Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie

Decisione n. 3 anno 2023 RICORSO n. 5/2021/15

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

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

Dott. Antonio Pasca	Presidente
Dott. Alberto Adragna	componente
Dott. Ferruccio Berto	componente
Dott.ssa Elena Boscagin	componente
Dott. Giovanni D'Angelo	componente
Dott. Luigi Di Fabio	componente
Dott. Vito Gaudiano	componente
Dott. Antonio Montanari	componente
Dott. Domenico Camassa	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 pronunziato nell'adunanza pubblica del 15 novembre 2023 la seguente

D E C I S I O N E

sul ricorso

proposto dai dott.ri Mario Crisci, Vincenzo Gallotto, Giuseppe Capuano, Giuseppe Luongo, Giuseppe Cerrota, Francesco Bara, Claudio Siani, Salvatore Caiazza, Vincenzo Coppola, Cristina Schiattarella, Francesco Somma, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Felice Laudadio (felicelaudadio@avvocatinapoli.legalmail.it), Roberto De Masi (robertodemasi@avvocatinapoli.legalmail.it) e Gianluca Vozza (gianluca.vozza@forotorre.it) con i quali sono elettivamente domiciliati presso lo studio dell'Avv. Francesco Mangazzo, in

Roma, alla via Valadier n. 44, per l'annullamento delle elezioni svoltesi tra il 18 e il 22 marzo 2021 per il rinnovo del Consiglio direttivo, della Commissione Odontoiatri e del Collegio dei Revisori dei conti dell'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Napoli, nonché del relativo provvedimento in data 30 marzo 2021 di proclamazione degli eletti per il quadriennio 2021-2024 e di tutti gli atti preordinati e connessi;

contro

Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Napoli;

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 Napoli.

F A T T O

In data 04.02.2021 l'OMCeO di Napoli indiceva le elezioni per il rinnovo degli Organi di rappresentanza degli iscritti.

Le elezioni, svolte in modalità cd. "mista" (cartacea e telematica) ai sensi dell'art. 4 del Regolamento della FNOMCeO, approvato dal Consiglio Nazionale nella seduta del 18.12.2020, avevano luogo in terza convocazione nelle giornate del 18, 19, 20, 21 e 22 marzo 2021 con la partecipazione delle liste "Ordinatamente" e "Etica" (per il Consiglio Direttivo e il Collegio dei Revisori), nonché della lista "Noi con voi" (congiunta alla lista "Ordinatamente") per la Commissione Odontoiatri).

Sin dalla prima giornata di votazioni (18.03.2021), nonostante le rassicurazioni della *Doubling srls*, società addetta alla gestione della piattaforma telematica, si verificavano anomalie dovute a un difetto d'impostazione non attribuibile all'operato né del Seggio Elettorale, né dell'Ordine partenopeo, che consentivano al singolo elettore di esprimere due preferenze allo stesso candidato. Tale discrasia si rivelava non sanabile, come riconosciuto dalla stessa società *Doubling srls*, e comportava la cancellazione dei voti telematici fino a quel momento espressi. Nella medesima giornata si riprendevano le operazioni di voto che si concludevano il 22.03.2021.

Il seggio elettorale riapriva il 23.03.2021 per esplicitare le operazioni di scrutinio: come da Regolamento federale si procedeva prima allo spoglio dei voti espressi attraverso la piattaforma telematica (a mezzo PEC erano acquisite le schede votate telematicamente) e poi a quelli espressi con modalità cartacea. Il dott. Piccolo, quale delegato del Presidente, dava pubblica lettura dei dati.

Come si legge nel verbale: "*In costanza della lettura dei dati dello spoglio telematico riguardante l'elezione per la CAO, emergono evidenti divergenze di numeri fra i votanti comunicati dalla Doubling srls al termine dell'ultimo giorno di voto (ore 20,00 del 22.03.2021) e il numero dì voti conseguiti dalle liste (130 per "Noi con voi" e 103 per "Ordinatamente"). Per chiarire debitamente la questione, il Seggio elettorale decide di sospendere i propri lavori, per contattare telefonicamente la Società Doubling srls, alla presenza (così come richiesto dai candidati), oltre che dell'intero Seggio — sempre assistito dal dr. Piccolo -, di 4 rappresentanti delle liste candidate (2 di area medica e 2 di area odontoiatrica, ciascuno in rappresentanza delle rispettive liste, fra loro in competizione), nelle persone del 12 dr. Salvatore Caiazza, del dr. Pierino Di Silverio, della dr.ssa Valentina Moscovio e del dr. Pietro Rutigliani*"

La menzionata delegazione contattava l'ing. Barbieri della *Doubling srls*, al quale veniva chiesto "*di produrre, il prima possibile, una relazione chiara ed intellegibile corredata da uno schema di facile lettura, che riconciliasse in maniera semplice i dati numerici complessivi di votanti e di voto. In conseguenza di quanto precede, il Seggio elettorale matura l'ovvia e inevitabile decisione che, non sussistendo le dovute garanzie di chiarezza (per ragioni riconducibili, in negativo, esclusivamente alla Società Doubling srls), i lavori di scrutinio vanno sì, nelle more dei chiarimenti necessari, da parte della citata Società […] I lavori, quindi, riprendono in seduta pubblica alle 19,00 circa. Per l'apertura della sala e degli altri accessi si seguono le medesime procedure meglio descritte nelle corrispondenti parti del presente verbale, riguardanti la seduta pubblica. In seduta pubblica il Presidente del Seggio elettorale comunica la sospensione dei lavori di scrutinio e le ragioni di essa, aggiornando la seduta alle ore 10,00 del 26.03.2021*".

