

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL LAZIO - ROMA

RICORSO

nell'interesse del:

- **Dott. Ermanno Calcatelli**, nato a Montecarotto, il 31 agosto 1945 e residente in Taranto, Via Lago di Piediluco n. 4, C.F. CLCRNN45M31F453C;

- **Dott. Antonio Costantini**, nato a Torre Santa Susanna, il 11 maggio 1947 e residente in Brindisi, Via Nassirya n. 1, C.F. CSTNTN47E11L280Y;

entrambi rappresentati e difesi congiuntamente e/o disgiuntamente dagli Avv.ti Prof. Pietro Anello (C.F. NLLPTR56T05D587M), Marcello Macaluso (C.F. MCLMCL76M31G511M), giusta procura rilasciata su foglio separato e materialmente congiunta al presente atto, elettivamente domiciliati presso il loro studio sito in Roma, Via Po, n. 102, con la precisazione che le comunicazioni relative al presente giudizio potranno essere effettuate al numero di Fax: 068549033 o ai seguenti indirizzi di posta elettronica certificata: p.anello@anello-pec.it; m.macaluso@anello-pec.it;

- ricorrenti -

CONTRO

- il **CONSIGLIO NAZIONALE DEI BIOLOGI**, in persona Presidente *pro-tempore*, con sede in Roma, Via Arenula, n. 71;

- l'**ORDINE NAZIONALE DEI BIOLOGI**, in persona Presidente *pro-tempore*, con sede in Roma, Via Icilio, n. 7;

- resistenti -

NONCHE' NEI CONFRONTI DI

- **SEN. VINCENZO D'ANNA** residente in Santa Maria a Vico (CE), Via

Nuova Brecciale, n.18;

- il **MINISTERO DELLA GIUSTIZIA**, in persona del Ministro *pro-tempore*, con sede in Roma, Via Arenula n. 70, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato ed ivi elettivamente domiciliato ai sensi di legge in Roma, Via dei Portoghesi n. 12;

PER L'ANNULLAMENTO

del silenzio inadempimento serbato dal Consiglio Nazionale dei Biologi sul ricorso proposto dagli odierni ricorrenti ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 396/1967, diretto ad ottenere l'annullamento degli atti del procedimento elettorale per il rinnovo dei componenti del Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Biologi e del Consiglio Nazionale dei Biologi e conclusosi con i Verbali di proclamazione sotto indicati e, ove necessario, per l'adozione dei provvedimenti ai sensi dell'art. 31, comma 3, e dell'art. 117, comma 2, del cod. proc. amm.;

NONCHÉ OVE OCCORRA PER L'ANNULLAMENTO IN VIA DIRETTA, PREVIA CONCESSIONE DELLE MISURE CAUTELARI DI CUI ALL'ART. 55, COMMA 10 C.P.A.

di tutti gli atti del procedimento elettorale sopra menzionato, come da apposito **ricorso** ex art. 22 Legge n. 396/1967 (**doc. 10**), presentato in data 13 dicembre 2017 e avente ad oggetto l'ANNULLAMENTO:

- 1) del **Verbale pubblicato il 14 novembre 2017, recante "Elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Biologi - Anno 2017"**, a cura del Presidente del seggio elettorale (**doc. 1**);
- 2) del **Verbale pubblicato il 14 novembre 2017, recante "Elezioni per il rinnovo del Consiglio Nazionale dei Biologi - Anno 2017"**, a cura del Presidente del seggio elettorale (**doc. 2**);
- 3) del **Verbale di "chiusura delle votazioni" del 28 ottobre 2017**, a cura del Presidente del seggio elettorale (**doc. 3**);

nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali a

quelli impugnati, ivi compresi:

- 4) il **Decreto del Ministro della Giustizia del 18 settembre 2017**, che ha disposto il differimento della data per le elezioni dei componenti del Consiglio dell'Ordine e del Consiglio Nazionale dei Biologi (**doc. 4**);
- 5) la **Determina n. 34, prot. n. 33/17 del 19 settembre 2017**, del Commissario Straordinario, che ha disposto anch'essa il rinvio delle elezioni dei componenti del Consiglio dell'Ordine e del Consiglio Nazionale dei Biologi (**doc. 5**);
- 6) la **Determina n. 32 del 5 settembre 2017**, del Commissario Straordinario, recante l'avviso di convocazione per le elezioni del Consiglio dell'Ordine e del Consiglio Nazionale dei Biologi (**doc. 6**);

* * *

FATTO

1. In data 5 settembre 2017, con Determina n. 32 del Commissario Straordinario, venivano convocate le elezioni del Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Biologi ("ONB") e del Consiglio Nazionale dei Biologi ("CNB"), a partire dalle date del 20 e 21 settembre 2017, in prima convocazione, e per le ulteriori date in seconda e terza convocazione (**doc. 6**).
2. A fronte della formale convocazione delle elezioni si costituiva, ai sensi della stessa Determina n. 32, il Gruppo di biologi candidati/elettori composto anche dagli odierni ricorrenti, denominato "*Biologi Italiani per la Partecipazione - con Calcatelli*", il quale si manifestava all'allora Commissario Straordinario dell'ONB, inoltrando, in data 15 settembre 2017, un apposito atto di significazione con il quale si richiedeva la massima attenzione al rispetto delle norme previste dalla vigente normativa a garanzia della regolarità delle operazioni elettorali (**doc. 7**).

3. In data 18 settembre 2017, veniva pubblicato un Decreto del Ministro della Giustizia, con il quale si disponeva un differimento delle date di prima convocazione delle elezioni dal 20 e 21 settembre ai giorni 2 e 3 ottobre 2017, recepito poi dalla Determina n. 34 del 19 settembre 2017 del Commissario Straordinario (**doc. 5**).

