

Pubblicato il 11/05/2026

N. 03669 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 05609/2024 REG.RIC.



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5609 del 2024, proposto dalla Federazione delle Associazioni Emofilici – Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Damonte, Gian Maria Laurenti, Andrea Venè e Nadia Podestà, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Ministero dell'Interno e l'Ufficio Territoriale del Governo di Milano, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

della Fondazione Paracelso - Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Gaetano Alfarano e Daniele Vecchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione Prima, n. 1198/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, dell'Ufficio Territoriale del Governo di Milano e della Fondazione Paracelso - Onlus;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2026 il Cons. Ezio Fedullo e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

FATTO e DIRITTO

1. La Federazione delle Associazioni Emofilici – ONLUS (indicata nel prosieguo come “Federazione”), operante nel settore dell'assistenza sociale e socio-sanitaria a favore, in particolare, dei soggetti emofilici ed avente compiti di rappresentanza e coordinamento delle loro associazioni, analiticamente declinati all'art. 2 del relativo Statuto, ha impugnato dinanzi al T.A.R. per la Lombardia il decreto del Prefetto della Provincia di Milano prot. n. 140363 del 28 aprile 2023, concernente “*controllo sull'amministrazione delle fondazioni ai sensi dell'ex art. 25 del Codice Civile*”.

1.2. Mediante il decreto suindicato, l'autorità prefettizia, nell'esercizio del potere di vigilanza previsto dalla citata disposizione codicistica, ha disposto l'annullamento della deliberazione del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Paracelso

ONLUS (nel seguito “Fondazione”) del 22 novembre 2006, nella parte in cui introduceva, in calce all’art. 16 dello Statuto della medesima Fondazione, la previsione secondo cui per la modifica dello Statuto sarebbe stato necessario il “*previo parere vincolante del Consiglio di Presidenza della Federazione delle Associazioni Emofilici ONLUS*”.

1.3. A giustificazione del suddetto provvedimento, il Prefetto evidenziava che:

- la previsione espunta aveva “*comportato notevoli difficoltà operative alla Fondazione Paracelso, al punto da ledere il diritto alla libera autodeterminazione della Persona Giuridica*”: tali difficoltà si erano in particolare “*manifestate a seguito della espressa volontà, da parte del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Paracelso, di addivenire ad una modifica dello Statuto finalizzata ad un miglioramento della governance dell’Ente, strumentale all’efficace perseguimento dello scopo*”;
- la previsione censurata limitava “*eccessivamente e ingiustificatamente l’autonomia della Fondazione Paracelso e la responsabilità dei relativi amministratori*”, atteso che “*la scelta di modificare lo Statuto non può che essere esclusiva prerogativa degli organi di gestione dell’Ente*”;
- appariva “*incompatibile con il regime di responsabilità degli amministratori della Fondazione, ai sensi dell’articolo 18 del Codice Civile, l’attribuzione ad un soggetto esterno di un sostanziale “potere di veto”, in quanto privo di autonoma responsabilità gestoria diretta*”: potere che incideva “*negativamente sul perseguimento dello scopo sociale e, in ultima istanza, sul vincolo di destinazione del patrimonio*”.

1.4. L’occasione dell’intervento prefettizio era data dalla mancata approvazione da parte della Federazione della proposta di modifica dello Statuto della Fondazione Paracelso formulata dal Consiglio di Amministrazione di quest’ultima – proposta concernente, tra l’altro, l’eliminazione del parere vincolante della Federazione sulle modifiche statutarie – e dalla ordinanza n. 2667 del 28 marzo 2023, con la quale il

Tribunale di Milano, adito ai fini della declaratoria della nullità della clausola suindicata da alcuni esponenti della Fondazione, con ordinanza n. 2667 del 28 marzo 2023 aveva evidenziato la esclusiva spettanza al Prefetto del potere di annullare le deliberazioni delle fondazioni contrarie alla legge ed all'atto costitutivo, ai sensi del richiamato art. 25 c.c..

2. Mediante il ricorso dalla Federazione proposto avverso il suindicato decreto prefettizio, essa, dopo aver illustrato le sue finalità istituzionali, inerenti come si è detto alla tutela dei soggetti emofilici ed al coordinamento delle relative associazioni, esponeva il ruolo decisivo che aveva svolto in sede di costituzione della Fondazione e della assegnazione in dotazione alla stessa di un "*fondo di solidarietà*", costituito grazie alla rinuncia, da parte dei soggetti emofilici che avevano contratto l'HIV a causa della trasfusione con emoderivati infetti, ad una parte delle somme che una delle aziende fornitrici – la multinazionale Baxter – aveva loro riconosciuto a titolo transattivo: ruolo che era stato formalmente riconosciuto con l'accordo sottoscritto in data 4 ottobre 2003 tra la Federazione e l'azienda suindicata, laddove sanciva l'impegno delle parti alla costituzione della Fondazione ed il collegamento tra questa e la Federazione.

2.1. La ricorrente lamentava quindi che la modifica statutaria proposta e non accolta – ma introdotta d'imperio dalla Prefettura – mirava in ultima analisi a determinare la sua irrilevanza, anche ai fini della nomina del Consiglio di Amministrazione della Fondazione, come poteva evincersi dalle modifiche dello Statuto della Fondazione approvate successivamente all'impugnato decreto prefettizio, una volta rimosso il potere interdittivo della Federazione.

2.2. Mediante le censure proposte al fine di conseguire l'annullamento del contestato decreto prefettizio, la ricorrente deduceva, in sintesi, che:

- il provvedimento era stato adottato successivamente al decorso del termine di prescrizione quinquennale per l'esercizio del potere di annullamento previsto dall'art.

25 c.c.: sotto questo profilo, esso doveva considerarsi altresì nullo per violazione ed elusione della succitata ordinanza del Tribunale di Milano n. 2667/2023, pienamente esecutiva (sebbene appellata), recante l'affermazione della soggezione dell'azione prefettizia di annullamento al termine suindicato;

- il provvedimento impugnato si fondava su motivazioni illogiche e sintomatiche dello sviamento di potere da cui esso era affetto, oltre ad essere stato adottato in carenza dei presupposti previsti dall'art. 25 c.c., atteso che l'esistenza di un collegamento con la Federazione non aveva impedito alla Fondazione di svolgere efficacemente i suoi compiti istituzionali, mentre la titolarità in capo alla Federazione di un potere di nomina della governance della Fondazione trovava la sua *ratio* nell'assenza di un organo di controllo, ovvero dell'assemblea, e nella necessità di garantire che l'attività della Fondazione fosse orientata al perseguimento del relativo scopo;

- la modifica contestata, per contro, era funzionale ad affrancare la Fondazione da ogni collegamento con la Federazione, in contrasto con la volontà dei soci fondatori così come manifestata con l'accordo da cui la Fondazione aveva tratto origine;

