

*ALCUNI CENNI SINTETICI SUGLI ATTI VERBALIZZAZIONI DEGLI
ORGANI COLLEGIALI (COLLEGI)*

Gabriele Gentilini

Marzo 2005

1. descrizione di carattere generale; 2.il verbalizzante; 3.contenuti e formalità delle verbalizzazioni; 4. redazione del verbale; 5.brevi conclusioni: alcune casistiche giurisprudenziali.

1.Breve descrizione di carattere generale

Secondo la più accreditata dottrina in materia di studio sugli atti amministrativi è sostenibile che il verbale possa definirsi quale atto giuridico, appartenente alla categoria delle certificazioni, quale documento avente lo scopo di descrivere atti o fatti rilevanti per il diritto, compiuti alla presenza di un funzionario verbalizzante cui è stata attribuita detta funzione. La verbalizzazione pertanto ha l'obiettivo di assicurare e dare conto della certezza degli atti e fatti descritti, documentando la loro esistenza.

Altre impostazioni dottrinarie descrivono gli atti verbali quali narrazioni dei fatti nell'ambito dei quali si è concretizzata la storicità di una certa attività.

Un primo carattere importante degli atti 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 ed ai fatti che vengono rappresentati e descritti proprio nelle verbalizzazioni.

Ne è un esempio la deliberazione adottata ad esempio da parte di un certo organo collegiale che esiste a prescindere dall'atto verbale che ne riferisce i contenuti.

In relazione alla forma dell'atto amministrativo consistente nel verbale non può non effettuarsi un breve excursus in merito alla forma degli atti amministrativi.

In generale il diritto amministrativo sancisce un principio (seppur temperato da varie pronunce giurisprudenziali) di libertà della forma salvo che non sussistono del diritto positivo delle specifiche norme giuridiche che dispongono invece una determinata forma richiesta per l'esistenza dell'atto cd ad substantiam.

Detto principio di libertà della forma, in ogni caso, è relativo alla possibilità di redazione di un atto in forma scritta senza il rispetto di particolari metodi solenni.

In sostanza la forma è un elemento che si lega alla dichiarazione, determinato per legge. Nel diritto amministrativo la forma degli atti è tendenzialmente libera, potendo l'atto amministrativo rivestire sia la forma scritta (es. un verbale) sia la forma orale (es. un atto iussivo) sia la forma simbolica o per immagini (es. un segnale stradale).

In genere è la legge che stabilisce quale forma l'atto debba assumere, in ossequio ai principi di tipicità e nominatività degli atti. In difetto, occorre valutare il grado di incidenza dell'atto sulle situazioni giuridiche dei destinatari e la natura degli interessi in gioco, richiedendosi preferibilmente la forma scritta nel caso di provvedimenti limitativi della sfera giuridica altrui.

Se la forma è essenziale, la sua violazione comporta, di regola, l'annullabilità dell'atto ed il relativo vizio è quello della violazione di legge. Se si ritiene peraltro che la forma sia un elemento costitutivo all'atto, la sua mancanza comporta la nullità dell'atto. Se invece la violazione attiene ad un aspetto meramente formale, che non incide sugli elementi essenziali, allora il vizio può essere sanato mediante autocorrezione (es., in caso di mera irregolarità) ovvero mediante il principio del raggiungimento dello scopo.

Resta inoltre da chiarire che la forma dell'atto si distingue necessariamente rispetto alla documentazione nell'ambito della quale vengono trascritti gli accadimenti dei fatti occorsi, anche in considerazione che, allo stato delle cose, non può non avere la consistenza dell'atto scritto.

D'altronde la documentazione dell'atto per scritto resta fondamentale anche per il motivo che, nonostante non via possa essere in taluni casi una forma prescritta ad substantiam, resta strumentale rispetto all'esigenza di poter assicurare la impugnabilità e la relativa sindacabilità da parte della competente autorità giudiziaria.

Con ciò si afferma pertanto che, nel prescindere da un'essenziale esigenza di forma scritta per la sostanza dell'atto amministrativo, quest'ultimo è necessariamente documentabile mediante la scrittura od altro strumento da cui possa trarsi la verificabilità dell'atto o dei fatti avvenuti.