In seguito a tale sospensione, i rappresentanti della Lista "Ordinatamente" (sia di area medica che di area odontoiatrica) presentavano 2 documenti per chiedere l'annullamento *ad horas* delle elezioni per "*gravissime irregolarità che hanno caratterizzato l'intera procedura elettorale a partire dagli episodi verificatisi sin dal primo giorno di elezioni, puntualmente denunciati con dichiarazioni formalizzate*".

In data 25.03.2021 la lista "Ordinatamente" trasmetteva a mezzo PEC apposito atto stragiudiziale con quale diffidava l'Ordine a disporre l'annullamento *ad horas* delle elezioni, formalizzando, contestualmente, istanza di accesso agli atti del procedimento elettorale.

Nelle more, in data 26.03.2021 il Seggio elettorale, tornato a riunirsi per verificare la possibilità di riprendere le operazioni di scrutinio dopo la sospensione disposta il 23.03.2021, riferiva che la *Doubling srls* aveva trasmesso la relazione richiesta, che, tuttavia, "*non essendo ancora intellegibile ha reso necessario l'intervento della FNOMCeO",* la quale *"ha conferito incarico ad un esperto, il dr. Cristian Franciosi, per analizzare il sistema telematico di voto della Doubling srls*".

Detta relazione, sempre secondo quanto si legge nel verbale, conclude nel senso che "*per quanto concerne i voti espressi e relativi conteggi il dato memorizzato all'interno delle tabelle è da ritersi integro e genuino nella sua totalità. Resta da chiarire il dato degli elettori, ragion per cui, seduta stante, il Seggio elettorale contratta l'ing. Barbieri, invitandolo a fornire al più presto i dati richiesti corretti e relati dei votanti (opportunamente depurato da quell'effetto "quadruplicante" riguardante i votanti in presenza, che è stato esaminato anche dall'esperto federale)*".

In ragione di tanto, il Seggio elettorale decideva di procedere allo spoglio cartaceo, completando le operazioni per la Commissione Albo Odontoiatri e per il Collegio dei revisori, dando lettura dei risultati. Prima della chiusura dei lavori "*un gruppo di cinque candidati della Lista Ordinatamente (area medica) ha presentato al protocollo dell'Ordine (prot. n. 4678 in data odierna) un proprio manoscritto, con il quale chiede l'annullamento della tornata elettorale*". Tuttavia, il Seggio elettorale stigmatizzava l'istanza asserendo che il provvedimento richiesto non era di propria competenza.

Il Seggio si riuniva nuovamente il 30.03.2021 per la "*possibile conclusione delle operazioni di scrutinio*". Il delegato del Presidente (dott. Piccolo) comunicava che, la *Doubling srls* "*con PEC in data odierna […] ha trasmesso i dati complessivi dei votanti, suddiviso anche in telematico e cartaceo; i dati in questione sono accompagnati da una dettagliata relazione illustrativa, attraverso la quale, mediante una rigorosa ricostruzione numerica, viene dato conto del numero dei votanti, anche rispetto all'originario difetto di impostazione, legato ad un errato uso, da parte della medesima società del termine votanti*". Previa comunicazione dei dati definitivi, il Seggio procedeva poi a "*stigmatizzare il vistoso errore nella definizione "votanti" usata dalle società in questione, va tuttavia rilevato che non si tratta di dato che, sempre sulla base dei dati rimessi dall'Ing. Barbieri, ha, in qualche modo, alterato il sistema*

di voto". A conclusione delle operazioni di scrutinio seguiva la proclamazione degli eletti con i seguenti risultati:

- Consiglio Direttivo: lista "Etica" voti 3541 (61,17%); lista "Ordinatamente" voti 2248 (38,83%);
- Commissione Odontoiatri: lista "Etica" voti 316 (62,45%); lista "Ordinatamente" voti 190 (37,55%);
- Collegio Revisori: lista "Etica" voti 3766 (60,75%); lista "Ordinatamente" voti 2433 (39,25%).

Risultavano eletti:

per il Consiglio direttivo Agostino Buonoro, Antonio De Falco, Raffaella De Franchis, Pierino Di Silverio, Giuseppe Galano, Clara Imperatore, Mario Iovane, Andrea Montella, Vincenzo Schiavo, Silvestro Scotti, Luigi Sodano, Luigi Sparano, Maria Triassi, Gennaro Volpe e Bruno Zuccarelli, eletti per la componente dei medici chirurghi, nonché Giuliana Luciano, Sandra Frojo, Luca Ramaglia e Rossella Santoro, per la componente degli odontoiatri;

per la Commissione Albo Odontoiatri: Vincenzo Andreoli, Pasquale Comentale, Francesco Saverio D'Ascoli, Sandra Frojo, Emilio Lemetre, Giuliana Luciano, Valentina Moscovio, Luca Ramaglia e Rossella Santoro;

per il Collegio dei revisori dei conti: Mario Delfino e Santo Monastra (effettivi), nonché Pietropaolo Aniello (supplente), tutti medici chirurghi.

