



Punt∞rgani



1° Seminario Nazionale

«Le delibere e gli organi collegiali di Università e di Enti pubblici di ricerca»

TORINO, 14 giugno 2022

Giorgia Canella, Università degli Studi di Macerata

Le cinque fasi dell'attività deliberativa

2. L'ADUNANZA

(sostantivo femminile derivato dal verbo adunare (ant. aunare) [lat. adunare, der. di unus «uno»].

– 1. tr. Raccogliere, riunire insieme)

Fonte Enciclopedia Treccani



Gli organi collegiali di governo delle Università

- La legge n. 240/2010, Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario, all'art.2, comma 1 lettere e) e h), attribuisce al:
- Senato accademico: la **competenza** a formulare proposte e pareri obbligatori in materia di didattica, di ricerca e di servizi agli studenti, di attivazione, modifica o soppressione di corsi, sedi, dipartimenti e strutture di raccordo, nonché funzione regolamentare (normativa di secondo livello);
- Consiglio di amministrazione: **funzioni** di indirizzo strategico, di approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale, nonché di vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività.



La numerosità dei componenti

La medesima fonte normativa, art. 2, comma 1, lett. f) e i) stabilisce che:

- Il Senato accademico è costituito su base elettiva, in un numero di membri proporzionato alle dimensioni dell'Ateneo e **non superiore a 35 unità**, compreso il Rettore e una rappresentanza elettiva degli studenti;
- Il Consiglio di amministrazione è composto **nel numero massimo di 11 componenti**, inclusi il Rettore, componente di diritto, ed una rappresentanza elettiva degli studenti.

Assistiamo qui alla limitazione dell'autonomia statutaria e regolamentare circa la numerosità dei componenti degli organi collegiali di governo delle università in attuazione dell'art.33 della Costituzione, comma 5.



La decadenza dei componenti

La norma prevede inoltre (art. 2, comma 1 lett. s) ultimo capoverso) la « *decadenza per i componenti del Senato accademico e del Consiglio di amministrazione che non partecipino con continuità alle sedute dell'organo di appartenenza*».

Il concetto di continuità e la relativa disciplina è rimessa alla discrezionalità regolamentare del singolo ateneo.



...l'organo collegiale *imperfetto* può quindi funzionare anche con soggetti dichiarati decaduti ...

Ci troviamo di fronte a *collegi amministrativi* che possono adottare decisioni anche se non perfettamente costituiti nel «*plenum*» per via di eventi che possono accadere nel tempo: la norma consente comunque il rinnovo (tempestivo) per lo scorcio di mandato che residua.

Statuto dell'Università di Padova - Art.76 - Funzionamento degli organi 1. La mancata designazione di una o più componenti *non pregiudica il valido funzionamento degli organi purché sia raggiunto il quorum strutturale* pari alla maggioranza dei componenti previsti assegnati al Collegio. 2. Ai fini della validità delle riunioni dell'organo incompleto, nonché delle deliberazioni dello stesso quando siano previste maggioranze qualificate, *le percentuali richieste rimangono riferite al numero dei componenti dell'organo completo.*



...diverso è il collegio perfetto...

T.A.R. Palermo Sez. III, 19/04/2013, n. 859

Nel silenzio della legge, uno dei criteri più sicuri per affermare che un organo collegiale abbia natura di collegio perfetto è la previsione della nomina di membri supplenti accanto ai membri effettivi, in quanto da ciò si desumerebbe che il collegio, o con i membri effettivi o integrato dai membri supplenti, deve comunque operare sempre in composizione plenaria.



...Nota bene però che...

T.A.R. Lecce (Puglia) sez. II 24/01/2006 n.470

Nei collegi, sia perfetti che imperfetti, la partecipazione di soggetti estranei, ovvero di persone che non fanno parte della loro composizione quale prevista tassativamente dalla normativa di riferimento, costituisce vizio di composizione degli organi e ne inficia gli atti deliberativi, per la possibilità che tali soggetti siano in grado di influenzare in qualche modo la volontà dei Collegi e dei suoi membri.



...ma deve essere garantito il *quorum* costitutivo dell'organo collegiale per consentire che si «aduni» legittimamente

La discussione degli argomenti posti all'ordine del giorno da parte di un collegio amministrativo può essere avviata solo se si raggiunge il quorum costitutivo o strutturale:

Definizione:

«Numero dei soggetti aventi diritto a partecipare ad una assemblea necessario per la validità della costituzione dell'assemblea»



Il problema delle giustificiche ai fini del computo del quorum strutturale tra Statuti e Regolamenti di organizzazione

Tra le fonti primarie delle università c'è sempre scritto da qualche parte come ci si deve comportare con gli assenti giustificati.

Nel caso dell'Università di Siena la questione è proprio esplicitata (Art. 33 comma 7 dello Statuto):

Le riunioni degli Organi collegiali sono valide quando partecipino almeno il 50% più uno dei componenti. Gli Organi collegiali sono validamente riuniti con la presenza della maggioranza assoluta dei membri.