- la vera finalità del decreto impugnato era quella di modificare i criteri di nomina del Consiglio di Amministrazione della Fondazione ed estromettere la ricorrente dalla gestione della Fondazione, come era dimostrato dalle modifiche successivamente introdotte all'art. 8 dello Statuto, attraverso la limitazione del potere di nomina della Federazione ad uno solo su cinque dei membri del Consiglio di Amministrazione della Federazione, all'art. 10, attraverso l'eliminazione della unanimità per la validità delle deliberazioni in tema di modifiche dello Statuto e all'art. 12, mediante l'attribuzione al Presidente dell'Ordine dei Dottori Commercialisti di Milano della nomina dei componenti del Collegio dei Revisori, i quali in precedenza erano di nomina del Consiglio di Presidenza della Federazione;

- la motivazione sottesa al provvedimento impugnato era meramente riproduttiva della giurisprudenza formatasi in sede di interpretazione dell'art. 25 c.c.;

- l'adozione del decreto impugnato non era stata preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento nei confronti della ricorrente, impedendole di rendere il suo proficuo contributo partecipativo.

3. Il ricorso è stato definito in chiave reiettiva dal T.A.R. per la Lombardia con la sentenza n. 1198 del 22 aprile 2024, la quale costituisce oggetto dell'appello proposto dalla originaria ricorrente, in vista della sua riforma e del conseguente accoglimento del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

4. La ricorrente, dopo aver svolto alcune considerazioni preliminari in diritto, a rettifica di alcune affermazioni a suo avviso erronee recate dalla sentenza appellata, formula nei confronti della stessa i motivi di doglianza di seguito sintetizzati.

4.1. Con il primo motivo di appello, la parte appellante censura la sentenza appellata nella parte in cui ha respinto il motivo del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado inteso a lamentare che il provvedimento impugnato era stato adottato quanto il relativo potere si era ormai consumato in capo all'autorità prefettizia, per effetto del decorso del termine di decadenza previsto, per tutte le ipotesi di annullamento degli atti di organismi associativi contrari alla legge e all'ordine pubblico, dagli artt. 1442 e 2377 c.c., come riconosciuto anche dalla giurisprudenza civile (Cass., 17 agosto 2018, n. 20764; Tribunale di Roma, 23 febbraio 2015, n. 4233).

4.2. Il T.A.R. ha respinto la censura osservando che l'art. 25 c.c. "*delinea un "sistema chiuso" non suscettibile di essere eterointegrato con ulteriori disposizioni, peraltro afferenti a rimedi relativi a situazioni giuridiche totalmente differenti (quale l'annullamento delle delibere assembleari)*" e che "*in relazione all'esercizio del potere non è prospettabile una soggezione a termini di prescrizione, essendo il potere autoritativo "perennemente" preordinato al conseguimento dell'interesse pubblico*".

4.3. Deduce in senso critico la parte appellante che:

- la tesi secondo cui il potere autoritativo sarebbe "*perennemente*" preordinato al perseguimento dell'interesse pubblico confligge con i principi di matrice eurounitaria

in base ai quali la ragionevolezza e la democraticità dell'azione amministrativa, a salvaguardia dell'affidamento e della certezza del diritto, impongono che essa sia subordinata al rispetto di un limite temporale, come sancito dall'art. 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, oltre che con il principio costituzionale di buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.), da cui discende che le situazioni giuridiche consolidate in capo al privato non siano esposte *sine die* all'intervento autoritativo dell'Amministrazione;

- il motivo di ricorso non si prefiggeva di attuare l'eterointegrazione di un sistema chiuso attraverso disposizioni eterogenee, in quanto i presupposti, i motivi e la clausola di salvezza dei diritti dei terzi acquisiti in buona fede si rinvenivano in termini assolutamente identici sia nell'art. 23 che nell'art. 25 c.c., con la conseguente totale sovrapposibilità delle due disposizioni, la cui unica differenza è relativa al soggetto legittimato ad esercitare l'azione di annullamento: pertanto, anche il perimetro temporale entro il quale l'azione di annullamento può essere esercitata è necessariamente identico e coincide con quello espressamente stabilito dagli artt. 1442 e 2377 c.c. per l'esercizio dell'azione di annullamento delle delibere assembleari o degli atti del Consiglio di Amministrazione, come affermato dall'ordinanza del Tribunale di Milano n. 2667/2023.

4.4. Quanto alla affermazione della sentenza appellata, secondo cui le ipotesi indicate dalla ricorrente al fine di suffragare la sua tesi interpretativa – relative al silenzio provvedimentale, al potere di inibizione in materia di s.c.i.a. ed al potere di autotutela – non sarebbero pertinenti, in quanto “*presuppongono la formazione di un provvedimento tacito, su cui può intervenire, con un provvedimento di secondo grado, il potere pubblico*”, la Federazione deduce che:

- le ipotesi da essa esemplificativamente indicate al fine di dimostrare che il potere pubblico è sempre soggetto al rispetto di un parametro temporale prescindono dalla qualificazione dell'atto come di autotutela;

- in ogni caso, il decreto impugnato è qualificabile come provvedimento di secondo grado, in quanto la delibera del 2006 è stata sottoposta in data 18 gennaio 2007 dalla Fondazione al vaglio del Prefetto di Bolzano (ove essa aveva allora la sua sede) e nuovamente a quello del Prefetto di Milano in occasione del trasferimento della sede della Fondazione in questa città, a seguito dell'invio dello Statuto all'autorità prefettizia ai fini del controllo *ex art. 25 c.c.*, con la conseguente tardività del provvedimento impugnato *ex art. 21-nonies l. n. 241/1990*;

- l'ordinamento attribuisce sempre valore provvedimentale al silenzio della P.A., mentre ricorre anche nella specie l'esigenza di tutela della stabilità dei rapporti giuridici, tenuto conto che gli effetti dell'annullamento prefettizio retroagirebbero al 2006.

4.5. In via subordinata, deduce la ricorrente che il decreto impugnato difetta di ogni motivazione in ordine alle ragioni per le quali l'autorità prefettizia ha ritenuto di sindacare una norma statutaria introdotta 17 anni prima.

4.6. Infine, la ricorrente deduce che la sentenza appellata è affetta dal vizio di omessa pronuncia in ordine ai profili di censura non esaminati e di seguito riproposti:

- nullità del decreto impugnato per violazione ed elusione dell'ordinanza del Tribunale di Milano n. 2667/2023, pienamente esecutiva ed emessa tra le medesime parti del presente giudizio, la quale fa stato tra le stesse laddove, in particolare, afferma che l'azione di annullabilità spettante al Prefetto è soggetta al termine di prescrizione di 5 anni: ciò sarebbe dimostrato anche dal fatto che, se il potere prefettizio non fosse soggetto ad alcun termine decadenziale/prescrizionale, i ricorrenti dinanzi al Tribunale di Milano non avrebbero instaurato un giudizio di accertamento della nullità della clausola statutaria di cui si tratta per aggirare il predetto termine, né la Fondazione avrebbe avuto interesse ad impugnare la suddetta ordinanza, una volta che il Prefetto aveva adottato il decreto impugnato, se non avesse ritenuto che questo non potrebbe

passare indenne al vaglio del giudice amministrativo, con particolare riguardo al profilo della sua tempestività;

- non si potrebbe comunque ritenere che il Prefetto abbia il potere di accertare la nullità della clausola statutaria, competendo tale potere esclusivamente all'autorità giudiziaria ordinaria.