Con il ricorso in epigrafe il dott. Crisci e altri, chiedono l'annullamento del verbale di proclamazione degli eletti per i motivi di seguito riportati.

I/ Violazione e falsa applicazione del D.M. del 15.03.2018 - Violazione e falsa applicazione del regolamento FNOMCeO sulle modalità operative per lo svolgimento delle operazioni elettorali ex articolo 9 D.M. 15 marzo 2018, approvato dal Consiglio nazionale in data 16 luglio 2020 – Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 co. 2, 3, 4, 5 co. 3, 6 co. 6, 10 co. 2 lett. c) del Regolamento della FNOMCeO sulle modalità operative per lo svolgimento delle operazioni elettorali in modalità telematica adottato ai sensi dell'articolo 25 del D.L. 9 novembre 2020, n. 149 - eccesso di potere - omessa istruttoria – sviamento – violazione del giusto procedimento.

Come nelle premesse, le operazioni di voto hanno visto come protagonista negativo la piattaforma digitale gestita dalla *Doubling srls*, rivelatasi inadeguata nella gestione della votazione telematica, registrando ben 3 anomalie di funzionamento, aventi portata invalidante dell'intero procedimento.

I.1 La 1ª anomalia si è verificata in data 18.03.2021 (primo giorno di votazioni): la lista "Ordinatamente", con riferimento alla elezione dei componenti medici chirurghi del Consiglio Direttivo, è risultata caricata per due volte. A tale malfunzionamento sembrerebbe aver posto rimedio la *Doubling srls.* Pur non contestandosi l'effettiva eliminazione della segnalata "duplicazione", è necessario, in ogni caso, evidenziare che, di tale operazione di ripristino non v'è traccia documentale, come imponeva il principio generale di pubblicità e trasparenza di ogni procedimento, *maxime* di quello elettorale, salvo delle "mere affermazioni" del responsabile della *Doubling srls*, ing. Antonio Barbieri, riportate a verbale dai componenti del Seggio.

I.2 La 2ª anomalia si riscontrava nella medesima giornata (18.03.2021): nella sezione "voto di preferenza", con riferimento sia all'area medica sia a quella odontoiatrica, i nominativi di alcuni candidati di entrambe le liste è risultato caricato due volte. Come già riferito, l'ulteriore errore di sistema determinava dapprima la sospensione delle operazioni di voto (telematico e cartaceo), indi la cancellazione dei voti telematici espressi fino a quel momento (ore 12.00). Tale annullamento parziale delle operazioni di voto ha determinato una "insanabile" violazione del diritto dell'elettorato attivo e passivo, nonché degli elettori che sino a quel momento avevano già espresso il loro suffragio. L'illegittimità di questa scelta riverbera portata invalidante sui successivi atti del procedimento elettorale.

I.3 La 3ª anomalia si registrava in data 23.03.2021. Terminatesi le votazioni, il Seggio Elettorale dava atto del numero complessivo dell'elettorato attivo. Con riferimento alle elezioni del CAO si riscontrava una macroscopica discrasia tra il numero di votanti e i voti di lista concretamente conseguiti dalle due formazioni che avevano partecipato al turno elettorale. L'ennesima criticità determinava la sospensione delle operazioni di scrutinio per consentire al Seggio di ricevere chiarimenti in merito da parte del gestore, che, nel corso della medesima giornata, forniva una "*per nulla lineare risposta*". Tant'è che, come si evince dal verbale del 26.03.2021, si reputava necessario il conferimento di apposito incarico da parte della FNOMCeO al dott. Franciosi "*per analizzare il sistema telematico di voto […] valutandone la sua affidabilità anche in termini di risultati*". L'indagine (relazione acquisita in data 25.03.2021) si risolveva in un mero e asettico recepimento delle conclusioni oggetto della precedente relazione della *Doubling*, peraltro, già valutata come non idonea dal Seggio Elettorale.

In tal senso si rivela sconcertante l'attività del Seggio, che riconosce (confessa) l'inidoneità della relazione precedente a rendere certi i dati del procedimento elettorale e non si avvede delle gravi carenze ricostruttive della relazione tecnica e supera in tutta illogicità la confessata idoneità della stessa.

Come accennato, la perizia si limita a fornire una spiegazione alle discrasie tra suffragi espressi e voti di lista. Tuttavia, tale discrasia non viene in alcun modo eliminata, neppure attraverso l'acquisizione del dato (asseritamente) "reale" dei votanti fornita, su espressa richiesta del Seggio Elettorale, dalla *Doubling srls* con PEC del 30.03.2021.

In conclusione, i dati forniti, nonché le relazioni tecniche acquisite, non riflettono il reale risultato elettorale, con ogni conseguente riflesso sull'esito finale di tutte le operazioni elettorali e, conseguentemente, sulla legittimità del verbale di proclamazione degli eletti oggetto della presente impugnativa.

