



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 il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 125 del 2020, proposto da Vito Mocella, Patricia Iozzo, Roberto Zamboni, Rosario Falcone, rappresentati e difesi dall'avv. Marco Tiberii, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Consiglio Nazionale delle Ricerche Cnr, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca,

in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Nicola Fantini, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Americo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Cosseria 2;

Simonetta Grilli, Emanuela Motta non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- 1) del Decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 14.11.2019, di nomina del Dott. Nicola Fantini quale «componente del Consiglio di Amministrazione del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), in qualità di eletto del personale del CNR tra ricercatori e tecnologi del CNR di ruolo»;
- 2) dell'atto del Presidente del Consiglio Nazionale delle Ricerche del 31.10.2019, recante «Approvazione degli atti della Commissione elettorale costituita per lo svolgimento delle consultazioni telematiche ai fini dell'elezione del componente del Consiglio di Amministrazione, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, dello Statuto»;
- 3) di tutti i Verbali redatti dalla Commissione elettorale, nominata con Decreto del Presidente del CdA del Consiglio Nazionale delle Ricerche in data 9.08.2019, in particolare dei verbali: a) n. 1 del 6.09.2019; b) n. 2 del 25.09.2019; c) n. 3 del 16.10.2019; d) n. 4 del 29.10.2019;
- 4) ove occorra, in parte qua, del Regolamento di organizzazione e funzionamento del Consiglio Nazionale delle Ricerche (ROF) adottato dal Presidente del Consiglio Nazionale delle Ricerche in data 18.2.2019 n. 14;
- 5) ove occorra, in parte qua, della Delibera del Consiglio d'Amministrazione del CNR n. 161 del 17.6.2019, compreso l'Allegato n. 1 recante Regolamento per l'elezione della componente elettiva del Consiglio di Amministrazione;
- 6) ove occorra, in parte qua, del Decreto del Presidente del Consiglio Nazionale delle Ricerche del CNR del 9.8.2019, di avvio delle consultazioni e di nomina della Commissione elettorale e del Gruppo di lavoro tecnico/infomatico;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Nicola Fantini, del Consiglio Nazionale Ricerche e del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2020 il dott. Ugo De

Carlo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti, tutti ricercatori in servizio presso il CNR, hanno impugnato gli atti relativi alla procedura elettorale per la designazione di un componente del Consiglio di Amministrazione del Consiglio Nazionale delle Ricerche), in qualità di eletto tra ricercatori e tecnologi di ruolo ed alla designazione dell'eletto.

La procedura elettorale prevedeva la presentazione delle candidature e la votazione. L'art. 23, comma 1, del Regolamento di organizzazione e funzionamento del Consiglio Nazionale delle Ricerche dispone che: il membro del consiglio di amministrazione eletto dal personale CNR tra ricercatori e tecnologi venga eletto se ottiene almeno il 40 per cento dei voti. Se nessun candidato ottiene il 40 per cento dei voti si procede al ballottaggio dei due candidati che hanno ricevuto il maggior numero dei voti.

Dopo la prima votazione nessuno dei candidati ha ottenuto la percentuale richiesta e si è proceduto al ballottaggio che ha visto prevalere il controinteressato.

In data 30.10.2019, il ricorrente Mocella richiedeva l'accesso agli atti per prendere visione dei verbali della Commissione elettorale, nonché copia integrale in formato informatico dei files di log delle sessioni di autenticazioni relative alle procedure di votazione del 16 e del 29 ottobre, contenenti le informazioni relative alle procedure informatiche di identificazione dei votanti ovvero: identificativo del votante, IP address da cui è avvenuta l'autenticazione, ora della stessa che l'amministrazione non forniva ritenendo si trattasse di dati coperti dalla disciplina sulla privacy, concedendo successivamente le informazioni anonimizzate.

Il primo motivo denuncia la violazione degli artt. 2, comma 2, e 3, comma 3, del Regolamento Elettorale di cui alla delibera del presidente del CNR 161/2019 e dell'art. 7, co. 1, dello Statuto emanato con provvedimento 93/2018.

La prima censura riguarda il fatto che presupposto per la candidatura è il possesso di alta qualificazione tecnico-scientifica nel campo della ricerca e di comprovata esperienza gestionale di enti o istituzioni pubbliche o private, requisito indicato sia dal Regolamento Elettorale che dallo Statuto.

Il controinteressato eletto, non era in possesso di tali requisiti.

Infatti, dal CV del candidato, risulta del tutto assente la qualificazione tecnico-scientifica, in quanto egli non lavora nell'ambito della ricerca scientifica ma in strutture amministrative del CNR.

Peraltro attraverso l'analisi delle banche dati dei principali database scientifici, non risulta alcuna pubblicazione di carattere scientifico, né risultano produzioni di brevetti a nome del candidato.

