

## SOMMARIO

<b>PREFAZIONE</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUZIONE</b>	<b>13</b>
1. La gestione archivistica degli atti degli organi collegiali	13
2. Esecutività e non necessità di pubblicità legale	15
3. Registrazione di protocollo e registrazione di repertorio	16
<b>40 QUESITI E RISPOSTE</b>	<b>19</b>
1. - Approvazione del verbale di un collegio in diversa composizione	19
2. - Rifiuto di approvare o di sottoscrivere il verbale	20
3. - Gli assenti giustificati e il quorum strutturale	21
4. - La motivazione e la proposta di deliberazione	24
5. - Le parole da utilizzare nella proposta di deliberazione	27
6. - Le varie ed eventuali	29
7. - Sigla, visto, firma e sottoscrizione	31
8. - La trasmissione della deliberazione e degli <i>omissis</i>	33
9. - Il foglio presenze	34
10. - Un modello di provvedimento	35
11. - Come deve essere comunicata l'assenza a un'adunanza (formale, telefonata, mail o sms)?	36
12. - Come si calcola il quorum in cifre decimali: per difetto o per eccesso?	38
13. - La differenza tra estratto dal verbale e deliberazione	39
14. - La mozione	40
15. - L'ordine del giorno: catalogo o per punti?	41
16. - L'inversione di un punto all'ordine del giorno richiede una votazione?	42
17. - Se un seggio è vacante, su quale numero deve essere calcolato il quorum strutturale?	43
18. - Esiste l'obbligo di portare nella seduta immediatamente successiva il verbale della seduta precedente per la presa d'atto?	45
19. - L'assenza dalla votazione è una dichiarazione o un comportamento?	46
20. - Chi vista gli allegati di un verbale?	47
21. - Chi firma la relazione accompagnatoria?	48
22. - Chi approva il verbale di una seduta in composizione ristretta?	49
23. - L'invio dell'ordine del giorno via e-mail soddisfa il requisito della forma scritta?	50
24. - È legittima la registrazione (audio e video) delle adunanze?	51

25. - Le deliberazioni “fuori sacco” sono legittime?	53
26. - Entro quale termine si registrano le deliberazioni e i verbali?	55
27. - È ancora possibile il voto consultivo?	57
28. - Le bozze del verbale e i documenti prima dell’adunanza sono disponibili a tutti?	58
29. - Qual è la composizione dell’elettorato attivo nelle strutture didattiche, di ricerca e di servizio?	60
30. - Come avviene il voto segreto?	61
31. - Il segretario può essere eletto come rappresentante del PTA?	62
32. - Può essere accettato il voto via mail?	63
33. - È legittima l’adunanza telematica?	65
34. - Cosa accade agli estratti (prodotti per urgenza) difformi dal verbale?	67
35. - È obbligatorio riportare nel verbale tutti gli interventi della discussione? anche quelli mandati via mail dopo la seduta?	69
36. - La pubblicazione dei verbali e delle delibere è obbligatoria?	72
37. - Ha senso scrivere «di dichiarare la presente delibera immediatamente esecutiva»?	74
38. - Letto, confermato e sottoscritto?	75
39. - Gli allegati di una deliberazione posso essere sottratti al diritto di accesso?	76
40. - Può un collegio superare il parere tecnico del responsabile del procedimento rilasciato in un’istruttoria?	78

#### APPENDICE 1

<b>Modello di deliberazione</b>	<b>81</b>
---------------------------------	-----------

#### APPENDICE 2

<b>Normativa e giurisprudenza essenziali</b>	<b>91</b>
--	-----------

<i>Fase 1 – Convocazione Consiglio di Stato, sez. VI, 12 novembre 1987 n. 891 Avviso di convocazione e ordine del giorno sono requisiti di legittimità della convocazione di un organo collegiale</i>	92
<i>Fase 1 – Convocazione Consiglio di Stato, sez. VI, 16 novembre 1987 n. 909 L’avviso di convocazione contiene l’ordine del giorno</i>	92
<i>Fase 2 – Adunanza Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 73, comma 1 e comma 2 Adunanza in videoconferenza</i>	93
<i>Fase 2 – Adunanza TAR Abruzzo, sez. I, 24 novembre 2016, n. 367 Deliberazione e decisione complessa</i>	94
<i>Fase 3 – Discussione Codice civile, art. 2375 Verbale delle deliberazioni dell’Assemblea</i>	95

