



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

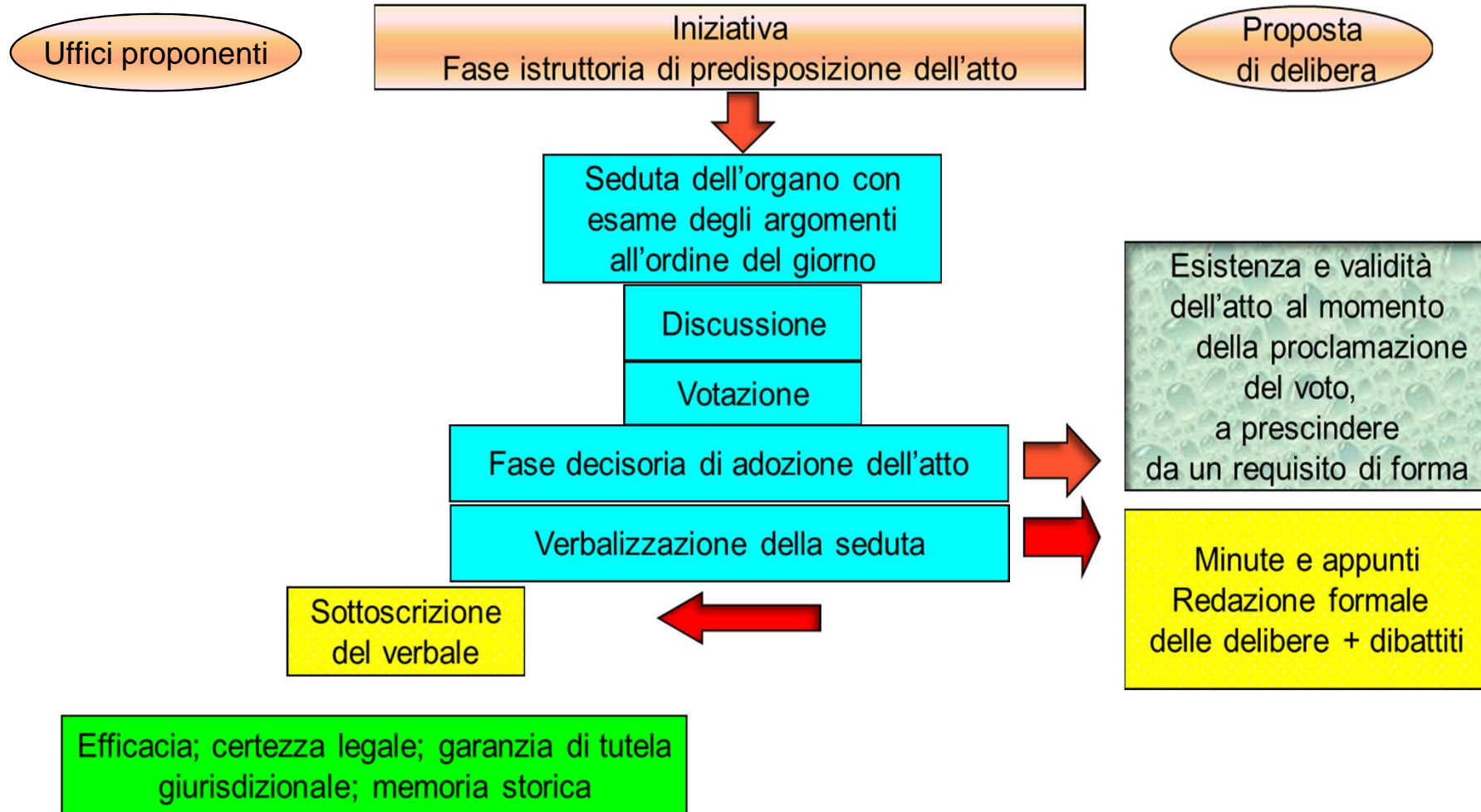
IL PROCESSO DECISIONALE DEGLI ORGANI COLLEGIALI

*Principi generali sul funzionamento e la formazione
della volontà degli Organi collegiali dell'Ateneo e delle
sue Strutture*

Settembre 2020

Area Affari Generali, Appalti e Sanità
Settore Rapporti con gli Organi Accademici

