

## **Giurisprudenza SU ORGANI COLLEGIALI:**

**T.A.R. Puglia - Lecce, decisione 7/7/1979, n. 175** - "Ai fini della validità della convocazione di un organo collegiale, è necessario che l'ordine del giorno individui gli argomenti da trattare in modo tale che i membri del Collegio abbiano la possibilità di valutare l'importanza della seduta e il contenuto dei problemi da risolvere".

**Consiglio di Stato - Sez. VI, decisione 5/6/1979, n. 427** - "Nell'ordine del giorno della seduta di un organo collegiale deve essere menzionato l'oggetto della deliberazione con espressioni idonee a consentire la precisa indicazione degli argomenti da trattare, in modo che i singoli membri del collegio abbiano la possibilità di valutare l'importanza della seduta ed il contenuto dei problemi da risolvere".

Pertanto, la voce "Varie ed eventuali", mancando dei necessari requisiti di chiarezza e precisione non è ritenuta legittima in quanto non consente ai componenti il Consiglio la possibilità di conoscere gli argomenti oggetto della discussione e, quindi, di valutare l'importanza della seduta.

Si riporta al riguardo un'ulteriore **sentenza del Consiglio di Stato - Sez. V, decisione 5/7/1970, n. 654** - "E' illegittima, perché adottata in difetto del presupposto richiesto dall'art. 125 T.U. 4/2/1915, n. 148, la deliberazione del Consiglio Comunale adottata su una materia non inserita nell'elenco degli argomenti da trattare e, quindi, estranea alla materia della convocazione".

L'art. 278 del T.U. 3/3/1930 n. 383 prevede: "Nessuna proposta può essere sottoposta a deliberazione di un collegio amministrativo deliberante o consultivo, se non sia stata compresa nell'ordine del giorno e, salvo i casi di urgenza, se gli atti amministrativi non siano stati messi a disposizione dei membri del collegio almeno 24 ore prima".

E' prevista la possibilità di allargare i punti posti all'ordine del giorno, inserendo un ulteriore argomento di discussione, purché la decisione sia presa all'unanimità e con la presenza di tutti i consiglieri in carica.

Nel caso in cui non si riscontri unanimità di giudizio sull'argomento posto successivamente all'ordine del giorno, è preferibile rinviare la deliberazione sullo stesso ad una successiva riunione.

Al riguardo si riporta la sentenza del **Consiglio di Stato - Sez. V decisione 14/7/1970, n. 679**: "E' legittima la deliberazione di un organo collegiale in ordine ad una materia non specificatamente indicata all'ordine del giorno, allorché risulti per certo che tutti i componenti del collegio erano preparati per discutere l'argomento e lo hanno discusso, deliberando all'unanimità".

Chiarito che nessuna norma impone che insieme alla convocazione sia inviata anche la documentazione relativa agli argomenti da trattare, è bene indicare in chiusura all'avviso di convocazione che tutta la documentazione relativa agli argomenti iscritti all'ordine del giorno può essere esaminata presso l'ufficio di segreteria o nel luogo ritenuto utile, con l'indicazione dei giorni e dell'orario in cui ciò è possibile.

Si riporta la sentenza del Consiglio di Stato - Sez. V decisione 17/4/1973 n. 383 intervenuta al riguardo - "Ai sensi dell'art. 278 - T.U. 3/3/1934 n. 383 - in via di

massima, nessuna proposta può essere sottoposta a deliberazione di un collegio amministrativo deliberante o consultivo se gli atti relativi non siano stati messi a disposizione dei membri del collegio almeno 24 ore prima; tale norma, peraltro, consente deroga alla regola di urgenza e, pertanto, spetta a colui che denuncia l'inosservanza della norma stessa provare che, nel caso concreto, non sussistano gli estremi dell'urgenza o che il ritardo nella convocazione non abbia consentito agli invitati alla riunione di essere adeguatamente informati dell'oggetto della riunione stessa".

L'art. 28 - secondo comma - del D.P.R. 416 prevede che il numero legale per la validità dell'adunanza del Consiglio di Istituto è la metà più uno dei componenti in carica.

Nel caso in cui il numero dei componenti il Consiglio sia dispari, la determinazione della metà più uno richiede l'adozione di un particolare criterio. **Il Consiglio di Stato - Sez. V - decisione 9/4/1954 n. 323** - ha precisato che il numero richiesto per la validità della seduta o per il raggiungimento della maggioranza si ottiene dividendo per due il numero dispari maggiorato di una unità. Nel caso di un consiglio costituito di 19 membri, la metà più uno è 10 che si ricava da  $19+1:2$ .