<i>Fase 3 – Discussione Consiglio di Stato, sez. II, 4 giugno 2020, n. 3544</i> <i>La discussione non deve essere riportata integralmente</i>	95
<i>Fase 4 – votazione Consiglio Stato, sez. IV, 18 ottobre 2002, n. 5711</i> <i>Voto segreto solo se richiesto dall'atto</i>	96
<i>Fase 4 – votazione Consiglio di Stato, sez. IV, 17 novembre 2015, n. 5236</i> <i>Il contenuto della votazione</i>	96
<i>Fase 5 – Verbalizzazione Consiglio di Stato, sez. II, 4 giugno 2020, n. 3544</i> <i>Il verbale è certificazione distinta dalle deliberazioni</i>	97
<i>Fase 5 – Verbalizzazione TAR Lazio, sez. IIIbis, 14 settembre 2021, n. 9799</i> <i>Il verbale non deve essere approvato «seduta stante»</i>	97
<i>Fase 5 – Verbalizzazione Consiglio di Stato, sez. V, 25 gennaio 2003, n. 344</i> <i>Il verbale non è atto collegiale</i>	98
<i>Fase 5 – Verbalizzazione Consiglio di Stato, sez. V, 25 marzo 1991, n. 355</i> <i>Il verbale approvato da un collegio in diversa composizione</i>	99
<i>Fase successiva all'adunanza – Legge 7 agosto 1990, n. 241</i> <i>Efficacia ed esecutività del provvedimento</i>	99
<i>Fase successiva all'adunanza – DPR 28 dicembre 2000, n. 445, art. 53, comma 5</i> <i>La registrazione dei documenti delle amministrazioni pubbliche</i> <i>(a protocollo e a repertorio)</i>	100
<i>Fase successiva all'adunanza – DPR 28 dicembre 2000, n. 445, art. 50 comma 4</i> <i>Obbligatorietà della classificazione</i>	100
<i>Fase successiva all'adunanza – DPR 28 dicembre 2000, n. 445 - art. 64 comma 4</i> <i>Anche i documenti non protocollati devono essere classificati</i>	100
<i>Fase successiva all'adunanza – Agenzia per l'Italia digitale, Determinazione del Direttore Generale 17 maggio 2021, n. 371, Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici</i> <i>Le aggregazioni documentali e il piano delle aggregazioni documentali</i>	101
<i>Fase successiva all'adunanza – D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 - art. 41, comma 2 e comma 2bis</i> <i>Procedimento e fascicolo informatico</i>	102
<i>Fase successiva all'adunanza – D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, art. 23</i> <i>Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi</i>	102

Pur essendo un lavoro collegiale, gli autori hanno la responsabilità scientifica dei singoli quesiti, come segue:

- Giorgia Canella, quesiti nn. 16, 17, 19, 21, 27, 28, 30 e 40;
- Gianni Penzo Doria, *Introduzione*, quesiti nn. 1-8, 10, 11, 13, 14, 18, 20, 22, 23, 25, 26, 29, 32-35 e 37-39, *Appendice 1* e *Appendice 2*;
- Paola Solombrino, quesiti n. 9, 12, 15, 24, 31 e 36.

Tutti i quesiti e le risposte sono stati pubblicati da gennaio a dicembre 2018 sul sito web di Procedamus, alla pagina dedicata:  
<https://www.procedamus.it/8-eventi/155-puntodelibere-quesitierispostesommario.html>

Grazie per aver collaborato a Mariateresa Balsemin, Angelo Bartolotti, Isabella Bechini, Nicola Bergo, Simona Bertè, Antonio Curati, Laura Flora, Patrizia Isaija, Graziella Orlando, Giorgio Pasqualetti, Romina Schlegel, Silvia Viola, Antonio Zama, Francesco Zarcone e Andrea Zauri.

