



Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie

Decisione n. 6 anno 2023

RICORSO n. 6/2021/7

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie, composta dai Signori:

Dott. Antonio Pasca	Presidente
Dott. Carmelo Gagliano	componente
Dott. Franco Vallicella	componente
Dott. Antonio Scarpa	componente
Dott.ssa Irene Rosini	componente
Dott. Sebastiano Zappulla	componente

con l'assistenza del dott. Antonio Federici, Segretario verbalizzante;

visti gli atti di causa;

udita la relazione del Presidente e relatore, dott. Antonio Pasca;

udite le parti presenti come da verbale d'udienza;



ha pronunciato nell'adunanza pubblica del 16 novembre 2023 la seguente

DECISIONE

sul ricorso

proposto dal dott. Michele Aloï, con domicilio digitale presso la propria PEC michele.aloi@pec.it, per l'annullamento delle operazioni elettorali svoltesi dal 27 al 29 novembre 2020 per il rinnovo degli organi direttivi dell'Ordine delle Professioni Infermieristiche della Provincia di Viterbo, nonché del provvedimento di proclamazione degli eletti in data 29 novembre 2020;

contro

  1

l'Ordine delle Professioni Infermieristiche della Provincia di Viterbo;

e nei confronti di

Ministero della Salute, in persona del Ministro pro-tempore, domiciliato *ope legis* presso l'Avvocatura Generale dello Stato, in Roma, via dei Portoghesi 12;

Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Viterbo.

F A T T O

Con delibera n. 545 del 19 ottobre 2020, il Consiglio direttivo dell'OPI della Provincia di Viterbo provvedeva a convocare le elezioni per il rinnovo degli organi di rappresentanza degli iscritti.

Con nota in data 20.10.2020 veniva diramata la convocazione dell'Assemblea elettorale, con la specifica che la votazione sarebbe avvenuta in presenza con modalità elettronica, in ottemperanza all'art. 9 del Regolamento per le Procedure Elettorali.

Le elezioni del Consiglio Direttivo dell'Ordine e del Collegio dei Revisori dei conti si sarebbero svolte nell'arco di 3 giorni presso la sede legale sita in Via Matteotti 38, Viterbo, in prima convocazione, giovedì 12 novembre 2020, in seconda convocazione venerdì 13 novembre 2020 e in terza convocazione, venerdì 27 novembre 2020.

Le operazioni di voto venivano espletate in terza convocazione e si concludevano il 29 novembre 2020 con la pubblicazione della lista degli eletti degli Organi di rappresentanza presso l'OPI viterbese.

Con il ricorso in epigrafe, il dott. Michele Aloï chiede l'annullamento e la riforma del provvedimento di proclamazione degli eletti relativi al Consiglio direttivo, al Collegio dei revisori dei conti e alla Commissione d'Albo dell'Opi di Viterbo.

Il ricorrente, nell'esposizione dei fatti, evidenzia che, a seguito di formale richiesta di accesso agli atti inoltrata mediante PEC il 09.11.2020 e ripresentata con le stesse modalità il 04.12.2020, l'OPI di Viterbo negava in entrambi i casi l'accesso, replicando con note PEC in data 04.01.2021 e 05.01.2021.

L'istanza di accesso agli atti era sorta dalla necessità di richiedere documentazione comprovante l'attività svolta: a) dall'Ordine in sede di ammissione delle candidature, anche per valutare i profili formativi relativi alla elezione dei membri della Commissione d'Albo (nemmeno menzionata nella nota di convocazione), e b) dalla Commissione elettorale in fase di svolgimento delle operazioni di voto.

Il ricorrente lamenta il clima di insicurezza nel quale si sono svolte le votazioni, dovuto alla obsolescenza e inadeguatezza del sistema informatico impiegato, non certificato e non in grado di fornire quella affidabilità e imparzialità tipica delle piattaforme elettorali informatiche di ultima generazione (es. ELIGO o ELECTO).

A tal riguardo, il dott. Aloï focalizza da un lato l'attenzione sulla possibilità del gestore del sistema di apportare modifiche alle schede anagrafiche degli aventi diritto al voto (anche a urne aperte), e dall'altro una peculiarità di segno opposto dovuta alla "rigidità" del sistema di voto.

Si verificava, infatti, che molti voti espressi per i candidati venivano annullati a causa della complessità del sistema di voto, di natura "semi-automatica", in cui era prevista la compilazione e la stampa di una scheda cartacea da parte dell'elettore, che dopo averla controllata provvedeva a deporla in un'urna fisica e non elettronica.

