



Tribunale di Piacenza

- Sezione civile –

Il Giudice, Stefano Aldo Tiberti, sciogliendo la riserva formulata all'udienza del 09/12/2020;
Visto il decreto emesso *inaudita altera parte* in data 30/11/2020;
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Sul ricorso ex art. 700 c.p.c. presentato

DA

ASSOCIAZIONE PROPRIETARI DI CASA - CONFEDILIZIA DI PIACENZA e

da **XXXXX XXXXXX**;

con gli avvocati ANGIOLINI VITTORIO, GOMITONI GIULIO TOMMASO e FERRARI;

RICORRENTE

CONTRO

CONSORZIO DI BONIFICA DI PIACENZA

con l'avv. MICHELE DE FINA

RESISTENTE

CON L'INTERVENTO DI

SINDACATO PROVINCIALE DELLA PROPRIETA' FONDIARIA, con l'avv.

CASTELLAZZI PAOLA;

XXXXX XXXXX, **XXXXX XXXXX** e **XXXXXX XXXXX**, con l'avv. ANTONIO
CARULLO;

PREMESSO CHE

- **i ricorrenti** – un consorzio e un'associazione a tutela degli interessi dei proprietari di immobili - hanno agito in giudizio lamentando la illegittimità, per contrarietà allo Statuto¹

¹ Lo Statuto del Consorzio¹, approvato con Delibera della Giunta della Regione Emilia Romagna n. 1385 del 20/09/2010, prevede all'art 18, disciplinante le operazioni di voto, che "*con specifico regolamento consortile approvato dalla Regione, da adottare entro due anni dall'entrata in vigore del presente Statuto, sono disciplinate le modalità di esercizio del diritto di voto in forma telematica e le operazioni relative alle verifiche e allo scrutinio dei voti così espressi. L'esercizio del voto in forma telematica deve garantire l'unicità del voto, la sicurezza della provenienza, le segretezza e la non modificabilità dello stesso*";



ed alla normativa regionale, delle delibere assunte² dal Consorzio di Bonifica di Piacenza con cui viene negato agli aventi diritto la possibilità di esercitare il voto con modalità telematiche (da remoto) nelle imminenti elezioni indette per i giorni 13 e 14 dicembre 2020, anche alla luce dell'attuale emergenza sanitaria in atto, del quadro normativo collegato all'emergenza epidemiologica, nonché della sostanziale inottemperanza alla previsione statutaria, protrattasi per numerosi anni; deducono inoltre l'erroneità ed illegittimità dei criteri adottati per l'assegnazione dei singoli votanti ad una sezione; hanno chiesto, conseguentemente, l'emissione di un provvedimento d'urgenza che ordini al Consorzio di permettere l'esercizio in forma telematica del diritto di voto e partecipazione all'assemblea nonché di riformare le sezioni elettorali per le prossime elezioni; quanto al profilo della strumentalità del giudizio cautelare, preannunciano un giudizio di merito volto ad ottenere l'accertamento, in via generale, del diritto dei consorziati di votare mediante modalità telematiche e in particolare la condanna del Consorzio a riconvocare l'assemblea dei votanti per le prossime elezioni previa previsione delle opportune modalità telematiche di partecipazione/voto telematiche ed adozione di una nuova disciplina di formazione delle sezioni elettorali;

- E' intervenuto nel procedimento il **SINDACATO PROVINCIALE DELLA PROPRIETA' FONDIARIA**, deducendo il diritto dei propri aderenti a partecipare alle elezioni in condizione di piena sicurezza mediante il voto telematico da remoto, chiedendo l'accoglimento del ricorso;
- Si è costituito il **resistente CONSORZIO DI BONIFICA**, chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato in fatto ed in diritto, deducendo, in sintesi: 1) la sussistenza di un giudicato tra le parti per effetto delle pronunce del G.A. (TAR Parma n. 285/2016 e CdS n. 724/2018) a seguito di una controversia sostanzialmente identica sorta in relazione alle elezioni consortili del 13 e 14 dicembre 2015; 2) la definitività delle delibere adottate dal consorzio e la loro mancata impugnazione; 3) la fondatezza nel merito dell'esclusione delle modalità di voto telematico online, basata sul dato oggettivo, confermato dalla Regione Emilia Romagna (soggetto cui lo Statuto riserva l'approvazione del regolamento