I Consigli di circolo o di istituto possono funzionare anche se privi di alcuni membri cessati per perdita di requisiti, purché quelli in carica non siano inferiori a tre, in attesa dell'insediamento dei nuovi eletti.

**Il Consiglio giust. amm. reg. sic., decisione 29/5/1980 n. 31** si è pronunciato a riguardo stabilendo che: "Gli organi collegiali costituiti da tre membri possono legittimamente deliberare, quando non sia diversamente disposto, anche con la presenza di due persone purché queste esprimano voto concorde".

La legge 11/10/1977 n. 748 regola la pubblicità delle sedute degli organi collegiali agli artt. 1-5, stabilendo che le sedute dei consigli di circolo o istituto possono essere aperte agli elettori delle componenti rappresentate e che, pertanto, i consigli stessi stabiliscono "nel proprio regolamento le modalità di ammissione in relazione all'accertamento del titolo di elettore e alla capienza e idoneità dei locali disponibili, oltre che alle altre norme atte ad assicurare la tempestiva informazione e l'ordinato svolgimento delle riunioni" (art. 2).

L'art. 3 prevede la non ammissione del pubblico alle sedute, quando sono in discussione argomenti concernenti le singole persone.

Nel caso in cui la presenza del pubblico non consenta lo svolgimento regolare dei lavori, il Presidente può disporre la sospensione della seduta e la sua prosecuzione con esclusione del pubblico stesso.

Diverse sentenze e decisioni sono intervenute nel merito.

**Il Consiglio di Stato - Sez. V decisione 4/4/1962 n. 485** ha stabilito che: "Il presidente di un organo collegiale è investito di un potere meramente ordinatorio che può essere esplicito soltanto al fine di garantire l'ordinato svolgimento della seduta e la regolarità della deliberazione; egli, pertanto, può sciogliere la seduta, quando si manifesti una ragione di impedimento o di turbamento che ne renda impossibile l'ulteriore svolgimento".

**Il Consiglio giust. amm. reg. sic., decisione 14/12/1963 n. 374** ha assunto la seguente decisione: "La dichiarazione di scioglimento della seduta... ad opera del Presidente produce ipso facto la fine della riunione, sicché i consiglieri rimasti in aula non possono adottare valide e legittime deliberazioni".

La sospensione di una riunione del consiglio o l'aggiornamento della stessa, può essere decisa dalla maggioranza dei presenti quando sussistano validi motivi, indicando contestualmente il giorno e l'ora nel quale è prevista la nuova riunione.

In questo caso non è previsto un nuovo avviso di convocazione, qualora siano presenti tutti i componenti; nel caso contrario il Presidente è tenuto ad informare gli assenti della sospensione e del giorno fissato per la nuova riunione.

Con sentenza del **Consiglio di Stato - Sezione V, dec. 337 del 31 maggio 1974** è stato stabilito che l'avviso scritto non è necessario nel caso in cui la convocazione avvenga nel corso di una seduta che veda la presenza di tutti i componenti dell'Organo Collegiale e quando la stessa risulta dal verbale.

**T.A.R. Veneto, decisione n. 21 del 25 luglio 1974:** "Il valido funzionamento degli OO.CC. presuppone la convocazione di tutti i membri in carica, anche nei casi in cui il Collegio può deliberare senza la presenza di una parte dei membri, essendo necessario distinguere tra la legittimità della costituzione dell'organo e la validità delle sue deliberazioni. La mancata convocazione di uno o più componenti di un collegio amministrativo rende illegittima l'adunanza e, conseguentemente, le deliberazioni nella stessa prese; a nulla rilevando la presenza del numero legale, che non sana il vizio della convocazione".

In merito all'elezione del Presidente si riporta la **sentenza del T.A.R. Sicilia - Catania, 28/9/1978, n. 413** - "L'art. 5 D.P.R. 31/5/1974 n. 416 - il quale stabilisce che, qualora non venga raggiunta nell'elezione della carica di Presidente del consiglio di istituto scolastico la maggioranza assoluta nella prima votazione, si procede a maggioranza relativa dei votanti - va interpretato nel senso che la votazione deve essere ripetuta fino al raggiungimento della maggioranza dei voti in favore di uno degli eligendi (senza alcun diritto di preferenza per il candidato più anziano in caso di parità di voto)".