Purtroppo, in diverse situazioni avveniva che un mero errore di espressione informatica del voto generava un esito di "scheda nulla" in carenza di volontà del votante, che, pur denunciando di voler ripetere la procedura, era impossibilitato a farlo perché il sistema non lo permetteva.

Nel merito, il ricorrente ha depositato agli atti un'ampia documentazione delle iniziative prese dai singoli interessati che lamentano l'avvenuta lesione del diritto di voto.

Al disguido tecnico rappresentato si aggiunge la ancor più grave anomalia che i voti scartati dal sistema (formalmente nulli) risultavano oggetto di pubblicità immediata tramite uno scrutinio parziale, "di fatto" illegittimamente anticipato, a discapito anche del principio di segretezza del voto.

Tale circostanza si evince in maniera inequivocabile dalla mancata corrispondenza tra i voti finali espressi e il numero dei votanti recatisi alle urne.

L'Ordine ha prodotto controdeduzioni, chiedendo il rigetto del ricorso.

All'udienza del 16 novembre 2023, udite le parti, la causa è stata trattenuta dalla Commissione giudicante per la decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato.

Come risulta agli atti, tutte le censure mosse dalla parte ricorrente in ordine alle irregolarità ed anomalie emerse in sede di svolgimento delle operazioni di voto, non solo risultano provate *per tabulas* ma non vengono in alcun modo sconfessate dalla parte resistente che, nella memoria difensiva agli atti, ha di fatto ammesso, con riferimento all'avviso di convocazione delle operazioni elettorali, privo di ogni riferimento all'elezione dei componenti alla Commissione d'Albo, di essere incorsa in un errore materiale; ha, altresì, ammesso di non essere in grado di risalire all'elettore il cui codice fiscale veniva modificato in sede di espressione del proprio voto, senza peraltro smentire la contestata circostanza; infine, ha ammesso la circostanza per cui il voto nullo venisse reso pubblico durante lo svolgimento delle operazioni di voto, asserendo di assicurare, in tal modo, la trasparenza delle votazioni.

Con riguardo al primo profilo di cesura sopra citato, l'art. 14 del D.P.R. 5 aprile 1950 n. 221, nel disporre in ordine alla convocazione dell'assemblea degli iscritti per l'elezione del Consiglio dell'ordine delle professioni sanitarie, stabilisce, nel secondo comma, che l'avviso di convocazione "*deve indicare i membri del consiglio uscente, i giorni delle votazioni nonché per ciascun giorno l'ora di inizio e di cessazione delle relative operazioni*".

Di analogo contenuto è la disposizione riportata nell'art. 3, comma 3, del Regolamento sulle procedure elettorali per il rinnovo degli Ordini Provinciali FNOPI, sotto la rubrica "*convocazione*", laddove si legge testualmente che "*L'avviso deve contenere: - l'indicazione del luogo e/o dei luoghi di convocazione, nonché i giorni delle votazioni dei quali uno festivo, indicando l'ora di inizio e di cessazione delle relative operazioni per ogni giorno; - l'indicazione dei nominativi dei membri del Consiglio direttivo, delle Commissioni di albo e del Collegio dei Revisori uscenti; - l'indicazione delle modalità di voto se cartaceo e/o elettronico; - l'indicazione che avverso la validità delle operazioni elettorali può essere presentato ricorso alla Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie (CCEPS) entro trenta giorni dalla proclamazione dei risultati delle elezioni*".

Venendo al caso di specie, l'avviso di convocazione delle operazioni di voto reca il seguente oggetto "*convocazione Assemblea generale per Elezione del Consiglio Direttivo e del Collegio dei Revisori dei Conti*"; nel corpo della nota manca qualsiasi riferimento all'elezione dei componenti alla nuova Commissione d'Albo, ai giorni delle votazioni, nonché, per ciascun giorno, all'ora di inizio e di cessazione delle relative operazioni e, infine, ai membri della Commissione d'Albo uscenti.

Se è vero, in linea generale, che la dedotta censura e, nello specifico, l'elemento omesso nell'avviso di convocazione, non sarebbe idonea di per sé a invalidare l'intera procedura elettorale, configurandosi quale mera irregolarità, nel caso di specie, la stessa va esaminata nel contesto nel quale si sono svolte operazioni di voto, permeato da un clima di incertezze e anomalie che, come meglio si andrà ad approfondire nel prosieguo, hanno di fatto limitato e compromesso l'esercizio del diritto di voto, pregiudicandone la sicurezza e la segretezza.

