



TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

SEZIONE XVI CIVILE

^^^^^^^^^^^^^^^^^^^^

Il Tribunale, in composizione collegiale, composto da:

Dott. Giuseppe Di Salvo	Presidente
Dott. Stefano Cardinali	Giudice
Dott.ssa Cecilia Bernardo	Giudice relatore

riunito in camera di consiglio, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel procedimento per reclamo avverso l'ordinanza del Tribunale di Roma emessa nel procedimento cautelare in corso di causa iscritto al n. RG 33271-1/2019, proposto da

Claudia Merlino, Vittorio Messineo, Stefano Bianchi, Paitowsky Claudio, Roberto Caponi, Gaetano Mancini

Con l'avv. Fabio Liparota

RECLAMANTI

CONTRO

FONDAZIONE E.N.P.A.I.A. – Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza per gli impiegati agricoli

Con l'avv. Gabriele Petrolati

RESISTENTE

premessso in fatto:

-Con atto di citazione, ritualmente notificato, Claudia Merlino, Vittorio Messineo, Stefano Bianchi, Paitowsky Claudio, Roberto Caponi e Gaetano Mancini convenivano in giudizio la Fondazione Enpaia, al fine di sentir dichiarare la nullità o annullabilità della delibera relativa al punto 5) dell'ordine del giorno adottata nel corso della riunione del Consiglio di Amministrazione del 13.02.2019, cui era stata data esecuzione all'esito della riunione del 6.03.2019 (punto 1 dell'ordine del giorno). In particolare, con tale delibera il Cda della Fondazione (organo di cui i



ricorrenti facevano parte) aveva modificato, con riferimento alla durata ed al termine per l'adesione, la Convenzione stipulata in data 9.6.1971 tra la Fondazione medesima e due associazioni sindacali (Anbi e Snebi), avente ad oggetto la istituzione e la regolamentazione del "Fondo di accantonamento del trattamento di quiescenza dei dipendenti consorziali". A fondamento dell'impugnazione, gli attori sostenevano che –in violazione dell'art. 9, comma 5 dello Statuto- tale delibera era stata adottata a maggioranza semplice, anziché con la maggioranza qualificata ivi prevista.

Costituitasi in giudizio, la Fondazione Enpaia eccepiva il difetto di legittimazione degli attori ad impugnare la delibera adottata dal Cda e, comunque, la infondatezza del motivo di doglianza.

^^^^^^

-Nell'ambito del suindicato giudizio di merito, gli attori chiedevano disporsi in via d'urgenza la sospensione dell'esecuzione della delibera impugnata, deducendo:

a) quanto al *fumus boni iuris*: la fondatezza e gravità del motivo di invalidità dedotto;

b) quanto al *periculum in mora*: il rischio di un grave ed irreparabile danno all'equilibrio finanziario della Fondazione a seguito della esecuzione della delibera impugnata.

^^^^^^

-Si costituiva nella prima fase cautelare la Fondazione resistente, la quale chiedeva il rigetto della domanda cautelare di sospensione, attesa l'infondatezza dei motivi di doglianza e la insussistenza del *periculum in mora*.

^^^^^^

-Con ordinanza riservata del 12.11.2019, il giudice rigettava l'istanza di sospensione dell'efficacia della deliberazione impugnata, ritenendo che i ricorrenti fossero privi di legittimazione attiva ad impugnare le delibere oggetto del giudizio, in quanto la loro doglianza atteneva alla contestazione dell'agire dell'organo amministrativo in conformità alle disposizioni statutarie e non riguardava in alcun modo posizioni di diritto soggettivo dei ricorrenti stessi. Per tale motivo, la fattispecie rientrava nelle ipotesi previste dall'art. 25 c.c. e, quindi, nell'ambito del potere di controllo e di intervento dei Ministeri Vigilanti, cui spettava la competenza in ordine all'eventuale annullamento della decisione dell'organo amministrativo della Fondazione.