## PREFAZIONE

*Puntodelibere: un solido “punto” di riferimento sulle collegialità amministrative di Università e di Enti pubblici di ricerca*

Il progetto *puntodelibere* nacque dall’idea di Gianni Penzo Doria di offrire un efficace strumento di lavoro (una sorta di “cassetta degli attrezzi”) a beneficio di chi, all’interno delle Università e degli Enti pubblici di ricerca, si occupava della redazione, gestione e archiviazione degli atti degli organi collegiali.

Si trattava di fornire un sostegno agli operatori, tanto sul piano giuridico, diplomatistico e archivistico quanto su quello di natura più tecnico-operativa, a partire dall’esperienza quotidiana, in un panorama di regole e di prassi interne estremamente variegato.

È stato a seguito di ciò che da gennaio a dicembre 2018, grazie alla sinergia fra tre comunità professionali – il *Coordinamento RAU*, *MDQNext* e *Procedamus*, sotto l’egida di *LineATENEI* – è stata fornita risposta a 40 quesiti provenienti dal personale docente e dal personale tecnico amministrativo, pubblicati sul sito web di *Procedamus* ([www.procedamus.it](http://www.procedamus.it)).

Quest’ultima comunità professionale era composta da circa 1.600 partecipanti, provenienti da tutte le università italiane e da alcuni EPR, ai quali si aggiungevano gli oltre 3.200 colleghi del *Coordinamento RAU* e i 1.200 di *MDQNext*.

I temi trattati, sollecitati dagli stessi utenti attraverso la formulazione di quesiti alla redazione, hanno affrontato numerosi punti critici nella redazione degli atti delle collegialità amministrative, spesso con l’ausilio di qualificata giurisprudenza. I quesiti erano formulati in base a cinque categorie, coincidenti con le fasi delle collegialità amministrative: redazione, convocazione/adunanza, discussione, votazione e verbalizzazione.

In questo libro le risposte sono state riviste e aggiornate dai rispetti autori.

*gc, gpd e ps*



## INTRODUZIONE

### 1. La gestione archivistica degli atti degli organi collegiali

In via preliminare, risulta fondamentale la distinzione fra *atto* e *documento*, così come tra *attività* e *documentazione*. Non a caso, anche l'ordinamento italiano ha introdotto due normative distinte: la legge 241/1990 sull'attività amministrativa da una parte e il DPR 445/2000 sulla documentazione amministrativa dall'altra<sup>1</sup>.

L'attività amministrativa, dunque, è quello che l'amministrazione pubblica è chiamata a svolgere in base a funzioni, tipiche e tipizzate, stabilite dalla legge. La documentazione amministrativa, invece, è ciò che testimonia con forza di prova quanto è stato agito, mediante forme predeterminate di struttura, di redazione e di registrazione conferite dal pubblico ufficiale in virtù dell'autorità del proprio ufficio.

In altre parole, l'atto è l'evento a cui la norma ricollega determinati effetti giuridici, mentre il documento è l'entità materiale (*res*) capace di rappresentare in maniera duratura un fatto o un atto giuridico in forma scritta.

In quanto cosa contenente segni dell'alfabeto, il documento è tecnicamente e giuridicamente descrivibile come una *res signata*.

Le considerazioni fin qui esposte assumono un particolare rilievo per gli atti degli organi collegiali, dal momento che la deliberazione è un atto documentato nel verbale, cioè nel documento amministrativo in grado di assicurare alla deliberazione la persistenza nel tempo di un atto e di un fatto ai fini giuridico-probatori.

Non a caso, la perfezione della deliberazione non si colloca nella fase di redazione del verbale, bensì in quella precedente della votazione. Una deliberazione, dunque, esiste giuridicamente all'esito della votazione, pur non essendo ancora documentata.

---

<sup>1</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* e DPR 28 dicembre 2000, n. 445, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*.

Su quest'ultimo punto si innesta il *principio di documentalità*, in base al quale ogni atto pubblico è rappresentato in un documento mediante forme destinate a conferirgli forza di prova. Pertanto, la deliberazione è un atto, mentre il verbale rappresenta un atto in forma scritta, cioè in un documento<sup>2</sup>.