Si tenga inoltre conto di quanto viene stabilito dalla legge 241/1990 che all'art. 22 cerca di dare una definizione di cosa debba intendersi per documento amministrativo e cioè ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi a uno specifico procedimento, detenuti da una Pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale, è considerata documento amministrativo ai fini dell'applicazione del capo V della legge n. 241/1990.

Nell'ambito ad esempio degli organi collegiali di norma la forma scritta non qualifica le decisioni adottate dagli stessi potendosi le stesse manifestare mediante forme anche diverse dallo scritto, come per le votazioni e proclamazione delle stesse.

Successivamente rispetto alle votazioni espresse nell'ambito di un collegio, si procede a stilare l'atto di deliberazione che, in pratica, riproduce un atto già di per se valido ed efficace. In tal caso il documento amministrativo

contenente le manifestazioni di volontà del consesso ha la funzione di conservare alla memoria la deliberazione così come è stata adottata.

Pertanto nell'ambito degli organi collegiali, la volontà viene manifestata mediante formalità che possono essere anche differenti dall'atto scritto.

La documentazione dell'atto, ovvero le deliberazioni, trova la sua fonte nella verbalizzazione di quanto viene manifestato all'interno della seduta del consesso. Detto verbale forma la memoria conservativa rispetto a quanto è accaduto nell'ambito delle decisioni intraprese dall'assemblea e va a costituire la documentazione amministrativa necessaria ai fini amministrativi.

Importante giurisprudenza del giudice amministrativo di secondo grado (Consiglio di Stato) ha statuito che il verbale ha il compito di attestare il compimento dei fatti svoltisi in modo tale che sia sempre verificabile la regolarità dell'iter di formazione della volontà collegiale e di permettere il controllo delle attività svolte, senza che sia necessaria una indicazione minuta delle singole attività che sono state compiute e le singole opinioni espresse.

Ancora la giurisprudenza amministrativa di primo grado (Tar Lazio n. 6139 5.7.2001) ha affermato che, distinguendo tra atto documentato e verbale ed anche tra documento e verbale in cui si conserva l'atto già valido, l'iter logico seguito per l'adozione di una deliberazione da parte di un organo collegiale deve risultare dalla delibera stessa e non dal verbale della seduta poiché il verbale ha l'esclusivo compito di certificare fatti storici già accaduti e di assicurare certezza a delle determinazioni che sono già state adottate e che sono già entrate a fare parte del mondo giuridico dal momento della loro adozione.

Altresì importante è l'affermazione del Consiglio di Stato (sent. n. 6208 del 11.12.2001) che la mancanza o il difetto di verbalizzazione non comportano l'inesistenza dell'atto amministrativo, poiché a determinazione di volontà da parte dell'organo è distinta inequivocabilmente dalla sua proiezione formale.

2. Il verbalizzante

Colui che nell'ambito della pubblica amministrazione svolge funzioni di agente verbalizzante si identifica generalmente in un funzionario amministrativo.

Nel caso di un organo monocratico inoltre il verbalizzante è frequentemente identificabile con l'agente che emana l'atto amministrativo.

Il verbalizzante è indubbiamente un soggetto essenziale per la funzione svolta, soprattutto con riferimento ai collegi considerato che comunque la manifestazione della volontà collegiale deve essere acclarata mediante appositi atti di verbalizzazione, dallo stesso estesi, al fine di dare conto degli atti e di consentirne il controllo.

Infatti nell'ambito degli organi collegiali si riscontrano non solo l'ufficio di Presidenza ma anche l'ufficio di segreteria che produce gli atti di convocazione e conduzione della seduta oltre che alla funzione di documentazione del consesso stesso.

Secondo peraltro talune pronunce del giudice amministrativo di primo grado una eventuale assenza del verbalizzante negli organi collegiali, può al massimo condurre ad una mera irregolarità, senza inficiare il deliberato raggiunto dall'organo.

