



Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie

Decisione n. 9 anno 2023

RICORSO n. 6/2021/5

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.ssa Irene Rosini	componente
Dott. Antonio Scarpa	componente
Dott. Franco Vallicella	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. Stefano Mastrobattista e altri, rappresentati e difesi in virtù di procura in calce al presente atto dall'Avv. Raffaella de Camelis, con domicilio digitale presso il suo indirizzo PEC: raffaelladecamelis@ordineavvocatiroma.org, per l'annullamento delle operazioni elettorali per il rinnovo degli organi direttivi dell'Ordine delle Professioni Infermieristiche di Latina per il quadriennio 2021/2024, nonché del relativo provvedimento del 21 dicembre 2020 di proclamazione degli eletti e di ogni altro atto connesso, consequenziale o pregresso;

contro

l'Ordine delle Professioni Infermieristiche della Provincia di Latina;



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 Latina.

F A T T O

Con delibera n. 233 del 28 ottobre 2020 il Consiglio direttivo dell'OPI provinciale di Latina indiceva le elezioni per il rinnovo degli organi di rappresentanza degli iscritti.

In data 30.10.2020 veniva diramata la convocazione dell'Assemblea elettiva per le operazioni elettorali si adottava la votazione in presenza mediante scheda cartacea.

La Lista "Infermieri Attivi", candidatasi per il Consiglio direttivo, la Commissione d'Albo infermieri, il Collegio dei Revisori, nominava come rappresentante il dott. Mastrobattista.

Le elezioni si sarebbero svolte secondo il seguente calendario:

- in prima convocazione nei giorni 28-29-30 novembre e 1° dicembre 2020;
- in seconda convocazione nei giorni 4-5-6-7 dicembre 2020;
- in terza convocazione: nei giorni 11-12-13-14 dicembre 2020.

Le elezioni avevano luogo in terza convocazione presso la sede di Latina dell'OPI, mentre il giorno 12.12.2020 il seggio era stato spostato a Formia.

In data 13.12.2020 il ricorrente concordava con il Presidente della Commissione elettorale, dott. Enzo Forcina, che nelle operazioni di spoglio e di scrutinio sarebbe stata autorizzata, a causa delle disposizioni anti-Covid, la presenza di un rappresentante per ciascuna lista per non creare assembramenti all'interno della sede del seggio.

In data 14.12.2020 il dott. Mastrobattista, previa PEC inviata alla Commissione, confermava la sua presenza allo scrutinio delle votazioni il cui inizio era programmato per il giorno seguente.

Il giorno 15.12.2020 il ricorrente si recava presso la sede di svolgimento delle operazioni di scrutinio, tuttavia gli veniva impedito l'accesso ed era invitato ad allontanarsi.

In pari data la Commissione motivava (previa PEC) che il diniego di partecipazione del rappresentante di lista era "[...] per evitare assembramenti nei locali che potrebbero essere dannosi per la salute, stante il persistere, anzi in questo periodo, accentuato, pericolo virale da Covid-19, nonché per la tutela del normale svolgimento delle procedure". Ritenendo gravemente illegittimo il comportamento dell'Organo elettorale, il dott. Mastrobattista chiedeva l'intervento degli agenti della Questura di Latina, che provvedevano a verbalizzare l'accaduto. Ciononostante, al ricorrente non veniva consentito l'accesso, limitandosi la Commissione a indicare nel verbale di quel giorno che "In occasione dell'inizio delle operazioni di scrutinio, alle ore 9.40 vi è stato l'intervento di agenti di pubblica sicurezza dietro segnalazione di certuni, che unitamente al disturbo persistente di citofonare alla sede dell'Opi hanno ugualmente determinato il procrastinarsi dell'inizio delle operazioni". Il dott. Mastrobattista segnalava via PEC l'accaduto al Presidente della FNOPI.