### **Svolgimento della seduta**

Al riguardo si riporta la sentenza del **Consiglio di Stato - Sez. IV - decisione 3/2/1961 n. 72:** "Non può ritenersi valida la deliberazione adottata da un organo collegiale con la partecipazione della metà dei suoi membri, anche se fra questi sia compreso il Presidente del collegio e tutti i presenti abbiano votato favorevolmente; e ciò indipendentemente dalla dubbia esattezza del principio, nient'affatto pacifico in dottrina e in giurisprudenza, secondo cui, nel silenzio della legge, dovrebbe darsi carattere prevalente al voto del Presidente in caso di parità di suffragi".

Il voto può essere espresso in forma palese o segreta, prevedendo la votazione segreta quando si faccia questione di persone.

**Il Consiglio di Stato - Sez. VI - decisione 5/2/1972 n. 73** precisa: "La regola che impone lo scrutinio segreto, dettata in modo espresso dall'art. 298 del T.U. 4/2/1915 n. 148, per le deliberazioni degli organi collegiali delle amministrazioni locali, riflette un principio da applicarsi, in via generale, a pena nullità, da parte dei collegi che svolgono compiti di amministrazione attiva nel governo del personale abbiano essi o meno natura elettiva, quando le deliberazioni tocchino la posizione giuridica o gli interessi in genere di persone determinate e, a maggior ragione, quando vengono discussi e valutati comparativamente le qualità, le attitudini, i titoli discrezionalmente apprezzabili, di determinate persone".

**Il T.A.R. Emilia Romagna - Bologna - decisione 24/5/1979 n. 289** ribadisce l'obbligatorietà del voto segreto quando lo stesso riguarda interessi di determinate persone: "L'obbligo di adottare a scrutinio segreto le deliberazioni concernenti persone sussiste solo quando debbono essere esercitate facoltà discrezionali fondate sull'apprezzamento delle qualità e degli atti di una persona".

**Il Consiglio di Stato - Sez. V - decisione 11/2/1961 n. 50** chiarisce: "La libertà e serenità delle votazioni relative a persone è assicurata tutte le volte che il voto venga dato in modo da impedire che si possa successivamente conoscere chi sia stato favorevole o chi sia stato contrario ad una determinata proposta".

Ancora **Consiglio di Stato - Sez. V - decisione 24/2/1970 n. 146** - "Il fatto che un provvedimento debba essere adottato a votazione segreta non esclude, in alcun modo, che nel corso della discussione i componenti del collegio deliberante possano esprimere liberamente ed apertamente il loro punto di vista; né alcuna conseguenza invalidante può farsi derivare dal fatto che la totalità dei componenti predetti dichiarino, nel corso della discussione, che nella votazione segreta voteranno in un certo senso"

**Consiglio di Stato - Sez. V - decisione 4/3/1953 n. 105** - Il Consiglio di Stato ha ulteriormente precisato che: "Non è prescritta l'adozione dello scrutinio segreto per i provvedimenti della Giunta e del Consiglio che, pur concernendo persone, costituiscono accertamento obiettivo di un fatto puro e semplice con esclusione di esercizio di un qualsivoglia potere discrezionale".

Per quanto riguarda la votazione palese essa può essere espressa in modi diversi: scritta, orale, per acclamazione.

**Consiglio di Stato - Sez. VI - decisione 7/3/1972 n. 120** - Il Consiglio di Stato è intervenuto nel merito della votazione tacita o implicita con la seguente decisione: "Nei casi in cui per gli atti di un organo collegiale la relativa normativa si appaga della semplice maggioranza dei votanti e non esige un particolare sistema di votazione o un particolare ordine nella manifestazione del voto, è consentito quel tipo di procedimento di votazione denominato votazione tacita o implicita e che consiste nel fatto che i membri del collegio, invitati dal presidente, dopo la proposta della commissione

relatrice o del relatore e dopo la discussione preliminare, ad intervenire nel dibattito per esprimere il loro eventuale dissenso, si astengano dall'accedere a tale invito rimanendo silenziosi, cosicché il silenzio in tal caso ha il valore giuridico di assenso e la proposta si intende approvata all'unanimità; peraltro, nel caso che anche uno dei membri manifesti il proprio dissenso tale principio non può trovare applicazione e sulle opposte tesi deve procedersi a votazione formale" .

### **Deliberazioni Organi Collegiali**

**Consiglio di Stato, sez. V, n. 388/1998** - è importante osservare che è ritenuto essere principio generale il fatto che, quando la decisione sia stata presa a maggioranza, si computano solo i voti effettivamente espressi.

