



**ORDINE DEI MEDICI CHIRURGI E DEGLI ODONTOIATRI
DELLA PROVINCIA DI FERRARA**

44121 - Piazza Sacrati 11 - Tel. 0532/202247 - Fax 247134

www.ordinemedicife.it e-mail: info@ordinemedicife.it
segreteria.fe@pec.omceo.it presidente.fe@pec.omceo.it



Il Presidente

Ferrara, data del protocollo

Presidenza FNOMCeO

Sigg. Presidenti OMCeO d'Italia

LL Mail

Ordine dei Medici chirurghi e Odontoiatri di Ferrara	
0005140	
DATA PROTOCOLLO 27-11-2020	U

Prot.n.

Oggetto: Tar Emilia-Romagna ed elezioni ordinistiche

invia sentenza.

In relazione all'oggetto, per opportuna conoscenza, si

Cordialità.

Bruno Di Lascio





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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 649 del 2020, proposto da Enrico Bellotti, rappresentato e difeso dall'avv.to Alberto Bova, con domicilio digitale corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi, e domicilio fisico *ex lege* presso la Segreteria del T.A.R. in Bologna, Via D'Azeglio n. 54;

contro

Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri di Ferrara, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv.to Antonio Carullo, con domicilio digitale corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi, e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Bologna, Strada Maggiore n. 47;

nei confronti

Agostino Panajia, non costituitosi in giudizio;

per l'annullamento

- DELL'ATTO DEL PRESIDENTE DELL'ORDINE DEI MEDICI CHIRURGHI E DEGLI ODONTOIATRI DELLA PROVINCIA DI FERRARA IN DATA 9/10/2020, RECANTE IL DINIEGO DI ACCETTAZIONE DELLA

CANDIDATURA DELLA LISTA “RINNOVAMENTO MEDICO” E DELLA CANDIDATURA SINGOLA DEL RICORRENTE;

- DELLA PUBBLICAZIONE DELLE LISTE E DELLE SINGOLE CANDIDATURE SUL SITO ISTITUZIONALE, NELLA PARTE IN CUI NON INCLUDE LA LISTA SUDETTA E IL RICORRENTE QUALE CANDIDATO SINGOLO.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri di Ferrara;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2020 il dott. Stefano Tenca e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 25 del D.L. 137/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Rilevato:

- che la sentenza in forma semplificata viene pronunciata ai sensi dell'art. 25 comma 2 del D.L. 137/2020, ai sensi del quale – nel periodo di emergenza epidemiologica (per le udienze pubbliche e le camere di consiglio che si svolgono tra il 9/11/2020 e il 31/1/2021) – *“salvo quanto previsto dal comma 1, gli affari in trattazione passano in decisione, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, ferma restando la possibilità di definizione del giudizio ai sensi dell'articolo 60 del codice del processo amministrativo, omissis ogni avviso”*;

- che, con avviso pubblicato il 25/9/2020 sul sito dell'Ordine dei Medici Chirurghi (e trasmesso a mezzo *pec* e posta prioritaria agli iscritti) sono state convocate le assemblee elettorali per il rinnovo dei componenti del Consiglio Direttivo dell'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della Provincia di Ferrara, per il quadriennio 2021-2024;

- che le candidature dovevano essere presentate entro le ore 12:00 del giorno 7/10/2020;
- che il ricorrente, unitamente a un collega, si è recato presso la sede dell'Ordine la mattina del 7/10/2020 per depositare la lista – composta da 15 candidati – denominata “Rinnovamento Medico”, con le relative sottoscrizioni e i documenti di identità;
- che la lista è stata esclusa per vizio formale, in quanto carente delle autenticazioni effettuate dal Presidente o da un suo delegato;
- che la successiva trasmissione della lista a mezzo *pec*, alle ore 12:53 del medesimo giorno, è stata ritenuta tardiva;

Atteso:

- che con decreto monocratico n. 386 del 16/10/2020 la lista “Rinnovamento Medico” è stata ammessa con riserva alla competizione elettorale;
- che, con successivo decreto monocratico n. 404 del 22/10/2020 l'istanza di revoca della misura cautelare, proveniente da controparte, è stata rigettata;
- che le elezioni hanno trovato svolgimento il 24-26 ottobre scorsi, e la lista “Rinnovamento Medico” non ha ottenuto alcun seggio;

Considerato:

- che le disposizioni di riferimento (oltre al T.U. 445/2000) sono nella fattispecie il Decreto del Ministero della Salute del 15/3/2018 – che regola le procedure elettorali per il rinnovo degli organi delle professioni sanitarie – e la comunicazione 31/7/2020 n. 149 della Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri (all. 10 fascicolo digitale ricorrente);
- che, sulla base della suddetta comunicazione, l'esponente afferma che la candidatura tramite lista può essere presentata da uno dei componenti che raccoglie le volontà degli altri, previa specifica sottoscrizione di adesione di questi ultimi corredata dalla fotocopia di un documento di identità;
- che, pertanto, un delegato della lista potrebbe raccogliere le altrui adesioni (unitamente alla copia del documento di identità) per consegnarle al Presidente o al

suo delegato che provvederà ad autenticarle;

- che, inoltre, l'esponente invoca il decreto ministeriale 15/3/2018, il quale all'art. 2 prevede la presentazione delle liste attraverso *pec*;
- che, nello specifico, sarebbe applicabile l'art. 38 del D.P.R. 445/2000 relativo alle istanze e alle dichiarazioni da presentare alla pubblica amministrazione o agli esercenti di pubblici servizi, le quali possono essere inviate anche per *fax* e in via telematica (comma 1) unitamente al documento di identità del sottoscrittore (comma 3);
- che il citato articolo richiama l'art. 65 del D. Lgs. 82/2005, il quale ribadisce la validità di istanze e dichiarazioni presentate in via telematica, qualora siano sottoscritte e accompagnate dalla copia del documento di identità;
- che dette disposizioni sarebbero applicabili all'Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri, qualificato come Ente pubblico non economico;
- che, infine, la rigorosa modalità di cui all'art. 21 comma 2 del D.P.R. 445/2000 non sarebbe prevista dal D.M. 15/3/2018 né dalla comunicazione 31/7/2020, e neppure dalla giurisprudenza amministrativa;
- che, in aggiunta, il ricorrente invoca i principi di *favor participationis* e di proporzionalità, nonché l'esigenza di semplificazione degli oneri procedurali nell'attuale contesto epidemiologico;

Evidenziato:

- che il D.M. 15/3/2018 non risulta ritualmente gravato, e la circostanza refluisce sull'eccezione di incompetenza territoriale a favore del T.A.R. Lazio, che deve essere rigettata;
- che si può soprassedere sull'ulteriore eccezione di inammissibilità del gravame, il quale è infondato nel merito;
- che il Decreto del Ministero della Salute del 15/3/2018 (in alcun modo contestato), dopo aver statuito al comma 1 che gli iscritti all'albo possono presentarsi singolarmente o nell'ambito di una lista, stabilisce al comma successivo

che *“Le liste di candidati, nonché le singole candidature devono essere sottoscritte da un numero di firme almeno pari al numero dei componenti dell’organo da eleggere e devono essere denominate. Le firme devono essere autenticate dal Presidente o da un suo delegato”*;

- che il comma 3 precisa che la candidatura singola o le liste devono essere presentate *“entro dieci giorni prima della data di svolgimento delle votazioni mediante posta elettronica certificata o a mano presso la sede dell’Ordine”*;

- che il tenore testuale della norma è assolutamente chiaro nell’imporre la formalità dell’autentica per le firme dei sottoscrittori, la quale dev’essere eseguita *“in presenza”*;

- che la modalità è descritta dall’art. 21 comma 2 (seconda parte) del DPR 445/2000, per cui *“... l'autenticazione è redatta di seguito alla sottoscrizione e il pubblico ufficiale, che autentica, attesta che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza, previo accertamento dell'identità del dichiarante, indicando le modalità di identificazione, la data ed il luogo di autenticazione, il proprio nome, cognome e la qualifica rivestita, nonché apponendo la propria firma e il timbro dell'ufficio”*;

- che la funzione essenziale dell’autenticazione del pubblico ufficiale è proprio quella di attestare che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza;

- che, anche ai sensi dell’art. 2703 comma 2 del c.c. l’autenticazione della sottoscrizione *“consiste nell’attestazione da parte del pubblico ufficiale che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza. Il pubblico ufficiale deve previamente accertare l’identità della persona che sottoscrive”*;

- che *“le invalidità che inficiano il procedimento di autenticazione delle firme dei cittadini che accettano la candidatura o che presentano come delegati le liste, non assumono un rilievo meramente formale poiché le minute regole da esse presidiate mirano a garantire la genuinità delle sottoscrizioni, impedendo abusi e contraffazioni, con la conseguenza che l'autenticazione, seppur distinta sul piano materiale dalla sottoscrizione, rappresenta un elemento essenziale - non integrabile aliunde - della presentazione della lista o delle candidature”* (Consiglio