² Con delibera n. 9 del 21/09/2020 il Cda del Consorzio di Bonifica di Piacenza ha indetto le elezioni per il rinnovo componenti del Consiglio di Amministrazione convocando l'Assemblea dei consorziati per domenica 13 dicembre per lunedì 14 dicembre 2020, con svolgimento delle operazioni di voto nei medesimi giorni; Con delibera n. 10 del 21/09/2020 il Cda ha approvato le disposizioni relative all'esercizio del diritto di voto ed ha deliberato di non dar corso alla predisposizione di regole per assicurare il voto telematico da remoto (c.d. "non presidiato" o anche online);



consortile di disciplina dell'esercizio di voto in forma telematico) dell'impossibilità tecnica di garantire l'unicità, la segretezza, sicurezza e non modificabilità del voto in assenza di una fase di sperimentazione e di certificazione esterna; 4) il difetto di giurisdizione del G.O. in favore del G.A;

- Si sono costituiti con intervento *ad opponendum* **XXXX XXXX, XXXXX XXXXX** e **XXXXX XXXXXX** (iscritti alle liste elettorali e candidati alle elezioni per il CdA), aderendo alla richiesta di rigetto del ricorso e deducendo, in sintesi: 1) la carenza di giurisdizione del G.O.; 2) il difetto di legittimazione attiva di CONFEDILIZIA; 3) l'insistenza di profili di nullità delle delibere consortili e la definitività degli atti amministrativi presupposti (Statuto e delibere consortili e regionali); 4) l'inammissibilità del ricorso per mancata instaurazione del contraddittorio con la Regione; 5) l'impossibilità di svolgere le votazioni online in base agli accertamenti compiuti dalla Regione;

RITENUTO CHE

Il ricorso, in base ad una valutazione sommaria tipica del presente procedimento, è **parzialmente fondato**;

- Quanto alla preliminare **questione di giurisdizione**, si rileva come l'individuazione del giudice munito di giurisdizione è legata alla posizione giuridica che il ricorrente fa valere in giudizio ed è ancorata all'ordinario criterio della *causa petendi* o del *petitum sostanziale*, ovverosia della posizione giuridica soggettiva per la quale viene attivata la tutela giurisdizionale, in base alle allegazioni ed ai fatti così come dedotti da parte ricorrente ³, dovendo inoltre essere accertata la natura dell'atto adottato nel caso concreto dall'Amministrazione, sussistendo la giurisdizione del giudice amministrativo laddove si tratti di un atto di esercizio di poteri autoritativi funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico;

orbene, nel caso di specie appare sussistere la giurisdizione del G.O. in quanto i ricorrenti prospettano una lesione dell'effettività nell'esercizio del diritto di elettorato attivo, deducendo come la mancata attuazione da parte del Consorzio delle previsioni statutarie che prevedono il voto in forma telematica strumenti non integri una attività "neutra" con riferimento al contenuto effettivo del diritto stesso, bensì determini un impatto nell'esercizio dello stesso, concretizzandosi un una compressione della sfera giuridica del

³ cfr., ex plurimis, Cass., S.U., ordinanza n. 28211/2019.



consorziato, e spingendosi fino ad allegare un vero e proprio diritto di esercitare il voto in forma telematica⁴; viene dedotta, inoltre, la funzionalità della votazione elettronica da remoto rispetto alla necessità per il singolo consorziato di minimizzare il rischio di esporsi al contagio da COVID-19 e conseguire così il duplice scopo di partecipare alle operazioni attinenti alla formazione della volontà sociale senza porre in pericolo la propria salute personale;

si aggiunga che il chiaro e preciso tenore letterale della disposizione statutaria di cui all'art. 18, avente come base giuridica una legge regionale⁵ che prevede espressamente la possibilità di introdurre il voto telematico, appare prevedere un esplicito vincolo conformativo in capo al Consorzio ed ai suoi organi, nel senso che in capo all'ente non residua alcuna discrezionalità e/o potestà amministrativa in merito alla adozione o meno di un regolamento disciplinante le modalità di voto telematico; non appare quindi che il Consorzio, nell'adempimento all'obbligo statutario citato, eserciti alcuna potestà autoritativa, o che nel rapporto tra consorziato e Consorzio in materia di esercizio del diritto di voto si possa instaurare un rapporto di tipo pubblicistico⁶; né invero appare possibile ricondurre tale materia ad una questione inerente al funzionamento o alla organizzazione del Consorzio come ente, come tale disciplinata dal diritto pubblico⁷;