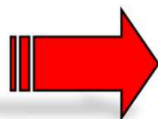
L'ITER DI ADOZIONE DELLA DELIBERAZIONE COLLEGIALE



ATTIVITA' DI SUPPORTO AMMINISTRATIVO ALLA FUNZIONE DELIBERATIVA

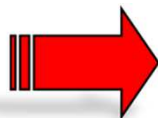
Possono distinguersi tre momenti:

1) Fase antecedente alla seduta



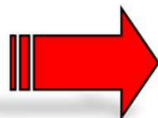
invio della convocazione e dell'ordine del giorno;
disponibilità delle pratiche iscritte all'ordine del giorno;
consultazione delle pratiche da parte dei componenti

2) Svolgimento della seduta



verifica della validità della costituzione del collegio;
verifica della validità dell'assunzione delle deliberazioni;
attività di verbalizzazione

3) Fase successiva alla seduta



raccordo fra uffici amministrativi e organi collegiali;
comunicazione degli esiti della seduta;
rilascio estratti dei verbali;
conservazione e archiviazione dei verbali



ORGANO COLLEGIALE: DEFINIZIONE

L'**organo**, inteso come soggetto titolare di una potestà amministrativa, si definisce **collegiale** quando l'esercizio della funzione è demandato ad una pluralità di persone, le quali esprimono la volontà dell'amministrazione mediante l'adozione di una deliberazione, che riduce ad unità le volontà particolari dei singoli componenti il collegio.

La deliberazione così assunta è imputabile all'organo, è sempre unitaria e assorbe le volontà personali (**principio della maggioranza**).

Ogni organo collegiale si dota di un proprio regolamento interno di funzionamento, di una propria organizzazione (presidenza, segreteria, commissioni, organi di studio) e di propri moduli procedurali.



COSTITUZIONE, COMPOSIZIONE E FUNZIONAMENTO DEGLI ORGANI COLLEGIALI

L'organo collegiale, per poter operare legittimamente, deve essere completamente costituito mediante la **nomina di tutti i suoi componenti**. Tuttavia, secondo la giurisprudenza e lo Statuto di Ateneo, una volta validamente costituito, il collegio può continuare a funzionare anche se privo di alcuni dei suoi componenti.

Gli Organi collegiali dei Dipartimenti (Consiglio e Giunta) hanno una parte di componenti elettiva e una parte permanente (di diritto); pertanto, per il Consiglio di Dipartimento non si può parlare di «rinnovo dell'Organo», ma solo di «rinnovo delle componenti elettive».

Una volta costituito l'organo, per ogni seduta occorre la verifica della regolare costituzione del collegio, ossia la sussistenza del cosiddetto **quorum strutturale**. Il quorum strutturale è il numero legale o numero minimo di partecipanti necessario ai fini della validità della seduta. La sua mancanza comporta lo scioglimento della seduta.

Nel caso di organi collegiali di tipo amministrativo, è ammesso un **quorum strutturale inferiore alla composizione plenaria del collegio** (vedi art. 38 Statuto di Ateneo e Consiglio di Stato, sentenza n. 539/1991), e cioè almeno la metà più uno dei componenti del collegio, dedotti gli assenti giustificati.

Per il Senato Accademico e il Consiglio di Amministrazione, lo Statuto prevede che il computo avvenga senza dedurre gli assenti giustificati.



LA RIUNIONE DELL'ORGANO COLLEGIALE: CONVOCAZIONE E ORDINE DEL GIORNO

La **convocazione**:

- è l'invito formale rivolto ai componenti a riunirsi entro un tempo congruo in un certo luogo e in una certa data, effettuata ad iniziativa del Presidente o anche su richiesta di un numero qualificato dei componenti del collegio (art. 38 comma 6 Statuto di Ateneo);
- è un atto richiesto ai fini della regolare costituzione del collegio, volto a permettere l'intervento nel processo decisionale dei singoli componenti; il suo omesso invio a tutti i componenti (che concretizza un vizio procedimentale) rende irregolare la seduta e quindi illegittime le deliberazioni in essa adottate; peraltro, la presenza di tutti i componenti sana la mancanza di convocazione.

