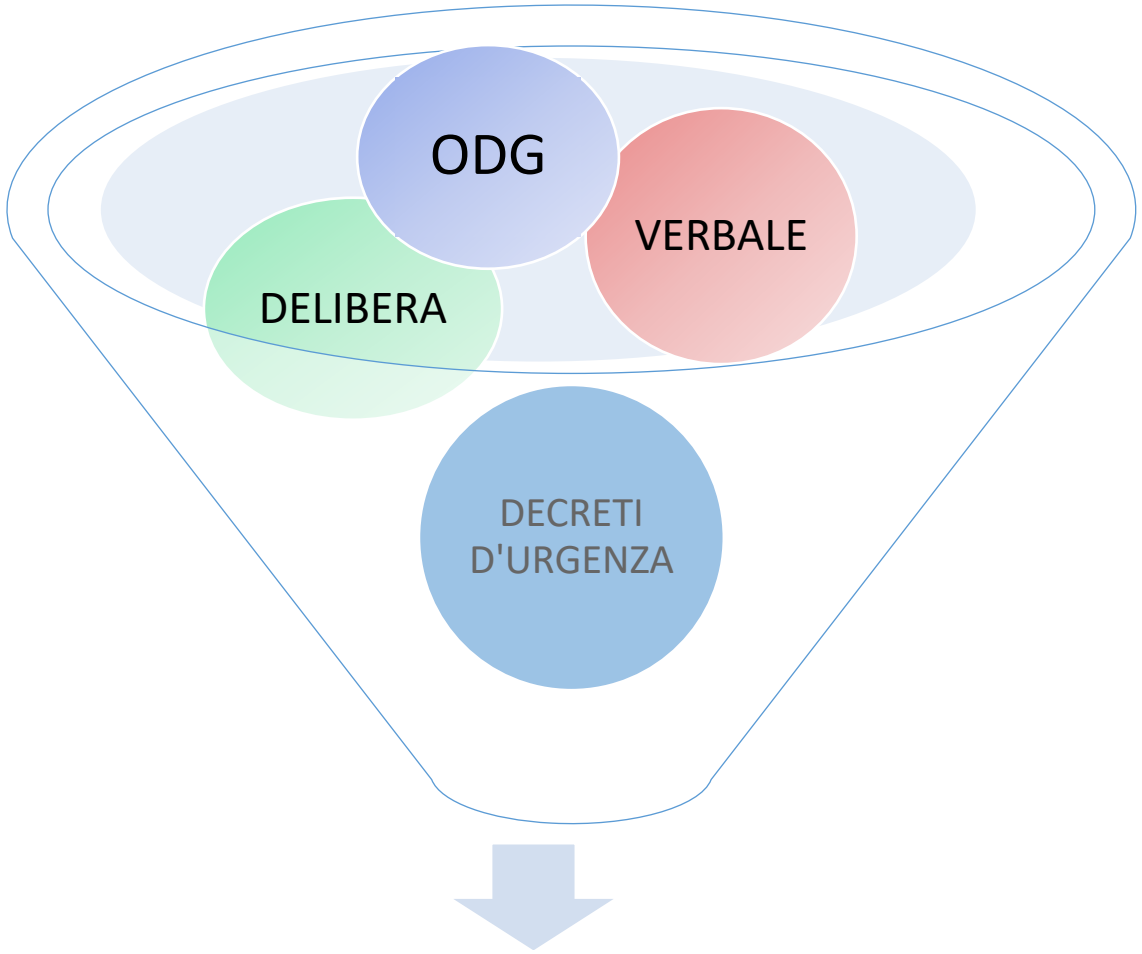
Barbara Montini

La redazione del verbale e della delibera

Roma, 10 novembre 2023

Comenio D&M · Mercuriali · PrivacyCybersecurity · Procedamus · PuntoConcorsi · PuntoDelibere · PuntoPersonale · Sinallagma · PuntoOrgani · Umanesimo Manageriale · UniSTUD