4. Gli odierni ricorrenti, ritenendo illegittimi i provvedimenti di rinvio delle elezioni presso l'ONB, provvedevano a impugnare i medesimi presso codesto Ecc.mo TAR (**R.G.N. 10455/2017**) e il relativo giudizio è ancora pendente presso la Prima Sezione.

5. Già dalla data di prima convocazione, il 2 ottobre 2017, venivano riscontrate evidenti irregolarità nelle procedure elettorali dal momento che si registravano anomale condotte degli uffici preposti, volte ad impedire il libero accesso al seggio elettorale e a mantenere una inspiegabile inerzia sulla diffusione delle basilari informazioni riguardanti l'andamento delle elezioni.

In quella stessa data il Dr. Antonio Costantini, odierno ricorrente, recatosi presso il seggio per votare alle ore 9:00, chiedeva di potervi stazionare per presidiare alle operazioni elettorali in quanto candidato al Consiglio dell'Ordine e rappresentante del predetto "Gruppo elettorale" costituito ai sensi della Determina 32/2017. Lo stesso veniva redarguito dal Commissario Straordinario Prof. Luigi Scotti e dal Sub-commissario Dr. Pasquale Piscopo, in merito all'impossibilità di assistere alle votazioni, di vedere le urne e le operazioni elettorali, e veniva contestualmente accompagnato fuori dalla sede del seggio elettorale.

Si precisa che per i ricorrenti non è stato possibile presenziare neanche alle operazioni di apertura del seggio elettorale e di verifica dell'integrità delle urne, dell'armadio atto a contenerle e di tutto il materiale elettorale. Tutte operazioni che dovevano essere

dichiaratamente **pubbliche e “visibili”** nel rispetto dei principi di cui al DPR 169/2005 (artt. 3 e 8), nonché della Determina del Commissario Straordinario n. 10/2017 (**doc. 8, pag. 4**).

Immediatamente dopo l'accaduto il Dr. Antonio Costantini si recava presso la Stazione dei Carabinieri Roma Aventino per sporgere la nota denuncia, poi regolarmente integrata al termine delle operazioni elettorali, in data 16 novembre 2017.

6. Il giorno 3 ottobre 2017, a partire dalle ore 11:00, presso la sede del seggio elettorale di Via Icilio, 7, si registrava uno strano traffico di furgoni di società di trasporto private dal quale venivano scaricati scatoloni contenenti materiale postale, in particolare buste per raccomandate scaricate in blocco da personale privo di qualsiasi uniforme o segno distintivo tipico di società di servizi postali (**doc. 9**). Invero si notava un ingente numero di buste raccomandate ammassate nei predetti scatoloni.

7. Il giorno 3 ottobre 2017 alle ore 17:00, non veniva consentito l'accesso al seggio in occasione della chiusura della prima tornata elettorale, di conseguenza non era possibile verificare la consegna da parte del Commissario Straordinario al Presidente del seggio delle buste raccomandate, che sarebbero dovute pervenire presso l'ONB ed essere custodite in apposito armadio blindato fino a quel momento. Sempre per quanto sopra, non era possibile neppure verificare che tutte le raccomandate da considerare “valide” ai fini del voto fossero pervenute integre e regolarmente dotate di firma autenticata, entro le ore 17:00 del 3 ottobre 2017 (ai sensi della Determina ONB n. 10/2017 [**doc. 8**] nonché del DPR 169/2005, artt. 3 e 8). Neppure era possibile verificare il protocollo di ricezione delle singole raccomandate con l'indicazione dell'orario e della data di ricezione.

L'unico verbale riguardante tali operazioni, prodotto peraltro con estremo ritardo dal presidente del seggio elettorale, non dà contezza di alcuna di tali verifiche e contiene altresì l'indicazione di diverse date ed elementi in contraddizione tra loro. Tale citato verbale risultava aperto alle 17:15 del 3.10.2017, richiamante un altro verbale (non noto né allegato) del 24.10.2017 e mai chiuso fino al 28.10.2017, senza altre precisazioni in merito alle suddette necessarie verifiche di legittimità (cfr. **doc. 3**).

8. Si sottolinea, inoltre, che all'ora di chiusura del seggio elettorale (ore 22:00 secondo il regolamento di cui alla Determina 10/2017) non è mai stato possibile accedere al seggio, né tantomeno verificare da parte degli odierni querelanti: che le urne fossero avvolte in fogli di carta e sigillate a 360°, con firma del presidente del seggio, del segretario e di almeno uno scrutatore; che le stesse urne sigillate, insieme al verbale e a tutto il materiale elettorale fossero state riposte all'interno di apposito armadio blindato anch'esso sigillato all'interno del seggio; che la porta di ingresso del seggio e le finestre fossero chiuse e sigillate (Determina ONB n. 10/2017 [**doc. 8**] e DPR 169/2005, art. 3).

9. In data 14 novembre 2017, venivano pubblicati sul sito internet dell'Ordine Nazionale dei Biologi i risultati delle elezioni, ove si evinceva che gli odierni ricorrenti non erano stati eletti (cfr. **docc. 1 e 2**).

10. Conclusosi il procedimento elettorale ed essendo lo stesso palesemente viziato da gravi irregolarità, al fine di proporre idoneo ricorso ex art. 22, Legge n. 396 del 24 maggio 1967, gli odierni ricorrenti, in data 30 novembre 2017, inoltravano all'Ordine Nazionale dei Biologi apposita **Istanza di accesso** a tutti gli atti riguardanti il procedimento elettorale e le relative operazioni di scrutinio.