L'**ordine del giorno**:

- è contenuto nella convocazione e contiene gli argomenti da trattare in seduta, che devono essere indicati chiaramente, non essendo ammesso l'utilizzo di formule generiche, né la possibilità di dedurre implicitamente da un argomento previsto una questione diversa;
- ha la funzione di consentire ai componenti di conoscere con congruo anticipo gli argomenti che saranno trattati in seduta. Non è pertanto consentito, in linea di principio, deliberare su questioni non contemplate all'ordine del giorno, salvo nel caso in cui l'organo si esprima favorevolmente in tal senso.



I POTERI E LE FUNZIONI DEL PRESIDENTE DELL'ORGANO COLLEGIALE (1/2)

Prima della seduta:

- stabilire gli **argomenti dell'ordine del giorno** delle sedute e prevedervi l'inclusione di quelli proposti da un numero qualificato di componenti;
- garantire, a beneficio dei componenti, la **completezza della relativa documentazione**, con un congruo anticipo rispetto alla data della seduta.

All'inizio della seduta:

- verificare, unitamente al Segretario verbalizzante, la **validità della composizione del collegio**.



I POTERI E LE FUNZIONI DEL PRESIDENTE DELL'ORGANO COLLEGIALE (2/2)

Nel corso della seduta:

- definire e/o modificare **l'ordine di trattazione** degli argomenti iscritti all'ordine del giorno;
- regolare la **durata ed il numero degli interventi** dei componenti;
- verificare, unitamente al Segretario verbalizzante, la **validità dell'assunzione delle singole deliberazioni**, dando atto, nei casi di **voto palese**, della provenienza nominativa del voto stesso;
- disporre la **sospensione** della seduta e **l'allontanamento** di singoli componenti;
- **rispondere**, con il supporto dei competenti Uffici, **alle interrogazioni** dei componenti nella medesima seduta o in quelle successive;
- disporre, tranne per i punti dell'ordine del giorno riguardanti persone, che **le sedute siano pubbliche**.

Nel corso della e dopo la seduta

- **sovrintendere e vigilare** sull'attività di verbalizzazione.



FUNZIONI DEL SEGRETARIO DELL'ORGANO COLLEGIALE

All'inizio della seduta:

- Collaborare con il Presidente per la verifica della **validità della composizione del collegio**

Nel corso della seduta:

- Collaborare con il Presidente per la verifica della **validità dell'assunzione delle singole deliberazioni.**

Nel corso della e dopo la seduta

- **Provvedere** all'attività di verbalizzazione.



DIRITTI E FACOLTA' DEI COMPONENTI DELL'ORGANO COLLEGIALE (1/2)

- **Accedere agli atti** in disponibilità dell'Amministrazione, in quanto necessari all'assolvimento del proprio mandato istituzionale, fatti salvi gli obblighi di riservatezza; **utilizzare strumenti informatici**, ai fini del medesimo assolvimento, compatibilmente con le disponibilità dell'Ateneo;
- avere la **disponibilità degli argomenti iscritti all'ordine del giorno** e dei testi su cui deliberare, con congruo anticipo rispetto alla riunione; in mancanza di disposizioni espresse dei regolamenti, la congruità dei tempi è da valutare in relazione al numero e alla qualità delle decisioni da assumere e dei documenti da esaminare: l'anticipo deve essere tale da consentire ai componenti di formarsi un proprio giudizio;
- **partecipare alle sedute**
- chiedere che le **sedute siano rese pubbliche**, ad eccezione dei punti dell'ordine del giorno riguardanti persone;
- nei casi di voto palese, **far constare il proprio voto**;



DIRITTI E FACOLTA' DEI COMPONENTI DELL'ORGANO COLLEGIALE (2/2)