Le anomalie segnalate evidenziano la assoluta inidoneità della piattaforma telematica gestita dalla *Doubling srls*, il cui malfunzionamento ha compromesso l'esito del voto, rendendolo indecifrabile. Tale modalità di conduzione delle operazioni elettorali si concreta nella violazione delle prescrizioni cristallizzate nel Regolamento della FNOMCeO sulle modalità operative per lo svolgimento delle operazioni elettorali in modalità telematica, adottato ai sensi dell'articolo 25 del D.L. 9 novembre 2020 n. 149, e approvato dal Consiglio Nazionale nella seduta del 18.12.2020 (violazione degli artt. 1, comma1, 3, comma 2 e 5, comma 3).

II/ Istanza istruttoria

In via istruttoria, si richiede all'OMCeO di Napoli il rilascio del messaggio originale trasmesso a mezzo PEC dalla *Doubling srls*, con allegato codice identificativo, contenente i dati definitivi dei voti di lista e di preferenza espressi in modalità telematica. Si evidenzia che analoghe istanze di accesso agli atti sono già state trasmesse nelle date del 25.03.2021, 14.04.2021 e 22.04.2021, tuttavia, l'OMECeO di Napoli, in radicale violazione dell'art. 24, co. 7, della L. 241/90, ha immotivatamente omesso la ostensione del richiamato documento, limitandosi a rilasciare un documento cartaceo del tutto inidoneo a dimostrare l'effettivo contenuto del messaggio.

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

Con istanza del 25.11.2022 i ricorrenti Crisci Mario, Gallotto Vincenzo, Capuano Giuseppe, Luongo Giuseppe, Bara Francesco, Siani Claudio, Caiazza Salvatore e Coppola Vincenzo rinunciavano al ricorso.

All'udienza del 15 novembre 2023, udite le parti, la causa è stata trattenuta dalla Commissione giudicante per la decisione.

D I R I T T O

Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, comune all'Ordine ed ai controinteressati, secondo i quali le censure dedotte in sede di impugnativa riguarderebbero contestazioni non fatte iscrivere a verbale dai ricorrenti.

Pur partendo dall'assunto che quanto non risultante dai verbali non può essere valutato in sede giudiziale, tuttavia ciò vale solo nel caso in cui dette lacune non rendano possibile verificare la correttezza procedimentale di elementi la cui conoscenza risulti essere necessaria.

Sulla base di questa premessa la doglianza delle parti resistenti non è accoglibile perché fondata sul non condiviso presupposto che solo quanto fatto annotare a verbale dalla parte ricorrente poi può trovare ingresso nel ricorso giurisdizionale.

Sulla questione si ritiene di potersi conformare all'indirizzo della Cceps, cui si intende dare continuità, secondo il quale, se le circostanze risultano dal verbale, non è necessario chiederne l'annotazione mediante contestazione davanti ai componenti del seggio elettorale (CCEPS 54/2009, 18/2012 e 1/2017).

Poiché nel caso in esame il motivo di impugnativa riguarda la procedura elettorale così come descritta nei verbali delle relative sedute ed è stato formulato sulla base di quanto da essi risultante (questo è l'ambito della cognizione della presente controversia secondo le allegazioni attoree), essendo la impugnativa delle operazioni elettorali proposta per atti e fatti costatati a verbale dal Presidente, non vi è ragione di ritenere operante per altri legittimati l'onere di farne dichiarazione a verbale (CdS 6540/2006).

Conseguentemente, declinando la vicenda di specie nel predetto principio, l'eccezione non può essere accolta.

Ulteriore motivo, in aggiunta alle argomentazioni rinvenibili nei precedenti di cui si è fatto richiamo, per cui l'eccezione deve essere disattesa risiede nella ragione che il suo accoglimento comporterebbe di fatto l'inclusione nel modello procedimentale tipico ed inderogabile di un elemento non richiesto dalla normativa applicabile; infatti, la annotazione a istanza quale condizione di ammissibilità del ricorso costituirebbe un irrituale requisito di procedibilità, alla stregua di un reclamo, non previsto dalla legge, con aggravio ingiustificato per la posizione dei ricorrenti, a carico dei quali sarebbe posta una irrituale decadenza dall'azione giudiziale.

Invero, tutto quanto forma oggetto del presente contenzioso e ne costituisce la *causa petendi* portata a motivo di impugnativa ricade su fatti e circostanze risultanti dal verbale, elementi su cui si è istaurato e svolto il contraddittorio tra le parti; pertanto tali elementi, ai fini di una eventuale contestazione in sede giudiziale, non hanno bisogno di una ulteriore rappresentazione a richiesta di parte: ciò risulterebbe una ingiustificata locupletazione e irrazionale duplicazione di quanto già verbalizzato d'ufficio.

Infatti, il verbale, quando costituisce atto necessario per verificare la regolarità di talune operazioni, è la riproduzione di quanto avvenuto in presenza del verbalizzante, in tal modo costituendo la memoria conservativa degli accadimenti ivi rappresentati: in questo senso nessuno dei verbali – per quanto di rilevanza nel presente giudizio - è contestato dalle parti, pertanto essi esplicano pienamente la loro forza di atti facenti fede fino a querela di falso.

Sempre in via preliminare, al fine di fugare dubbi, in relazione alla impugnativa *de qua* la legittimazione attiva e l'interesse ad agire dei ricorrenti, verificabili d'ufficio, sussistono in virtù di quanto disposto dal D.M. 15 marzo 2018, per il quale ciascun iscritto (requisito non contestato in capo agli istanti) può ricorrere per richiedere la invalidazione dei risultati elettorali, avendone per tale sola qualità interesse qualificato (art 6, c.6.).