Conclusasi la tornata elettorale, seguiva la proclamazione degli eletti, avvenuta con la nota OPI Latina n. 6316 del 21.12.2020 avente a oggetto: "Notifica agli iscritti dei risultati elezioni per rinnovo Organi OPI Latina. Quadriennio 2021-2024".

Risultava vincitrice la lista "Protagonista Infermiere", che si era candidata per ricoprire tutte le cariche ordinistiche.

Con lettera di messa in mora del 07.01.2021 il ricorrente impugnava i risultati delle elezioni (comunicati con la citata nota n.6316/2020) e di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale in quanto ritenuti illegittimi e ne chiedeva l'immediato annullamento *ex tunc*; altresì, invitava alla immediata rinnovazione delle operazioni di voto e di scrutinio preavvertendo che, in difetto, sarebbe stato costretto a presentare ricorso. La diffida restava priva di riscontro.



In data 05.01.2021 il dott. Mastrobattista, in seguito ad avvenuto accesso agli atti riscontrava numerose irregolarità occorse durante le operazioni elettorali.

Con il ricorso in epigrafe, si chiede l'annullamento delle elezioni per il rinnovo degli organi direttivi dell'OPI provinciale di Latina per il quadriennio 2021/2024 e la proclamazione degli eletti disposta con delibera n.6316/2020 del 21.12.2020, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, anche non cognito, per i seguenti motivi.

I/ Violazione del diritto del rappresentante di lista di assistere alle operazioni della Commissione elettorale e di far inserire a verbale eventuali dichiarazioni - Violazione regolamento sulle procedure elettorali per il rinnovo degli Ordini provinciali FNOPI del 12.10.2019 - Violazione del principio di trasparenza e degli istituti partecipativi di cui alla legge n. 241/1990 - Violazione del principio di buona fede.

I.1 Con il primo mezzo di gravame, i ricorrenti lamentano la lesione del diritto dei rappresentanti di lista di partecipare alle operazioni della Commissione elettorale, in aperto contrasto i principi sanciti dalla L. 241/1990, che ha previsto la partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo nel pieno rispetto del principio di trasparenza e di pubblicità quale regola di condotta della Pubblica Amministrazione, nonché di imparzialità per garantire l'equidistanza rispetto agli interessi coinvolti in una determinata fattispecie.

I.2 Nel caso di specie, negare il diritto dei rappresentanti di lista di assistere alle operazioni della Commissione Elettorale si pone in aperta violazione del Regolamento FNOPI, che, all'articolo 2, prevede che le elezioni devono garantire "la sicurezza del voto". Ciò comporta che la Commissione elettorale deve adottare ogni misura concreta idonea a garantire tale sicurezza, tra cui anche consentire, ove richiesto, l'intervento dei rappresentanti degli elettori e dei candidati, con obbligo di valutare ogni loro osservazione pertinente a tale finalità; così come previsto dagli articoli 9 e 10 della L. 241/90. Peraltro, è sempre avvenuto, anche se non espressamente previsto dal Regolamento FNOPI, che i rappresentanti di ogni lista abbiano sempre assistito alle operazioni dell'Ufficio Elettorale.

I.3 La condotta palesemente illegittima della Commissione elettorale, che ha escluso il Mastrobattista dalle operazioni di spoglio, non può trovare giustificazione dalla situazione emergenziale derivante dal Covid che impone il divieto di assembramento. Sul punto, si evidenzia che il ricorrente è un infermiere, quindi pienamente consapevole delle misure da adottare e di certo avrebbe seguito le predette operazioni di spoglio tenendosi a distanza di sicurezza e munito di dispositivo di protezione individuale (DPI).

II/ Eccesso di potere per assenza di logica, imparzialità, ragionevolezza, di una istruttoria adeguata, corretta e trasparente, per inosservanza di prassi consolidate, per Ingiustizia manifesta, per violazione e vizi del procedimento, per mancanza di trasparenza e di imparzialità, per mancanza di coerenza, per violazione del Principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 Cost. e di equità ed eticità.