3. Contenuti e formalità delle verbalizzazioni

Dal punto di vista contenutistico e formalistico l'atto di verbalizzazione, avente una funzione di certificazione pubblica, contiene e rappresenta i fatti e gli atti giuridicamente rilevanti che è necessario siano conservati per le esigenze probatorie con fede privilegiata - dal momento che sono redatti da un pubblico ufficiale - che si sostanzia essenzialmente nella attendibilità in merito alla provenienza dell'atto, alle dichiarazioni compiute innanzi al pubblico ufficiale ed ai fatti innanzi a lui accaduti.

Peraltro in funzione di tale presupposto eziologico, la Corte di cassazione ha in altre circostanze affermato che non può essere, attribuita la fede privilegiata né ai giudizi valutativi, né alla menzione di quelle circostanze relative ai fatti avvenuti in presenza del pubblico ufficiale che possono risolversi in suoi apprezzamenti personali, perché mediati attraverso l'occasionale percezione sensoriale di accadimenti che si svolgono così repentinamente da non potersi verificare e controllare secondo un metro obiettivo, (Cass. I, sent. 17106 del 3-12-2002).

Resta il fatto che il verbale non deve necessariamente riportare tutti gli atti o fatti ma solo quelli che sono ragionevolmente e strettamente funzionali alla finalità per cui si dispone la verbalizzazione.

Di conseguenza, trattandosi di un organo collegiale, è necessario indicare il luogo, la data del collegio, i componenti del collegio, l'oggetto delle singole manifestazioni di volontà deliberate.

E' opportuno inoltre che il verbale riporti in sé l'indicazione del numero e del nome e qualità dei componenti partecipanti alla seduta, la data, il luogo e le modalità di votazione, le eventuali sospensioni del collegio, allontanamenti o espulsioni, l'indicazione dei votanti, favorevoli, contrari, astenuti, il risultato del voto (in mancanza di una norma positiva non sussiste un'imposizione nominativa delle singole espressioni di voto).

Con riguardo specifico alle dichiarazioni che ogni componente del collegio manifesta nell'ambito del consesso oppure di quelle dichiarazioni che eventuali terzi estranei alla pubblica amministrazione che vengano richieste di essere inserite nel testo della verbalizzazione della seduta, può affermarsi, conformemente alla dottrina, che in mancanza di determinazioni di legge o comunque di norme positive, sia preferibile fare risultare dette dichiarazioni nell'atto verbale proprio a maggior favore della chiarezza e dell'acclaramento degli atti e dei fatti. Dette dichiarazioni sono preferibilmente da rendere in forma sintetica rispetto alle argomentazioni di colui che espone.

Nella pratica giuridica sembra potersi accettare la dichiarazione scritta e resa da parte dell'esponente da potersi allegare successivamente all'atto verbale, in modo tale da poter contemperare vari interessi.

Relativamente ai formalismi di redazione dell'atto di verbalizzazione è decisamente maggiormente consono alla migliore rappresentazione della deliberazione manifestata da parte dell'organo, l'utilizzo della forma scritta anche se sono utilizzabili, con pari efficacia, strumenti equiparabili allo scritto e comunque consono a costituire la memoria degli atti e dei fatti quali ad esempio l'utilizzo di strumentazioni di rappresentazione telematica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti.

Ad ogni buon conto nel caso in cui il verbalizzante proceda mediante la redazione di un documento scritto è quest'ultimo che funge da verbale, potendosi attribuire ad eventuali strumenti aggiuntivi quali, ad esempio, un registratore et similia, una funzione di ausilio e non di sostituzione del verbale.

4. Redazione del verbale

Nella prassi amministrativa il verbalizzante procede alla redazione di una minuta della seduta del collegio.

Infatti la stessa giurisprudenza amministrativa, con la quale si concorda pienamente, ritiene che il verbale non deve essere necessariamente prodotto ed approvato in contemporaneità con la seduta dell'organo collegiale.

Il verbale definitivamente formulato e formalizzato può essere prodotto anche in un momento successivo al provvedimento deliberativo adottato durante la seduta (Consiglio di Stato n. 1189/2001).