Passando al merito della impugnativa, con un unico motivo, articolato in più parti, i ricorrenti eccepiscono "*Violazione e falsa applicazione del d.m. del 15.03.2018 - Violazione e falsa applicazione del regolamento Fnomceo sulle modalità operative per lo svolgimento delle operazioni elettorali ex articolo 9 d.m. 15 marzo 2018, approvato dal Consiglio nazionale in data 16 luglio 2020 – Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 co. 2, 3, 4, 5 co. 3, 6 co. 6,*

10 co. 2 lett. c) del regolamento della Fnomceo sulle modalità operative per lo svolgimento delle operazioni elettorali in modalità telematica adottato ai sensi dell'articolo 25 del d.l. 9 novembre 2020, n. 149 - Eccesso di potere - Omessa istruttoria – Sviamento– Violazione del giusto procedimento")".

Le anomalie verificatesi durante le operazioni elettorali, riconducibili al cattivo funzionamento della piattaforma informatica, a giudizio della parte ricorrente, invaliderebbero per intero le operazioni elettorali, il cui svolgimento sarebbe illegittimo, con pregiudizio del diritto di elettorato attivo e passivo.

Il convenuto Ordine, con posizione analoga assunta dai controinteressati intervenuti, sostiene invece che, essendo i vizi denunciati qualificabili come mere irregolarità, non avrebbero la forza di invalidare il procedimento elettorale, dovendosi far leva sulla prova di resistenza (che indurrebbe alla conservazione dei risultati in relazione all'esito concretamente realizzatosi delle elezioni).

Relativamente al motivo in questione il ricorso è fondato e merita accoglimento nei termini e nei limiti di cui alla presente motivazione.

Prima di procedere oltre, al fine di perimetrare lo *status controversiae,* viene in rilievo la necessità, indotta dalle eccezioni delle parti convenute (analogamente poste dall'Ordine e dai controinteressati, che fanno leva essenzialmente sulla natura meramente formale delle irregolarità denunciate e sulla prova di resistenza), di puntualizzare che nel caso portato alla cognizione di questa Commissione centrale non si tratta di verificare in via principale se, in relazione ad un risultato elettorale conseguito dalla lista vincente ed accertato o accertabile ex post per via della prova di resistenza, i candidati vincitori siano legittimati ad esercitare il mandato in virtù di tali risultati (rilevando tale questione in via secondaria solo all'esito dell'eventuale mancato riscontro di cause di nullità), ma di accertare se a tutti gli iscritti sia stata data la possibilità di esercitare il diritto di elettorato attivo, cioè di esprimere la loro volontà mediante il voto.

A titolo di cornice del ragionamento che segue, si premette che, come risulta dal verbale del 6.3.2021, il seggio elettorale ha dato atto dello svolgimento delle elezioni in forma mista, essendo data la possibilità a tutti gli aventi diritto di votare sia con il sistema di voto telematico sia con quello cartaceo.

Nessun dubbio sul fatto che gli Ordini potevano operare con una procedura elettorale mista, con modalità telematica e in presenza, essendo tale scelta consentita dall'art. 25 D.L. 09.11.2020, n. 149, a norma del quale "Il rinnovo degli organi collegiali degli Ordini e dei Collegi professionali, nazionali e territoriali può avvenire, in tutto o in parte, secondo modalità telematiche, nel rispetto dei principi di segretezza e libertà nella partecipazione al voto".

Dispone altresì la norma che "Il Consiglio Nazionale dell'Ordine o del Collegio stabilisce, con proprio regolamento da adottarsi, secondo le norme previste dai rispettivi ordinamenti, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le modalità di espressione del voto a distanza e le procedure di insediamento degli organi".

Tale normativa risulta completata dal permissivo Regolamento di attuazione emanato dalla Fnomceo il 18.12.2020 (delibera Consiglio nazionale n. 6/2020), anche nella cornice dell'art. 1 D.M. 15 marzo 2018.

Se ciò fuga ogni dubbio sulla possibilità dell'Ordine di Napoli di procedere con modalità mista, tuttavia ciò non può determinare un *vulnus* alle garanzie della regolarità delle operazioni.

Nel caso di specie, all'annullamento dei voti espressi in forma telematica il 18/3/2021 (primo giorno del terzo turno di voto) fino alle 12:00, non è seguita la riconvocazione degli elettori nel rispetto delle modalità tassative stabilite dal regolamento di cui al D.M. 15 marzo 2018 e dal Regolamento della Federazione.

Il fatto che circa quarantacinque elettori, dopo l'annullamento del loro voto, non siano tornati a votare, significa che il *modus operandi* del seggio ha impedito (ovvero non ha

consentito) a tali elettori il libero esercizio del diritto di elettorato, minando alla radice non solo e non tanto la regolarità delle operazioni di voto, ma la sua stessa validità.

Premesso che i fatti sono pacifici, in quanto - come detto - risultanti dai verbali del Seggio elettorale, questa Commissione centrale non può non rilevare come sia stata irrituale la procedura seguita dal Seggio, provvedendo alla sospensione delle operazioni di voto (telematico e cartaceo) ed alla cancellazione dei voti espressi per via telematica, con la riconvocazione immediata per la medesima seduta degli elettori i cui voti sono stati annullati, omettendo l'osservanza delle procedure stabilite per la convocazione.