- di Stato, sez. III – 25/5/2017 n. 2469; C.G.A. Sicilia – 12/5/2014 n. 263);
- che la giurisprudenza (cfr. T.A.R. Lazio Latina – 1/9/2020 n. 329) ha anche affermato che “... *l'identificazione del sottoscrittore, anche mediante la procedura semplificata dell'art. 38, comma 3, d.P.R. n. 445 cit., è un elemento essenziale dell'autenticazione, senza il quale essa non può assolvere la sua funzione certificativa (Cons. Stato, sez. III, 9 maggio 2019 n. 3019; in termini v. anche Cons. Stato, sez. III, 27 agosto 2020 n. 5261) ... che, pertanto, la mancata indicazione della modalità attraverso la quale si è proceduto all'identificazione del sottoscrittore inficia irrimediabilmente la validità dell'autenticazione per il difetto di un elemento essenziale e di una forma c.d. sostanziale, che è costitutiva della fattispecie quale delineata dal legislatore (Cons. Stato, sez. III, 9 maggio 2019 n. 3019; conf. Cons. Stato, sez. III, 27 agosto 2020 n. 5261)”;*
 - che la sentenza appena evocata è stata confermata in appello dal Consiglio di Stato, sez. III – 7/9/2020 n. 5401, ad avviso del quale le modalità di identificazione dei sottoscrittori costituiscono “... *elemento essenziale senza il quale non si può avere legale certezza circa l'identità del sottoscrittore, condizione quest'ultima particolarmente rilevante e significativa ove si considerino le esigenze di fede pubblica che devono contraddistinguere la competizione elettorale”;*
 - che è stato precisato che “*In caso di mancata trascrizione degli estremi del documento identificativo la certezza sull'identità della persona che sottoscrive può essere ottenuta mediante conoscenza diretta del candidato accettante, che è implicita nella dichiarazione di verità e autenticità della firma apposta in sua presenza (cfr. Consiglio di Stato Sez. III 7 maggio 2019 n. 2941)”* (T.A.R. Abruzzo l’Aquila – 28/8/2020 n. 297);

Tenuto conto:

- che la comunicazione 31/7/2020 n. 149 della Federazione Nazionale dell’Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri si uniforma al dettato del D.M.;
- che, a pag. 6, precisa infatti che “*Ai fini della validità della singola candidatura*

e/o della lista è necessario che le stesse siano sottoscritte da un numero di firme, autenticate dal Presidente o da un suo delegato (che deve essere un componente del Consiglio Direttivo), almeno pari al numero dei componenti dell'organo da eleggere ...”;

- che in questo senso si è espresso l'Ordine dei Medici nazionale in sede di risposta a un puntuale quesito formulato (cfr. doc. 5 resistente – prima interrogazione dell'argomento “Liste”);

- che non giova al ricorrente la previsione, nella comunicazione di cui sopra (pag. 6, secondo paragrafo), della possibilità di presentare la lista *“da uno dei componenti della lista stessa che raccoglie le volontà degli altri candidati, prevista specifica sottoscrizione di adesione di questi ultimi, corredata dalla fotocopia della carta di identità”;*

- che, infatti, l'apposizione delle “firme autenticate” sulla lista o sulla candidatura singola – provenienti da iscritti all'albo dell'Ordine anche diversi dai candidati – costituisce un adempimento ulteriore e separato, regolato nel successivo terzo paragrafo;

Rilevato:

- che non poteva essere presa in considerazione la *pec* pervenuta tardivamente rispetto al termine perentorio di presentazione, fissato nelle ore 12:00 del 7/10/2020 (peraltro le firme non risultavano autenticate);

- che, quanto all'invocato principio del *favor participationis*, la difesa dell'Ordine ha puntualizzato che in data 25/9/2020 l'avviso di convocazione delle Assemblee elettorali è stato trasmesso a mezzo *pec* a tutti gli aventi diritto (doc. 3), e contestualmente è avvenuta la pubblicazione sul sito dell'Ordine dei Medici di Ferrara e sul portale FNOMCeO;

- che, in concreto, risultano assicurati un'adeguata pubblicità e un tempo congruo per l'organizzazione delle liste e delle candidature;

Ritenuto:

- che, in definitiva, la pretesa avanzata in giudizio è infondata, anche a prescindere

dall'ulteriore questione del raggiungimento del numero minimo di 15 candidati;
- che le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando respinge il ricorso in epigrafe.

Condanna parte ricorrente a corrispondere all'Ordine dei Medici resistente la somma di 2.000 € a titolo di compenso per la difesa tecnica, oltre a oneri di legge.

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

La presente sentenza è depositata in forma telematica, e la Segreteria del Tribunale provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in video-conferenza, con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Mozzarelli, Presidente

Maria Ada Russo, Consigliere

Stefano Tenca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Stefano Tenca

IL PRESIDENTE
Giancarlo Mozzarelli

IL SEGRETARIO