Con particolare riferimento agli appunti e le minute che vengono estesi durante la seduta del collegio, di per sé, hanno anch'essi una validità giuridica. Infatti e soprattutto in mancanza di una diversa prescrizione normativa, detti appunti, costituenti la memoria dei fatti e sottoscritti dal pubblico funzionario a ciò incaricato, assumono un'efficacia di atto amministrativo preparatorio del verbale così come verrà prodotto.

5. Brevi conclusioni: alcune casistiche giurisprudenziali.

Con sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, n. 344 del 25 gennaio 2003, è stato statuito, tra l'altro, che il segretario, nell'ambito di un organo collegiale, non è anche componente. egli espleta funzioni serventi e certificatorie - stesura e cura della sottoscrizione dei verbali, conservazione degli elaborati - ma non concorre ai giudizi della commissione.

Inoltre 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.

Nello specifico caso giudicato, il segretario non è anche “componente” della commissione giudicatrice di concorso.

Tale funzionario, infatti, pur rivestendo senza dubbio un ruolo tutt'altro che marginale, espleta in piena neutralità funzioni serventi e certificatorie, che si concretano essenzialmente nella stesura e nella cura della sottoscrizione dei verbali, nonché nella conservazione degli elaborati, ma non concorre alla formazione dei giudizi tecnico-valutativi che sono propri della commissione, con salvezza dei casi in cui in cui tali funzioni certificatorie, di custodia e di stesura degli atti siano assunte da un componente della commissione esaminatrice per espressa disposizione di portata generale.

Ne consegue che, in relazione alla sostituzione del segretario, non è ipotizzabile il vizio di violazione delle disposizioni che si occupano espressamente dei soli membri della commissione d'esame.

In assenza di una norma speciale che sic et simpliciter commini l'invalidità delle operazioni verbalizzate, le conseguenze della mancata osservanza dell'obbligo della firma dei commissari componenti il collegio commissionale in questione - che pure sicuramente esiste - debbono essere, pertanto, valutate dando applicazione al principio generale della “strumentalità delle forme”, secondo il quale, tra l'altro, il raggiungimento dello scopo cui un atto sia preordinato rappresenta il criterio differenziale fra invalidità e mera irregolarità dell'atto stesso.

Da ciò consegue che la mancata osservanza di regole procedurali o formali, salvo che non sia a priori ed espressamente individuata da una specifica norma come causa di invalidità, ha giuridico rilievo solo se oggettivamente impedisce il conseguimento del risultato verso cui l'azione amministrativa è diretta.

Ragionando in termini ancor più generali, la Sezione, sulla scorta anche di un recentissimo precedente giurisprudenziale del Consiglio particolarmente conferente all'ipotesi de qua (Cons. Stato, VI, 4 dicembre 2001, n. 6058),

osserva in questa sede che l'apprezzamento, nella sua esatta valenza, della prescrizione di obbligatoria sottoscrizione, da parte di tutti i commissari e del segretario, del processo verbale riportante le operazioni di esame e di valutazione e le decisioni prese dalla commissione esaminatrice, anche nel giudicare i singoli elaborati, non può prescindere dalla considerazione che il verbale stesso (unico documento probatorio dello svolgimento delle operazioni e del contenuto degli atti concorsuali), anche se preordinato a riprodurre l'attività di un organo collegiale (quale è la commissione giudicatrice), non è per sua natura un atto collegiale, ma solo il documento materiale che attesta, con le garanzie di legge, il contenuto di una volontà collegiale, la cui invalidità, stante il carattere insostituibile della prova, si risolve, tuttavia, nella concreta impossibilità di dimostrare la formazione di detta volontà.

La non ascrivibilità del verbale alla categoria degli atti collegiali comporta, come conseguenza, che la sottoscrizione di tutti i componenti del collegio, della cui attività in esso venga dato atto, non può considerarsi elemento essenziale per la sua esistenza ed intrinseca validità, che possono essere incise solo dalla mancanza della sottoscrizione del pubblico ufficiale che svolge la funzione di redattore del verbale, ovvero dalla mancata indicazione delle persone intervenute.