Questa Commissione ritiene che il termine di venti giorni che deve trascorrere tra l'inizio e delle elezioni e il giorno delle elezioni, nonché le modalità di avviso, siano cogenti anche in caso di riconvocazione dell'elettore, in quanto, *mutatis mutandi*, in entrambi i casi (convocazione e riconvocazione) l'adempimento è funzionale all'esercizio del medesimo diritto (di elettorato attivo).

Le modalità di svolgimento delle operazioni elettorali sono stabilite dalle fonti normative eteronome regolanti la materia, segnatamente il D.M. 15 marzo 2018 e i Regolamenti della Federazione adottati ai sensi di detto decreto, sia per lo svolgimento delle elezioni in presenza che telematiche.

Analogamente a quanto stabilito dal D.M. citato, dispone l'art. 1, comma quattro, del Regolamento FNOMCEO sulle modalità operative per lo svolgimento delle operazioni elettorali ex art. 9 d.m. 15 marzo 2018 che "Ciascun Ordine può stabilire con propria delibera che le votazioni si svolgano con modalità telematiche, individuandone le procedure operative, che saranno validate dalla Federazione".

Ogni diversa modalità di svolgimento delle operazioni elettorali fuori di quelle stabilite dalla normativa applicabile non può pertanto ritenersi consentita, a pena di inficiare l'intero procedimento.

Ciò posto, il mancato rispetto delle norme in materia di operazioni elettorali così come emerse dalla disamina degli atti e documenti versati dalle parti, ha complessivamente inciso in maniera pregiudizievole sugli stessi architravi posti dalla normativa di riferimento per assicurare la legittimità dell'intero procedimento elettorale, avendo arrecato pregiudizio all'esercizio di elettorato attivo di una quota di iscritti.

Ritiene questa Commissione che i vizi accertati non possono essere considerati come mere violazioni formali (in sé non invalidanti), ma concorrono a disegnare un complessivo quadro indiziario (rigorosamente riscostruito sulla base di fatti gravi, precisi e concordanti riscontrabili alla stregua di tutto quanto occorso) che è prova inequivocabile, con il *vulnus* insanabile alla regolarità complessiva delle operazioni elettorali, della violazione del fondamentale diritto di voto.

In particolare, il Seggio elettorale, una volta disposta la sospensione delle operazioni elettorali ed annullato i voti espressi con modalità informatica pere disfunzioni del sistema, non poteva procedere alla riconvocazione immediata degli elettori coinvolti (anche con forme *extra ordinem*), ma avrebbe dovuto seguire le procedure prescritte dai Regolamenti citati.

Premesso che non costituisce oggetto della presente decisione la rilevazione e valutazione dei motivi per i quali il Seggio elettorale ha inteso procedere in modo diverso, si osserva che sono del tutto irrilevanti, anche ai fini del legittimo affidamento, valutazioni soggettive sulla idoneità delle procedure allo scopo (dec. CCEPS n. 40/1995), per cui non può essere conferito unilateralmente alcun effetto è sanante alla scelta di chiamare nuovamente gli elettori a votare nella sessione in corso, atteso che i medesimi dovevano essere riconvocati con le stesse modalità con cui erano stati originariamente convocati, cioè con avviso "… da inviarsi tramite posta elettronica certificata o tramite posta prioritaria, almeno venti giorni prima del termine fissato per l'inizio delle votazioni a ciascun iscritto nell'Albo …" e con l'indicazione

dei nuovi giorni delle votazioni, per ciascuno di essi l'ora di inizio e di cessazione delle relative operazioni, nonché la sede e le modalità delle votazioni (come richiesto dai Regolamenti citati).

Sostanzialmente nella specie si doveva dare indicazione delle modalità di esercizio del voto e fissare i giorni, l'ora ed il luogo nei quali i detti iscritti erano riconvocati per votare; se ne doveva poi dare loro comunicazione tramite posta elettronica certificata o posta prioritaria nel rispetto del termine di franchigia di almeno venti giorni.

Il Seggio, pur se con la supposta intenzione di garantire il buon funzionamento dell'amministrazione e la celerità della sua azione, ha invece preferito procedere in maniera deformalizzata e con una non consentita forma procedimentale stabilita in maniera "domestica", ovvero autonomamente e senza corrispondenza nelle disposizioni regolanti la materia.

Ciò posto, la condotta del seggio elettorale è censurabile proprio nel punto in cui ha inteso procedere con modalità diverse da quelle stabilite dalla normativa eteronoma e contrastanti con esse, cioè fuori e contro il procedimento come formalizzato dai regolamenti.

Per questa ragione, data la inderogabilità della normativa in materia di operazioni elettorali, il singolare *modus procedendi* del Seggio e i vizi appena evidenziati si riflettono sull'intero procedimento elettorale determinandone la nullità in quanto tale comportamento ha leso il principio della universalità ed uguaglianza del voto (costituzionalmente garantito e posto come tale anche dal Regolamento Fnomceo, che fa richiamo dell'art. 48 Cost.), ponendo un impedimento alla partecipazione al voto di taluni iscritti (risultano agli atti circa quarantacinque aventi diritto che, in mancanza di una rigorosa prova di una rinuncia al voto, non hanno riesercitato il diritto) e così trasformando il suffragio universale in un suffragio limitato.