11. A seguito della pubblicazione dei risultati elettorali, in data 13 dicembre 2017 veniva depositato presso l'Ordine Nazionale dei Biologi, dagli odierni ricorrenti, **il ricorso ex art. 22 Legge n. 396 del 24 maggio 1967, avverso il procedimento elettorale e la proclamazione dei relativi risultati (doc. 10).**

12. Con riferimento alla sopra citata Istanza di accesso agli atti, stante la perdurante inerzia dell'Ordine Nazionale dei Biologi, gli odierni ricorrenti proponevano, in data 19 gennaio 2018 apposito ricorso ex art. 116 c.p.a., presso codesto Ecc.mo TAR per la dichiarazione d'illegittimità del silenzio diniego (Sezione III, R.G.N. 696/2018).

13. A distanza di oltre due mesi dalla proposizione del ricorso ex art. 22 e ss. ex legge n. 396/1967, essendo abbondantemente scaduto il termine di 30 giorni previsto dall'articolo 26 della sopra citata legge, non perveniva alcuna notizia circa l'avvio della fase istruttoria da parte del Consiglio Nazionale dei Biologi.

14. Ciò premesso, successivamente alla presentazione del sopra citato ricorso, e alla correlata scadenza dei termini per l'avvio della fase istruttoria da parte dell'Ente resistente, in data 15 febbraio 2018, entrava formalmente in vigore la novella legislativa di cui alla Legge 11 gennaio 2018, n. 3, la quale (art. 9) abrogava *“gli articoli da 14 a 30, 32 e da 35 a 45 della legge 24 maggio 1967, n. 396”*; abrogando quindi anche con riferimento alla *“professione di biologo”* il procedimento di impugnazione previsto dagli artt. 22 e ss. della citata legge n. 396/1967. Parallelamente detta novella legislativa taceva sulla sorte del Consiglio Nazionale dei Biologi e sulla eventuale permanenza – anche solo transitoria – delle sue funzioni nell'ambito del predetto procedimento di impugnazione, avviato ritualmente nei termini di legge, in data 13 dicembre 2017, dagli odierni ricorrenti (**doc. 10**).

Considerati il recentissimo intervento legislativo in materia e la manifesta illegittimità degli atti in epigrafe impugnati, nonché l'inerzia voluta o provocata del Consiglio Nazionale dei Biologi, nonché, ancora, l'interesse giuridico degli odierni ricorrenti suscettibile di tutela anche in sede giurisdizionale, si chiede a codesto Ecc.mo TAR di pronunciarsi per l'ottenimento di quanto richiesto in epigrafe sulla scorta dei seguenti motivi di

DIRITTO

I. ILLEGITTIMITÀ DEL SILENZIO SERBATO DAL CONSIGLIO NAZIONALE DEI BIOLOGI IN RELAZIONE ALLA PREVIGENTE NORMATIVA E AL PRINCIPIO "TEMPUS REGIT ACTUM" - VIOLAZIONE DELL'ART. 26 LEGGE 396/1967 - SINDACABILITÀ NEL MERITO DA PARTE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO

In via preliminare giova precisare che - come già esposto nella parte in fatto - gli odierni ricorrenti hanno provveduto ad impugnare tempestivamente l'esito del procedimento elettorale, con ricorso depositato in data 13 dicembre 2017 (**doc. 10**), per tutti i motivi che meglio verranno esplicitati in prosieguo e nelle modalità e nei termini di cui agli artt. 22 e seguenti della legge n. 396/1967.

A seguito della presentazione del citato "ricorso elettorale", non hanno mai ricevuto - nei termini di legge - nessuna informazione circa lo stato dell'iter procedimentale riguardante il medesimo, né tantomeno alcuna informazione riguardo l'inizio di un'eventuale trattazione.

A tal proposito, l'art. 26 della legge 396/1967 prevede che: "*Nei trenta giorni successivi alla scadenza del termine stabilito per il ricorso, il presidente del Consiglio nazionale dei biologi nomina il relatore e stabilisce la seduta per la trattazione del ricorso stesso*"; motivo per il quale, pur essendo previsto l'obbligo di cominciare la trattazione conseguente alla

presentazione del ricorso, il Consiglio Nazionale dei Biologi, non solo non ha provveduto ad avviare detta trattazione del ricorso, ma – dopo oltre due mesi dalla presentazione dello stesso – continua a perdurare la sua inerzia con relativo silenzio inadempimento censurabile in sede giurisdizionale amministrativa.

A fronte di ciò, va osservato che la legge n. 3/2018 – che riordina la disciplina delle professioni sanitarie (entrata in vigore il 15 febbraio 2018) – ha abrogato anche gli artt. 22 e seguenti della legge n. 396/1967, ovvero la procedura relativa al “ricorso elettorale”, utilizzata dagli odierni ricorrenti mediante la proposizione del ricorso del 13 dicembre 2017, così come ha parimenti abrogato il Consiglio Nazionale dei Biologi.

Tuttavia, va precisato che al momento della presentazione del “ricorso elettorale” al Consiglio Nazionale dei Biologi e nel periodo di 30 giorni normativamente previsti per l’obbligo di avvio della trattazione del medesimo (tutti compresi nel lasso temporale tra il 13 dicembre 2017 e il 15 febbraio 2018), la disciplina ex art. 22 della legge n. 369/1967 era pienamente vigente. Da ciò deriva la palese illegittimità della mancata trattazione di detto ricorso, configurandosi quale silenzio-inadempimento di un’attività amministrativa vincolata.