- far apportare **rettifiche ai propri interventi** rilasciati in seduta, in sede di presa d'atto del verbale;
- far valere pretese al **regolare svolgimento dell'ufficio** e denunciare vizi procedurali (es. irrituale convocazione, violazione dell'ordine del giorno, difetto di costituzione del collegio, etc.);
- far inserire una **dichiarazione scritta a verbale** – cosiddetto **intervento scritto** - rappresentativa del pensiero del singolo; detti interventi devono essere recepiti integralmente nel verbale, senza attività di intermediazione da parte del soggetto verbalizzante, salva la verifica di contenuti che si discostino sostanzialmente dalle dichiarazioni rese in seduta (in tal caso, vi sarebbe infatti una violazione del principio di fedeltà, rispetto al quale il verbalizzante assolve ad un ruolo di garanzia);
- **ricorrere in via giurisdizionale**, quando non sia stato posto in grado di svolgere il proprio ufficio, in violazione delle norme che attengono al procedimento formativo dell'atto collegiale; ricorrere, altresì, avverso una deliberazione collegiale, quando essa investa direttamente la sua sfera giuridica; non è, invece, legittimato ad impugnare le deliberazioni collegiali in ragione della sola qualità di componente che non abbia condiviso le determinazioni della maggioranza.



I DOVERI DEI COMPONENTI DELL'ORGANO COLLEGALE

- Osservare gli obblighi di **riservatezza** in ordine agli atti concernenti le proposte di deliberazione, prima della pubblicizzazione degli stessi; in particolare, ai sensi dell'art. 16 del Codice Etico e di comportamento dell'Ateneo, l'Università *«richiede ai componenti della comunità di utilizzare le informazioni relative alle attività universitarie nell'ambito del ruolo ricoperto e nel rispetto del segreto d'ufficio, mantenendo riservate le notizie apprese nell'esercizio delle proprie funzioni che non siano oggetto di obbligo di trasparenza in conformità alle disposizioni normative vigenti»*;
- **impossibilità di delegare la funzione** di componente di organo collegiale;
- **partecipare alle sedute**, con eventuale previsione di decadenza dalla carica in caso di non partecipazione alle sedute per un numero predeterminato di esse (vale esclusivamente per i componenti del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione – art. 38 comma 9 Statuto di Ateneo);
- tenere un **comportamento adeguato** in seduta.



LE DELIBERAZIONI DEGLI ORGANI COLLEGIALI: DEFINIZIONE E MODALITA' DI ASSUNZIONE (1/3)

La deliberazione è **l'atto giuridico imputato al collegio**.

Ai fini della sua validità, è necessario che essa sia assunta nel rispetto del cosiddetto **quorum funzionale**, cioè del numero minimo di voti favorevoli per l'adozione della decisione: esso può consistere nel voto favorevole di almeno la metà più uno dei partecipanti alla votazione - si parla in tal caso di **maggioranza semplice** - oppure nel voto favorevole della metà più uno dei componenti del collegio, cosiddetta **maggioranza assoluta**, prevista ad esempio dallo Statuto per l'approvazione di Regolamenti di Ateneo.

In caso di **numero dispari dei componenti del collegio**, la maggioranza assoluta è data dal numero che, raddoppiato, dà una cifra immediatamente superiore al numero dei componenti, purché esso superi, sia pure di una frazione, la metà (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 323/1954).



LE DELIBERAZIONI DEGLI ORGANI COLLEGIALI: DEFINIZIONE E MODALITA' DI ASSUNZIONE (2/3)

Il **voto finale** che i componenti del collegio possono manifestare può essere:

- **favorevole** rispetto alla proposta di deliberazione da assumersi: la somma dei voti favorevoli, esclusi i voti contrari e astenuti, determina, in caso di raggiungimento della maggioranza, la formazione della volontà collegiale e quindi l'assunzione della delibera; in caso di parità di voti prevale il voto del presidente del collegio (art. 38 comma 7 Statuto di Ateneo);
- **contrario** rispetto alla proposta di deliberazione da assumersi: in via generale, non è obbligatorio motivare l'espressione di contrarietà;
- **di astensione** rispetto alla proposta di deliberazione da assumersi: in via generale, non è obbligatorio motivare l'espressione di astensione; secondo i principi generali dello Statuto, l'astensione è espressione di un voto e come tale incide sul quorum deliberativo e sul grado di assunzione di responsabilità da parte del componente, in relazione alla deliberazione assunta. Non è, invece, sinonimo di non partecipazione al voto.