Un'»armonizzazione» documentale



MODELLI OMOGENEI PER UNA VISIONE OMOGENEA

IL VERBALE DEGLI ORGANI COLLEGIALI

La verbalizzazione

- La verbalizzazione consiste nell'attività di narrazione, descrizione e documentazione di atti e fatti (anche materiali) giuridicamente rilevanti (procedimento di formazione del verbale), e dunque può essere definita come la narrazione dei fatti nei quali si concreta la storicità di un'azione.
- *(M.S. Giannini, "In tema di verbalizzazioni", Foro Amministrativo, 1960 I, p. 1101)*

- *IL VERBALE HA UNA FUNZIONE STORICO – DOCUMENTALE*

LA NATURA POLIMORFA DEL VERBALE

- Nel ramo amministrativo del nostro ordinamento il verbale assume particolare importanza per effetto della molteplicità delle ipotesi in cui viene in rilievo l'attività di verbalizzazione, in ordine alle quali la giurisprudenza amministrativa, **in mancanza di specifiche norme a valenza generale nell'ordinamento** , è venuta elaborando una serie di principi regolatori dell'attività stessa.

(A. Quaranta, Voce «Verbale» (Dir. Amm), Enc. del Diritto»

Mancanza di regole generali nel nostro ordinamento

Elaborazione di regole giurisprudenziali (e dottrinali)

LA NATURA POLIMORFA DEL VERBALE

LA NATURA POLIMORFA DEL VERBALE

Verbali che documentano le attività espletate dagli organi collegiali per l'adozione delle proprie deliberazioni

(il verbalizzante svolge una funzione servente)

Verbali che documentano le attività svolte da un organo pubblico nei confronti di soggetti esterni

(attività relative a procedura di gara, collaudi di opere pubbliche, accertamento e contestazione violazioni amministrative, occupazione di beni, ecc.)

Verbali che documentano atti giuridici di privati

(rogito notarile)

Il verbale quale espressione del potere certificativo

(Cons. Stato, sent. n. 3544/2020)

- «..il verbale può 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 ha l'obiettivo di assicurare e dare conto della certezza degli atti e fatti descritti, documentando la loro esistenza

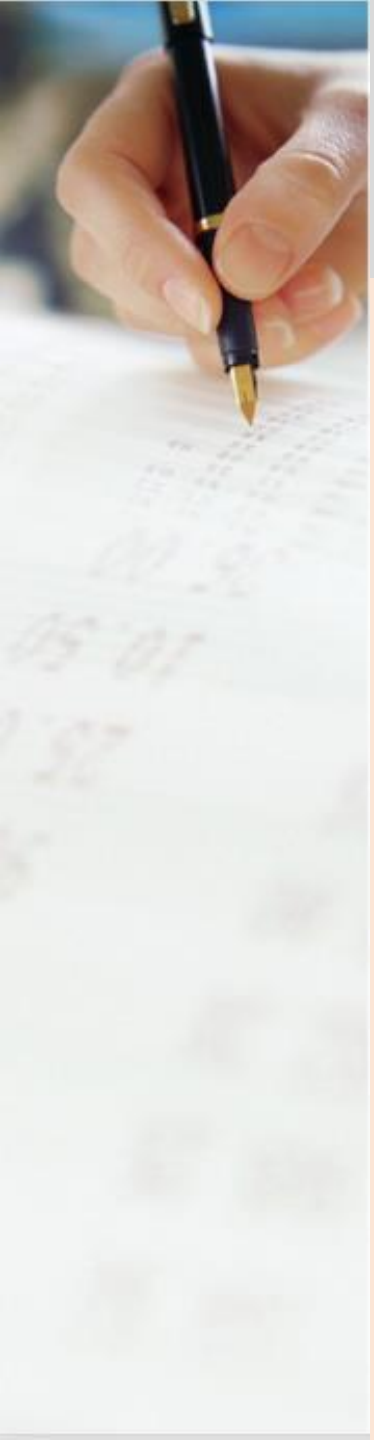
- **E' un atto amministrativo, in particolare è un atto espressione del potere certificativo**

- **Individuazione del funzionario verbalizzante**
- Per previsione normativa e statutaria (L. 240/2010 e vari Statuti) secondo cui è il Direttore Generale il Segretario verbalizzante delle sedute degli organi collegiali centrali (Senato e C.d.A.)