Ad oggi, a fronte delle citate modifiche legislative recentemente intervenute – qualora sia accertata la definitiva decadenza del Consiglio Nazionale dei Biologi con le relative funzioni – non va sottaciuto che la cognizione riguardante l’illegittimità delle operazioni elettorali in oggetto deve comunque essere devoluta, in via immediata, al sindacato giurisdizionale di codesto Ecc.mo TAR adito. Per tali ragioni si chiede che codesto Ecc.mo TAR accerti la sussistenza dell’obbligo di provvedere del Consiglio Nazionale dei Biologi

qualora lo stesso non sia ritenuto definitivamente decaduto a seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 3/2018.

In subordine rispetto a quanto sopra, stante il perdurante interesse degli odierni ricorrenti ad ottenere una pronuncia sull'illegittimità degli atti qui impugnati, si chiede a codesto Ecc.mo TAR di annullare gli atti medesimi.

II. ILLEGITTIMITÀ DELLA DETERMINA ONB N. 32/2017 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 COMMA 8, DPR N. 169/2005 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3, L. 241/1990 - VIOLAZIONE DELL'ART. 97 COST. E DEL PRINCIPIO DI TRASPARENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

Come anticipato nella parte in fatto, le gravi violazioni riguardanti le operazioni elettorali in oggetto passano, in una prima fase, per un rinvio illegittimo per il quale è già stato esperito il ricorso di cui al R.G. 10455/2017 tutt'ora pendente e per il quale verrà presentata istanza di riunione al presente giudizio onde consentire una trattazione unitaria e completa di entrambi i ricorsi.

A ciò si aggiunga che la Determina ONB n. 32 del 5 settembre 2017 (**doc. 6**) è inficiata da gravi violazioni per gli aspetti riguardanti la nomina dei componenti del seggio elettorale.

Al riguardo giova ricordare che la normativa nazionale in tema di elezioni degli Ordini professionali prevede, all'art. 3, comma 8 del D.P.R. n. 169/2005, che: *"Il consiglio, con la delibera che indice le elezioni, sceglie per ciascun seggio, tra gli iscritti, il presidente, il vice-presidente, il segretario ed almeno due scrutatori"*.

La norma in commento, rivolta alla maggior parte degli Ordini professionali - incluso l'Ordine Nazionale dei Biologi - ha limitato la propria disciplina alla sola nomina dei componenti del seggio elettorale, con esclusivo riferimento al soggetto titolare del potere (il

Consiglio o in sua assenza il Commissario Straordinario) e l'atto mediante il quale essi vengono nominati.

In questo modo il legislatore ha previsto solo criteri "minimali" per la procedura di nomina dei componenti del seggio elettorale, lasciando la disciplina di dettaglio ai regolamenti elettorali dei singoli Ordini professionali di volta in volta interessati da una tornata elettorale.

Nella vicenda per cui è causa, in maniera del tutto lacunosa, il Commissario Straordinario che ha indetto le elezioni ha, invece, del tutto omesso l'applicazione di qualsivoglia procedura ad evidenza pubblica o criterio oggettivo per la nomina dei componenti del seggio elettorale, limitandosi, da un lato, ad effettuare un vuoto richiamo alla normativa generale (cfr. Determina n. 10 del 27 luglio 2017, **doc. 8**), dall'altro ad addurre inefficaci quanto apodittiche giustificazioni alle proprie scelte illegittime dei componenti del seggio elettorale, che sarebbero stati nominati per *"indiscussa serietà e capacità, (determinata) dalla duplice analoga esperienza in pregresse tornate elettorali andate a buon fine"* (cfr. nota del 26 settembre 2017 del Commissario Straordinario, **doc. 11**); nonché, come emerge da alcune "rassicurazioni" fornite dal Commissario medesimo agli elettori interessati alla questione: *"il criterio di nomina è l'esperienza professionale oltre che un rapporto fiduciario secondo il Commissario Straordinario"*.

Quanto all'asserita indipendenza, secondo cui *"gli scrutatori sono stati scelti tra biologi al di fuori di ogni schieramento"* (cfr. **doc. 11**), è del tutto evidente che non solo tale affermazione non era veritiera, ma risultava pure smentita da talune circostanze oggettive nella misura in cui il presidente del seggio elettorale nominato con la Delibera 32/2017 (Dott. Giuseppe Vitale) **era chiaramente riconducibile ad altro Gruppo elettorale** di candidati, denominato "Biologi per il rinnovamento" a sostegno del Sen. Vincenzo D'Anna (poi risultato in

effetti vincitore), figurando lo stesso addirittura quale **“Titolare del trattamento dei dati”** della pagina web “sito www.informabiologi.it” di tale Gruppo elettorale almeno sino al **3 settembre 2017** (cfr. **doc. 12**). Si ricorda che le elezioni sono state convocate il 5 settembre 2017.

E difatti, proprio nella Determina che indiceva le elezioni (n. 32 del 5 settembre 2017), si possono leggere unicamente i nomi di coloro che compongono il seggio, senza alcuna altra specificazione in merito ai criteri predeterminati o alle procedure di scelta di eventuali candidati a far parte del seggio elettorale (cfr. doc. 6).

Orbene, stante quanto previsto nel D.P.R. 169/2005 sopra citato, il solo conferimento di un determinato potere al Consiglio (sostituito nel caso de quo dal Commissario Straordinario) non parrebbe sufficiente a giustificare l’assenza di qualsivoglia criterio e procedura trasparente per la scelta dei componenti del seggio elettorale.