Esiste un'altra fondamentale differenza tra deliberazione e verbale. Mentre la prima è un atto collegiale – adottato, quindi, da un consesso di persone ritualmente convocate e legittimate a decidere sui punti all'ordine del giorno – il verbale è un atto monocratico, di esclusiva competenza del segretario verbalizzante quale terza parte fidata che assiste (e non partecipa) all'attività della consiliatura.

Non solo. Come vedremo nel primo quesito, essendo un provvedimento, la deliberazione è impugnabile in sede di giurisdizione amministrativa, mentre il verbale è querelabile in sede penale, tipicamente per falso materiale o per falso ideologico.

A questo punto, lungo tutto il dipanarsi dei 40 quesiti qui rivisti, è opportuno tenere presente un'ulteriore distinzione imprescindibile:

- la deliberazione è un atto amministrativo – *rectius*, un provvedimento – e, come tale, non è scritto, ma agito;
- il verbale è un documento amministrativo, in virtù del quale è conservata prova affidabile nel tempo di quanto deliberato.

C'è di più. La distinzione tra atto collegiale e atto monocratico ha riflessi anche sulla catena informativa, archivistica, diplomatistica e di pubblicità legale, dal momento che – per essere efficace – il verbale non necessita di alcuna approvazione, men che meno di una votazione.

Dunque, è sufficiente una mera presa d'atto.

Il verbale, come statuito recentemente da Palazzo Spada, è requisito sostanziale della attività deliberativa, ma non elemento costitutivo. Esso è richiesto per la stessa esistenza del provvedimento e non sostituibile da altri elementi di prova, ancorché racchiusi in un

---

<sup>2</sup> Codice civile, art. 2699 (Atto pubblico): «L'atto pubblico è il documento redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto è formato».



atto scritto che abbia una funzione diversa da quella di documentazione di quanto avvenuto in seduta.

Ancora: il verbale può definirsi quale atto giuridico, appartenente alla categoria delle certificazioni, come il documento avente lo scopo di descrivere atti o fatti rilevanti per il diritto, compiuti alla presenza di un funzionario verbalizzante cui è stata attribuita tale funzione. Un primo carattere importante dei verbali consiste nella documentazione di quanto si è verificato in relazione ad un determinato accadimento della vita e, nella sua qualità di atto amministrativo, deve essere distinto rispetto agli atti e ai fatti che vengono rappresentati e descritti proprio nelle verbalizzazioni.

Ne è un esempio la deliberazione adottata da parte di un organo collegiale che esiste, come abbiamo visto, a prescindere dal verbale che ne riferisce i contenuti<sup>3</sup>.

In conclusione, il verbale è il residuo dell'attività collegiale redatto da un organo monocratico. È il risultato di una attività descrittiva (notarile, certativa, certificatoria, attestativa) seriore rispetto alla seduta da parte del pubblico ufficiale intervenuto come segretario.

Ha rilevanza archivistica, diplomatistica, giuridica e probatoria autonoma rispetto alle deliberazioni, che pure contiene, mantenendo il carattere di essenzialità e di imprescindibilità rispetto al sub-procedimento cui si riferisce.

## 2. Esecutività e non necessità di pubblicità legale

Non esiste alcuna norma dell'ordinamento italiano che preveda la pubblicità legale delle deliberazioni di un collegio amministrativo universitario.

Ciò significa, nel concreto, che l'esecutività delle deliberazioni delle università, come degli enti pubblici di ricerca, non dipende da una pubblicazione all'albo e che, come ricaduta concreta, non è necessaria la sequenza di declaratorie, cui spesso assistiamo in molti Atenei: «di dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile»; «di dichiararne immediatamente esecutività» e così via<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Consiglio di Stato, sez. II, 4 giugno 2020, n. 3544.

<sup>4</sup> Sul punto, cfr. *infra* il *Quesito n. 37* unitamente a quanto esposto a p. 100.

Le deliberazioni dell'università, infatti, sono già esecutive dopo la loro approvazione, in virtù dell'art. 21-*quater* della legge 241/1990<sup>5</sup>.