Inoltre, non risulta che sia mai stato responsabile di eventi scientifici, quale organizzatore o Chairman di convegni scientifici, né che abbia collaborato in qualità di editore o di revisore di alcuna rivista scientifica.

Dal momento che il CNR non ha valutato il possesso dei requisiti in oggetto, esso viene sostanzialmente autocertificato, in modo illegittimo poiché per i requisiti che richiedono una valutazione discrezionale, tale forma di attestazione costituisce una sorta di autovalutazione.

Il regolamento prevedeva che il proprio programma di mandato fosse contenuto in un documento di massimo 5000 caratteri, mentre quello del vincitore presentava 7226 caratteri.

Tale circostanza ha comportato, in capo al controinteressato, un vantaggio, ingiusto, nei confronti degli altri candidati, avendo avuto maggiore libertà e spazio d'informazione nella presentazione del proprio programma elettorale con conseguente disparità di trattamento.

Il secondo motivo contesta violazione dell'art. 4 del regolamento elettorale e del decreto di nomina della commissione elettorale del Presidente del CNR del 9.08.2019.

La commissione elettorale avrebbe dovuto compiere una completa istruttoria sulla

corretta presentazione delle candidature da cui sarebbe emersa la mancanza del requisito indicato nel primo motivo di ricorso da parte del controinteressato.

La Commissione, alla luce del Regolamento elettorale, avrebbe dovuto verbalizzare tutte le operazioni mentre si è limitata ad attestare la completa e corretta presentazione delle domande di candidatura in conformità a quanto previsto dall'art. 3 del Regolamento.

Il mancato possesso del requisito dell'alta qualificazione scientifica e gestionale, oggetto di autocertificazione, doveva essere controllato anche successivamente in sede di approvazione degli della procedura elettorale e di nomina del vincitore cosa che non è avvenuta.

Il terzo motivo eccepisce che le votazioni sono state svolte in violazione dei principi costituzionali inderogabili di univocità, personalità e segretezza in materia elettorale, applicabili analogicamente al caso di specie, il rispetto dei quali impone l'identificazione del soggetto legittimato al voto.

La normativa di settore prescrive, infatti, che sono ammessi a votare solo gli elettori di cui viene riconosciuta l'identità personale mediante carta d'identità o altro documento di identificazione munito di fotografia sia per le elezioni politiche che amministrative.

Allo stesso modo, l'art. 12 DPR 299/2000, prescrive che «per tutte le consultazioni» è necessaria l'identificazione personale dell'elettore, principio affermato anche in sede sovranazionale mediante il par. II, n. 7, della Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec(2017)5 del 14.6.2017, di definizione delle linee guida da seguirsi nell'ambito dell'e-voting, secondo il quale deve essere: assicurata l'identificazione univoca degli elettori in modo che possano essere inconfondibilmente distinti dalle altre persone.

Gli atti impugnati non hanno offerto alcuna garanzia di attendibilità ed autenticità del voto, poiché è stato consentito il voto attraverso l'uso di una piattaforma elettronica non certificata, mediante qualsiasi postazione PC ovvero da remoto,

senza la costituzione di un seggio alla presenza della Commissione elettorale, che consentisse l'identificazione dei votanti, poiché è stato sufficiente il semplice inserimento delle credenziali personali utilizzate ordinariamente dai dipendenti dell'ente per l'accesso alla posta elettronica.

Tali carenze risultano ancor più gravi ove si consideri anche il mancato invio dell'email di "ritorno" all'elettore, attestante la conferma dell'avvenuta votazione, circostanza che si pone in aperto contrasto con la prassi consolidata seguita nelle precedenti elezioni telematiche tenute dal CNR nel 2011, 2015 e nel maggio 2019.

L'illegittimità della procedura è confermata dai dati emersi mediante l'accesso agli atti attraverso i file log e gli indirizzi IP collegati, che hanno consentito di appurare che 59 voti della tornata del 29 ottobre sono partiti da un unico IP (IP92) e che ben 1080 voti sono pervenuti soltanto da 78 IP.

L'art. 1, comma 1, lett. g) d.lgs. 109/2008 prescrive che l'indirizzo di protocollo internet (IP) deve essere univocamente assegnato, in quanto: «consente l'identificazione diretta dell'abbonato o utente che effettua comunicazioni sulla rete pubblica».

La presenza di molteplici voti provenienti dallo stesso indirizzo IP, dunque, non soltanto viola le norme sulle comunicazioni elettroniche suindicate, ma dimostra anche l'illegittimità della procedura, poiché l'imputabilità di una massa notevole di voti ad uno stesso utente, che effettua la comunicazione sulla rete pubblica, si pone in palese contrasto con i principi di unicità, autenticità e genuinità del voto.