Può, allora, affermarsi che la specifica previsione della sottoscrizione del processo verbale da parte di tutti i componenti della commissione esaminatrice, non essendo preordinata ad integrare né l'esistenza né l'efficacia probatoria del documento, è chiamata ad assolvere, più che altro, la funzione di tutelare il diritto di ciascuno di detti componenti di verificare la conformità del verbale alle operazioni svolte ed alle valutazioni espresse, così da consentire a ciascuno di loro di far constare il proprio dissenso.

Tale dissenso può anche esprimersi nel rifiuto di apporre la propria sottoscrizione, rifiuto che, anche in questo caso, non incide, evidentemente, sulla validità dell'atto, bensì esprime solo la dissociazione dell'autore dal contenuto di quest'ultimo.

Ne consegue, in definitiva, che la mancanza della firma di uno dei commissari di esame, ove non sia determinata dalla mancata partecipazione di questi alla seduta (nel qual caso, però, l'invalidità della procedura si ricollega alla natura di collegio perfetto della commissione giudicatrice e non al profilo formale), ovvero da un atto volontario di astensione esplicitamente fatto constare, concreta una irregolarità del verbale, ascrivibile a mero errore materiale.

Tali osservazioni di carattere generale sono avvalorate, con riferimento alla procedura concorsuale de qua, dal fatto che, pur a fronte della mancanza - nei tre verbali di concorso indicati dalla parte ricorrente - del dato formale della firma di uno dei componenti partecipanti alle riunioni, non è stato mai posto in dubbio, anche dallo stesso ricorrente (che, in effetti, si è ben guardato, almeno nell'atto introduttivo, dal sostenere che non vi era corrispondenza fra quanto effettivamente avvenuto e quanto riferito nei verbali), che siano stati sempre presenti tutti i componenti, come attestato dal segretario.

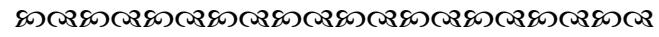
Con la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Sesta, n. 6208 dell'11 dicembre 2001, viene statuito che l'esistenza giuridica di una deliberazione collegiale è riconducibile alla sola manifestazione di volontà dell'organo, indipendentemente dalla verbalizzazione della stessa; sono, infatti, due momenti 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.

La tesi, espressa in ricorso, secondo cui, in difetto di una verbalizzazione (unico mezzo per consacrare la deliberazione in forma scritta), non esiste la determinazione volitiva dell'organo, non convince, perché fa dipendere da un elemento formale (certamente necessario, ma non determinante per la formazione della volontà dell'organo collegiale) la esistenza giuridica di una deliberazione collegiale, che è invece riconducibile alla sola manifestazione di volontà, attribuibile all'organo (nella specie consiglio di amministrazione). I ricorrenti sembrano, infatti, confondere due momenti, assegnando agli stessi, peraltro, la stessa valenza: la manifestazione di volontà che costituisce il contenuto della deliberazione, e la verbalizzazione che riproduce tale manifestazione, attestandone l'esistenza.

Si reitera in forma diversa la censura, avanti definita negativamente, sostenendo che la citata deliberazione del 3 giugno 1993 non poteva essere considerata giuridicamente esistente, perché riprodotta in verbale non ancora approvato, anche se indebitamente ed illecitamente sottoscritto dal presidente e dal segretario (l'art. 5, ultimo comma, dello statuto così recita: "I processi verbali, sottoscritti dal Presidente e dal segretario dopo la loro approvazione, sono raccolti in ordine cronologico in un libro e conservati a cura del segretario").

Ancora una volta si confonde l'attività di documentazione della volontà collegialmente espressa, che abbisogna come tale di essere consacrata in un documento, della cui veridicità facciano fede i firmatari del documento stesso, con il contenuto della volontà in esso documento racchiusa.



Bibliografia essenziale

Diritto amministrativo - MS Giannini, Milano, 1993

Manuale di diritto amministrativo, G. Corso, Torino, 2008

Prontuario enti locali, O. Forlenza, Milano, 2003

Lineamenti di diritto amministrativo, A. Quaranta, 1982

Principi di diritto amministrativo, V. Cerulli Irelli, Torino, 2005