronti

Fnsi - Federazione nazionale stampa italiana, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Bruno Del Vecchio e Salvatore Mileto, con

domicilio digitale presso la pec come da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 3671 del 2024, proposto da

Figec - Federazione italiana giornalismo editoria comunicazione, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Umberto Ilardo, con domicilio digitale presso la pec come da Registri di Giustizia;

contro

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei rispettivi Ministri p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Inpgi - Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani "Giovanni Amendola", in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Simona Barchiesi, Francesco Oliverio e Andrea Sterlicchio De Carli, con domicilio digitale presso la pec come da Registri di Giustizia;

nei confronti

Fnsi - Federazione nazionale stampa italiana, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Bruno Del Vecchio e Salvatore Mileto, con domicilio digitale presso la pec come da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

(entrambi i ricorsi)

- del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, emesso di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze in data 25 gennaio 2024 e comunicato in data 1° febbraio 2024, con cui è stata approvata la delibera commissariale n. 2 dell'Inpgi, adottata dal commissario *ad acta*, dott. Paolo Reboani, in data 28 novembre 2023, concernente modifiche allo statuto del predetto Istituto;
- della suddetta delibera commissariale n. 2, adottata dal commissario *ad acta* in data 28 novembre 2023, e quindi, dello "Statuto", così come da egli adottato;
- della delibera del Consiglio di amministrazione dell'Inpgi n. 5 del 15 febbraio 2024, con cui, *inter alia*, sono state indette le elezioni degli organi collegiali

dell'Istituto;

- ove ed in quanto ciò occorrer possa, della delibera del Consiglio di amministrazione dell'Inpgi n. 4 del 15 febbraio 2024, in cui, nell'approvare il verbale di quella del 25 gennaio 2024, sono stati richiamati espressamente gli artt. 5, 9 e 10 dello statuto approvato con decreto interministeriale del 25 gennaio 2024 e pubblicato sulla G.u.R.i. n. 32 del 13 febbraio 2024;
- della nota m_lps.36.registro ufficiale-u-0003193.13-03-2024 con cui il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Dipartimento per le politiche del lavoro, previdenziali, assicurative e per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, concordemente con il Ministero (co-vigilante) dell'economia e delle finanze, ha rigettato la richiesta di modifica di alcuni articoli dello statuto formulata dal dott. Paolo Reboani in data 12 febbraio 2024, nonché dell'avviso del co-vigilante Ministero dell'economia e delle finanze di cui alla nota prot. 37965 del 22 febbraio 2024 richiamato nella nota del Ministero del lavoro e che, quindi, pure si impugna.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Inpgi e della Fnsi;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 ottobre 2024 il dott. Pierluigi Tonnara e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 2.4.2024 (dep. il 5.4) – iscritto al n.r.g. 3669 del 2024 – Pierluigi Roesler Franz, in qualità di iscritto all'Inpgi come giornalista professionista in pensione e di componente del collegio sindacale del medesimo ente, ha impugnato gli atti in epigrafe, con cui si è perfezionato l'*iter* di approvazione del nuovo statuto e sono state indette le elezioni per il rinnovo degli

organi collegiali dell'Istituto (ente di previdenza e assistenza dei giornalisti professionisti e pubblicisti che svolgono attività autonoma di libera professione giornalistica, anche sotto forma di collaborazione coordinata e continuativa, sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze).

1.1. A sostegno del ricorso la parte ha articolato i seguenti motivi:

(i) "violazione e/o falsa applicazione del d.lgs. 509/1994 e s.m.i. – violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, commi 103, 116 e 116-bis, l. 234/2021 e s.m.i. – violazione e/o falsa applicazione del d.lgs. 10 febbraio 1996, n. 103 e s.m.i. – eccesso di potere – errore nei presupposti di fatto e di diritto – difetto di istruttoria – carenza di motivazione – contraddittorietà, illogicità e omissività – disparità di trattamento – violazione degli articoli 18 e 39 della Costituzione": il nuovo statuto dell'ente discriminerebbe la Figec-Cisal in favore della Fnsi, giacché la formulazione letterale di alcune sue disposizioni (art. 14, co. 1, 5 e 6; art. 17, co. 3; art. 24, co. 3) riserverebbe l'accesso alle cariche elettive dell'Istituto agli iscritti della seconda e, viceversa, lo precluderebbe agli iscritti della prima, con conseguente illegittima attribuzione alla Fnsi della prerogativa di "sindacato unico" della categoria;