- Ciò posto, in tema di condizioni dell'azione, con riferimento alle associazioni di categoria costituite nell'odierno giudizio (CONFEDILIZA e PROPRIETA' FONDIARIA), appare sussistere la legittimazione attiva di tali parti in quanto l'oggetto della presente controversia, attenendo all'esercizio del diritto di voto da parte dei proprietari di immobili e fondi rustici ricompresi nel circondario consortile della provincia di Piacenza, appare rientrare nella categoria di interessi statutariamente tutelati da tali enti, essendo il diritto di voto nelle elezioni del Consorzio di bonifica giuridicamente conseguenziale alla proprietà

⁴ Soluzione che appare conforme anche alla luce di Cass. civile sez. un., n.21262/2016, la cui massima recita "La domanda avente come "petitum" sostanziale la tutela del diritto di elettorato attivo, proposta prima ed al di fuori del relativo procedimento elettorale, spetta alla cognizione del giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti fondamentali e, tra questi, dei diritti politici, atteso che la giurisdizione amministrativa in materia di contenzioso elettorale non è esclusiva, e che l'eventuale carenza di interesse ad un'azione di mero accertamento del diritto di voto non si colloca sul piano dell'individuazione del giudice munito di "potestas iudicandi", ma riguarda il diverso ambito della riscontrabilità, o meno, nella causa così come proposta, di detta condizione dell'azione, la cui valutazione è riservata al giudice adito."

⁵ l'art. 17 della L.R. n. 42/1984, prevede che "gli statuti (consortili) disciplinano in particolare le modalità di svolgimento delle elezioni nel rispetto dei seguenti principi: a) favorire la partecipazione al voto dei consorziati anche attraverso l'utilizzazione di nuovi sistemi di voto, ivi compresi quelli di tipo telematico attraverso modalità certificate che assicurino la provenienza del voto, la segretezza e la non modificabilità dello stesso

⁶ L'interesse legittimo postula invece la presenza di una norma attributiva del potere amministrativo perché esso è immanente alla dinamica del potere e si dispiega unitamente all'esercizio di quest'ultimo.

⁷ Cfr Cass. S.U. 3465/2020.



immobiliare ed alla natura di onere reale dei contributi di bonifica, senza quindi che si verifichi un indebito fenomeno di sostituzione processuale;

- Non appare ostativo alla ammissibilità dell’odierna istanza cautelare il giudicato costituito dalle pronunce del G.A. citate dal Consorzio; in primo luogo, appare dirimente la considerazione che nell’odierna controversia sono presenti soggetti ricorrenti diversi rispetto al contenzioso amministrativo già definito; in secondo luogo, tale contenzioso riguardava l’impugnativa degli atti amministrativi consortili relativi alle precedenti elezioni, mentre oggetto della presente causa è l’accertamento in generale del diritto a votare con modalità telematiche, anche con riferimento alle prossime elezioni per il mandato del quinquennio 2021-2025, alla luce tra l’altro del nuovo quadro normativo legato all’emergenza sanitaria;
- Quanto alla questione relativa alla mancata impugnativa innanzi al giudice amministrativo delle delibere consortili n. 9 e 10, da cui consegue la loro definitività e irretrattabilità, deve rilevarsi che tale circostanza, pacifica in sé, non osta al sindacato incidentale da parte del giudice ordinario sulla legittimità di tali atti, al fine di statuire sulla fondatezza o meno del ricorso, avendo la presente controversia, tra l’altro, un oggetto più ampio rispetto alla legittimità o meno di tali atti;
- In merito al *fumus bonis iuris*, ritiene questo Tribunale che appaia verosimile che si sia concretizzata una non legittima compressione del diritto di voto dei consorziati nel momento in cui il Consorzio ha radicalmente escluso, con la delibera n. 10 già citata, la possibilità per gli stessi di esercitare il voto in forma telematica da remoto (*online*), nonostante tale modalità di esercizio del diritto di voto sia espressamente e chiaramente prevista dallo Statuto;
- Va premesso in tema che nel caso di specie non è possibile prescindere dalla peculiarità costituita dalla emergenza sanitaria cui consegue la vigenza di una legislazione emergenziale legata all’emergenza epidemiologica da COVID-19, basata primariamente sulla dichiarazione dello stato di emergenza, prorogato fino al 31 gennaio 2020 ai sensi del DL 125 del 7 ottobre 2020, in forza della quale vanno ridotte al minimo le occasioni di esposizione della popolazione al rischio di contagio ed il mezzo telematico viene visto con favore da Legislatore anche per lo svolgimento di attività tradizionalmente svolte in presenza⁸;