^^^^^^

-Avverso tale ordinanza, proponevano reclamo ex art. 669terdecies c.p.c. i ricorrenti, sostenendo la erroneità delle valutazioni operate dal giudice monocratico e deducendo, in particolare, che:

-i ricorrenti, quali membri dissenzienti del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Enpaia, avevano agito ai sensi dell'art. 2388, comma 4, c.c., impugnando la



delibera del 13.02.2019, cui era stata data esecuzione all'esito della riunione del 6.3.2019, in quanto assunta in palese violazione dello Statuto;

-la loro legittimazione ad impugnare derivava, quindi, dal citato art. 2388 c.c., applicabile in via analogica a qualsiasi ente, e quindi anche alle Fondazioni, in quanto principio generale dell'ordinamento applicabile a qualunque persona giuridica;

-la citata disposizione consentiva di impugnare qualsivoglia deliberazione adottata dall'organo di cui si era componenti, senza alcuna distinzione tra delibere lesive dei diritti soggettivi degli impugnanti e delibere lesive dei diritti e degli interessi dell'Ente;

-l'interpretazione restrittiva operata dal Giudice della prima fase non trovava fondamento nel dato letterale dell'art. 25 c.c., dal cui testo emergeva che il controllo esercitato dalle autorità governative sull'amministrazione delle fondazioni non era alternativo ed esclusivo rispetto al diritto del membro del c.d.a. dissenziente di impugnare la delibera ai sensi dell'art. 2388, comma 4, c.c.;

-una interpretazione in senso contrario avrebbe determinato un inammissibile vuoto di tutela, di fatto, non previsto dalla legge, tenuto peraltro conto che –allo stato– alcun Ministero si era attivato al fine di valutare e verificare la regolarità della delibera impugnata.

^^^^^^

-Anche in tale fase si costituiva la Fondazione Enpaia, la quale chiedeva rigettarsi il reclamo, stante la correttezza delle valutazioni contenute nell'ordinanza reclamata.

osserva in diritto:

1 – Il reclamo proposto da Claudia Merlino, Vittorio Messineo, Stefano Bianchi, Paitowsky Claudio, Roberto Caponi e Gaetano Mancini non può trovare accoglimento, risultando pienamente condivisibili le argomentazioni sostenute dal giudice della prima fase.

Ciò premesso, va rilevato che la Fondazione ENPAIA (Ente nazionale di Previdenza e Assistenza per gli impiegati agricoli) è una fondazione di diritto privato avente personalità giuridica, amministrata da un Consiglio di amministrazione, di cui gli odierni reclamanti fanno parte.

A differenza delle associazioni (che sono organizzazioni stabili di persone per il perseguimento di uno scopo non lucrativo), le fondazioni sono un complesso di beni destinati al perseguimento di uno scopo, con la mediazione di un autonomo centro soggettivo di imputazione. Sono definite come enti amministrativi dotati di personalità giuridica e senza scopo di lucro.

Nello spirito del codice civile, si percepisce una certa diffidenza per la fondazione, poiché integrante un patrimonio sostanzialmente svincolato da un effettivo titolare. Proprio in tale ottica va letta la disposizione di cui all'art. 25 c.c., che prevede una penetrante forma di controllo dell'autorità governativa sulla amministrazione delle fondazioni. Segnatamente, la citata disposizione stabilisce che l'autorità governativa esercita il controllo e la vigilanza



sull'amministrazione delle fondazioni; provvede alla nomina ed alla sostituzione degli amministratori o dei rappresentanti, quando le disposizioni contenute nell'atto di fondazione non possono attuarsi; annulla, sentiti gli amministratori, con provvedimento definitivo, le deliberazioni contrarie a norme imperative, all'atto di fondazione, all'ordine pubblico o al buon costume; può sciogliere l'amministrazione e nominare un commissario straordinario, qualora gli amministratori non agiscano in conformità dello statuto e dello scopo della fondazione o della legge.

Viene, quindi, attribuito un importante potere di controllo all'autorità governativa, che può giungere anche all'annullamento delle deliberazioni contrarie a norme imperative, all'atto di fondazione, all'ordine pubblico o al buon costume; sino ad arrivare al commissariamento stesso della Fondazione, previo scioglimento dell'organo amministrativo e nomina di un commissario straordinario.

Tale potere di controllo si giustifica in quanto nelle fondazioni, a differenza delle associazioni, manca un organo come quello assembleare, che possa monitorare l'andamento dell'impianto organizzativo. Il controllo pubblico è, dunque, funzionale alla protezione dell'interesse dell'ente, in quanto si ricollega alla mancanza di un controllo interno corrispondente a quello delle corporazioni e mira a tutelare il vincolo di destinazione del patrimonio allo scopo voluto dal fondatore, (cfr. Tar Lombardia n. 4598/2000).