### **Verbalizzazione delle sedute**

Va quindi sottolineato che il verbale, per essere dichiarato documento giuridicamente valido, deve essere approvato dall'Organo, per cui fino a che esso non è approvato nella seduta successiva, è inefficace, così come affermato dal **Consiglio di Stato - Sez. V - decisione 3/4/1964 n. 407**: "L'approvazione, quando è richiesta da una norma espressa, integra l'efficacia dell'atto, per cui, fino a quando essa non è intervenuta, l'atto sottoposto al controllo non può estrinsecare la propria forza ed è, quindi, inefficace".

Per quanto riguarda l'impugnabilità del verbale si riporta la sentenza del **Consiglio di Stato - Sez. IV - decisione 27/10/1965 n. 600**: "Le eccezioni sulla verità dei fatti attestati nel verbale relativo alla seduta di un Organo Collegiale debbono essere sollevate davanti all'autorità giudiziaria ordinaria, nella forma di querela di falso".

La trascrizione del verbale è fatta dal Segretario del Consiglio secondo le disposizioni del Presidente.

**T.A.R. Lazio - Sez. I - del 9/7/1980 n. 782**: "Il verbale della seduta di un organo collegiale non è mai la riproduzione meccanica della discussione orale, ma è un documento giuridico e riporta ciò che giuridicamente interessa; peraltro, essendo la verbalizzazione null'altro che la forma scritta dell'atto orale da verbalizzare, ciò che non è nel verbale non è neppure nell'atto".

**Consiglio di Stato - Sez. V - con decisione dell'8/11/1966 n. 1375** aveva riaffermato l'invalidità di una verbalizzazione di operazioni e deliberazioni collegiali non contestuale alla seduta dell'organo.

*Consiglio di Stato - Sez. IV - del 26/10/1971 n. 902*: "La funzione del verbale, oltre che rivestire di forma scritta le deliberazioni collegiali, consiste nel descrivere le operazioni compiute dal collegio; pertanto, poiché l'antecedente logico della descrizione è l'annotazione dei nominativi dei componenti del collegio che abbiano partecipato alla riunione, in quanto detta annotazione non riguarda soltanto un aspetto formale dell'atto, ma anche un aspetto sostanziale, poiché attraverso l'indicazione dei nominativi di coloro che parteciparono alla riunione è possibile esercitare il controllo di legittimità

sull'atto deliberativo, è illegittima la deliberazione dell'organo collegiale ove nel relativo verbale sia stata omessa la menzione di coloro che abbiano partecipato alla riunione".

## **I principi di funzionamento degli organi collegiali**

### **In tema di convocazione**

#### **Consiglio di Stato, sez. 6a, n. 998 del 19 febbraio 2002**

(L'omessa convocazione di tutti i componenti di un organo collegiale determina l'illegittimità delle sedute e delle deliberazioni adottate, che può essere fatta valere dall'avente titolo a partecipare alle sedute, indipendentemente da ogni prova di resistenza sull'esito delle votazioni. Le convocazioni possono essere partecipate anche in luogo diverso dal domicilio dei componenti, ma è essenziale che per ogni riunione sia definito l'ordine del giorno e ve ne sia menzione nella convocazione)

### **In tema di votazione**

#### **Consiglio di Stato, sez. 4a, n. 7050 del 4 novembre 2003**

(La regola dell'astensione del componente dalle deliberazioni assunte dall'organo collegiale, di cui fa parte, si applica in tutti i casi in cui egli non si trovi in posizioni di assoluta serenità rispetto alle decisioni da adottare.

Il giudizio sull'interesse del soggetto tenuto ad astenersi è prognostico e l'obbligo di astenersi diventa attuale allorché il soggetto è messo in condizione di conoscere che l'atto deliberativo lo riguarda direttamente)

#### **Consiglio di Stato, sez. 4a, n. 2826 del 26 maggio 2003**

(L'obbligo di astensione, in quanto regola generale ed inderogabile di ordine pubblico, non vale solo per gli amministratori comunali ma in ogni caso di diretto e specifico collegamento tra la deliberazione e un interesse di chi vota o dei suoi congiunti)

#### **Corte dei Conti, sez. 2a giurisdizionale centrale d'appello, n. 161 del 28 aprile 2003**

(In caso di deliberazione illegittima di organo collegiale, l'asserita astensione in sede di votazione non rileva ai fini della insussistenza della colpa grave: semmai tale effetto può riconoscersi solo al voto contrario, che impone di assumere una posizione netta sia ai fini della deliberazione da adottare, sia nei confronti degli altri componenti dell'organo collegiale, da cui l'amministratore dimostra di dissociarsi)

#### **Consiglio di Stato, sez. 4a, n. 1748 del 27 marzo 2002**

(Le deliberazioni degli organi collegiali concernenti persone sono regolate dal principio di segretezza del voto, in base al quale dal verbale della riunione non devono risultare i voti dei singoli membri né il modo con cui risultano espressi.