Investitura del funzionario verbalizzante

- «..considerando che le attività di un organo collegiale, che si svolgono essenzialmente in forma orale, sono tradotte in forma scritta tramite il verbale, si può affermare che, per quanto concerne la stessa natura della verbalizzazione, essa si esprime nella **«confezione di un documento scritto»** poiché tramite il verbale si attua una traduzione in forma scritta delle attività di un organo collegiale, le quali sono svolte nella loro essenza in forma orale» (M.S. Giannini)

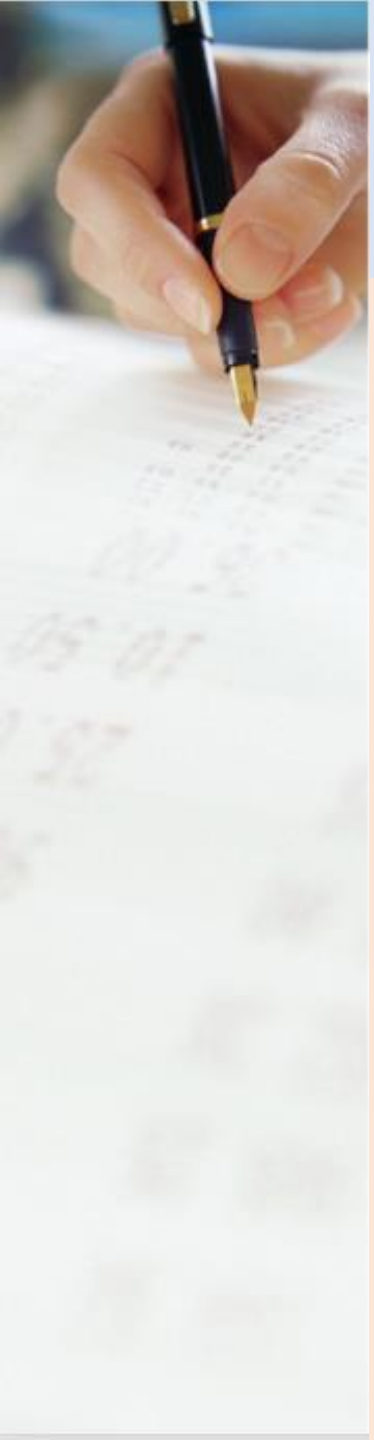
- Il ***processo verbale*** rappresenta la forma necessaria dell'atto da esso documentato, al quale consente di perfezionarsi come atto giuridico



Il verbale è atto pubblico…
Cons. St., sez. IV, sent. 25/07/2001 n. 4074

Il verbale della seduta di un organo collegiale, quale il Consiglio comunale, costituisce **atto pubblico** che fa fede fino a querela di falso dei fatti in esso attestati.