Con il secondo mezzo di gravame, i ricorrenti eccepiscono l'illegittimità del comportamento tenuto dalla Commissione elettorale nella vicenda *de qua*, che oltre a essere illegittimo per violazione delle norme e dei principi indicati nel primo motivo di ricorso, è sintomatico di un uso distorto del potere attribuito all'Organo elettorale e, quindi, viziato da eccesso di potere. La Commissione non ha svolto un'istruttoria adeguata; non è stata trasparente; non ha reso pubblico, aperto e conoscibile ogni aspetto del procedimento elettorale. Ciò in violazione anche dei principi della L. 190/2012 che impone una PA trasparente e integra. Il censurabile comportamento della Commissione induce il sospetto che le operazioni di spoglio "a porte chiuse" abbiano avuto lo scopo di effettuare operazioni di scrutinio scorrette.

III/ Omessa motivazione - Violazione articolo 3 Legge n. 241/1990.

Con il terzo motivo di ricorso, i ricorrenti eccepiscono la violazione dell'obbligo motivazionale ex art. 3 L. 241/1990 che stabilisce che "Ogni provvedimento amministrativo [...] deve essere motivato [...] la motivazione deve indicare i presupposti e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria"



Come indicato nelle premesse, all'esito dell'accesso ai verbali della Commissione elettorale sono emerse molte anomalie. Si ricorda l'errato numero di schede consegnate a ciascun l'elettore, che ha determinato che il totale dei votanti per la Commissione d'Albo Infermiere pediatrico (n. 1201) sia addirittura superiore al numero totale degli iscritti al medesimo Albo (n. 91), oppure la mancata corrispondenza numerica col numero degli iscritti, dei votanti, dei voti validi assegnati, delle schede nulle, delle schede bianche, delle schede contenenti voti nulli e delle schede contenenti voti contestati. Non risulta che siano state vidimate le schede nulle, non risulta che fine abbiano fatto le schede non utilizzate o le schede bianche, non risultano i motivi per i quali siano state contestate le schede, non risultano i reclami e la vidimazione dei reclami medesimi.

Non risulta alcuna indicazione sull'urna "sopravvenuta", "misteriosamente" comparsa nell'ultima giornata del 21 dicembre 2020. Non è dato comprendere se tale urna contenga al suo interno delle schede elettorali e quante siano, se anche le schede in essa contenute siano state scrutinate e i risultati di tale scrutinio. Non si dà conto dell'inosservanza delle regole riguardanti la chiusura, il sugello e la conservazione del materiale elettorale, benché prontamente eccepite dal dott. Mastrobattista sin dai primi giorni delle operazioni elettorali. Infine, non si dà conto che è stato rifiutato di sottoscrivere i sigilli delle urne elettorali agli elettori che ne avevano fatto esplicita richiesta.

Restano sconosciute, in quanto non verbalizzate, le motivazioni alla base del comportamento assunto dalla Commissione in palese violazione dell'art.3 della L. 241/1990.

IV/ Sull'interesse al ricorso.

Il ricorso in materia di operazioni elettorali può essere presentato da qualsiasi candidato o elettore dell'ente della cui elezione di tratta (si veda *ex multis* articolo 130 del d. lgs. n. 104/2010).

Gli odierni ricorrenti, tutti iscritti all'Ordine, hanno partecipato alle elezioni come candidati per il rinnovo degli Organi di rappresentanza dell'OPI Latina e nessuno di loro è risultato eletto.

I medesimi hanno interesse all'annullamento *in toto* dell'atto di proclamazione degli eletti.

L'Ordine ha prodotto controdeduzioni, con le quali chiede il rigetto del ricorso.

Alla pubblica udienza del 16 novembre 2023 la causa è stata chiamata ed è stata trattenuta per la decisione, come da verbale.