⁸ Come, ad esempio, l’art. 1, comma 9 lett. o) del d.P.C.M. 3 novembre 2020, nella parte in cui esso dispone che “nell’ambito delle pubbliche amministrazioni le riunioni si svolgono in modalità a distanza, salvo la sussistenza di motivate ragioni”;



- Risulta inoltre necessario rimarcare come vi sono disposizioni normative in cui si stabilisce chiaramente il principio secondo cui la pubblica amministrazione deve adoperarsi per facilitare la possibilità per i cittadini di ricorrere a mezzi informatici, anche con riferimento all'esercizio dei propri diritti civili e politici⁹, tale per cui non appare più possibile considerare l'utilizzo del mezzo telematico per il voto una semplice modalità addizionale rispetto al "tradizionale" esercizio dello stesso in presenza¹⁰, essendo tale mezzo tra l'altro direttamente funzionale ad attuare il principio del massimo grado di partecipazione;
- Ciò detto, non è contestato come il consorzio non abbia mai adottato, né tantomeno sottoposto alla Regione per l'approvazione, un proprio regolamento per l'esercizio del da parte dei consorziati di diritto di voto in forma telematica, omettendo quindi *ab origine* di dare attuazione alla disposizione statutaria di cui all'art. 18, per un periodo di tempo sicuramente irragionevole (circa otto anni), rispetto al termine biennale previsto dallo Statuto per l'attuazione; giova rilevare infatti che la disposizione statutaria appare chiara e univoca nell'attribuire, in primo luogo, ai consorziati la facoltà di esercitare telematicamente il diritto di voto e, in secondo luogo, direttamente al Consorzio stesso, nell'ambito della propria autonomia gestionale, statutaria e finanziaria – garantita dai contributi dei consorziati -, il compito di adottare un regolamento disciplinante in concreto l'esercizio del diritto di voto in forma telematica, mentre alla Regione è attribuito un controllo necessariamente successivo, che si concretizza in un atto di approvazione¹¹, coerentemente con la propria funzione di vigilanza stabilita dalla legge e con il principio di sussidiarietà verticale nell'esercizio delle funzioni amministrative;
- La modalità di voto in forma telematica (anche *online*), il cui esercizio è direttamente previsto dallo Statuto, non può quindi essere preclusa al consorziato qualora sia tecnicamente possibile e ragionevolmente rispettosa dei requisiti di segretezza, unicità, provenienza e non modificabilità, pena una irragionevole ed illegittima compressione dell'esercizio del diritto di voto stesso;

⁹ L' art. 9 del Dlgs 7 marzo 2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale) n. 82 rubricato "*partecipazione democratica elettronica*" prevede che "*i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 (incluse le Regioni e i loro consorzi) favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili*".

¹⁰ Il voto telematico *online*, tra l'altro, consente all'elettore di partecipare alla vita associativa dell'ente ed a concorrere alla formazione della sua volontà senza che a ciò ostino condizioni personali (come quelle di salute, anche temporanee) o altre situazioni contingenti.