(ii) "violazione e/o falsa applicazione del d.lgs. 509/1994 e s.m.i. – violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, commi 103, 116 e 116-*bis*, l. 234/2021 e s.m.i. – violazione e/o falsa applicazione del d.lgs. n.103/1996 e s.m.i. – violazione e/o falsa applicazione della legge 3 febbraio 1963 n. 69 – violazione e/o falsa applicazione dello statuto Inpgi – eccesso di potere – errore nei presupposti di fatto e di diritto – difetto di istruttoria – carenza di motivazione – contraddittorietà, illogicità e omissività": la delibera di indizione delle elezioni contrasterebbe con la legge e con il nuovo statuto, giacché: l'interruzione notturna del voto *online* comprimerebbe ingiustificatamente il diritto di voto degli iscritti all'estero; la data di svolgimento delle elezioni indicata nella delibera discriminerebbe i giornalisti già andati in pensione, in quanto, alla luce di alcune previsioni statutarie (in part.

art. 17), per questi sarebbero richiesti requisiti di elettorato passivo sproporzionati rispetto a quelli previsti per i giornalisti ancora in attività; ai sensi dell'art. 19 dello statuto, la determinazione del numero dei delegati complessivi eleggibili e di quello del riparto dei delegati tra le circoscrizioni regionali andrebbe effettuata prendendo a riferimento i dati degli iscritti risultanti al centocinquantesimo giorno antecedente alla data delle elezioni (quindi al 29.12.2023) e non sulla base di quelli correlati al giorno delle votazioni (15.2.2024); da un primo controllo a campione degli elenchi degli elettori e degli eleggibili sarebbe emerso che svariati giornalisti residenti all'estero non risulterebbero iscritti nell'albo dei giornalisti di Roma, come invece imposto dall'art. 26 della legge 3 febbraio 1963, n. 69 ("legge sull'ordinamento della professione di giornalista"); l'art. 22, co. 3, del nuovo statuto dell'Inpgi, nella parte in cui prevede la composizione del seggio elettorale, non garantirebbe sufficientemente le minoranze.

2. L'Inpgi, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Fnsi si sono costituiti in resistenza e hanno illustrato le rispettive argomentazioni difensive con apposite memorie depositate per la camera di consiglio fissata per l'esame dell'istanza cautelare.

2.1. In particolare, l'Istituto in via pregiudiziale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione, per carenza di legittimazione e di interesse e per la contestuale impugnazione di atti tra loro non connessi. Si è comunque difeso nel merito e ha, peraltro, osservato che la prospettata discriminazione ai danni della Figec sarebbe smentita dai fatti e, in particolare, nessuno degli aventi diritto sarebbe stato escluso a causa dei rilievi mossi dai ricorrenti né sarebbero state avanzate contestazioni di sorta nel procedimento elettorale.

2.2. La difesa erariale, dopo avere ripercorso le vicende che hanno portato all'approvazione dello statuto sulla base dell'operato del commissario *ad acta* nominato dai ministeri vigilanti, nell'esporre le ragioni che osterebbero all'accoglimento dell'impugnativa ha nondimeno inteso prospettare che il nucleo

centrale delle censure dedotte dal ricorrente, attinenti alla paventata discriminazione ai danni della Figec di alcune disposizioni statutarie, sarebbe già superabile in via interpretativa: "occorre rilevare che la espressa menzione - contenuta fra parentesi negli articoli citati [ossia quelli censurati dal ricorrente perché ritenuti discriminatori] - delle seguenti organizzazioni: '(INPGI, Federazione Nazionale della Stampa o Associazioni Regionali di Stampa federate, Consigli degli Ordini professionali Nazionale o Regionali, Casagit, Fondo pensione complementare dei giornalisti italiani)', potrebbe apparire un retaggio della precedente versione del testo statutario, la cui approvazione risale al 13.9.2007. In particolare, l'elenco contenuto negli artt. 14, comma 1, 17, comma 3, e 24, comma 3 del vigente Statuto, - riportato, come detto, tra parentesi - potrebbe essere inteso come meramente esemplificativo e non tassativo, residuando, quindi, spazio anche per altri Enti, Associazioni od Organizzazioni sindacali di categoria, a livello nazionale o regionale" (p. 7).

2.3. La Fnsi ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione nonché per carenza delle condizioni dell'azione; ha poi svolto argomentazioni difensive a sostegno degli atti gravati.

3. Alla camera di consiglio del 30.4.2024 la parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare.

4. All'udienza pubblica del 15.10.2024, in vista della quale le parti hanno presentato memorie e documenti (*inter alia* la Fnsi ha eccepito l'improcedibilità del secondo motivo di ricorso per la mancata impugnazione degli atti conclusivi del procedimento elettorale), la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Con separato ricorso notificato il 2.4.2024 (dep. il 5.4) – iscritto al n.r.g. 3671 del 2024 – anche l'Inpgi ha impugnato i medesimi atti già gravati dal Roesler, articolando le medesime doglianze.