DIRITTO

Con il primo motivo di ricorso parte ricorrente deduce la violazione del diritto dei rappresentanti di lista di partecipare alle operazioni della Commissione elettorale e di far inserire a verbale eventuali dichiarazioni che si rendessero necessarie.

Nel caso di specie non sussiste una normativa specifica che regoli il se ed il *quomodo* delle modalità di partecipazione al procedimento elettorale de quo.

Pertanto, in mancanza di una normativa specifica sul punto, sono applicabili automaticamente le omologhe disposizioni contenute nella legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo in quanto colmano le lacune esistenti nell'ambito del procedimento elettorale.

Nel caso che ci riguarda risulta applicabile la disposizione di cui all'art. 1 della L. n. 241/1990, così come modificata dalla L. n. 15/2005, che prevede il rispetto del principio di trasparenza e di pubblicità quale regola di condotta della Pubblica Amministrazione.

La pubblicità impone alla P.a. di operare secondo metodologie e misure comprensibili ed evidenti all'esterno, mentre la trasparenza impone una immediata e facile controllabilità di tutti i passaggi in cui si articola l'attività amministrativa, onde favorire e garantire lo svolgimento imparziale.

Sul punto l'Ordine resistente nelle proprie controdeduzioni, nonché nelle note scritte all'uopo presentate, asserisce che le fonti regolamentari in materia (cfr. artt. 4 e 5 del D.M. Salute 15 marzo 2018 ed art. 11 del regolamento sulle procedure elettorali per il rinnovo degli Ordini Provinciali FNOPI approvato nel C.N. del 12/10/2019) prevedono in sede di scrutinio delle schede elettorali solo la presenza del Presidente, degli scrutatori e del Segretario, ma non dei rappresentanti di lista.



Al riguardo va detto che in materia di operazioni elettorali le fonti indicate dall'Ordine resistente non sono affatto esaustive e non contengono la specifica disciplina delle modalità di partecipazione al procedimento elettorale.

Al riguardo in ordine al principio di trasparenza, non può non constatarsi che nella legge sul procedimento ante riforma il riferimento a tale principio compariva solo nell'art. 22, laddove si individuava come finalità del diritto di accesso la trasparenza e lo svolgimento imparziale dell'attività amministrativa. La trasposizione della trasparenza da finalità tipica e precipua del diritto di accesso a criterio generale dell'*agere* amministrativo non può, però, rimanere priva di conseguenze sul piano giuridico; la nuova *sedes materiae* del criterio della trasparenza conferisce al medesimo una particolare ampiezza e rilevanza giuridica. La nuova collocazione logico-topografica rende il menzionato principio di trasparenza applicabile a qualsivoglia procedimento amministrativo che non sia disciplinato da una normativa speciale e specifica.

Sulla base di tali coordinate ermeneutiche questa Commissione ritiene che nell'ambito di un ampio diritto all'informazione amministrativa sussiste un diritto alla conoscibilità (a cui sarebbe riconducibile ogni interesse alla conoscenza dell'attività amministrativa connesso al diritto di difendere la propria situazione giuridica soggettiva).

Quindi l'aver impedito la partecipazione del rappresentante di lista "Infermieri attivi" alle operazioni di scrutinio delle schede elettorali del 15, 16, 17, 18 e 21 dicembre 2020 non solo risulta contrario alla consuetudine ed alla prassi consolidata di far assistere alle operazioni di voto i rappresentanti di lista, ma, soprattutto, risulta non conforme ai dettami dell'art. 1 della L. n. 241/1990 e di fatto comporta la violazione della ratio della previsione della partecipazione dei rappresentanti di lista alle operazioni di scrutinio, che è quella di garantire il controllo, sia formale, sia sostanziale, del procedimento elettorale.