Passando, dunque, alla seconda delle dedotte censure, il dott. Aloï, odierno ricorrente, ha contestato la possibilità del gestore del sistema informatico utilizzato per la registrazione dei voti durante

la tornata elettorale tenutasi nei giorni del 27, 28 e 29 novembre 2020, di apportare modifiche alle schede anagrafiche degli aventi diritto al voto (anche a urne aperte), in quanto tale possibilità ha rappresentato un'evidente compromissione del principio di sicurezza del voto.

Nello specifico, si verificava che un iscritto all'Albo degli Infermieri non riuscisse a votare a causa dell'errata indicazione del suo codice fiscale nel sistema informatico predetto. In tal caso, il voto non veniva annullato, ma il responsabile informatico provvedeva alla correzione dell'errore, per consentire l'esercizio del voto.

A tal riguardo, in un nota datata 23 febbraio 2021, depositata agli atti dalla parte resistente, l'Ordine ha fornito una descrizione sul funzionamento del sistema informatico per la registrazione dei voti, ai sensi dell'art. 9 del Regolamento sulle procedure elettorali per il rinnovo degli Ordini Provinciali FNOPI, dalla quale si evince che il sistema informativo è un software completamente distaccato dal data base presente negli archivi informatici dell'Ordine e contenente tutti i dati anagrafici degli iscritti all'Albo. Nella memoria difensiva prodotta in giudizio, al contrario, parte resistente riferisce testualmente che *“non vi era alcun separato elenco degli elettori e che la platea elettorale era costituita dagli iscritti all'Albo, i cui dati erano pubblicati in tempo reale sul sito dell'Ordine, al quale il software attingeva in automatico”*.

Non è dato comprendere, pertanto, alla luce delle dichiarazioni rese dall'Ordine resistente, se l'errore di un codice fiscale di un elettore fosse presente solo nell'archivio digitale del sistema informatico utilizzato per lo svolgimento delle elezioni in formato telematico, contenente l'elenco di tutti gli iscritti aventi diritto di voto, o se tale errore risultasse anche nel data base pubblicato sul sito dell'Ordine *“al quale il software attingeva in automatico”*.

Il regolamento sulle procedure elettorali, all'art. 9, prescrive espressamente che *“il riconoscimento e l'abilitazione dell'elettore al voto avvenga tramite apposite funzioni che consentano di identificare l'identità del votante con l'inserimento del Codice fiscale, la registrazione dell'avente diritto al voto e che verifichino che il votante non abbia già votato e verifichi l'avvenuto voto da parte dell'iscritto”*. Sicché, la contestata possibilità di modificare un codice fiscale errato da parte del gestore del sistema informatico, contestazione che non è stata smentita dalla parte ricorrente, si è tradotta, nel caso che occupa, in una violazione delle garanzie di sicurezza e segretezza del voto.

È peraltro di tutta evidenza che la stessa ricostruzione delle circostanze in fatto oggetto di contestazione, da parte dell'Ordine resistente, risulti foriera di dubbi e contraddizioni che non chiariscono come di fatto funzionasse il sistema informatico utilizzato nella tornata elettorale in parola e che, di conseguenza, non è dato comprendere, in ordine al contestato evento, quali siano state le modalità adottate per risolvere le anomalie riscontrate.

Si deve precisare che, in relazione alla decisione assunta dall'Ordine con deliberazione n. 545 del 19.10.2020 di indizione delle elezioni con l'espressione del voto telematico, era opportuna e necessaria l'adozione di specifiche cautele volte ad assicurare massimo rigore nella risoluzione di anomalie che si sarebbero eventualmente manifestate.

Al contrario, in relazione a quanto precede, gli strumenti informatici adottati dall'Ordine per lo svolgimento delle operazioni di voto hanno dimostrato di non essere in grado di fornire quel livello di ragionevole certezza e di sicurezza in ordine alle garanzie che presidiano il diritto di voto, ex art. 48 Cost.

Tutto quanto sopra, va poi esaminato e valutato insieme all'ulteriore contestazione mossa nel ricorso introduttivo del giudizio. Nello specifico, si verificava che molti voti espressi per i candidati venivano annullati a causa della complessità del sistema di voto, di natura “semi-automatica”, in cui era prevista la compilazione e la stampa di una scheda cartacea da parte dell'elettore, che dopo averla controllata provvedeva a deporla in un'urna fisica e non elettronica.