5. Il secondo motivo di appello si rivolge avverso la statuizione reiettiva della censura diretta a lamentare la illogicità e la contraddittorietà della motivazione sottesa al decreto impugnato, nonché la carenza dei relativi presupposti legittimanti.

5.1. Il T.A.R. ha argomentato sul punto osservando che il provvedimento prefettizio persegue lo scopo di tutela dell'autonomia della Fondazione e della libera determinazione dei suoi organi, *“attraverso l'eliminazione di una previsione statutaria che di fatto impediva l'esercizio delle prerogative proprie dell'organo di gestione”*, altresì rilevando che *“l'attribuzione di un potere vincolante ad un soggetto esterno non risulta coerente con il regime di responsabilità diretta degli amministratori nella gestione dell'ente”*.

Ha altresì rilevato il T.A.R. che *“nell'atto fondativo non si rinviene alcuna previsione che possa giustificare, alla luce della volontà del fondatore, un potere di veto da attribuirsi alla ricorrente”*, aggiungendo che *“è documentalmente provato che per diversi anni tra la Fondazione e la ricorrente si siano manifestati contrasti che hanno portato a coinvolgere la Prefettura per un intervento di “mediazione” e che hanno condotto a cercare nella via giurisdizionale il rimedio per tali dissidi. In particolare nella riunione tenutasi presso la Prefettura di Milano – su richiesta della stessa ricorrente – in data 21 ottobre 2020, il Presidente della Fondazione ha dichiarato che “La mancanza di fiducia tra i due Enti si riverbera sulla funzionalità del Consiglio di Amministrazione”*.

5.2. Deduce in senso contrario la ricorrente che:

- la previsione statutaria in questione non ha impedito all'organo di gestione della Fondazione di esercitare le proprie prerogative, in quanto relativa esclusivamente alle modifiche statutarie: esso, infatti, ha continuato ad operare finanziando i progetti di ricerca ritenuti meritevoli e ad amministrare in piena autonomia il proprio patrimonio, conformemente al proprio scopo sociale;
- la mancanza dell'assemblea, ossia dell'organo di controllo di ogni ente, legittima l'esistenza di un meccanismo di nomina della *governance*, voluto dal fondatore Baxter, attraverso la partecipazione attiva di soggetti terzi portatori, come la Federazione, degli stessi interessi della Fondazione;
- la contestata limitazione alle modifiche statutarie trovava la propria giustificazione proprio nella volontà di impedire che le modifiche allontanassero la Fondazione dal perseguimento del proprio scopo sociale;
- a riprova che quella limitazione non rappresentava un'anomalia nell'ambito del cd. Terzo Settore, basta richiamare lo statuto della Fondazione italiana per la sclerosi multipla, che all'art. 61 prevede che "*l'Assemblea generale dell'Associazione Italiana provvede alla nomina dei membri del CDA della Fondazione Italiana sclerosi multipla*" e all'art. 63 prevede che "*l'assemblea generale esercita i poteri di controllo sulla fondazione Italiana sclerosi multipla*";
- la volontà del fondatore si è manifestata attraverso un accordo con il quale si è voluto che la Fondazione amministrasse per conto della Federazione le somme elargite da Baxter a titolo risarcitorio a favore dei soggetti emofilici e che riconosce il ruolo della Federazione, il suo potere di rappresentanza e il suo dovere di collaborazione e controllo nei confronti della Fondazione;
- le ragioni delle modifiche statutarie introdotte nel 2006 sono ben spiegate nella comunicazione dell'allora Presidente della Fondazione, dott. Andrea Buzzi, del 14 settembre 2006, nel senso che le stesse vanno "*a tutto vantaggio della solidità della*

struttura e della sua maggiore efficienza, così come pure i vincoli di collaborazione e sostegno alla Federazione”;

- la mancata previsione di un potere di veto nell’atto fondativo si spiega con il fatto che lo Statuto originario riservava la nomina di 4 consiglieri su 5 alla Federazione;

- i contrasti tra la Federazione e la Fondazione non hanno mai riguardato la gestione di quest’ultima, la quale ha sempre operato in autonomia perseguendo i propri scopi statutari;

- l’intervento prefettizio è avvenuto quando la Federazione, nell’esercizio delle sue prerogative, ha chiesto un rinnovamento generazionale degli organi della Fondazione, provocando la reazione di alcuni amministratori in carica, i quali si sono mossi per estromettere la Federazione da ogni decisione relativa alla Fondazione, ovvero del soggetto che ha reso possibile la costituzione della Fondazione e ne è sempre stato parte integrante;

- l’atto impugnato non indica alcuna contrarietà della clausola annullata a norme imperative, all’atto di fondazione, all’ordine pubblico o al buon costume, limitandosi a menzionare ipotetiche difficoltà operative che lederebbero il diritto alla libera autodeterminazione della Fondazione.

6. Infine, con l’ultimo motivo di appello, la ricorrente censura la statuizione reiettiva del motivo di ricorso inteso a lamentare la mancata instaurazione del contraddittorio procedimentale nei confronti della stessa.

6.1. Premesso che, a fondamento della statuizione, si afferma che *“l’unico destinatario dell’esercizio del potere da parte della Prefettura è la fondazione”*, che l’art. 25 c.c. prevede che il potere di annullamento sia esercitato *“sentiti gli amministratori”* e che la ricorrente era *“pienamente edotta delle problematiche esistenti”*, da essa stessa sottoposte più volte all’attenzione prefettizia, deduce in senso contrario la ricorrente che essa è l’unico soggetto che subisce una lesione per effetto del decreto impugnato

e che la disciplina di cui all'art. 25 c.c. è stata sostituita e superata dall'art. 7 l. n. 241/1990, avente carattere posteriore e speciale rispetto alla prima.

7. Infine, la ricorrente chiede la riforma della statuizione di condanna alle spese recata nei suoi confronti dalla sentenza appellata.

8. Si è costituita in giudizio la Fondazione Paracelso ONLUS, in primo luogo al fine di riproporre la sua eccezione, assorbita dal T.A.R., di inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva in capo alla ricorrente (sia perché essa si proclama titolare di un potere di controllo nei confronti della Fondazione che spetta in via esclusiva al Prefetto e che trova un fondamento di mero fatto nelle previsioni statutarie interessate dal decreto impugnato, sia perché l'art. 2 del relativo Statuto non contempla l'adozione di iniziative giurisdizionali aventi ad oggetto i provvedimenti adottati dal Prefetto *ex art. 25 c.c. nei confronti delle fondazioni*), quindi al fine di replicare, con successiva memoria, ai motivi di appello.