Gli assenti giustificati sono considerati assenti.



il Quorum deliberativo dell'adunanza

Per l'adozione del provvedimento è invece sempre necessario il raggiungimento del quorum deliberativo o funzionale:

Definizione

«Il quorum deliberativo invece è sempre un numero o una percentuale che però deve esprimere il valore minimo del consenso favorevole dei partecipanti all'assemblea affinché possa dirsi approvata una proposta. Si chiamano deliberativi perché funzionali ad un atto giuridico, la deliberazione, posto in essere da un organo collegiale»



...i quorum vanno verificati durante l'adunanza...

T.A.R. (Lazio) sez. I, 10/05/1990, n. 469

La diversità di funzione dei due "*quorum*" degli organi collegiali - quello strutturale destinato al controllo sulla validità delle sedute; quello funzionale attinente alla validità delle espressioni di volontà mediante votazione - comporta non soltanto che essi possano essere diversamente fissati, determinati e calcolati, ma anche che l'esistenza di ciascuno dei due riguarda momenti diversi e va rilevata in relazione al **tempo** suo proprio:



...i quorum vanno verificati durante l'adunanza...

T.A.R. (Lazio) sez. I, 10/05/1990, n.469

si spiegano pertanto le norme o le prassi che suppongono esistente il "*quorum*" strutturale salvo che se ne chieda la verifica e che autorizzino detta verifica (specie nelle assemblee politiche) non solo all'inizio di seduta, ma anche nell'imminenza delle votazioni; mentre, d'altro canto, il "*quorum*" funzionale quale risultante dalla votazione costituisce idonea verifica di quello strutturale, sia perché possono essere diversi i criteri di determinazione e di calcolo (per esempio a proposito degli astenuti), sia perché non è configurabile una verifica indiziaria "a posteriori" una volta che l'organo si sia considerato strutturalmente ben costituito.



Il calcolo si effettua sui presenti aventi diritto al voto

Art. 60 del Regolamento generale di organizzazione dell'Università di Foggia:

Le deliberazioni sono validamente adottate con il voto favorevole della maggioranza dei presenti aventi diritto al voto deliberativo, salvo nei casi per i quali è richiesta una maggioranza speciale.

Perché in «adunanza» possono anche esserci componenti che non esercitano il diritto di voto, per espressa previsione di legge...



Il concetto di maggioranza assoluta secondo il T.A.R. e il Consiglio di Stato

Ordinanza del T.A.R. per la Liguria, n. 239/2014

«Considerato, inoltre, che il principio elaborato dalla giurisprudenza ai fini del calcolo della maggioranza assoluta nei collegi formati da un numero dispari di membri implica pacificamente che «la metà più uno» sia data dal numero che, raddoppiato, supera il totale dei componenti almeno per un'unità (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, Sez. V, 22 ottobre 2007, n. 5502)



Il principio generale in materia di calcolo degli astenuti ai fini del quorum deliberativo o funzionale

In mancanza di apposite disposizioni statutarie o regolamentari, proprio per l'esigenza di garantire la funzionalità dell'assemblea deliberante, gli astenuti devono essere esclusi dal calcolo del quorum funzionale e le deliberazioni vengono approvate in presenza di una maggioranza di voti favorevoli.

Tale assunto è dettato in analogia alla previsione contenuta nell'art. 48 del regolamento della camera dei deputati, per cui per l'approvazione delle deliberazioni dovranno essere conteggiati i soli votanti, compresi coloro che hanno votato scheda bianca, nulla o non leggibile, ed esclusi gli astenuti.



...perché il concetto di astenuto è:

Definizione (fonte Dizionario della lingua italiana Devoto - Oli):
«persona che non partecipa ad una votazione o non esprime la propria preferenza» e quindi non concorre in alcun modo a formare la decisione dell'organo collegiale per l'adozione del provvedimento amministrativo...

...ma questa è già materia di deliberazione e di formazione della volontà dell'adunanza ai fini dell'adozione del provvedimento amministrativo.



Adunanze telematiche consentite perché:

T.A.R. Pescara, (Abruzzo) sez. I, 24/11/2016, n. 367

Le forme di riunione e decisione collegiale *telematica sono solo quelle che permettono un collegamento simultaneo ai fini di uno scambio concomitante di informazioni e opinioni*, come ad esempio le chat (che permettono a più persone di essere connesse in uno stesso momento in modo sincrono) e le videoconferenze, *in modo tale che la decisione finale può formarsi progressivamente con il concorso contemporaneo di tutti i componenti l'organo collegiale*; la predisposizione della decisione da parte di uno solo dei componenti e l'approvazione successiva degli altri risponde invece al distinto modulo della decisione complessa da parte di organi distinti e non a quello del singolo e unico organo collegiale.