A tal riguardo, l'art. 9 del su richiamato Regolamento, sotto la rubrica *“Operazioni di voto – voto elettronico”* dispone che *“(…) Il sistema informatico per la registrazione dei voti deve avere le seguenti caratteristiche: a) prevedere un archivio digitale contenente l'elenco di tutti gli iscritti aventi diritto di*

voto e di tutti i candidati (...) d) prevedere che il riconoscimento e l'abilitazione dell'elettore al voto avvenga tramite apposite funzioni che consentano di identificare l'identità del votante con l'inserimento del Codice fiscale, la registrazione dell'avente diritto al voto e che verifichino che il votante non abbia già votato e verifichi l'avvenuto voto da parte dell'iscritto; e) prevedere che al termine della fase di voto dopo la conferma del votante il sistema emetta una scheda di voto che dal votante è inserita, previa personale verifica sulla conformità della scelta effettuata, nell'apposita urna; f) Prevedere il blocco della postazione al termine del voto dell'iscritto, in attesa dell'attivazione dell'elettore successivo (...) g) Prevedere, nel caso in cui la fase di voto avvenga in giorni diversi, che consenta la procedura di sospensione, disabilitando tutte le sue funzioni per impedire qualsiasi accesso al sistema e ai dati che contiene e alla riattivazione delle procedure di voto".

Al contrario, in diverse situazioni avveniva che un mero errore di espressione informatica del voto generava un esito di "scheda nulla" in carenza di volontà del votante, che, pur denunciando di voler ripetere la procedura, era impossibilitato a farlo perché il sistema non lo permetteva.

Le ipotesi di annullamento del voto sono solo quelle elencate nel Regolamento sulle procedure elettorali per il rinnovo degli Ordini Provinciali FNOPI, all'art. 11, sotto la rubrica "scrutinio" (presenza di segni riconoscimento sulle schede elettorali; utilizzo di schede diverse da quelle consegnate dal seggio elettorale) e non possono essere riconducibili a malfunzionamenti del sistema informatico utilizzato durante le votazioni telematiche, pena l'annullabilità dell'intera procedura elettorale.

Il ricorrente ha depositato agli atti un'ampia documentazione delle iniziative prese dai singoli interessati che hanno lamentato l'avvenuta lesione del diritto di voto, mediante la presentazione di dichiarazioni sostitutive di certificazione.

Secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, deve ritenersi ammissibile il ricorso a fini probatori a dichiarazioni sostitutive rese dagli elettori anche successivamente alla proclamazione dell'esito della consultazione, essendo del tutto irrilevante la ragione per la quale, successivamente allo scrutinio, il dichiarante abbia maturato il convincimento dell'errata condotta valutativa del seggio elettorale.

Con specifico riferimento alle condizioni di attendibilità o intrinseca verosimiglianza della dichiarazione sostitutiva di certificazione necessarie perché essa possa costituire principio di prova, occorre che le dichiarazioni sostitutive abbiano un contenuto esauriente almeno per ciò che concerne la descrizione delle anomalie o irregolarità che il dichiarante era in grado di conoscere e che ritiene di aver riscontrato (non si richiede che il dichiarante individui il parametro di legge che assume violato, ma solo che rappresenti i fatti per come li ha potuti percepire direttamente) (cfr. C.d.S., sez. II, 15 giugno 2022, n. 4870; sez. III, 29 gennaio 2019, n. 727; sez. III, 27 giugno 2017, n. 3142).

Venendo al caso di specie, le dichiarazioni sostitutive versate in atti descrivono le dedotte irregolarità con carattere ampiamente circostanziato, prospettando in termini di assoluta concretezza le modalità con cui le schede risultavano annullate, sia per le ipotesi di mancata espressione del voto (ipotesi di scheda bianca), sia per la mancata generazione della scheda elettorale in formato cartaceo.

Alle anomalie tecniche rappresentate, si aggiunge l'ulteriore grave irregolarità per cui i voti scartati dal sistema (formalmente nulli) risultavano oggetto di pubblicità immediata tramite uno scrutinio parziale, "di fatto" illegittimamente anticipato, a discapito anche del principio di segretezza del voto.

Sul punto, il predetto art. 9, comma 2, lett. h) precisa espressamente che il sistema informatico per la registrazione dei voti deve "prevedere che in nessun momento sia possibile avere risultati parziali o accedere ai risultati fino al momento in cui non viene dichiarata la chiusura definitiva delle votazioni".

La predetta circostanza si evince in maniera inequivocabile dalla mancata corrispondenza tra i voti finali espressi e il numero dei votanti recatisi alle urne, che è idonea, di per sé, a inficiare il risultato elettorale, avendo dimostrato l'odierno istante, la concreta irregolarità delle operazioni di voto.

In applicazione dei principi di matrice giurisprudenziale che governano la materia delle operazioni elettorali, ed in particolare del principio di strumentalità delle forme, nel procedimento

modalità con cui le schede risultavano annullate, sia per le ipotesi di mancata espressione del voto (ipotesi di scheda bianca), sia per la mancata generazione della scheda elettorale in formato cartaceo.