9. All'eccezione della Fondazione resistente la ricorrente ha replicato con la memoria del 20 marzo 2026, con la quale, anche facendo leva sui principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 26 giugno 2025, ha altresì sollecitato, in via subordinata all'accoglimento dei motivi di appello, la rimessione alla Consulta della questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 Cost., nella parte in cui non prevede che il potere di controllo e di vigilanza ivi previsto sia sottoposto ad un termine, per contrasto con gli artt. 3 (in ragione della disparità di trattamento che verrebbe a realizzarsi rispetto all'art. 23 c.c.), 97 e 98 della Costituzione, nonché - laddove non si ritenesse di procedere alla disapplicazione della disposizione in virtù della cd. *primauté* del diritto sovranazionale - il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, ai sensi dell'art. 267 del T.F.U.E., al fine di chiarire se l'art. 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2016/C 202/02) osti ad una normativa nazionale (art. 25 c.c.) che supporti un potere di controllo prefettizio sugli atti delle fondazioni non sottoposto ad alcun termine di decadenza.

10. Anche l'Ufficio Territoriale del Governo di Milano ed il Ministero dell'Interno si sono costituiti in giudizio; il secondo, con successiva memoria, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, in forza della carenza di legittimazione a proporlo in capo alla ricorrente, e argomentato nel senso della infondatezza – oltre che parziale inammissibilità – delle censure formulate dalla parte appellante.

11. Il ricorso quindi, all'esito dell'odierna udienza di discussione, è stato trattenuto dal Collegio per la decisione di merito.

12. Anche questo Collegio, seguendo l'*ordo decidendi* applicato dal T.A.R., ritiene di prescindere, in ragione della infondatezza (oltre che, per altri profili, parziale inammissibilità) dei motivi di appello, dall'eccezione in rito formulata dalle parti resistenti, sulla scorta della ritenuta carenza della legittimazione al ricorso in capo alla Federazione appellante.

13. La prima questione che la parte appellante sottopone all'esame del giudice di appello attiene alla dedotta intempestività dell'impugnato provvedimento prefettizio.

14. Prima di affrontarla nel merito, nei limiti dell'effetto devolutivo, occorre delimitarne esattamente il perimetro, coerentemente con i principi processuali che innervano il giudizio amministrativo di appello, i quali non consentono l'allegazione di vizi del provvedimento impugnato non dedotti nel giudizio di primo grado.

14.1. Deve infatti rilevarsi che la suddetta questione era incentrata, sulla base delle censure formulate con il ricorso introduttivo del giudizio, sulla dedotta sottoposizione del potere prefettizio di annullamento delle deliberazioni contrarie alla legge o all'ordine pubblico al medesimo termine di decadenza/prescrizione previsto dagli artt. 1442 e 2377 c.c., come sarebbe stato affermato dal Tribunale di Milano, adito con azione di accertamento della nullità della clausola statutaria poi interessata dal provvedimento caducatorio impugnato, con l'ordinanza n. 2667/2023 (oltre che dalla Corte di Cassazione con la sentenza 17 agosto 2018, n. 20764 e dal Tribunale di Roma con la sentenza 23 febbraio 2015, n. 4233).

Il fondamento giuridico della censura, nei sensi innanzi precisati, veniva ribadito dalla ricorrente allorché, a suggello della stessa, deduceva *“la patente illegittimità del decreto prefettizio principalmente gravato che ha annullato nel 2023 una deliberazione del Consiglio di Amministrazione (modificativa dello Statuto di FP) datata 22 novembre 2006 allorquando il termine di prescrizione quinquennale per l’esercizio del potere di annullamento previsto dall’art. 25 c.c. era irrimediabilmente e definitivamente decorso (il 22 novembre 2011)”*, così come laddove, nel sostenere la nullità del decreto prefettizio impugnato per violazione ed elusione della citata ordinanza, individuava il precetto giurisdizionale violato nell’affermazione secondo cui *“l’azione di annullabilità (che compete al Prefetto) è soggetta al termine prescrizione di 5 anni”*.

Dai rilievi che precedono può quindi trarsi la conclusione secondo cui in primo grado la ricorrente lamentava il contrasto del provvedimento impugnato, con riferimento al “quando” della sua adozione, con le disposizioni codicistiche che sottopongono l’azione di annullamento delle deliberazioni assembleari al termine di prescrizione di cinque anni.

14.2. Va osservato che siffatto ancoraggio codicistico della doglianza non attiene solo alla individuazione del parametro normativo cui avere riguardo ai fini della verifica della fondatezza della censura - in ordine alla quale, come è noto, le deduzioni delle parti non vincolano il giudice ai fini della decisione della controversia (né quindi le medesime parti per tutto il corso del giudizio) - ma allo stesso contenuto sostanziale della stessa, sia per quanto concerne la natura del termine applicabile (che, come si è detto, la ricorrente identificava come di tipo prescrizione), sia per ciò che attiene alla sua durata (indicata dalla ricorrente in cinque anni), sia, soprattutto, con riguardo alla ragione giustificativa del vincolo temporale asseritamente violato, in relazione agli interessi sui quali inciderebbe la violazione, ritenuta dalla ricorrente assimilabile (tanto da rappresentare, a suo avviso, il presupposto stesso della estensione applicativa

delle citate disposizioni codicistiche alla fattispecie in esame) a quella che informa la delimitazione temporale dell'azione di annullamento delle deliberazioni assembleari (e, in generale, dell'azione di annullamento contrattuale).

14.3. Il corrispondente motivo di appello è caratterizzato invece da un deciso ampliamento della *causa petendi* come innanzi delineata, dal momento che, a supporto della dedotta tardività dell'impugnato decreto prefettizio, vengono adottati principi, anche di matrice sovranazionale, ed esigenze di tutela che esulano dall'ambito strettamente codicistico (e quindi privatistico) in cui si muoveva la censura originaria, in quanto più coerentemente – ma, non per questo, meno innovativamente – incentrati sulla natura pubblica del potere di controllo di cui costituisce espressione quel provvedimento e sull'esigenza di contenerne le manifestazioni entro limiti temporali compatibili con la tutela dell'affidamento dei soggetti con i quali l'esercizio di quel potere interferisce.

Cambiano, quindi, radicalmente la prospettiva ed il contesto giuridico della censura, lamentandosi con la stessa non più (meglio, non solo) la violazione delle disposizioni codicistiche che sovrintendono all'esercizio dell'azione di annullamento, ma la trasgressione dell'orizzonte temporale entro il quale deve svolgersi il potere pubblico, al fine di non sacrificare l'interesse dei consociati ad agire entro un quadro giuridico non esposto ai tardivi interventi autoritativi della P.A..