Con il secondo motivo di ricorso parte ricorrente deduce che la motivazione della Commissione elettorale adottata per escludere il rappresentante della lista "Infermieri attivi" che sarebbe la seguente "in riscontro alla Tua richiesta di voler partecipare alle operazioni di scrutinio delle votazioni per il rinnovo delle cariche ordinistiche, previa consultazione da parte dei membri della Commissione elettorale, devo comunicare che la stessa, per volontà unanime, deve essere disattesa per chiunque, ad eccezione dei membri della Commissione, e ciò per evitare assembramenti nei locali che potrebbero essere dannosi per la salute, stante il persistere, anzi in questo periodo accentuato, del pericolo virale da Covid-19, nonché per la tutela del normale svolgimento delle procedure" sarebbe una motivazione apparente e, comunque, illegittima in quanto sintomatica del vizio di eccesso di potere.

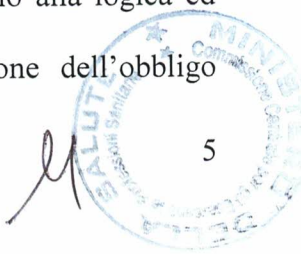
Al riguardo va detto che al momento delle operazioni di scrutinio esisteva un protocollo emergenziale Covid-19 in materia elettorale, per cui era sufficiente attenersi al suddetto protocollo per evitare qualsiasi conseguenza pregiudizievole alla salute per i partecipanti alle operazioni di voto.

Sul piano logico, ancorché prima che su quello giuridico, non si riescono a comprendere le ragioni per cui le elezioni tenute in un periodo di massima diffusione del Covid-19 si siano potute espletare nel rispetto del protocollo emergenziale con la presenza di ben n. 1241 elettori, con uno stanziamento medio in ogni stanza di 3 o 4 elettori, ed, invece, in sede di scrutinio delle schede elettorali (con la presenza di una sola unità in più), invece, la possibilità di utilizzare lo stesso protocollo emergenziale per evitare rischi sulla salute non si sia potuto utilizzare.

Ad avviso di questa Commissione doveva essere utilizzato un unico criterio (quello del rispetto del protocollo emergenziale) sia per l'espletamento delle operazioni elettorali, che in sede di scrutinio delle schede e, allora, si può arrivare alla conclusione che, facendo rispettare il protocollo all'uopo predisposto, sarebbe stato ben possibile far partecipare il ricorrente alle predette operazioni di scrutinio delle schede elettorali.

Nel caso di specie l'operato della Commissione risulta *ictu oculi* contrario alla logica ed all'imparzialità e quindi viziato per eccesso di potere.

Con il terzo motivo di gravame parte ricorrente lamenta la violazione dell'obbligo motivazionale *ex art.* 3 L. n. 241/1990



Infatti dalla lettura della motivazione precedentemente esposta risulta agevole ricavare l'incompletezza dell'istruttoria perché in questa vengono attuate tutte quelle attività che poi confluiscono nella decisione finale.

A tal riguardo va detto che agli atti risulta che dai verbali n. 9 dell'11/12/2020, n. 10 del 12/12/2020, n. 11 del 13/12/2020 e n. 12 del 14/12/2020 risulta che la Commissione elettorale non ha consegnato ad ogni elettore 3 schede elettorali per gli organi da eleggere nell'ambito dell'OPI di Latina – e cioè quella per il Consiglio Direttivo, quella per i Revisori dei Conti e quella per la Commissione d'albo della professione di appartenenza -, bensì quattro schede elettorali e cioè una per il Consiglio Direttivo, una per i Revisori dei Conti, una per la Commissione Albo Infermieri generalisti e una per la Commissione Albo Infermieri Pediatrici.

In tal modo si è consentito agli Infermieri generalisti di votare non solo per la Commissione d'Albo di appartenenza, ma anche per quella dell'Albo degli Infermieri Pediatrici alla quale non appartengono e viceversa.