La Commissione centrale nei suoi precedenti in materia ha già avuto modo di rilevare che "*Le norme che disciplinano lo svolgimento delle elezioni, le modalità di convocazione e di votazione sono per loro natura inderogabili …*" (CCEPS n. 19/2012), in special modo il rispetto del termine e le modalità per la convocazione (CCEPS n. 46/1991). Dalla loro violazione discende la invalidità dell'intero procedimento elettorale in quanto la loro inosservanza comporta la nullità generale delle operazioni elettorali svolte (CCEPS n. 33/2014).

Pur applicando il canone della strumentalità delle forme e del *favor voti* invocato dalle parti convenute, deve osservarsi che nella specie non si è difronte a mere irregolarità, come tali irrilevanti (e superabili con la cd. prova di resistenza), ma di anomalie che, prima di incidere sulla attendibilità del risultato elettorale, costituiscono una deviazione radicale della procedura rispetto alle prescrizioni poste a garanzia della libera espressione del voto, della imparzialità e della trasparenza (specialmente sull'esercizio del diritto di elettorato, stante la non corretta utilizzazione delle modalità di convocazione e di espressione del voto, atteso che una quota degli elettori il cui voto è stato annullato non ha rivotato, con una assoluta certezza circa l'oggettiva mancata espressione della loro volontà elettorale e la non superata e superabile incertezza circa una scelta volontaria e deliberata degli elettori di non rivotare).

Anche se non è posta per il procedimento elettorale una tassatività delle cause di nullità, in presenza di abnormi anomalie procedimentali i vizi sono da ritenersi concretamente idonei a incidere sulle garanzie poste dalla legge a presidio dell'espressione del diritto di elettorato attivo nel compendio di tutte le sue garanzie; ne discende che da tali vizi consegue l'effetto invalidante dell'intera procedura senza che possa aver rilevanza neutralizzante la prova di resistenza (cui, in presenza di un vizio caducante di indole generale, non si ha ragione di accedere).

Muovendosi sulla linea del suo costante orientamento, secondo cui le norme che disciplinano lo svolgimento delle elezioni sono inderogabili anche per quanto riguarda le modalità di convocazione e votazione (CCPES 14/2010; id. 19/2011), la Commissione centrale può comunque dichiarare nulle le elezioni anche se tale sanzione non venga espressamente comminata dalle disposizioni regolamentari (CCEPS n. 33/2014).

Il vizio ricadente sul mancato rispetto delle modalità di convocazione attiene infatti ad una fase fondamentale della procedura elettorale, prodromica all'espressione del voto, ed è di per sé sufficiente a invalidarne i risultati, tanto più nel caso in esame, atteso che non tutti gli elettori pretermessi ed irritualmente riconvocati hanno poi partecipato nuovamente alle operazioni di voto.

Proprio in ragione della natura preliminare ed assorbente del profilo di illegittimità sopra delineato, può prescindersi dall'esame degli ulteriori vizi dedotti, ivi compreso quello relativo alla non corrispondenza tra numero di votanti e voti attestati dal Seggio.

Pertanto, in conclusione, contrariamente a quanto eccepito dall'Ordine e dai controinteressati, il mancato rispetto delle norme sulla convocazione degli elettori per la reiterazione del voto non può aver costituito, nella specie, una semplice irregolarità formale, ma ha radicalmente sovvertito le modalità procedurali per assicurare la partecipazione incondizionata della universalità degli elettori e la trasparenza delle operazioni, ponendosi come un vizio c.d. generale.

A tali conclusioni consente di giungere anche la giurisprudenza che ritiene non invalidanti dell'intero procedimento elettorale le irregolarità formali, in quanto ciò vale solo in ipotesi diversa da quella di specie, cioè nei casi in cui dalla irregolarità non derivi pregiudizio per le garanzie o per la espressione del voto (CdS 3166/2016); diversa invece è la situazione nel caso in cui i vizi, ancorché formali (in quanto non in grado di sovvertire l'esito delle elezioni), incidono negativamente sulla autenticità, la genuinità e la correttezza degli adempimenti, che costituiscono le finalità cui il procedimento è preordinato (*ex plurimis*, v. Cds 3166/2016; conf. CdS 3557/2012)

Al fine di escludere ogni valenza scriminante a quanto allegato sul punto dalle parti intimate, una considerazione specifica merita anche la questione della dedotta irrilevanza del mancato funzionamento della piattaforma telematica messa a disposizione dalla Federazione per una sua irrilevante incidenza sui complessivi risultati elettorali.

In proposito, fermi e pacifici i fatti concernenti le anomalie della piattaforma telematica nelle circostanze indicate, si osserva che qualunque cosa ne avesse impedito l'uso non poteva riversarsi a carico ed in danno di chi, nella utilizzazione di un sistema misto che riconosceva la possibilità, secondo la insindacabile scelta dell'elettore, di votare alternativamente con scheda cartacea o con scheda telematica, ha deciso di utilizzarla per esprimere il proprio voto in forma telematica.