14.4. Corollario finale delle osservazioni fin qui svolte è, come eccepito dalla difesa erariale, l'inammissibilità del motivo di appello in esame, nella parte in cui pretende di ricavare la tardività del provvedimento prefettizio dalla violazione dei limiti temporali entro i quali, secondo le invocate disposizioni unionali e costituzionali ovvero, più in generale, sulla base dei principi che informano l'esercizio del potere amministrativo, deve restare circoscritto l'esercizio dello stesso, con la conseguente irrilevanza ai fini della decisione delle questioni di incompatibilità dell'art. 25 c.c. con quelle disposizioni (anche ai fini della eventuale disapplicazione del primo),

ugualmente sollevate (peraltro con memoria successiva al ricorso di appello) dalla ricorrente, in quanto non correlate a censure ritualmente proposte nel giudizio di primo grado.

14.5. Da questo punto di vista, quindi, non è rilevante ai fini della decisione nemmeno l'affermazione della sentenza appellata intesa a sostenere la non assimilabilità del potere *de quo* a quello di autotutela ed al relativo termine, la quale offre lo spunto alla ricorrente per un ulteriore ampliamento del *thema decidendum* (attraverso la deduzione della violazione del paradigma temporale di cui all'art. 21-*nonies* l. n. 241/1990), in quanto esulante, come si è detto, dal perimetro deduttivo del giudizio di primo grado, tanto che la ricorrente vi accennava solo con la memoria ivi prodotta in data 2 febbraio 2024.

15. Ciò premesso, e circoscrivendo quindi l'esame del motivo di appello entro i limiti della sua ammissibilità, la tesi della ricorrente, secondo cui l'art. 25, comma 1, c.c., nel prevedere che "*l'autorità governativa (...) annulla, sentiti gli amministratori, con provvedimento definitivo, le deliberazioni contrarie a norme imperative, all'atto di fondazione, all'ordine pubblico o al buon costume*", sarebbe assimilabile, quanto a presupposti, effetti e ragioni legittimanti, all'azione di annullamento prevista dall'art. 23, comma 1, c.c., ai sensi del quale "*le deliberazioni dell'assemblea contrarie alla legge, all'atto costitutivo o allo statuto possono essere annullate, su istanza degli organi dell'ente, di qualunque associato o del pubblico ministero*", con la conseguenza che il suo esercizio sarebbe soggetta al termine quinquennale di prescrizione di cui all'art. 1442, comma 1, c.c., non può essere condivisa.

15.1. In primo luogo, deve osservarsi che il potere contemplato dall'art. 25 c.c. ha natura pubblicistica e non rappresenta esplicitazione dell'autonomia privata di cui, anche ai fini correttivi delle deliberazioni *contra legem*, sono titolari coloro che partecipano ad una entità associativa o i relativi organi: già per tale ragione, quindi, non si attaglia ad esso, quale fondamento della pretesa barriera temporale posta al suo

possibile esercizio *sine die*, il meccanismo prescrizione, il quale (cfr. art. 2946 c.c.) ha tipicamente ad oggetto posizioni giuridiche qualificabili come “*diritti*”.

15.2. In secondo luogo, e quale ulteriore sviluppo della precedente osservazione, il potere attribuito all'autorità prefettizia è funzionale al perseguimento di interessi pubblici e rappresenta la prosecuzione, dal punto di vista dinamico (ovvero nella prospettiva operativa della fondazione), della valutazione discrezionale sottesa all'atto di riconoscimento, il quale “*consegue a un'indagine sull'attualità, la legalità e l'opportunità dello scopo, nonché sull'adeguatezza dei mezzi patrimoniali per perseguirlo*” (cfr. Consiglio di Stato, Sez. I., parere 17 aprile 2023, n. 587), in quanto finalizzato a garantire che l'ente morale, nell'arco di tutta la sua esistenza, operi per il raggiungimento del suo scopo statutario senza allontanarsi dal disegno fondativo e, quindi, si dimostri costantemente “meritevole” della sua elevazione ad autonoma persona giuridica e della separazione patrimoniale che a questa si accompagna.

15.3. In terzo luogo, e sempre in continuità con le considerazioni appena svolte, il potere prefettizio di annullamento, in quanto esplicazione di potestà amministrativa, si colloca funzionalmente su un piano giuridico diverso da quello al quale afferisce l'azione (giurisdizionale) di annullamento, prevista dall'art. 23 c.c., in quanto non è destinato a confrontarsi con interessi (e relative situazioni giuridiche) di terzi su un piano paritetico, a differenza di quanto accade per l'azione *ex art. 23 c.c.*, la quale costituisce uno strumento di risoluzione di un conflitto tra interessi omogenei e, quindi, deve essere esercitata entro un termine rigorosamente definito, a tutela dell'affidamento riposto dai titolari di interessi antagonisti sulla stabilità dell'assetto giuridico scaturente dalla deliberazione (eventualmente) *contra legem*.

15.4. Le conclusioni che precedono non sono scalfite – ma anzi confermata – dai precedenti giurisprudenziali citati dalla ricorrente, i quali concernono ipotesi di impugnazione della deliberazione (assembleare) di una fondazione nell'esercizio dell'azione di cui all'art. 23, comma 1, c.c., nettamente distinta da quella in cui, come

nella specie, venga in rilievo l'esercizio del potere prefettizio di annullamento, finalizzato a salvaguardare durante tutta la vita della fondazione la *ratio* giustificativa dello speciale regime giuridico di cui essa gode per effetto del suo riconoscimento come autonoma persona giuridica.

16. Non può attribuirsi rilievo dirimente all'ordinanza del Tribunale di Milano n. 2667/2023, con la quale è stata respinta la domanda di declaratoria della nullità della clausola di cui all'art. 16, ultimo comma, dello Statuto della Fondazione, sul rilievo che il sistema di controllo della liceità delle deliberazioni delle fondazioni delineato dall'art. 25 c.c. sarebbe autosufficiente ed insuscettibile di essere integrato con l'azione di nullità *ex art. 1418 c.c.*: conclusione raggiunta dal Tribunale meneghino anche sulla scorta della volontà del legislatore di garantire la stabilità e la certezza dei rapporti giuridici facenti capo alle fondazioni, attraverso la previsione di una azione di annullamento che, a differenza di quella di nullità, è esperibile entro precisi limiti temporali.

16.1. Ciò, in primo luogo, in ragione di un argomento di carattere *lato sensu* formale, relativo al fatto che l'ordinanza suindicata non è passata in cosa giudicata, essendo pendente il relativo giudizio nel grado di appello, con la conseguenza che nei confronti del provvedimento impugnato non potrebbe discorrersi di nullità per violazione o elusione del giudicato (tanto che, ai sensi dell'art. 11, comma 2, lett. c) c.p.a., “*l'azione di ottemperanza può essere proposta per conseguire l'attuazione (...) delle sentenze passate in giudicato e degli altri provvedimenti ad esse equiparati del giudice ordinario...*”).