LE DELIBERAZIONI DEGLI ORGANI COLLEGIALI: DEFINIZIONE E MODALITA' DI ASSUNZIONE (3/3)

Allontanamento fisico dalla seduta: non è espressione di un **voto**. Si concretizza in una mancata partecipazione al voto, da far constare a verbale, che produce l'effetto di abbassare il quorum necessario per la delibera e determina l'esenzione da ogni eventuale responsabilità ad essa connessa.

Parità di voto

La previsione della prevalenza del voto del presidente costituisce una **eccezione al più generale principio della parità del valore dei voti** dei componenti di un collegio (una testa – un voto) e come tale **da applicare solo per casi eccezionali**. In linea di principio una proposta che abbia raccolto voti favorevoli pari alla metà dei votanti, in mancanza della norma sulla prevalenza del voto del presidente, deve intendersi come **né approvata né respinta** (Consiglio di Stato, sez. V 14/06/1994 n. 672).

La norma della prevalenza del voto del presidente deve quindi applicarsi **solo ai casi in cui ci sia l'assoluta parità tra favorevoli e contrari**, ossia un **insanabile contrasto tra i componenti** e sia necessario, per il **principio di efficienza amministrativa, superare lo stato di stallo**.

Lo stato di stallo non è riscontrabile quando vi siano degli astenuti, non radicalmente contrari, quindi, alla proposta.



CONFLITTO DI INTERESSI

In applicazione del generale **principio di imparzialità e di trasparenza dell'attività amministrativa** (art. 97 Costituzione), il componente portatore di interessi personali tali da porsi in posizione di conflittualità o anche solo di divergenza rispetto all'interesse generale, affidato alla cura dell'organo, ha **l'obbligo di astenersi dalla votazione, allontanandosi fisicamente dalla seduta**.

La sua presenza potrebbe infatti **condizionare** gli altri membri del collegio nella loro espressione di voto.

Ai sensi del **Codice etico e di comportamento dell'Ateneo**, *«Il conflitto di interessi si verifica quando l'interesse privato, personale o professionale del responsabile di una decisione contrasti con il principio di imparzialità, ed in particolare quando l'interesse privato sia anteposto a quello dell'Università. Tale situazione può prescindere dall'esistenza di un vantaggio economico o altra utilità.»* (art. 14, comma 2).

Inoltre, ai sensi del medesimo Codice, *«Il dipendente si astiene dal prendere decisioni e dallo svolgimento di attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto con interessi personali, del coniuge, del convivente, di parenti e affini entro il secondo grado o che possano coinvolgere interessi di persone con le quali abbia frequentazione abituale, causa pendente, grave inimicizia, rapporti finanziari o societari significativi. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.»* (art. 31, comma 1; vedi anche art. 6, comma 2, del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al D.P.R. n. 62/2013).

La delibera assunta in violazione di tale regola sarà in ogni caso **viziata** e come tale **invalidabile**



PARTECIPAZIONE DI SOGGETTI ESTRANEI ALLE SEDUTE

A tutela del processo di regolare formazione della volontà del collegio, nessun soggetto estraneo può partecipare in seduta alla fase decisionale, poiché tale partecipazione, secondo l'orientamento della giurisprudenza, potrebbe **influenzare** (con la stessa presenza, con l'atteggiamento o nel caso in cui si effettui un intervento attivo nella discussione preliminare al voto) **la volontà del collegio e gli atti deliberativi**.

Si è sostenuto che la composizione dell'organo alterata dalla presenza di un soggetto non legittimato a parteciparvi integra **un vizio dell'attività svolta e quindi della delibera**.



IL VERBALE: DEFINIZIONE, FUNZIONE ED EFFICACIA

Il verbale è il **documento preordinato alla descrizione di atti e fatti, giuridicamente rilevanti, compiuti alla presenza di un soggetto verbalizzante incaricato di tale compito.**

Ha una **funzione storico-documentale**, di rappresentazione dello svolgimento dell'adunanza e dei fatti in essa verificatisi. Ulteriore funzione è quella di consentire il **controllo** sul corretto svolgimento del procedimento collegiale e sulle determinazioni amministrative adottate, anche da parte dei privati tramite il diritto di accesso.