6. Si sono costituiti in resistenza l'Inpgi, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Fnsi. Dette parti, in vista della camera di consiglio fissata per l'esame della domanda cautelare, hanno svolte

le stesse difese presentate nell'ambito del giudizio introdotto dal Roesler; con la sola differenza che la Federazione non ha eccepito in tale caso il difetto di legittimazione della ricorrente, ma esclusivamente la sua carenza di interesse (per la mancata prospettazione che taluno degli associati alla Figec sarebbe stato concretamente discriminato nel procedimento elettorale in ragione delle previsioni statutarie impugnate).

7. A seguito di un *iter* processuale analogo a quello sopra riportato anche tale causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 15.10.2024.

DIRITTO

1. *In limine litis*, ai sensi dell'art. 70 c.p.a., deve essere disposta la riunione dei due ricorsi indicati in epigrafe. Invero, le impugnative hanno ad oggetto i medesimi atti e presentano identiche censure; inoltre, anche le difese delle parti evocate nei due giudizi sono di contenuto analogo e i processi sono stati trattati parallelamente sino all'udienza pubblica di discussione.

2. Ancora in via pregiudiziale deve essere scrutinata l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi per difetto di giurisdizione.

2.1. L'eccezione è fondata con riguardo al secondo motivo di entrambe le impugnative, attinente alle prospettate illegittimità che concernerebbero il procedimento elettorale di rinnovo degli organi collegiali dell'Inpgi.

2.2. Al riguardo, il Collegio non ravvisa ragioni per discostarsi dal consolidato indirizzo maturato in giurisprudenza, secondo cui (*ex multis*, Tar Lazio, sez. III *Quater,* 11.12.2019, n. 14188 e precedenti ivi citati):

- "la giurisdizione in materia di procedimento elettorale degli Enti previdenziali privatizzati appartiene al giudice ordinario […], con la conseguenza che deve ritenersi sottratta alla giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione del decreto di indizione delle elezioni, degli atti relativi alle modalità di svolgimento del procedimento elettorale nonché degli atti di approvazione dei risultati elettorali";

- non può neppure ritenersi elemento sufficiente a radicare la giurisdizione del giudice amministrativo "il fatto che i ricorrenti lamentino l'elusione del potere di vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nonché del Ministero delle Economie e delle Finanze" giacché "l'assoggettamento degli Enti previdenziali al potere ministeriale di vigilanza di cui alla norma sopra richiamata deve ritenersi confinato agli atti dei predetti Enti, che, incidendo sulle funzioni di previdenza e assistenza, assumono rilevanza pubblicistica e non può riguardare atti di natura prettamente organizzativa di tali Enti […]".

- in realtà, sotto il profilo della *causa petendi*, la posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio *vis-à-vis* con il procedimento elettorale di tali enti "è da ascrivere alla categoria dei diritti soggettivi e non a quella degli interessi legittimi".

3. Rimane dunque l'altro tema sollevato con i ricorsi, ossia quello attinente al paventato carattere discriminatorio di alcune disposizioni dello statuto adottato dal commissario *ad acta* con l'approvazione dei ministeri vigilanti.

3.1. In particolare, le impugnative riguardano le seguenti previsioni:

- l'art. 14, co. 1: "1. I componenti elettivi degli Organi dell'Ente debbono essere di provata onorabilità ed in possesso del requisito di professionalità di cui all'art. 1, comma 4, lett. B.), del Decreto Legislativo 30 giugno 1994, n.509. Tale requisito si intende soddisfatto – in aggiunta alla regolare iscrizione all'Ordine professionale dei giornalisti – per coloro che abbiano conseguito capacità ed esperienza amministrativa per aver svolto funzioni o compiti dirigenziali, consiliari, amministrativi o direttivi, per uno o più periodi complessivamente non inferiori ad un triennio, presso Associazioni di categoria (INPGI, Federazione Nazionale della Stampa o Associazioni Regionali di Stampa federate, Consigli degli Ordini professionali Nazionale o Regionali, Casagit, Fondo pensione complementare dei giornalisti italiani) o presso altre istituzioni pubbliche o private che svolgono funzioni pubbliche";