16.2. In secondo luogo, perché la citata ordinanza non ha affatto affermato, in modo assoluto, che il potere di annullamento *ex art. 25 c.c.* è soggetto al termine prescrizionale (o decadenziale), essendosi limitata ad evidenziare, in linea generale, che l'azione di annullamento avente ad oggetto le deliberazioni assembleari è caratterizzata dalla “*possibilità, nella maggior parte dei casi (ergo, non in tutti i casi,*

*n.d.e.), di esercitare l'azione di annullabilità entro un termine di decadenza (cfr. art. 2377 cod.civ. e art. 1137 cod. civ.)", mentre, ad avviso del Tribunale, la sola caratteristica immancabile della suddetta azione, in ciascuna delle sue declinazioni codicistiche (compresa quella *de qua*), è "la previsione secondo cui gli effetti dell'annullamento non pregiudicano i diritti dei terzi acquistati in buona fede", come appunto sancito anche dall'art. 25, comma 2, c.c..*

16.3. Deve solo aggiungersi che non può attribuirsi rilievo decisivo, al fine di dimostrare la soggezione del potere prefettizio ad un termine di decadenza/prescrizione, al comportamento processuale tenuto dalle parti del suddetto giudizio, sul quale ugualmente fa leva la parte appellante.

17. Con i rilievi che precedono, il Collegio ritiene di aver esaurito il tema relativo alla tardività del provvedimento impugnato, nei limiti in cui esso è stato ritualmente portato all'attenzione del giudice amministrativo.

17.1. In ogni caso, la Sezione ritiene di non esimersi *in toto* dall'affrontare le ulteriori argomentazioni che la parte ricorrente, sebbene in modo irrituale, ha sviluppato al fine di sostenere la sua posizione, in coerenza con la (corretta) cornice qualificatoria di segno pubblicistico del potere *ex art. 25 c.c.*

17.2. In proposito, sgombrato il campo dalle questioni più palesemente confliggenti con il divieto di *ius novorum* in appello (come quella secondo cui il provvedimento de quo sarebbe qualificabile come di secondo grado e, quindi, soggetto alle limitazioni temporali di cui all'art. 21-*nonies* l. n. 241/1990) ed escluso che il potere *ex art. 25 c.c.* sia espressamente assoggettato ad un termine perentorio di esercizio, tale che il suo superamento ridondi nella decadenza dell'Amministrazione e comunque nella illegittimità del provvedimento tardivamente emesso, deve osservarsi, anche in una prospettiva di compatibilità europea e costituzionale della citata disposizione, che il provvedimento impugnato incide direttamente sull'assetto giuridico ed istituzionale della Fondazione e solo indirettamente (anche senza volersi spingere, come sostenuto

dalle controinteressate a fondamento della relativa eccezione di inammissibilità del ricorso, a ritenerne la natura di mero fatto) sulla posizione giuridica della Federazione ricorrente.

17.3. Così inquadrata la portata effettuale del provvedimento impugnato, deve osservarsi che la sua adozione, in linea con la funzione tutoria del potere *ex art. 25 c.c.*, trova dichiarato fondamento, non alterato dal lasso temporale trascorso dall'introduzione della modifica statutaria interessata, nell'esigenza di assicurare il corretto funzionamento, in condizioni di piena autonomia, della Fondazione, affrancandola dal potere di veto che l'art. 16, ultimo comma, dello Statuto riconosceva alla Federazione, avente l'effetto indesiderato di paralizzare gli adattamenti statuari necessari al fine di garantire il rinnovo e l'efficacia operativa dei suoi organi gestori.

17.4. La ragionevolezza dei tempi del provvedere deve invero essere valutata in un'ottica complessiva ed unitaria, atta a ricomprendere tutti soggetti coinvolti dalla sua adozione ed i relativi interessi: solo grazie a tale visione, infatti, emerge con evidenza che il provvedimento impugnato interviene al fine di porre rimedio ad una situazione di stallo operativo suscettibile di ripetersi nel tempo, con i relativi pregiudizi per l'efficace svolgimento dell'azione della Fondazione, giustificando in tal modo la corrispondente ultrattività (o, quantomeno, l'indipendenza da una dimensione temporale cristallizzata con riferimento al momento dell'introduzione della modifica statutaria contestata) del potere correttivo *ex art. 25 c.c.*

17.5. Inoltre, non può non rilevarsi che di superamento di una ragionevole cornice temporale potrebbe discorrersi laddove l'Amministrazione avesse disposto, già al momento dell'approvazione della disposizione statutaria in questione, di tutti gli elementi necessari all'apprezzamento della sua idoneità ad impedire l'efficiente perseguimento degli scopi statuari: ciò che tuttavia non è predicabile nella fattispecie in esame, ove si consideri che gli effetti negativi della clausola di cui all'art. 16, ultimo comma, dello Statuto della Fondazione sono emersi solo in occasione delle difficoltà

connesse al rinnovo degli organi della medesima Fondazione, in relazione al quale si sono manifestate (nel 2019) posizioni radicalmente divergenti tra gli enti coinvolti, tali da richiedere l'intervento compositivo della Prefettura di Milano.

17.6. Inammissibile, infine, in quanto estranea al contenuto del ricorso introduttivo del giudizio, è la deduzione della Federazione secondo cui il provvedimento impugnato avrebbe dovuto essere corredato di una motivazione rafforzata a giustificazione della sua adozione dopo 17 anni dalla introduzione della contestata modifica statutaria.

18. Deve adesso esaminarsi la censura con la quale la ricorrente contesta la sussistenza dei presupposti legittimanti l'esercizio del potere di annullamento *ex art. 25 c.c.*.

18.1. Deve osservarsi che, come si evince dalla motivazione del provvedimento impugnato, esso è funzionale a garantire il corretto funzionamento della Fondazione, in vista dell'efficace perseguimento del suo scopo, eliminando le cause delle difficoltà operative verificatesi e ripristinando le condizioni di piena autonomia degli organi gestionali, compromesse dalla attribuzione di un incisivo potere di inibizione in capo ad un soggetto esterno, quale appunto la Federazione.

18.2. Ebbene, deve in primo luogo escludersi che il provvedimento impugnato si ponga in contrasto con l'atto fondativo e, quindi, con la volontà con lo stesso espresso dalla fondatrice Baxter.