Appare, dunque, evidente l’illegittimità della Delibera n. 32/2017 del Commissario Straordinario, in quanto viziata da palese difetto di istruttoria e di motivazione, nella misura in cui omette incredibilmente l’esplicazione (e l’applicazione) di qualsivoglia criterio e procedura per la scelta dei componenti del seggio elettorale. In effetti l’operato del Commissario Straordinario, difetta di qualsiasi garanzia di imparzialità, indipendenza e trasparenza nella creazione di un organismo cardine per l’intero procedimento elettorale, quale è di fatto il seggio elettorale.

Sul punto, non pare superfluo ricordare che l’articolo 3 della L. n. 241/1990 obbliga a motivare in maniera chiara ed esauriente ogni provvedimento e, in particolare, ad *“indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell’amministrazione, in relazione alle risultanze dell’istruttoria”*.

Nel caso di specie non vi è stato nulla di tutto ciò.

Non sono stati indicati né i presupposti di fatto né quelli di diritto, né, tantomeno, le oggettive e verificabili motivazioni che hanno condotto alla scelta di quei componenti del seggio elettorale e non di altri.

A ciò si aggiunga anche che, oltre agli illegittimi profili sin ora citati, non è stato nemmeno previsto un “avviso pubblico” volto a raccogliere le manifestazioni d’interesse degli iscritti per la nomina di componente del seggio elettorale.

D’altro canto è noto che un “avviso pubblico”, è ad esempio previsto *ex lege* (Legge 8 marzo 1989, n. 95) per la nomina degli scrutatori nelle elezioni amministrative, ed è stato parimenti adottato in occasione delle elezioni di altri ordini professionali, come nel caso delle elezioni dell’Ordine degli Architetti di Torino di Maggio 2017 (cfr. **doc. 13**), così come ben poteva essere adottato, anche nel caso di specie dal Commissario Straordinario.

Nel caso *de qua, invece*, è stata totalmente preclusa a qualsiasi iscritto autocandidato la possibilità di diventare un componente del seggio elettorale, se non per coloro in concreto nominati su base asseritamente “fiduciaria” dal Commissario Straordinario senza alcun criterio conosciuto o conoscibile.

Alla luce di quanto esposto, è palese che il difetto di motivazione della Determina n. 32/2017 è tanto più grave in quanto non v’è dimostrazione alcuna delle valutazioni e dei motivi oggettivi che hanno portato alla nomina diretta di quei soggetti da parte del Commissario Straordinario.

A questo proposito va ricordato che il dovere di motivazione, costituisce la più alta garanzia di legalità e di trasparenza nell’esercizio della funzione amministrativa, laddove consente di verificare l’iter che ha portato alla formazione di quella determinata decisione.

Nello stesso senso il supremo Giudice amministrativo è fermo nel ritenere che: *“La funzione della motivazione è quella di indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell’Amministrazione, in relazione alle risultanze dell’istruttoria, consentendo così di valutare sotto il profilo della logicità e completezza il complesso dell’attività procedimentale posta in essere [...]”* (cfr. Consiglio di Stato, Sentenza del 18 febbraio 2010, n. 944).

Anche la Determina n. 32/2017 – come gli altri atti citati in epigrafe – si appalesa dunque illegittima, in quanto totalmente sprovvista di istruttoria e di motivazione circa i criteri per la nomina dei membri del seggio elettorale.

III. NULLITÀ DEL VERBALE DI “CHIUSURA DELLE VOTAZIONI” DEL 28.10.2017 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 3, COMMA 7 E DELL’ART. 8 DEL D.P.R. N. 169/2005 – VIOLAZIONE DELLA DETERMINA ONB N. 10/2017

III.1) Sotto diverso profilo, anche a seguito di quanto descritto in narrativa, i provvedimenti impugnati in epigrafe lasciano emergere una duplice violazione dell’art. 3, comma 7, del D.P.R. 169/2005, il quale, disciplinando il voto per corrispondenza, prevede che: *“È ammessa la votazione mediante lettera raccomandata, ad eccezione che per l’elezione dei consigli provinciali. L’elettore richiede alla segreteria dell’ordine la scheda debitamente timbrata e, prima della chiusura della prima votazione, fa pervenire la scheda stessa, in una busta chiusa, sulla quale è apposta la firma del votante autenticata nei modi di legge, nonché la dichiarazione che la busta contiene la scheda di votazione, all’ordine, che la conserva sotto la responsabilità del presidente. Il presidente consegna le buste al presidente del seggio centrale alla chiusura della prima votazione. Ove sia raggiunto il quorum costitutivo, il presidente del seggio, verificata e fattane constatare l’integrità, apre la busta, ne estrae la scheda, senza aprirla, e la*

depone nell'urna. Ove non sia raggiunto il quorum, il voto espresso per corrispondenza concorre ai fini del calcolo del quorum della seconda votazione. Di tali voti si tiene, altresì, conto nell'eventuale terza votazione. L'iscritto che ha esercitato il voto per corrispondenza può votare personalmente alla seconda e terza votazione."

Alla luce dei fatti per cui è causa, si evidenzia la violazione della norma qui citata nella parte in cui si prevede che *"L'elettore [...] fa pervenire la scheda stessa, in una busta chiusa, sulla quale è apposta la firma del votante autenticata nei modi di legge, nonché la dichiarazione che la busta contiene la scheda di votazione, all'ordine, che la conserva sotto la responsabilità del presidente."*, laddove non vi è alcuna evidenza che il giorno 3 ottobre 2017, siano pervenute tramite regolare invio postale da parte di singoli elettori, altrettante raccomandate adeguatamente protocollate "in entrata" presso la sede dell'Ordine Nazionale dei Biologi.