La primazia del Consiglio di amministrazione sul Senato accademico nelle università

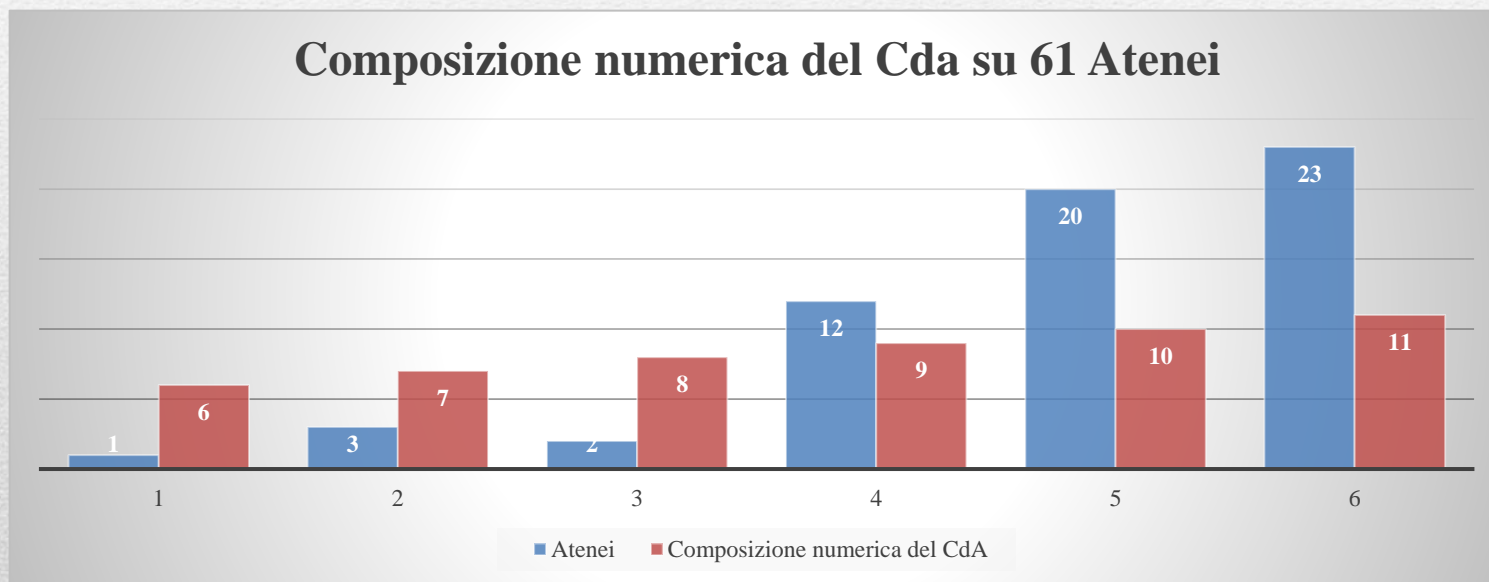
È del tutto evidente che la riforma di cui alla legge n. 240/2010 ha attribuito una primazia decisionale in capo al Consiglio di amministrazione, forse anche con l'intento, non troppo celato, di avviare il processo di «aziendalizzazione» delle Università insistendo sul:

- riparto di competenza per materia circa le decisioni da assumere
- cercando di eliminare il doppio binario decisionale esistente prima della riforma per effetto del quale tutto ciò che andava al Senato necessariamente veniva poi sottoposto anche al Consiglio di amministrazione con una duplicazione di azione a scapito della semplificazione amministrativa (ma comunque i pareri forniti dal Senato devono approdare in CdA per la deliberazione di chiusura);
- riducendo il numero dei decisori (composizione massima del CdA a 11 componenti).



Focus sulla composizione numerica dei Consiglio di amministrazione

Comparazione tra gli Statuti delle università italiane –
analisi al 31 maggio 2022:



Il limite estremo della deliberazione legittima nei Consigli di amministrazione

Dalla comparazione degli Statuti effettuata emerge questa tabella di sintesi circa il raggiungimento dei quorum dell'adunanza:

Composizione del Cda	Quorum costitutivo	Quorum deliberativo
11 componenti	6 componenti	4 voti favorevoli
10 componenti	6 componenti	4 voti favorevoli
9 componenti	5 componenti	3 voti favorevoli
8 componenti	5 componenti	3 voti favorevoli
7 componenti	4 componenti	3 voti favorevoli
6 componenti	4 componenti	3 voti favorevoli



L'adunanza può quindi assumere decisioni con pochissimi voti favorevoli

La riforma ha quindi accettato che il quorum deliberativo o funzionale del Consiglio di amministrazione può essere assunto con un numero di voti favorevoli davvero basso.

Il limite minimo incompressibile di voti favorevoli è infatti di n. 3 sul quale è evidente non possono essere computati eventuali astenuti, trattandosi appunto di non manifestazione di volontà.



Il paradosso della ratifica di decisioni prese altrove

Adottare un provvedimento amministrativo, in *adunanza* (*rendere uno – di tempo, luogo e persone*), significa quindi **discutere simultaneamente ed esprimere un voto di cui si dispone in qualità di componente, sia esso favorevole o contrario all'istruttoria presentata**, mentre a quanto pare spesso e volentieri gli organi collegiali ratificano decisioni prese altrove: il campanello d'allarme è dato dalla frequenza sospetta dell'unanimità.

Solo i decreti d'urgenza soggiacciono al principio della *ratifica* per ragioni di rispetto e riattribuzione del principio di competenza.