Costituisce un **atto pubblico** avente certezza legale piena ai sensi dell'art. 2700 del codice civile, dotato cioè di efficacia di piena prova (cosiddetta **efficacia probatoria privilegiata**), fino a querela di falso, relativamente a: provenienza da colui che lo ha materialmente formato; esistenza degli atti o fatti in esso attestati, così come si sono svolti in presenza dell'autore del verbale o come da questi conosciuti per effetto delle dichiarazioni acquisite (non anche della loro veridicità); sequenza in cui i fatti si sono verificati.



ELEMENTI COSTITUTIVI DEL VERBALE (1/2)

1) Soggetto verbalizzante:

- svolge la funzione di redigere il verbale ed è individuato sulla base delle norme di funzionamento interno dell'Organo;
- può essere un componente del collegio stesso o un soggetto estraneo;
- deve essere in una situazione di assoluta imparzialità rispetto agli interessi connessi alla funzione;
- deve dar conto delle eventuali irregolarità o illegittimità riscontrate, e, ove rilevi ipotesi penalmente rilevanti, ha l'obbligo di rapporto al magistrato penale.

2) Oggetto:

- consiste nella rappresentazione delle attività che contraddistinguono in concreto lo svolgimento della seduta;
- deve contenere: l'indicazione dell'organo, il tipo di adunanza, il luogo e la data di svolgimento della seduta; gli argomenti iscritti all'ordine del giorno; l'indicazione nominativa dei componenti presenti/assenti giustificati/assenti, di chi presiede e di chi svolge le funzioni di soggetto verbalizzante; l'espressione del voto dei componenti; l'inizio e la fine delle operazioni, la sospensione dei lavori e la loro ripresa; l'eventuale scioglimento della seduta; le eventuali espulsioni di singoli componenti.



ELEMENTI COSTITUTIVI DEL VERBALE (2/2)

3) Forma:

Il verbale deve sempre potersi tradurre in un documento scritto, dovendo rispondere ad esigenze di certezza e conservazione nel tempo.

4) Sottoscrizione:

- in via generale, occorre la sottoscrizione congiunta del soggetto verbalizzante e del Presidente dell'Organo, salvo diversa previsione di funzionamento interno dell'Organo;
- non è generalmente prevista la sottoscrizione dei componenti del collegio, la cui mancanza non è causa di illegittimità;
- può essere effettuata con firma autografa o digitale; quella autografa è apposta in calce all'atto, mentre quella a margine di ogni foglio garantisce la consequenzialità della stesura dell'atto nelle sue varie parti e componenti.



CRITERI DI REDAZIONE DEL VERBALE

Il verbale va redatto secondo un criterio di **ragionevolezza**, dovendo quindi contenere esclusivamente i fatti significativi della seduta, in rapporto a quanto deliberato; può pertanto essere **omessa la minuta descrizione** di tutte le particolarità che possono verificarsi durante la seduta.

Il limite della **sinteticità ammissibile** sarà individuato dal soggetto verbalizzante caso per caso, purché il documento sia il più rispondente possibile ai fatti e alla reale volontà del collegio.

Le opinioni e i giudizi espressi dai partecipanti possono essere riportati a verbale anche in forma sintetica e riassuntiva o possono essere omessi (senza che ciò incida sulla validità del verbale); rimane la facoltà per i componenti di inserire interventi scritti.



Esistenza del verbale – Il verbale come atto pubblico

Il verbale viene ad esistenza quando sono completate in successione le operazioni di redazione e sottoscrizione da parte di tutti i soggetti abilitati; contestualmente, per garantire la piena opponibilità a terzi, occorre provvedere alla registrazione del verbale nell'apposito repertorio. La registrazione nel repertorio digitale assicura inoltre la conservazione a lungo termine del documento.

Il verbale diviene in questo modo atto pubblico: da tale momento è impossibile offrire con altro mezzo, che non sia la querela di falso, la prova della non veridicità di quanto verbalizzato.