Tale circostanza ha irrimediabilmente inficiato il calcolo del quorum dei votanti ai fini della validità delle singole tornate elettorali.

Tali vizi emergono vieppiù dal carente verbale di "chiusura delle votazioni" del 28 ottobre 2017, allorquando lo stesso si limita a far rilevare che: *"Alla fine della prima tornata elettorale, il giorno 3 ottobre alle ore 17.15, il Commissario straordinario ha consegnato al seggio n. 3122 raccomandate inviate dagli elettori richiedenti il kit. Nei giorni successivi sono stati aperti i plichi, e constatato l'integrità delle bustine, contenenti le schede, si è proceduto ad identificare l'elettore, la firma e la validità dell'autentica"*.

Tale generico richiamo alla ricezione "in blocco" delle raccomandate contenenti le schede elettorali, senza alcuna precisazione sulle modalità di singola protocollazione delle medesime (non richiamate neanche da altri verbali), inficia in radice la legittimità delle operazioni

elettorali e di conteggio, poiché si pone in palese contrasto con il principio di trasparenza e pubblicità delle operazioni medesime.

Senza contare poi che l'Ordine, in quanto ente pubblico associativo, ha l'obbligo di protocollare ogni atto in entrata.

I mancati accorgimenti basilari sulla ricezione delle schede elettorali per corrispondenza, e la relativa mancata verbalizzazione, non riguarda peraltro il solo aspetto "formale" delle votazioni, ma interessa soprattutto il profilo "sostanziale", poiché il voto per corrispondenza, laddove falsato, travolgerebbe in radice l'intero procedimento elettorale, essendo determinante per il calcolo del quorum delle prime due tornate elettorali, oltre ovviamente che per il conteggio finale. Inoltre si è avuto modo di constatare il primato numerico indiscusso del voto per corrispondenza rispetto al voto fisico presso il seggio.

A ciò si aggiunga che, dall'esame del verbale del 28 ottobre 2017 (l'unico pubblicato), emerge l'ulteriore e ben più grave profilo di violazione dell'art. 3, comma 7, del D.P.R. 169 del 2005, laddove viene riportato l'inciso secondo cui: *"nei giorni successivi sono stati aperti i plichi e constatato l'integrità delle bustine contenenti le schede..."* (**doc. 3**).

Mentre la citata norma prescrive puntualmente che *"Il presidente (nel caso di specie il Commissario Straordinario ndr) consegna le buste al presidente del seggio centrale alla **chiusura** della prima votazione. Ove sia raggiunto il quorum costitutivo, il presidente del seggio, verificata e fattane constatare l'integrità, apre la busta, ne estrae la scheda, senza aprirla, e la depone nell'urna. Ove non sia raggiunto il quorum, il voto espresso per corrispondenza concorre ai fini del calcolo del quorum della seconda votazione. Di tali voti si tiene, altresì, conto nell'eventuale terza votazione"*.

Da tale norma è chiaro che le buste piccole (o "bustine" come chiamate nel verbale) pervenute via posta, all'interno di "plichi" o "buste

grandi", non devono essere aperte nel caso di mancato raggiungimento del quorum, ma devono ovviamente essere verificate nella loro autenticità (integrità, provenienza e sottoscrizione autenticata), **proprio perché concorrono a formare il quorum**. Di conseguenza i "plichì" (o "buste grandi") contenenti le buste piccole (o "bustine") **dovevano essere aperti al termine della prima tornata elettorale**.

Incredibilmente e diversamente da quanto previsto da detta previsione, se si considera quanto indicato nel verbale del 28 ottobre 2017 i "plichì" sono stati aperti solo "*nei giorni successivi*", e "a porte chiuse" - **comunque non in data 3 ottobre 2017 alle ore 17:00** - senza possibilità alcuna di avere contezza di tale apertura da parte dei ricorrenti, mancando del tutto anche la nota "videoregistrazione" che era stata invece garantita in precedenza dal Commissario Straordinario.

Tale violazione risulta ben più grave poiché dimostra, chiaramente, che l'apertura dei "plichì" sia intenzionalmente avvenuta "successivamente" e "a porte chiuse", dopo la prima tornata elettorale e in totale isolamento del seggio peraltro già reso inaccessibile a chiunque fosse interessato a visionare le operazioni di scrutinio.

Orbene, in un caso analogo a quello in oggetto, il supremo Giudice Amministrativo ha affermato che: "*E' indubbio che attraverso il voto per corrispondenza è favorita la partecipazione degli iscritti alle elezioni per il rinnovo degli organi degli ordini professionali, in una prospettiva di "incoraggiamento" all'esercizio del diritto di voto anche per gli iscritti che risiedono lontano dall'unico seggio centrale. Tuttavia, il "favor voti" e le esigenze di semplificazione, poste in risalto dalle appellate, incontrano un limite invalicabile nella necessità di garantire trasparenza, genuinità e*

personalità nell'esercizio del diritto di voto". (Cons. Stato, Sez. VI, sentenza del 28 luglio 2016 n. 3426).

Ciò posto, ad integrazione del quadro sopra esposto, intervengono i principi basilari di trasparenza e imparzialità, ampiamente disattesi nel corso dell'intero procedimento elettorale.

Invero l'importanza di una corretta e puntuale verbalizzazione diviene fondamentale per la constatazione della corretta regolarità delle operazioni elettorali, atteso che la funzione del verbale è posta a garanzia di legittimità, trasparenza, regolarità e buon andamento delle operazioni medesime e, ovviamente, della genuinità delle risultanze finali.