Il potere di controllo dell'autorità governativa, tuttavia, è di mera legittimità (Cons. Stato n. 291/1974) nel senso che tale indagine non può spingersi sino alla valutazione delle ragioni di opportunità. La vigilanza ed il controllo sono funzioni pubbliche, esercitate dall'Amministrazione d'ufficio in funzione della tutela delle fondazioni stesse, con esclusione di qualsiasi forma di intervento a tutela dell'interesse dei singoli. Invero, l'autorità vigilante non ha poteri di indirizzo delle fondazioni, né può imporre ad esse modalità organizzative diverse da quelle liberamente prescelte, ma può soltanto intervenire per normalizzare le situazioni nel caso in cui si verifichi una delle ipotesi previste dall'art. 25 c.c.. In ogni caso, dottrina e giurisprudenza sono concordi nel ritenere che l'interesse tutelato dal controllo pubblico sia esclusivamente quello dell'ente (previamente apprezzato dall'autorità tutoria in sede di riconoscimento della personalità giuridica) e, in senso più lato, quello finalizzato alla salvaguardia della volontà del fondatore.

Discussa è la giurisdizione sulle controversie che originino da atti posti in essere nell'esercizio dell'art. 25 c.c.. E' ricorrente l'opinione che rimarca la giurisdizione dell'autorità giurisdizionale ordinaria ove si tratti di sindacare la mera lesione di diritti soggettivi senza alcun sindacato in merito ai poteri amministrativi esercitati dalla PA; al contrario, ove il giudizio involga direttamente i provvedimenti discrezionali della pubblica amministrazione, si predica la giurisdizione del giudice amministrativo.

^^^^^^

2 - Dalle suesposte considerazioni, la natura e la tipologia del controllo attribuito al potere governativo fanno propendere per ritenere che lo stesso abbia carattere alternativo e non concorrente con quello esercitabile dall'autorità giurisdizionale ordinaria.



Ed infatti, la questione involge non tanto il profilo afferente la legittimazione ad impugnare le deliberazioni adottate dall'organo amministrativo della Fondazione, quanto la sussistenza della giurisdizione intesa come potere di esperire il controllo di legittimità sulle deliberazioni predette.

Orbene, nell'ambito delle Fondazioni di diritto privato con personalità giuridica, il legislatore ha chiaramente attribuito tale controllo di legittimità all'autorità governativa, ciò al fine di tutelare gli interessi dell'ente e solo qualora la delibera risulti contrastare con gli interessi predetti.

La giurisdizione del Giudice ordinario, quindi, residua con riferimento alle ipotesi in cui le delibere in questione risultino lesive di diritti soggettivi dei singoli, ambito che del resto è proprio della giurisdizione ordinaria.

^^^^^^

3 – Ciò posto, nel caso in esame, come già correttamente rilevato dal giudice della prima fase, gli odierni reclamanti hanno impugnato la delibera adottata dal Cda della Fondazione, sostenendo che la stessa sarebbe gravemente lesiva del bilancio della Fondazione stessa. I predetti non hanno, quindi, lamentato alcuna lesione di propri diritti soggettivi, sostenendo che l'organo amministrativo avrebbe deliberato in violazione del *quorum* deliberativo previsto dall'art. 9 comma 5 dello Statuto.

Ne consegue che, non controvertendosi in ordine a lesioni di diritti soggettivi individuali dei reclamanti, non appare sussistente la giurisdizione dell'autorità giurisdizionale ordinaria, esulando la decisione dai poteri ad essa riconosciuti e non potendosi ritenere che il potere di controllo dell'autorità governativa abbia natura meramente alternativa e concorrente.

Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dai reclamanti, non appare ravvisabile un vuoto di tutela, potendo gli interessati azionare –avverso i provvedimenti adottati dall'autorità governativa ai sensi dell'art. 25 c.c.- gli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento dinanzi al Giudice amministrativo.

Ne consegue che, sulla base di tutte le suesposte considerazioni, il reclamo va rigettato.

Trattandosi di giudizio cautelare svolto nel corso della causa di merito, deve essere riservata ogni decisione in ordine alle spese alla definizione di quest'ultimo.

In considerazione dell'esito del giudizio, i reclamanti sono tenuti altresì al pagamento di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione, ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115, così come inserito dall'art. 1, comma 17, l. 24 dicembre 2012, n. 228.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 c.c.;

1) RIGETTA il reclamo proposto da Claudia Merlino, Vittorio Messineo, Stefano Bianchi, Paitowsky Claudio, Roberto Caponi, Gaetano Mancini;



2) **rimette** al giudizio di merito la decisione sulle spese del procedimento.

Si comunichi.

Così deciso nella camera di consiglio in videoconferenza del 31.3.2020

Il Presidente

Dr. Giuseppe Di Salvo