¹¹ Atto amministrativo di controllo, necessariamente diverso e successivo rispetto all'atto sottoposto a controllo, in questo caso il regolamento consortile.



- La decisione del Consorzio di negare il voto telematico da remoto, così come emerge dalla delibera n. 10, si basa esclusivamente sul recepimento da parte dell'ente, senza alcuna attività o valutazione propria, di valutazioni espresse in una nota protocollata della Regione Emilia Romagna, in cui il voto telematico viene definito “*tecnicamente non applicabile a questa tornata elettorale*”, a seguito di un incontro avvenuto nel luglio 2020 tra la Regione e la società (a capitale pubblico) Lepida Spa¹²; appare, quindi, che di fatto il Consorzio abbia abdicato alla propria funzione di dettare una disciplina per l'esercizio del voto telematico, prevista dallo Statuto nell'interesse dei propri consorziati, rimettendo preventivamente ogni determinazione in merito alla Regione;
- Non pare sussistere una base giuridica, normativa o statutaria, che necessariamente preveda l'adozione di misure di regolamentazione preventive del voto telematico comuni e uniformi a tutti in consorzi della Regione, né l'affidamento esclusivo del servizio di votazione telematico alla società *in house* della Regione, Lepida Spa, al di là di valutazioni, meritorie o meno che siano, connesse a ragioni politiche o organizzative;
- In merito al profilo, contestato tra le parti, della impossibilità tecnica per la presente tornata elettorale di adottare modalità di voto telematiche rispettose dei principi costituzionali e a quelli comunitari di segretezza, personalità e espressione libera del voto, non appaiono, allo stato, condivisibili le valutazioni della Regione (e, in conseguenza del, Consorzio) sulla impossibilità di garantire tali requisiti minimi; in realtà le stesse problematiche relative alla necessità di sperimentazione del sistema di voto e di certificazione da parte di soggetti terzi, evidenziate dalla Regione e riprese dal Consorzio, appaiono, in primo luogo, espressamente riferite alla specifica situazione della società Lepida Spa;
- In secondo luogo, senza pretese di esaustività sul punto, anche in ragione della natura sommaria della cognizione odierna e della specificità tecnica del tema, appare non fondato l'assunto secondo cui non sia in generale possibile, per la specifica tipologia di elezioni di cui si discute, garantire ai consorziati l'esercizio di un voto telematico dotato dei requisiti di ragionevole certezza, segretezza, sicurezza della provenienza e unicità del voto, con annessa certificazione; la modalità di voto *online* è ormai adottata largamente da parte di un'ampia pletora di enti sia pubblici che privati e sul mercato operano già da diversi anni

¹² Società *in house* che gestisce i servizi informatici della Regione Emilia Romagna;



soggetti riconosciuti e specializzati in grado di offrire servizi di voto telematico dotati di ragionevoli canoni di scurezza e dotati di riconoscimento a livello anche istituzionale;¹³

- Sicuramente vero è che il voto telematico presenta tutt'ora vulnerabilità sotto il profilo della scurezza, ma tale considerazione da sola attiene più ad eventuali patologie delle operazioni elettorali (astrattamente possibili, del resto, anche nelle votazioni in presenza o per delega), e non appare ideona a precludere, se non elevando i requisiti di sicurezza e autenticità ad un parametro eccessivamente ed irragionevolmente rigido, l'utilizzo di modalità tematiche attuali che appaiono sicuramente idonee a garantire uno standard di sicurezza accettabile, anche per gli enti pubblici; sotto tale profilo, il riferimento specifico fatto dai resistenti alla necessità di adottare sistemi conformi alla Raccomandazione 5/2017 del *Committee of Ministers to member States on standards for e-voting* (raccomandazione che, tra l'altro, pare riferirsi alle elezioni politiche in senso stretto) ed alla necessità di utilizzare un codice sorgente *open source* non paiono ostativi alle suddette considerazioni, tenuto altresì conto che tali *standard* avrebbero potuto potenzialmente essere considerati opponibili ai consorziati solo ove il Consorzio li avesse fatti preventivamente propri con un regolamento interno;
- Non fondato appare, allo stato, il motivo di ricorso relativo alla illegittimità dei criteri adottati per l'assegnazione dei singoli votanti ad una sezione, in base al dirimente argomento secondo cui l'articolo dello Statuto asseritamente illegittimo appare in realtà riprodotto dell'articolo 16, comma 2, della L.R. Emilia Romagna n. 42/1984 e quindi conforme alle previsioni di legge, mancando quindi un evidente profilo di violazione del criterio di rappresentatività; di conseguenza, la domanda cautelare relativa a tale profilo non può essere accolta;
- Quanto al profilo del *periculum in mora*, appare fondato ritenere che il voto telematico consentirebbe ai consorziati la possibilità di partecipare alle prossime operazioni di voto dell'assemblea consortile per il rinnovo del Cda in condizioni di piena sicurezza e tutela