La votazione è strumento di manifestazione finale della volontà del collegio, quale è maturato attraverso l'enunciazione degli elementi di valutazione e comparazione degli interessi oggetto della discussione; nel compendio di tali elementi si sostanzia la motivazione dell'atto deliberativo collegiale, della quale costituisce documentazione tipica il verbale redatto nei modi di legge)

## **Parere del Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, n. 104 del 23 aprile 2001**

(In base ai principi sul funzionamento degli organi collegiali, la verifica del numero legale è necessaria se il collegio si debba esprimere in forme - es. alzata di mano - che non consentono di acclarare formalmente il numero dei partecipanti alla votazione, mentre è superflua se la modalità di votazione - es. chiamata nominale - formalizza automaticamente il numero dei partecipanti alla stessa.

La deliberazione irregolarmente espressa, per mancanza del numero legale, costituisce un atto infraprocedimentale privo di giuridica rilevanza ed insuscettibile perciò di spiegare il proprio tipico effetto formale nel seguito della procedura)

### **In tema di verbalizzazione**

#### **Consiglio di Stato, sez. 5a, n. 344 del 25 gennaio 2003**

(Il verbale, anche se volto a riprodurre l'attività di un organo collegiale, non è un atto collegiale, ma solo il documento che attesta il contenuto di una volontà collegiale. La non ascrivibilità del verbale agli atti collegiali comporta che la sottoscrizione di tutti i componenti del collegio non è essenziale per la sua esistenza e validità, che possono essere incise solo dalla mancanza della sottoscrizione del pubblico ufficiale redattore, ovvero dalla mancata indicazione delle persone intervenute)

#### **Consiglio di Stato, sez. 6a, n. 6208 dell'11 dicembre 2001**

(L'esistenza giuridica di una deliberazione collegiale è riconducibile alla sola manifestazione di volontà dell'organo, indipendentemente dalla verbalizzazione della stessa; sono, infatti, due momenti distinti la manifestazione di volontà, che costituisce il contenuto della deliberazione, e la verbalizzazione che riproduce e documenta tale manifestazione attestandone l'esistenza, ma che, sebbene necessaria, non è determinante per la formazione della volontà dell'organo collegiale.

La sottoscrizione del verbale da parte del Presidente e del Segretario, prima della sua approvazione, serve a far fede di quanto deliberato nella seduta, la cui verbalizzazione, per prassi normale, è approvata nella seduta successiva. Tale approvazione garantisce che il verbale, sottoscritto dal solo Presidente e dal Segretario, risponda esattamente a quanto deliberato)

### **Sulla presenza di soggetti non legittimati**

#### **Consiglio di Stato, sez. 4a, n. 2258 del 12 aprile 2001**

(La presenza di soggetti non legittimati in un organo collegiale vizia gli atti adottati tutte le volte che superi la stretta necessaria esigenza del compimento di attività serventi al funzionamento dell'organo stesso, in quanto i soggetti non legittimati possono aver influenzato la formazione del convincimento dei componenti il collegio. L'illegittimità delle deliberazioni adottate discende dal semplice fatto della partecipazione alla seduta di soggetti non legittimati che possono influenzare le stesse deliberazioni e non può essere superata con la prova di resistenza)

### **Sulla composizione dell'organo collegiale**

#### **Consiglio di Stato, sez. 5a, n. 5139 dell'1 ottobre 2002**

(Nel silenzio della legge, il criterio più sicuro per individuare un collegio perfetto - ossia ove è necessaria la partecipazione di tutti i membri - è costituito dalla previsione, oltre ai componenti effettivi, di componenti supplenti, potendosi trarre, solo in tal caso, l'univoca volontà del legislatore che il valido funzionamento dell'organo richieda la presenza di tutti i membri)

#### **Consiglio di Stato, sez. 5a, n. 344 del 25 gennaio 2003**

(Nei collegi amministrativi il "supplente" può subentrare non solo per impedimenti temporanei del titolare ma anche in caso di impedimento definitivo o cessazione volontaria dalle funzioni)