Deve in proposito osservarsi che le vicende che hanno condotto alla istituzione della Fondazione, sebbene abbiano visto il contributo determinante della Federazione (la quale si è accordata con l'azienda farmaceutica Baxter ai fini della creazione di un "*fondo di solidarietà*", alimentato mediante parte delle somme ottenute dagli emofilici che avevano contratto l'HIV in conseguenza della somministrazione di emoderivati infetti, che ha costituito la dotazione patrimoniale iniziale della Fondazione), non sono idonee a fornire alcun concreto parametro cui commisurare la legittimità del provvedimento impugnato, sia perché non sono da sole espressive della ipotetica volontà del fondatore di riconoscere alla Federazione uno stringente potere di

controllo sulle modifiche statutarie della Fondazione, sia perché tale eventuale volontà dovrebbe tradursi in corrispondenti chiare disposizioni del fondatore, contenute nell'atto costitutivo della Fondazione.

Nella specie, nessun riferimento si rinviene invece nell'atto fondativo in ordine alla soggezione della Fondazione al potere di veto della Federazione: anzi, l'art. 2, lett. n) dello Statuto allegato all'atto costitutivo, nel prevedere che *“in particolare la Federazione riconosce la rilevanza delle attività svolte dalla Fondazione Paracelso Onlus [...] al fine del miglioramento delle condizioni di vita e nell'interesse della comunità degli emofilici e dei pazienti coagulopatici. La Federazione concorre con la suddetta Fondazione alla realizzazione coordinata di progetti, campagne di informazione, convegni nazionali o internazionali di carattere sociale e/o scientifico e di ogni altro evento che rientri nell'attività istituzionale di entrambe le organizzazioni, mantenendo la propria distinzione giuridica, economica e operativa e secondo le modalità concordate dai rispettivi organi direttivi”*, pur ribadendo che la Federazione e la Fondazione devono operare entro una cornice teleologica comune, avendo entrambe di mira la realizzazione dell'interesse alla ricerca nel campo dell'emofilia ed al miglioramento dei livelli di cura e di assistenza a favore dei soggetti emofilici, afferma univocamente il principio secondo cui i reciproci rapporti tra gli enti in questione devono ispirarsi a criteri di autonomia giuridica, economica e gestionale, secondo le coordinate strategiche formulate dai rispettivi organi direttivi. Allo stesso modo, non si rinviene nell'atto fondativo alcuna indicazione in ordine alla pretesa amministrazione del *“fondo di solidarietà”* da parte della Fondazione *“per conto”* della Federazione, quasi che la prima dovesse atteggiarsi quale mandataria della seconda, soggetta in quanto tale al suo potere direttivo e di controllo.

Se, quindi, secondo lo stesso atto fondativo, la Federazione e la Fondazione devono costituire, coerentemente con la rispettiva autonoma personalità giuridica, due entità distinte, sebbene destinate ad operare in simbiosi ai fini del raggiungimento dei

comuni obiettivi, risulta maggiormente in linea con tale impostazione organizzativa un assetto statutario destinato a valorizzare tale rapporto di reciproca indipendenza, anche (*recte*, specialmente) laddove si tratti di assumere le decisioni - come quelle di modifica statutaria - maggiormente rilevanti per il funzionamento della Fondazione.

18.3. Deve del resto osservarsi, da questo punto di vista, che il potere di veto della Federazione nell'ambito del processo di revisione statutaria della Fondazione non appartiene all'assetto normativo originario di quest'ultima, essendo stato introdotto solo mediante la delibera del Consiglio di Amministrazione del 22 novembre 2006, in occasione della dismissione di ogni ruolo in capo a Baxter nell'ambito organizzativo della Fondazione: ciò a dimostrazione del fatto che esulava dall'atto fondativo ogni stringente collegamento tra le due entità, tale da sottomettere le decisioni della Fondazione in tema di modifiche statutarie alla volontà insuperabile della Federazione.

Né alla motivazione sottesa alla modifica statutaria interessata dal provvedimento prefettizio impugnato - così come esplicitata nella comunicazione dell'allora Presidente della Fondazione, dott. Andrea Buzzi, del 14 settembre 2006, nel senso che la stessa andrebbe "*a tutto vantaggio della solidità della struttura e della sua maggiore efficienza, così come pure i vincoli di collaborazione e sostegno alla Federazione*" - può attribuirsi il significato di interpretazione autentica della volontà (inespressa sul punto) del fondatore.

Nemmeno varrebbe osservare, come fa la ricorrente, che l'assenza *ab origine* di un potere di veto in ordine alle modifiche statutarie della Fondazione sarebbe spiegabile con il fatto che l'originario assetto istituzionale di quest'ultima prevedeva che 4 dei 5 componenti del Consiglio di Amministrazione fossero nominati dalla Federazione, a riprova dello stretto rapporto di dipendenza organizzativa della Fondazione dalla Federazione secondo le originarie previsioni dello Statuto: deve infatti osservarsi che un conto è il potere di nomina, anche se numericamente prevalente, dei componenti di

un organo amministrativo i quali, una volta insediati, devono agire nell'esclusivo interesse dell'ente di appartenenza e sono responsabili nei confronti dello stesso ai sensi dell'art. 18 c.c., altro l'attribuzione ad un soggetto esterno alla struttura organizzativa dell'ente, quale è appunto la Federazione rispetto alla Fondazione, di un potere decisionale indipendente da ogni vincolo di strumentalità rispetto all'interesse della Fondazione e immune da ogni forma di responsabilità dei suoi titolari nei confronti della stessa.

Siffatto potere, invero, altera lo schema organizzativo cui, secondo la volontà del legislatore, deve conformarsi l'assetto istituzionale delle fondazioni, ispirato ai principi dell'autonomia giuridica e della responsabilità dei soggetti titolari di poteri di gestione nei riguardi dell'ente di appartenenza, creando una forma di controllo esterno in deroga al principio secondo cui, nelle fondazioni "classiche" costituite ai sensi dell'art. 14 c.c., nelle quali manca un organo assembleare deputato alla tutela ed alla rappresentanza degli interessi per la cui realizzazione l'ente è stato istituito, l'unica forma di controllo "esterno" sulla gestione è quello prefettizio *ex art. 25 c.c.*

Non può condividersi, da questo punto di vista, la tesi della ricorrente, secondo cui la titolarità in capo alla stessa di un potere di controllo nei confronti della Fondazione rappresenterebbe un contrappeso di garanzia all'assenza di un organismo assembleare e sarebbe funzionale ad assicurare il perseguimento dello scopo statutario da parte dei suoi organi: essa, infatti, si scontra con l'illustrato disegno codicistico di concentrare il potere di controllo nelle fondazioni in capo all'autorità prefettizia, ai sensi dell'art. 25 c.c..

Anche il richiamo fatto dalla ricorrente ad altre fattispecie caratterizzate dalla attribuzione ad una entità associativa esterna di un potere di controllo nei confronti di una fondazione (come quella concernente la Fondazione italiana per la sclerosi multipla) non è risolutivo al fine di dimostrare l'ortodossia giuridica del potere di veto della Federazione nei confronti della Fondazione Paracelso, ove si consideri che

l'esempio fatto concerne la nomina dei consiglieri di amministrazione e non la previsione di un potere ostativo relativo alle modifiche statutarie della fondazione.