I diversi profili di doglianza, precedentemente enunciati, connotano l'evidente violazione di tutte quelle operazioni puntualmente disciplinate dalla legge, dirette a garantire quella trasparenza, totalmente assente nel caso di specie.

Anche la più rilevante giurisprudenza amministrativa sul punto ha statuito che le operazioni elettorali e la verbalizzazione delle stesse sono *"operazioni tassative, che devono essere eseguite nell'ordine indicato dalla legge, dovendosene dare pedissequa ed adeguata contezza nel processo verbale, essendo mirate a garantire la legittimità, la trasparenza e la regolarità della votazione e dello scrutinio e, quindi, la genuinità del risultato finale"* (Cons. Stato, Sez. V, Sentenza n. 5284 del 15 dicembre 2016).

In conclusione, appare evidente che sia il Commissario Straordinario che i membri del seggio elettorale, da una parte abbiano gravemente omesso la completa e puntuale verbalizzazione delle operazioni elettorali e, dall'altra, abbiano posto in essere comportamenti contrari a qualsiasi principio di buona fede, integrità e trasparenza nel procedimento elettorale.

III.2) In via ulteriore, con specifico riferimento all'esercizio del voto per corrispondenza da parte dei singoli elettori, come pure specificato al punto 7 della parte in fatto, si evidenzia l'irregolarità del recapito effettuato presso l'Ordine Nazionale dei Biologi, in quanto risulta che lo stesso sia stato fatto a cura di società di trasporto private, mediante consegna "in blocco" di plichi la cui provenienza dal singolo elettore è assai dubbia.

Anche per tali ragioni era stata inoltrata l'istanza di accesso agli atti ingiustamente rigettata dall'ONB. La verifica delle buste raccomandate avrebbe infatti contribuito a confermare quanto affermato. A questo proposito si attende a breve la pronuncia di codesto Ecc.mo TAR in merito al correlato ricorso ex art. 116 relativo a detto accesso agli atti.

In effetti, qualora tale circostanza fosse confermata, non solo non sarebbe stata garantita la genuinità della spedizione, ma sarebbe ravvisabile anche una ulteriore violazione di legge (art. 3 del D.P.R. 169/2005) tale da inficiare le intere operazioni elettorali.

L'art. 3, comma 7, del D.P.R. 169/2005 (che regola le operazioni elettorali) dispone che: *"è ammessa la votazione mediante lettera raccomandata, ad eccezione che per l'elezione dei consigli provinciali. L'elettore richiede alla segreteria dell'ordine la scheda debitamente timbrata e, prima della chiusura della prima votazione, fa pervenire la scheda stessa, in una busta chiusa, sulla quale è apposta la firma del votante autenticata nei modi di legge, nonché la dichiarazione che la busta contiene la scheda di votazione, all'ordine, che la conserva sotto la responsabilità del presidente. Il presidente consegna le buste al presidente del seggio centrale alla chiusura della prima votazione. Ove sia raggiunto il quorum costitutivo, il presidente del seggio, verificata e fattane*

constatare l'integrità, apre la busta, ne estrae la scheda, senza aprirla, e la depone nell'urna...".

Dal confronto con la norma sopra riportata si rileva che l'Ente resistente non solo non ha considerato l'"anomalia" della ricezione in blocco delle schede elettorali (come se la gran parte degli elettori si fossero coordinati nell'inviare le schede l'ultimo giorno utile alla stessa ora), ma non ha affatto considerato il valore legale della "raccomandata" e l'importanza pubblicistica che essa assume nell'esercizio del voto per corrispondenza in netta differenza con un servizio di "posta privata".

In relazione al tipo di elezione di cui si tratta (riguardante il rinnovo di un organo amministrativo qual è il Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Biologi), è indubbia la rilevanza sotto un profilo squisitamente pubblicistico della formale raccomandata, che non può risolversi in un invio/ricezione di atti ufficiali (quali i voti per corrispondenza) in maniera superficiale oltreché illegittima.

In via generale non vi è, infatti, un divieto di inviare raccomandate mediante fornitori di servizi postali "privati" ma ciò non può valere per l'invio di atti ufficiali connotati da particolare rilevanza, quali sono nel caso di specie le schede elettorali. A questo proposito secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità sul punto, *"l'eventuale timbro datario apposto sul plico consegnato dal mittente non può valere a rendere certa la data di ricezione, trattandosi qui di una attività d'impresa resa da un soggetto privato, il cui personale dipendente non risulta munito di poteri pubblicistici di certificazione della data di ricezione della corrispondenza trattata."* (Cassazione civile, sez. I, 22.12.2016, Sentenza n. 26778).

Secondo tale ricostruzione l'utilizzo di un servizio postale "privato" per inviare schede elettorali, pervenute peraltro "in blocco" deve essere considerato un vizio tale da alterare l'esito della consultazione

elettorale e da **compromettere definitivamente l'affidabilità del risultato finale.**

Ragione per cui si chiede a codesto Ecc.mo Collegio la verifica sui voti validamente espressi ed un riconteggio dei medesimi, anche mediante ricorso ad opportuni mezzi istruttori.