Bisogna quindi abbandonare il vezzo di applicare al mondo universitario – che ne è scevro – la legislazione sugli enti locali, in virtù della quale è prevista, appunto, la pubblicazione all'albo ufficiale per l'efficacia e per l'esecutività, del tutto inconferente con la legislazione universitaria italiana.

### 3. Registrazione di protocollo e registrazione di repertorio

Ciascun complesso delle deliberazioni e dei verbali costituisce una serie archivistica o, per utilizzare il lessico delle nuove *Linee Guida* emanate da AgID sul documento informatico, una “aggregazione documentale”<sup>6</sup>.

Ciascuna serie delle deliberazioni e dei verbali, deve essere corredata, all'interno del sistema di gestione documentale, da un proprio repertorio generale annuale, che inizia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre di ogni anno.

La repertoriazione per anno accademico, un tempo molto utilizzata, viene meno nel momento in cui il sistema di gestione documentale (il protocollo informatico o, più correttamente, dal momento che giuridicamente esiste solo quello informatico, il protocollo *tout court*) mantiene memoria affidabile annuale, rinnovando il registro dal numero 1 a inizio d'anno.

Nel repertorio generale sono riportati gli elementi obbligatori del protocollo e un ulteriore numero progressivo, denominato “numero di repertorio”, che identifica il documento all'interno della rispettiva serie.

---

<sup>5</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 21-*quater*, comma 1: *Efficacia ed esecutività del provvedimento*: «1. I provvedimenti amministrativi efficaci sono eseguiti immediatamente, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge o dal provvedimento medesimo».

<sup>6</sup> Agenzia per l'Italia digitale, determinazione 17 maggio 2021, n. 371 (di modifica e integrazione della precedente determinazione 407/2020), *Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici*, in vigore dal 1° gennaio 2022 e, segnatamente, il § 3.3, *Aggregazioni documentali informatiche e archivio informatico*, con i metadati previsti dall'allegato 5.

In ambiente analogico, per ogni delibera e per ogni verbale sono prodotti di norma due originali, ferme restando le copie dichiarate conformi e le copie di carattere informativo riprodotte per le esigenze d'ufficio, per avviare o concludere celermente il procedimento amministrativo di riferimento.

Il primo esemplare è conservato nella rispettiva aggregazione documentale (serie delle delibere del Consiglio di amministrazione, serie dei verbali del Senato accademico, etc.) e ordinato secondo il numero di repertorio; l'altro esemplare, invece, è trasmesso all'unità organizzativa responsabile proponente e conservato nel rispettivo fascicolo (e/o sottofascicolo, inserto), cioè insieme ai documenti che afferiscono al medesimo procedimento amministrativo, affare o attività.

In ambiente digitale, invece, è sufficiente un unico esemplare (originale) sottoscritto con firma digitale e conservato dal sistema di conservazione in maniera affidabile.

In questo contesto, il responsabile del procedimento deve avere la massima cura nella istruzione e nella tenuta del fascicolo archivistico, nel quale sono riportati, oltre a quelli previsti dalle *Linee guida* AgID, almeno i seguenti elementi nella segnatura archivistica:

- unità organizzativa responsabile
- responsabile del procedimento amministrativo
- oggetto
- anno di apertura
- classificazione
- numero di repertorio del fascicolo

Per quale ragione risulta necessario istituire due repertori? La risposta è apparentemente semplice: diversa è la natura giuridica.

Il verbale, infatti, non rappresenta una sequenza, né una sommatoria, delle singole deliberazioni assunte, ma è un documento inconfondibile e non sovrapponibile con le deliberazioni assunte.

Da un punto di vista giuridico e diplomatistico, il verbale possiede una propria morfologia diplomatistica e una struttura giuridica ben definita, come chiarito *infra* nel *Quesito n. 1*.

Per tali ragioni, il sistema documentale deve prevedere almeno due serie corredate dal rispettivo repertorio:

- repertorio delle deliberazioni;
- repertorio dei verbali.

In questo modo sono agevolate da un lato la gestione documentale e la trattazione dei procedimenti amministrativi, dall'altro l'ordinata ricerca degli atti delle collegialità amministrative delle università italiane.

*(gpd)*