Alle anomalie tecniche rappresentate, si aggiunge l'ulteriore grave irregolarità per cui i voti scartati dal sistema (formalmente nulli) risultavano oggetto di pubblicità immediata tramite uno scrutinio parziale, "di fatto" illegittimamente anticipato, a discapito anche del principio di segretezza del voto.

Sul punto, il predetto art. 9, comma due, lett. h) precisa espressamente che il sistema informatico per la registrazione dei voti deve "prevedere che in nessun momento sia possibile avere risultati parziali o accedere ai risultati fino al momento in cui non viene dichiarata la chiusura definitiva delle votazioni".

La predetta circostanza si evince in maniera inequivocabile dalla mancata corrispondenza tra i voti finali espressi e il numero dei votanti recatisi alle urne, che è idonea, di per sé, a inficiare il risultato elettorale, avendo dimostrato l'odierno istante, la concreta irregolarità delle operazioni di voto.

In applicazione dei principi di matrice giurisprudenziale che governano la materia delle operazioni elettorali, ed in particolare del principio di strumentalità delle forme, nel procedimento elettorale costituiscono irregolarità non sostanziali, inidonee a determinare la declaratoria di annullamento e rinnovazione delle operazioni elettorali secondo lo schema dell'illegittimità non invalidante, solo quei vizi di forma che non si accompagnino alla concreta irregolarità nella conduzione delle operazioni di voto e in quanto da simili irregolarità non derivi alcun pregiudizio di livello garantistico o alcuna compressione della libera espressione del voto, tale da compromettere l'accertamento della reale volontà del corpo elettorale (da ultimo, Consiglio di Stato, sez. II, 4 dicembre 2023, n. 10435; id., 2 novembre 2023, n. 9407).

Ne consegue che, essendo il procedimento elettorale preordinato alla formazione e all'accertamento della volontà degli elettori (anche in considerazione della rilevanza costituzionale della disciplina del diritto di voto: art. 48 Cost.), è da ritenere che producano tale effetto invalidante quelle anomalie procedurali che impediscano l'accertamento della regolarità delle operazioni elettorali con diminuzione delle garanzie di legge (Cons. Stato, Sez. V, 19 giugno 2012, n. 3557; Cons. Stato, Sez. V, 23 giugno 2014, n. 3151; id., 5 luglio 2005, n. 3716; id., 23 marzo 2004, n. 1542; id., 3 giugno 1996, n. 623). (Cons. Stato, Sez. II, 7 gennaio 2022, n. 110).

Nel caso di specie, le singole irregolarità denunciate, valutate complessivamente, hanno fatto emergere un contesto nel quale non si rinviene altra plausibile spiegazione alle anomalie riscontrate che nella tenuta di comportamenti illeciti nel corso delle operazioni elettorali (Consiglio di Stato, sez. III, 30 maggio 2018, n. 3250).

Alla luce di tutte le superiori considerazioni in punto di fatto e di diritto, deve concludersi per la fondatezza del ricorso che, pertanto, deve essere accolto.

Al fine di garantire la necessaria continuità delle funzioni dell'Ordine, appare opportuno disporre una graduazione temporale degli effetti della presente decisione, che inizieranno a decorrere solo dal 61° giorno successivo alla pubblicazione, al fine di consentire la conclusione del procedimento di nomina dei Commissari straordinari ed il loro effettivo insediamento, procedimento che pertanto dovrà essere concluso entro il termine di giorni sessanta.

Quanto alle spese di lite, si ritiene che la peculiarità della vicenda ne giustifichi la compensazione integrale tra le parti.

P. Q. M.

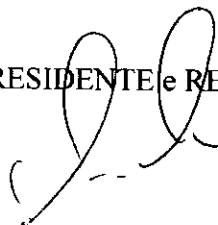
LA COMMISSIONE CENTRALE PER GLI ESERCENTI LE PROFESSIONI SANITARIE

definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie per quanto di ragione e, per l'effetto, annulla le operazioni elettorali per il rinnovo degli organi direttivi dell'Ordine provinciale di Viterbo per il quadriennio 2021-2024, con effetti decorrenti dal 61° giorno della data di pubblicazione della presente decisione.

Spese compensate.

Così deciso in Roma nell'Adunanza del 16 novembre 2023

IL PRESIDENTE e RELATORE



IL SEGRETARIO



Depositata in Segreteria il

IL SEGRETARIO

18 GEN 2024