Alla luce dei motivi su esposti - e con riserva di integrare le presenti argomentazioni all'esito del giudizio per l'accesso agli atti - si chiede che tutti i provvedimenti in questa sede impugnati vengano annullati poiché hanno minato in radice il corretto svolgimento delle elezioni e del procedimento elettorale, con conseguente grave ed irreparabile pregiudizio sia per i candidati sia per gli elettori, cui viene lesa il fondamentale principio democratico quale il diritto di elettorato **attivo e passivo.**

IV. ISTANZA CAUTELARE

Gli effetti dei provvedimenti in epigrafe impugnati si pongono sicuramente come fonte di un gravissimo pregiudizio per gli odierni ricorrenti e per l'intero elettorato costituito dai biologi che hanno votato su tutto il territorio nazionale, tale da far ravvisare la presenza dei presupposti per l'ottenimento di una misura cautelare, quantomeno ai sensi dell'art. 55, comma 10 c.p.a., da parte di codesto Ecc.mo Collegio.

Il *fumus boni iuris* emerge chiaramente dai motivi dedotti a fondamento del presente ricorso.

Il *periculum in mora* è ravvisabile nella circostanza che gli odierni ricorrenti hanno interesse immediato alla tutela giurisdizionale dei propri interessi legittimi, poiché è stato minato in radice il corretto svolgimento delle operazioni elettorali, nonché l'autenticità del risultato finale.

Inoltre il pregiudizio subendo si appalesa, peraltro, tanto più grave e irreparabile se si considera che il lasso temporale nel quale si è consumato l'inadempimento procedimentale del Consiglio Nazionale dei Biologi, ha consentito la proclamazione dei candidati, risultati eletti nonostante le molteplici illegittimità sopra denunciate.

A ciò si aggiunga che detto pregiudizio appare altresì evidente nella misura in cui i ricorrenti - come candidati per gli organi rappresentativi e come elettori - dotati di interesse autonomo, attuale e differenziato, a seguito dell'entrata in vigore della sopra citata novella legislativa di cui alla L. 3/2018, accedono agli strumenti di tutela tardivamente nonché subendo gli effetti pregiudizievoli di atti illegittimi che non sono ancora stati espunti dall'ordinamento.

* * *

Per questi motivi e per gli altri che ci si riserva di esporre nel corso del presente giudizio e con espressa riserva di articolare eventuali mezzi istruttori ed ulteriori istanze, difese ed eccezioni in termini, nonché eventuali motivi aggiunti

VOGLIA L'ECC.MO TAR

- in via preliminare, sussistendone i prescritti presupposti di cui all'art. 55, comma 10 c.p.a., concedere idonea misura cautelare che disponga la sollecita definizione del giudizio nel merito;

- in via istruttoria, ove ritenuto opportuno, disporre la verifica sui voti validamente espressi nonché un riconteggio degli stessi nel corso delle singole tornate elettorali, con conseguente correzione dei risultati;

- nel merito accogliere il presente ricorso e per l'effetto annullare in via diretta i provvedimenti impugnati, disponendo la riedizione delle operazioni elettorali, con una nuova convocazione e una nuova selezione dei componenti del seggio elettorale, in conformità alla

legge, provvedendo nel caso anche tramite la nomina di un commissario ad acta;

- in subordine, ove occorra, qualora venga ravvisata la permanenza nelle proprie funzioni del Consiglio Nazionale dei Biologi, accertare ai sensi dell'art. 31, comma 3, del cod. proc. amm., e dell'art. 117, comma 2, del cod. proc. amm. il silenzio inadempimento del CNB e per l'effetto provvedere ad intimare lo stesso affinché definisca il procedimento avviato dai ricorrenti in data 13 dicembre 2017, entro e non oltre il termine di 30 giorni dalla pubblicazione della sentenza che definisce il presente giudizio.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari di giudizio, comprese I.V.A. e C.P.A..

Si producono i seguenti documenti:

- doc. 1** Verbale del 14 novembre 2017, recante "Elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Biologi - Anno 2017", a cura del Presidente del seggio elettorale;
- doc. 2** Verbale del 14 novembre 2017, recante "Elezioni per il rinnovo del Consiglio Nazionale dei Biologi - Anno 2017", a cura del Presidente del seggio elettorale;
- doc. 3** Verbale di "chiusura delle votazioni" del 28 ottobre 2017, a cura del Presidente del seggio elettorale;
- doc. 4** Decreto del Ministro della Giustizia del 18 settembre 2017 che ha disposto il rinvio della data per le elezioni dei componenti del Consiglio dell'Ordine dei Biologi;
- doc. 5** Determina n. 34 prot. n. 33/17 del 19 settembre 2017 del Commissario Straordinario dell'Ordine nazionale dei Biologi;
- doc. 6** Determina n. 32 del 5 settembre 2017, del Commissario Straordinario, recante l'avviso di convocazione per le

elezioni del Consiglio dell'Ordine e del Consiglio Nazionale dei Biologi;

- doc. 7** Atto significazione e invito del 15.9.2017 - Gruppo "Biologi per la partecipazione";
- doc. 8** Determina n. 10/2017 contenente il "Regolamento per le prossime tornate elettorali";
- doc. 9** Documentazione fotografica prodotta il 3 ottobre 2017;
- doc. 10** Ricorso elettorale del 13 dicembre 2017, ex artt. 22 e ss. legge 369/1976;
- doc. 11** Nota del Commissario Straordinario del 26 settembre 2017;
- doc. 12** Videata certificata dal provider della "copia cache" della pagina internet del Gruppo Biologi per il rinnovamento;
- doc. 13** Avviso dell'Ordine degli Architetti di Torino.

Ai sensi dell'art. 13, comma 6, lett. a) del D.P.R. n. 115/2002 e ss.mm.ii. si dichiara che il valore della presente controversia è indeterminato o indeterminabile ed è pertanto previsto un contributo unificato nella misura di Euro 650,00.

Roma, 16 marzo 2018

Prof. Avv. Pietro Anello

Avv. Marcello Macaluso

(atto firmato digitalmente)