- l'art. 14, co. 5, ove, alle lettere a), d) ed f), si legge rispettivamente che: "Le cariche di Presidente, Vice Presidente, componente del Consiglio di

amministrazione e Coordinatore del Consiglio di Indirizzo generale sono incompatibili con quelle di: a) Presidente, Segretario, componente della Giunta Federale e membro del Collegio dei Revisori dei conti della Fnsi […] , d) […] Presidente o legale rappresentante di Associazione regionale di stampa […] , f) […] Presidente, Segretario, Componente di organismi esecutivi nazionali e organizzazioni sindacali o datoriali; Presidente o legale rappresentante di organizzazioni sindacali e datoriali a livello regionale […]";

- l'art. 14, co. 6, che, nel fissare le cause di incompatibilità per il Collegio dei sindaci, richiama il 5° comma;

- l'art. 17, co. 3: "Ai fini dell'eleggibilità, gli iscritti di cui al comma 2 devono essere in possesso di specifici requisiti di professionalità che, ai sensi dell'art. 14 dello Statuto, si intendono soddisfatti per coloro che abbiano conseguito capacità ed esperienza amministrativa per aver svolto funzioni o compiti dirigenziali, amministrativi o direttivi, per uno o più periodi complessivamente non inferiori ad un triennio, presso enti di categoria (INPGI, Federazione della Stampa o Associazioni di stampa federate, Consigli degli Ordini professionali Nazionale o Regionali, Casagit, Fondo pensione complementare dei giornalisti italiani) o presso istituzioni pubbliche o private che svolgono funzioni pubbliche";

- l'art. 24, co. 3: "Possono candidarsi alla carica di Sindaco di cui all'art. 13, comma 1, lettera c) coloro che risultino iscritti nel Registro dei revisori dei conti da almeno 10 anni e abbiano maturato tre anni di esperienza in Collegi sindacali di Enti di categoria (INPGI, Federazione Nazionale della Stampa o Associazioni Regionali di Stampa federate, Consigli degli Ordini professionali Nazionale o Regionali, Casagit, Fondo pensione complementare dei giornalisti italiani) o di altre istituzioni pubbliche o private che svolgono funzioni pubbliche".

3.2. Nello specifico, il carattere discriminatorio consisterebbe in ciò, che tali disposizioni dello statuto non contemplano espressamente la Figec tra gli enti di categoria, come invece avviene per la Fnsi e per le associazioni regionali di

stampa.

3.3. Al riguardo, occorre rilevare che la difesa erariale ha escluso il carattere discriminatorio delle disposizioni, sostenendo diffusamente che la corretta interpretazione delle stesse (e quindi dell'approvazione ministeriale) sta nel ritenere che la menzione *expressis verbis* tra le associazioni di categoria soltanto della Fnsi e delle associazioni regionali di stampa sia avvenuta per ragioni di carattere meramente esemplificativo (vd. *amplius supra*, par. 2.2 della sezione "fatto").

3.4. Nella stessa linea di pensiero si colloca, a ben vedere, anche la linea difensiva dell'Inpgi, nella parte in cui ha osservato che nel procedimento elettorale oramai conclusosi nessun candidato è stato escluso o trattato diversamente per il fatto di appartenere alla Figec; è stata, in altri termini, seguita l'interpretazione delle disposizioni dello statuto offerta dalle autorità deputate all'esercizio dell'attività di vigilanza.

3.5. Orbene, l'interpretazione manifestata in corso di giudizio è da ritenersi già satisfattiva della domanda di giustizia proposta dagli odierni ricorrenti e non potrebbe essere successivamente disattesa dall'Istituto e dai ministeri vigilanti, se non a pena della violazione del principio di buona fede (specialmente, sotto il profilo del divieto del *venire contra factum proprium*) e dei principi di legalità, certezza e buon andamento, quali presidî rispetto a interpretazioni "a sorpresa" e a comportamenti arbitrari dell'autorità (cfr. Tar Lazio, sez. V *Ter,* 4.3.2024, n. 4258).

3.6. Di talché, il primo motivo di ambedue le impugnative è inammissibile per difetto di interesse.

4. In conclusione i ricorsi devono essere dichiarati inammissibili in parte per difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario (con facoltà di riproposizione delle cause *ex* art. 11 c.p.a.) e in parte per carenza di interesse.

5. La novità delle questioni sottese ai giudizi giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Sezione Quinta *Ter*), definitivamente pronunciando, riunisce i ricorsi in epigrafe e li dichiara inammissibili in parte per difetto di giurisdizione e in parte per carenza di interesse nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Mario Alberto di Nezza, Presidente

Annalisa Tricarico, Referendario

Pierluigi Tonnara, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	**IL PRESIDENTE**
Pierluigi Tonnara	**Mario Alberto di Nezza**

IL SEGRETARIO