18.4. Nemmeno varrebbe opporre, come fa la ricorrente, che la gestione della Fondazione non ha dato luogo ad anomalie o inefficienze di sorta e che essa ha efficacemente agito per il perseguimento dei suoi scopi statutari, con la conseguenza che l'intervento prefettizio non potrebbe dirsi funzionale ad assicurare che essa operi per la realizzazione dei suoi obiettivi fondativi: deve infatti osservarsi che il provvedimento impugnato è immediatamente funzionale ad assicurare il riallineamento dell'assetto statutario della Fondazione alla sua originaria - oltre che conforme alla trama ordinamentale in materia di fondazioni - configurazione, eliminando gli elementi spuri - come appunto il potere di veto della Federazione - rispetto a quell'assetto tipico, mentre solo indirettamente - e per il tramite delle modifiche statutarie che la Fondazione avrebbe potuto attuare, una volta liberata dall'obbligo di acquisire il parere favorevole della Federazione - è preordinato ad evitare il ripetersi delle inefficienze funzionali derivanti dagli attuali meccanismi di rinnovo degli organi gestionali.

18.5. Quanto poi alla tesi secondo cui il provvedimento impugnato sarebbe affetto dal vizio di sviamento di potere, essendo preordinato a determinare la rescissione di ogni legame organizzativo tra la Federazione e la Fondazione, come sarebbe dimostrato dalle modifiche statutarie approvate dal Consiglio di Amministrazione della Fondazione a valle dell'intervento prefettizio (ed in particolare di quella che, modificando l'art. 8 dello Statuto, ha previsto che tre dei cinque componenti siano nominati dai consiglieri uscenti, uno dall'Associazione Italiana dei Centri Emofilia ed uno solo dall'assemblea della Federazione), deve osservarsi che, come appena evidenziato, il decreto impugnato era esclusivamente funzionale a consentire, attraverso l'eliminazione del veto della Federazione, le modifiche statutarie necessarie ad evitare situazioni di paralisi o conflitto nella nomina dei componenti dell'organo di

gestione, essendo rimessa alla Fondazione la scelta delle soluzioni organizzative maggiormente idonee a tal fine, coerentemente con i limiti che contrassegnano l'esercizio dei poteri prefettizi (i quali *“esprimono non una funzione di tutela nel merito, o di controllo sulla mera opportunità delle determinazioni o gestionale o di indirizzo, che sarebbero - specie alla luce delle riforme liberalizzatrici del 1997/2000 (art. 13, comma 1, L. 15 maggio 1997, n. 127; art. 1, comma 1, L. 22 giugno 2000, n. 192; D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361) - incompatibili con l'autonomia privata degli enti destinatari; ma piuttosto una funzione di vigilanza, cioè di controllo di legittimità rispetto alla legge e all'atto di fondazione; il quale controllo a sua volta non è astratto e generale, ma funzionale alla salvaguardia dell'interesse interno e istituzionale dell'ente, in rapporto a quanto giustifica la sua esistenza giuridica come tale, cioè alla preservazione del vincolo di destinazione del patrimonio allo scopo voluto dal fondatore e a suo tempo stimato meritevole di separazione di responsabilità con l'atto di riconoscimento giuridico della fondazione”*: cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza 13 luglio 2018, n. 4288).

18.6. La coerenza delle modifiche statutarie introdotte autonomamente dalla Fondazione rispetto alla volontà del fondatore costituisce quindi un *posterius* rispetto all'intervento prefettizio, con la conseguenza che esula dal presente giudizio ogni valutazione in ordine alla coerenza di quelle modifiche, laddove si traducono in un allentamento dei raccordi tra la Federazione e la Fondazione in sede di nomina dei componenti degli organi di gestione, con l'atto fondativo.

In questa sede può infatti solo osservarsi che, sebbene lo Statuto, nella sua originaria configurazione, prevedesse un ruolo preminente della Federazione nella nomina dei componenti del Consiglio di Amministrazione della Fondazione (essendo deputata alla nomina di 4 consiglieri su 5), non tutte le previsioni originarie dello Statuto possono ritenersi *a priori* indispensabili ai fini del rispetto della volontà del fondatore

(come è dimostrato dal fatto che quella previsione ha costituito oggetto di modifica nell'anno 2006, in occasione della rinuncia da parte di Baxter al suo potere di nomina di un consigliere): ciò tanto più in quanto, anche a seguito della suddetta modifica, la Federazione conserva il potere di nomina di un consigliere di amministrazione della Fondazione, e non è quindi esautorata completamente dalla relativa gestione.

18.7. Deve infine escludersi la denunciata carenza di motivazione del provvedimento impugnato, essendosi già evidenziato che esso non si limita, come sostenuto dalla ricorrente, a riprodurre la giurisprudenza in tema di finalità e limiti del potere prefettizio, ma muove dalla necessità di restituire alla Fondazione - come già prima del 2006 - la sua piena libertà di autodeterminazione, anche quanto alla ricognizione delle esigenze di rinnovamento organizzativo ed alle modalità più opportune per soddisfarle, in linea con il suo status di ente giuridico autonomo e sottoposto esclusivamente al potere prefettizio, a presidio della liceità delle deliberazioni adottate dai suoi organi di gestione.

19. Va invece dichiarato inammissibile il motivo di appello concernente la mancata instaurazione del contraddittorio nei confronti della ricorrente, non avendo essa specificamente impugnato l'autonomo profilo motivazionale recato sul punto dalla sentenza appellata, laddove evidenzia che *“in ogni caso, come già rilevato, la ricorrente era pienamente edotta delle problematiche esistenti, che sono state più volte sottoposte all'Autorità tutoria anche su sollecitazione della ricorrente medesima”*: motivazione che rinviene la sua *ratio* nella interpretazione sostanzialistica delle norme in tema di partecipazione procedimentale, nel solco applicativo del principio del raggiungimento dello scopo partecipativo anche in mancanza di una formale comunicazione di avvio del procedimento.

20. Va infine respinta la domanda di riforma del capo della sentenza appellata recante la condanna della ricorrente alla refusione delle spese di giudizio, non essendo sorretta da autonomi motivi, che non siano (implicitamente) quelli sottesi ai motivi di appello

concernenti le statuizioni di merito in essa contenute, di cui si è innanzi vista la infondatezza (oltre che parziale inammissibilità).

21. La complessità dell'oggetto della controversia giustifica, ad avviso del Collegio, l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile ed in parte lo respinge, nei sensi precisati in motivazione.

Spese del giudizio di appello compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Pescatore, Presidente F/F

Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Raffaello Scarpatò, Consigliere

L'ESTENSORE

Ezio Fedullo

IL PRESIDENTE

Giovanni Pescatore

IL SEGRETARIO