¹³ A titolo indicativo si elenca:

- 1) La piattaforma ELIGO, notoriamente presente sul mercato da diversi anni e ritenuta idonea ad offrire un sicuro servizio di voto online in base all'ordinanza resa dal Tribunale di Roma del 10.11.2014 nel procedimento 61874/14, in cui viene confermato un precedente indirizzo giurisprudenziale già espresso dal Tribunale di Roma in casi simili; un provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 4 marzo 2011 ha inoltre accertato il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali in relazione all'utilizzo di tale piattaforma per le elezioni di un ente previdenziale;
- 2) Il servizio SKYVOTE, utilizzato per il rinnovo del Comitato Nazionale dei Delegati di INARCASSA per il quinquennio 2020-2025;
- 3) La piattaforma POLYAS, il cui sistema di voto elettronico *online* è stato certificato nel 2016 da parte dell'istituto federale tedesco per la sicurezza informatica (BSI).



della salute personale, evitando occasioni di possibile contagio, con conseguente interesse attuale e specifico dei consorziati di poter esprimere le proprie preferenze elettorali con modalità telematica da remoto;

- Appare inoltre evidente che, in assenza di un provvedimento d’urgenza che imponga al Consorzio di adempiere alle previsioni statutarie, i consorziati, nelle more dell’eventuale instaurazione del giudizio di merito volto ad ottenere l’accertamento in via generale del loro diritto di votare con modalità telematiche a norma di Statuto, non sarebbero in ogni caso in grado di esercitarlo nelle prossime elezioni consortili, con irreparabile pregiudizio parziale del diritto la cui tutela è richiesta in sede di merito;
- il Tribunale è consapevole della circostanza che l’effettiva attuazione del diritto di votare telematicamente potrebbe, in concreto, dipendere anche dalle determinazioni della Regione Emilia Romagna, cui è rimessa l’approvazione del relativo regolamento consortile e che, non essendo parte del presente procedimento, non può essere destinataria di provvedimenti; tuttavia, il provvedimento emesso all’esito del presente giudizio cautelare risponde comunque all’interesse concreto ed attuale dei consorziati a che venga attuato lo Statuto ed emesso dal Consorzio, già in vista delle prossime elezioni consortili¹⁴, il primo atto che costituisce il presupposto necessario per l’esercizio in concreto del voto telematico;
- Le spese di lite, stante la complessità delle questioni affrontate e la parziale novità delle stesse, vengono compensate, sussistendo gravi motivi;

P.Q.M.

Letti gli artt. 669-*bis* ss. e 700 c.p.c.

In parziale accoglimento del ricorso:

- 1) **Conferma** la sospensione delle operazioni elettorali fissate per il 13 e 14 dicembre, e, per l’effetto, **Dispone** la riconvocazione dell’Assemblea Consortile per le votazioni inerenti al rinnovo del Cda;
- 2) **Ordina** al Consorzio di Bonifica di Piacenza di procedere tempestivamente all’attuazione dell’art. 18 dello Statuto, nella parte in cui prevede la regolamentazione delle modalità di voto in forma telematica;
- 3) **Compensa** integralmente le spese tra le parti.

¹⁴ Con la precisazione che il Consorzio deve essere ritenuto libero di provvedere fin da subito alla riconvocazione dell’Assemblea per il rinnovo del Cda, purché venga data attuazione in tempo utile alle previsioni statutarie in materia di esercizio di voto in forma telematica.