Sul punto si è dell'avviso che, qualora l'Amministrazione abbia proceduto senza ravvisare malfunzionamenti dell'apparato, la successiva manifestazione di anomalie funzionali non può costituire pregiudizio per chi ha scelto di utilizzare quella piattaforma per la partecipazione al voto (C. Stato n. 7922/2019; C. Stato 86/2020; C. Stato 4811/2020): in tal caso il pregiudizio ricade sempre sull'ente che ha organizzato e gestito la procedura.

A questo principio, seppur posto nella settoriale materia dei contratti pubblici ma pienamente traslabile in quella di specie, si riconosce una indole di carattere generale ed è proprio alla luce dello stesso che non può essere conferita valenza scriminante a quanto eccepito dall'Ordine nella propria memoria difensiva, in cui è detto che "Le presunte anomalie segnalate nell'impugnazione sono addebitabili proprio alla circostanza (nota a tutti i ricorrenti) per la quale, per la prima volta, le elezioni ordinistiche sono state celebrate con l'ausilio di strumenti telematici", essendo – come visto – specifico onere dell'Ordine di garantirne il pieno e corretto funzionamento in ogni fase delle operazioni, sicché eventuali vizi procedurali discendenti da anomalie del sistema non possono che addebitarsi a chi ne ha fatto uso per far votare gli elettori.

D'altronde in presenza di cause di forza maggiore che avrebbero impedito il regolare svolgimento delle operazioni elettorali, analogamente a quanto previsto dall'art. 18 del DPR n. 570/1960 per gli organi elettivi delle autonomie locali, il Presidente, come già osservato, avrebbe dovuto - avendone il potere - disporre il rinnovo totale o parziale delle operazioni

poiché, secondo quanto disposto dall'art. 4 del Regolamento elettorale della FNOMCeO, "Spetta al Presidente del seggio elettorale … adottare ogni provvedimento utile e necessario per garantire il corretto svolgimento delle operazioni elettorali" (cioè non solo il loro **svolgimento**, ma più specificamente il loro **corretto svolgimento**), dovendosi ritenere compresa in tale funzione, in ossequio al postulato dell'evidenziato attributo, anche la prerogativa di far ripetere le operazioni elettorali (nel caso di specie, anche solo limitate al segmento delle operazioni elettorali svolte in modalità telematica) nell'ipotesi in cui, non potendone assicurare la ossequiosa corrispondenza alla sua regolarità, non sia garantito in maniera incondizionata l'esercizio del diritto al voto.

Né vale a fondare un diverso convincimento la relazione tecnica prodotta dall'Ordine, preformata senza il contraddittorio delle parti, perché, in disparte ogni valutazione sulla sua rilevanza e fondatezza (costituendo, peraltro, in assenza di ulteriori e suffraganti riscontri probatori, una fonte debole nel suo valore indiziario; v. Cass. s.u.15169/2010), si tratterebbe di una prova atipica, di cui, come tale, la Commissione non ne deve giustificare il mancato uso (comunque riconducibile alla sua irrilevanza per quanto finora dedotto), sussistendo un obbligo di motivazione solo se utilizzata (Cass. 1503/1983; Cass. 5635/2002; Cass. 364/2004); ciò significa che la Commissione può non tener conto delle conclusioni contenute nella perizia senza obbligo di analizzarle e di fornire ragione. Con ciò può ritenersi indicata anche la ragione per la quale è disattesa ogni richiesta istruttoria a tal proposito formulata.

Infine, per completezza di decisione, si dà atto che sono già state illustrate le ragioni per le quali la prova di resistenza resta assorbita (in quanto – si ribadisce - non può esplicare la sua funzione in ragione del fatto che nel caso di specie la presenza un vizio ricadente su aspetto generale delle operazioni elettorali, come tale comportante la nullità dell'intero procedimento, che la rende inapplicabile: "… tale regola non è utilizzabile quando le contestazioni riguardino gli aspetti generali delle operazioni elettorali…", CdS n. 1067/2016).

Conseguentemente, nei limiti dell'interesse fatto valere dai ricorrenti superstiti dott.ri Cerrota, Schiattarella e Somma, il ricorso va accolto, con annullamento delle operazioni elettorali dai medesimi impugnate.

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.

Per quanto concerne invece i dott.ri Crisci, Gallotto, Capuano, Longo, Bara, Siani, Caiazza e Coppola, stante la loro rinuncia al ricorso, va dichiarata la sopravvenuta carenza di interesse.

Sussistono giuste ragioni per la compensazione delle spese di giudizio tra tutte le parti per la novità e complessità della questione trattata.

P. Q. M.

LA COMMISSIONE CENTRALE PER GLI ESERCENTI LE PROFESSIONI SANITARIE

definitivamente pronunziando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie per quanto di ragione e, per l'effetto, annulla le operazioni elettorali svoltesi presso l'Ordine provinciale di Napoli con effetti decorrenti dal 61° giorno della data di pubblicazione della presente decisione.

Dichiara estinto il giudizio per rinuncia nei confronti dei ricorrenti specificati nelle premesse.

Spese compensate.

Così deciso in Roma nell'Adunanza del 15 novembre 2023

IL PRESIDENTE e RELATORE

IL SEGRETARIO

Depositata in Segreteria il

IL SEGRETARIO