Sarebbe stato obbligatorio costituire un seggio alla presenza della commissione per consentire il controllo e la vigilanza sulle consultazioni ovvero sulle operazioni di voto, nonché con riferimento alla previa identificazione dei votanti.

Il CINECA, nelle linee Guida per il sistema delle votazioni telematiche, prevede che l'accertamento dell'identità degli elettori: avviene a cura della commissione di seggio, che si avvale dei normali documenti di riconoscimento muniti di foto. All'elettore identificato viene consegnato il certificato elettorale personale sigillato, col quale può accedere alla postazione di voto. Il certificato vale esclusivamente

per il turno di voto per il quale viene emesso.

Dagli atti ottenuti in sede di accesso si è appreso che un rappresentante del Gruppo tecnico/informatico è stato ascoltato dalla Commissione per avere alcuni chiarimenti circa i tempi, le modalità e grado di riservatezza della procedura informatica di votazione ma non si conoscono le risposte fornite.

Il quarto motivo lamenta la violazione principi di imparzialità e buon andamento e l'eccesso di potere per arbitrarietà, illogicità e ingiustizia manifesta.

Le scelte operate dalla p.a. non hanno garantito in alcun modo le regole fondamentali che devono garantire i principi di univocità, personalità, segretezza, nonché di autenticità, sicurezza ed affidabilità delle procedure di voto.

Tuttavia, le concrete modalità di espletamento del voto dimostrano che le scelte organizzative dell'ente, contenute in tutti gli atti impugnati, hanno violato tutti i principi suindicati, nonché i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità.

Il Decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di nomina del controinteressato quale «componente del Consiglio di Amministrazione del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), in qualità di eletto del personale del CNR tra ricercatori e tecnologi del CNR di ruolo», nonché l'atto del Presidente del Consiglio Nazionale delle Ricerche del 31.10.2019, recante «Approvazione degli atti della Commissione elettorale costituita per lo svolgimento delle consultazioni telematiche ai fini dell'elezione del componente del Consiglio di Amministrazione, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, dello Statuto», sono impugnati a titolo di illegittimità derivata.

Si costituiva in giudizio il CNR che eccepiva preliminarmente la carenza di legittimazione passiva della Commissione Elettorale, la tardività delle censure relative all'inammissibilità della candidatura del controinteressato poiché in relazione ad esse gli atti della procedura erano immediatamente impugnabili senza attendere l'esito della stessa; per le stesse ragioni inammissibilità delle censure

relative all'illegittimità della procedura elettorale per mancato utilizzo di piattaforma certificata e le contestazioni sul mancato invio della e-mail di conferma del voto.

Nel merito concludeva per il rigetto così come il controinteressato.

DIRITTO

Il difetto di legittimazione passiva della Commissione Elettorale è evidente trattandosi di un organo del CNR privo di autonoma personalità; peraltro l'evocazione in giudizio di organi interni o di uffici periferici di Ministeri è un'abitudine di sapore tuzioristico che molti avvocati hanno per timore di incorrere in qualche inammissibilità, ma che ha come unica conseguenza quella di appesantire l'intestazione della sentenza quanto ai resistenti.

Le eccezioni ulteriori di inammissibilità di alcune delle censure proposte può essere pretermessa perché il ricorso è infondato.

La candidatura del controinteressato non è illegittima in quanto lo Statuto del CNR prevede che un componente del Consiglio di Amministrazione sia eletto dal personale del CNR tra ricercatori e tecnologi del CNR di ruolo.

Il controinteressato è dipendente di ruolo del Consiglio Nazionale delle Ricerche, risulta inquadrato a far data dal 1 febbraio 2010 nel profilo di I Tecnologo, II livello.

I ricorrenti hanno interpretato il requisito dell'alta qualificazione in modo riduttivo in quanto hanno sottolineato la necessità della presenza di elementi del curriculum che possono essere posseduti solo dai ricercatori. Ma l'elettorato passivo spetta anche ai tecnologi per i quali si potrà fare riferimento anche alla qualifica di inquadramento nel CNR; peraltro è riduttivo affermare che il controinteressato lavori in strutture amministrative poiché la struttura di valorizzazione della ricerca in cui è inserito si occupa anche di tematiche relative ai brevetti e al migliore utilizzo economico della ricerca scientifica.

Il profilo professionale di Primo tecnologo comporta "*capacità di svolgere*

autonomamente funzioni di progettazione, di elaborazione e di gestione correlate alle attività tecnologiche e/o professionali e/o di coordinare a tali fini competenze tecniche, anche in settori in cui è richiesto l'espletamento di attività professionali" e che per il profilo è richiesto, oltre al possesso del diploma di laurea, un'esperienza professionale di almeno 8 anni.