LA PRESA D'ATTO DEL VERBALE

Con le modifiche regolamentari del luglio/settembre 2020 per gli Organi collegiali centrali di Ateneo è venuta meno l'approvazione del verbale da parte dei componenti dell'organo, da adottare con apposita delibera, sostituita dalla mera **presa d'atto**: rimane in ogni caso la funzione di **verifica della corrispondenza** di quanto documentato con ciò che effettivamente è accaduto nel corso della seduta e con gli interventi e i voti espressi dai componenti, senza incidere sull'immediata esecutività delle deliberazioni.

E' consentito, ed è anzi normale, che la presa d'atto del verbale avvenga in una **seduta successiva** a quella in cui si è svolta l'attività oggetto di verbalizzazione.

In caso di disaccordo sul risultato di tale verifica, i componenti dissenzienti hanno la facoltà di far inserire nel verbale della seduta nella quale si procede alla presa d'atto il loro **motivato dissenso**; ciò non pregiudica l'efficacia delle delibere già assunte dall'organo, né comporta una modifica del verbale precedentemente già formato dal segretario.

Data la **non reiterabilità** del procedimento di verbalizzazione, **non è ammissibile una volta formato il verbale integrarlo** con dichiarazioni successive, rese dai componenti o da soggetti terzi.



VIZI DEL VERBALE (1/2)

Si distingue fra:

1) Semplici irregolarità o vizi non invalidanti il verbale:

- concernono il verbale e non l'atto documentato, cioè non incidono sul contenuto dell'atto collegiale e né innovano su di esso;
- non compromettono la funzione strumentale propria del verbale e sono sanabili attraverso semplici correzioni di errori materiali, in quanto mere inesattezze percepibili *ictu oculi* dal contesto dell'atto, tali da non determinare alcuna incertezza in ordine alla individuazione di quanto effettivamente avvenuto.

Es. mancata indicazione nel preambolo del verbale di un componente, che invece ha preso parte alla seduta essendo intervenuto nel dibattito.

La rettifica

È possibile, all'esito di un riesame, anche senza obbligo di motivazione, eliminare e correggere un mero errore materiale nel verbale, laddove detto errore appaia evidente e non si tratti di innovare il contenuto degli atti documentati o introdurre elementi diversi da quelli originari. L'atto di rettifica entro questi limiti non lede alcun interesse, poiché si limita a riportare il provvedimento rettificato nell'ambito di quanto realmente voluto dall'amministrazione; perciò esso non è impugnabile in sede giurisdizionale.



VIZI DEL VERBALE (2/2)

2) Vizi sostanziali di legittimità del verbale:

Trattasi di vizi che attengono agli elementi costitutivi del verbale, quali il soggetto verbalizzante, l'oggetto della verbalizzazione, la forma dell'atto o la sottoscrizione di esso, il tempo della redazione.

Tali vizi si ripercuotono sulla determinazione amministrativa documentata nel verbale, rendendola annullabile in sede giurisdizionale o in autotutela.



RAPPORTO FRA ATTO DI DOCUMENTAZIONE (VERBALE) E ATTO DOCUMENTATO (DELIBERA)

Il **verbale** è un atto di documentazione che rappresenta, in sequenza cronologica, la memoria dei fatti salienti della seduta; contiene la **deliberazione**, cioè l'atto decisionale, assunta dal collegio, ma non coincide con essa.

La **verbalizzazione** è un'attività, svolta dal soggetto verbalizzante, di formazione di un documento scritto, preordinata alla documentazione permanente del contenuto del verbale; attribuisce certezza informativa e probante dell'esistenza degli atti verbalizzati.

Poiché le deliberazioni sono assunte dagli organi collegiali mediante atto orale a seguito della votazione e della proclamazione dei relativi risultati, ne consegue che:

- la deliberazione non può considerarsi inesistente in difetto di una sua verbalizzazione, dato che la determinazione di volontà è ben distinta dalla sua proiezione formale (si veda Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 6208/2001);
- la forma scritta non è la forma tipica degli atti degli organi collegiali; l'atto è adottato, esiste ed è valido indipendentemente da un requisito di forma;
- la forma (verbale) si pone quindi come requisito di mera documentazione, con efficacia probatoria superiore a quella di altra forma di documentazione.





ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Area Affari Generali, Appalti e Sanità
Settore Rapporti con gli Organi Accademici

www.unibo.it