Il risultato di tale operazione ha prodotto la conseguenza che per l'elezione della Commissione d'Albo degli Infermieri Pediatrici ha potuto votare anche la restante parte di infermieri che non opera in ambito pediatrico, per cui a fronte di n. 91 iscritti all'Albo degli Infermieri Pediatrici le schede scrutinate sono state ben 1201.

Inoltre dai verbali emergono altre anomalie, tra cui la circostanza che dagli stessi verbali non risulta quale sia il numero di schede preparate e vidimate.

Quindi si è contravvenuto alla prescrizione per cui la Commissione giorno per giorno deve indicare quante schede ha preparato, quante ne ha utilizzate, quante ne ha annullate e quante ne ha conservate.

Inoltre nei verbali dal conteggio tra urne sigillate ed urne aperte il totale delle urne sigillate ed aperte dovrebbe essere otto, invece dall'ultimo verbale del 21 dicembre 2020 risulta che sono presenti due urne sigillate, onde il totale delle urne sigillate diventa nove, e non più otto.

Le risultanze dell'istruttoria che hanno portato all'emersione delle anzidette anomalie non sono state giustificate in alcun modo dalla Commissione elettorale e che, anzi, sono state prontamente denunciate agli agenti di pubblica sicurezza intervenuti in loco.

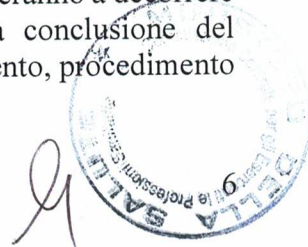
Con orientamento confermato anche di recente, la CCEPS ha più volte osservato che i verbali delle operazioni elettorali costituiscono atto pubblico e fanno piena prova delle operazioni in essi descritte fino a querela di falso. Su questo aspetto, si rileva che è onere specifico del soggetto che lamenta la erronea rappresentazione di un fatto avvalersi dello strumento di cui all'art. 221 ss. c.p.c., ossia della querela di falso contro l'atto pubblico di cui si chiede l'invalidazione (cfr. Cass. n. 8500/2005; C. Stato, V, n. 2361/2015; CCEPS, n. 39 del 17 maggio 2018).

Nel caso di specie non vi è stata da parte dell'Ordine alcuna denuncia di falso dei verbali redatti dalla Commissione elettorale per cui questi ultimi rimangono efficaci e devono essere ritenuti validi ai fini della prova dei fatti e delle circostanze in essi contenuti.

Da ciò deriva che, stante la veridicità dei suddetti verbali, dagli stessi non emerge alcuna motivazione delle condotte anomale attribuite alla Commissione elettorale.

Sul quarto motivo di ricorso relativo alla sussistenza dell'interesse alla coltivazione del gravame va detto che nel caso de quo esistono tutti i presupposti per gli odierni ricorrenti alla contestazione dei risultati delle operazioni di voto ed al conseguente annullamento dell'atto di proclamazione degli eletti in quanto essi sono tutti iscritti all'Ordine, hanno partecipato alle elezioni e si sono candidati per il rinnovo delle cariche ordinistiche dell'OPI di Latina e, d'altra parte, nessuno di loro è stato eletto.

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.



Official stamp of the Commission of the Order of Professionals of the Province of Latina. The stamp is circular and contains the text: "COMMISSIONE DEL L'ORDINE DEI PROFESSIONISTI DELLA PROVINCIA DI LATINA". The number "9" is visible in the center of the stamp. A handwritten signature is written over the stamp.

Ragioni equitative inducono il Collegio a compensare integralmente le spese tra le parti del giudizio.

P. Q. M.

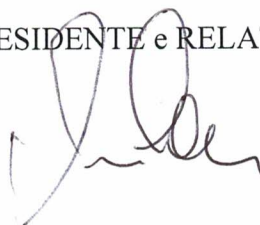
LA COMMISSIONE CENTRALE PER GLI ESERCENTI LE PROFESSIONI SANITARIE

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 Latina 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



10 MAG. 2024