Inoltre, per concludere sulla prima parte del primo motivo, laddove un requisito di ammissione all'elettorato passivo non sia in modo vincolato stabilito dalla norma ma richieda una ponderazione della Commissione Elettorale siamo in presenza di ordinario esercizio di discrezionalità amministrativa che può essere censurata solamente laddove emerga una delle figure sintomatiche dell'eccesso di potere non ravvisabile nel caso di specie.

La seconda censura si sofferma sull'eccessiva lunghezza del programma elettorale del controinteressato che ha superato il numero di caratteri che era stato indicato dal regolamento elettorale.

Si tratta di un'indicazione di massima che non era sanzionata in alcun modo poiché l'aggettivo obbligatorio, presente nell'art. 3, comma 3, del Regolamento, deve intendersi riferito al programma di mandato. Si tratta di un'interpretazione ragionevole perché nella logica elettorale è ovvio che un candidato debba presentare un programma per offrire ai colleghi votanti un'occasione per valutare la bontà delle ragioni per cui si è candidato. La lunghezza dello stesso è un'indicazione di massima per evitare che si producano documenti eccessivamente lunghi che scoraggino la lettura e che non consentano di cogliere in sintesi le proposte di cui il candidato si farà promotore nell'organo cui parteciperà se eletto. Peraltro la maggiore lunghezza rispetto ai 5000 caratteri non necessariamente è un vantaggio perché la bontà di un programma non si ricava dal numero di caratteri, ma dalla qualità delle proposte che ben possono essere espresse con la lunghezza suggerita dal Regolamento.

In ogni caso lo sfioramento della lunghezza indicata non è sanzionata in alcun modo nel regolamento.

Le censure del secondo motivo può ritenersi già trattate in occasione dell'esame del motivo precedente.

Il terzo ed il quarto motivo si soffermano sulle ritenute irregolarità dello svolgimento del procedimento elettorale.

Il fulcro delle censure si fonda sull'estensione analogica della normativa prevista per le elezioni politiche ed amministrative alla procedura elettorale in esame che si è svolta attraverso un voto espresso elettronicamente mediante l'utilizzo degli elementi identificativi nel sistema informatico del CNR.

Il confronto non è appropriato perché l'elezione contestata è l'elezione mediante procedura telematica di un membro di un organo di un Ente Pubblico di ricerca eleggibile esclusivamente da e tra dipendenti di ruolo dell'Ente stesso.

L'aspetto essenziale di una procedura elettorale è l'identificazione del votante che in una procedura di e-voting si ottiene attraverso l'utilizzo di uno username e di una password tramite un qualsiasi dispositivo elettronico che garantisca la connessione a internet in qualsiasi luogo si trovi fisicamente il soggetto votante.

Le credenziali sono personali, riservate dovendosi cambiare la password ogni semestre e associate ad un soggetto esattamente identificato.

D'altronde il CNR è un ente nazionale con sedi in tutte le regioni d'Italia ed i suoi dipendenti che costituiscono l'elettorato attivo nel caso in esame dislocati su tutto il territorio italiano ed anche all'estero.

Il mancato invio di una mail di conferma all'indirizzo istituzionale del dipendente a conferma del voto effettuato, innovando rispetto al passato, è dipesa dalla volontà di garantire la segretezza del voto o dell'astensione dallo stesso che la ricezione di una mail avrebbe potuto facilmente compromettere, come peraltro suggerito in via generale dal Garante per la privacy.

Il sistema registrava l'effettuazione del voto, con relativa data, ora e indirizzo IP e, in maniera completamente disgiunta, l'espressione di voto criptata per renderla segreta e anonima, ed impediva qualsiasi ulteriore tentativo di voto.

La mancata certificazione del sistema utilizzato per lo svolgimento delle votazioni sistema utilizzato dal CNR, non mutato dal 2015, dipende dal fatto che il processo di certificazione è costoso e molto impegnativo per una pubblica amministrazione.

La circostanza che da un medesimo indirizzo IP siano stati inviati numerosi voti non comporta nessuna conseguenza relativa alla segretezza del voto.

Il rigetto del ricorso comporta la condanna al pagamento delle spese processuali come liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, previa estromissione della Commissione Elettorale, lo rigetta.

Condanna i ricorrenti in solido tra loro a rifondere le spese di giudizio che liquida in € 2.000 oltre accessori nei confronti di ciascuna delle parti costituite con attribuzione delle spese liquidate al controinteressato al suo difensore in qualità di antistatario.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Ugo De Carlo, Consigliere, Estensore

Claudio Vallorani, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Ugo De Carlo

IL PRESIDENTE

Giuseppe Daniele

IL SEGRETARIO