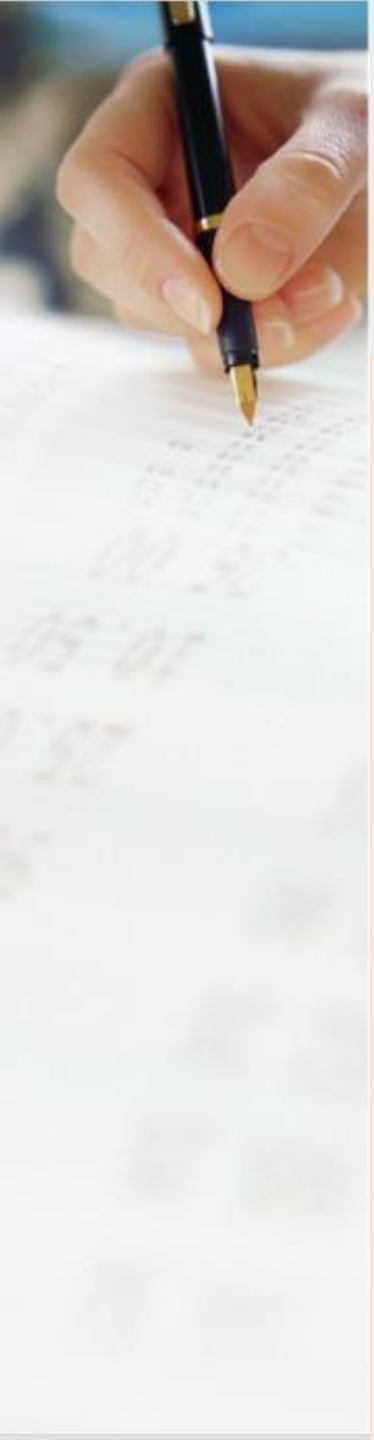
IL VERBALE: LA FUNZIONE PROBANTE



Caratterizzazione logico funzionale del verbale: il verbale come documento

- **Art. 2699 Codice civile – 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.



Art. 2700 Efficacia atto pubblico

L'atto pubblico fa piena prova, fino ***a querela di falso*** della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti.

Art. 221 c.p.c. Querela di falso

La querela di falso può proporsi tanto in via principale quanto in corso di causa in qualunque stato e grado di giudizio, finché la verità del documento non sia stata accertata con sentenza passata in giudicato.

La querela deve contenere, a pena di nullità, l'indicazione degli elementi e delle prove della falsità, e deve essere proposta personalmente dalla parte oppure a mezzo di procuratore speciale, con atto di citazione o con dichiarazione da unirsi al verbale d'udienza.

È obbligatorio l'intervento nel processo del **pubblico ministero**.

La funzione di documentazione probante del verbale riguarda:

La provenienza dal pubblico ufficiale che lo ha redatto materialmente

L'esistenza dei fatti o atti svolti in presenza del pubblico ufficiale o delle dichiarazioni da lui ricevute (non della veridicità delle medesime)

La sequenza dei fatti come si sono verificati (con particolare riferimento ai fatti svoltisi nel corso della seduta dell'organo collegiale)

I DELITTI DI FALSO

(TIT. VII C.P. DELITTI CONTRO LA FEDE PUBBLICA)

ART. 476 C.P. IL FALSO MATERIALE

ART. 479 C.P.

IL FALSO IDEOLOGICO

ART. 491 BIS

DOCUMENTI INFORMATICI

I delitti di falso

1) LA RESPONSABILITA' PENALE E' PERSONALE

2) SONO REATI PROPRI, POSSONO ESSERE COMMESSI SOLO DAI PUBBLICI UFFICIALI

ART. 476 Codice Penale

Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici

ART. 479 Codice Penale

Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici

Il pubblico ufficiale che, ricevendo o formando un atto nell'esercizio delle sue funzioni, attesta falsamente che un fatto é stato da lui compiuto o é avvenuto alla sua presenza, o attesta come da lui ricevute dichiarazioni a lui non rese, ovvero omette o altera dichiarazioni da lui ricevute, o comunque attesta falsamente fatti dei quali l'atto é destinato a provare la verità, soggiace alle pene stabilite dall'art. 476.

Art. 479 Codice Penale

Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici

para MONTINI-riproduzione vietata

Il pubblico ufficiale, che, nell'esercizio delle sue funzioni, forma, in tutto o in parte, un atto falso o altera un atto vero è punito con la reclusione da uno a sei anni.

Se la falsità concerne un atto o parte di un atto che faccia fede fino a querela di falso, la reclusione é da tre a dieci anni.

ART. 476 Codice Penale

Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici

para MONTINI-riproduzione vietata

IL CODICE PENALE SI ADEGUA ALL'EVOLUZIONE DIGITALE

Articolo 491 bis Codice penale
Documenti informatici

Se alcuna delle falsità previste dal presente capo riguarda un documento informatico pubblico avente efficacia probatoria, si applicano le disposizioni del capo stesso concernenti gli atti pubblici.

Avv. Barbara MONTINI-riproduzione vietata

IL CODICE PENALE SI ADEGUA ALL'EVOLUZIONE DIGITALE

Il legislatore, a prescindere dal supporto (cartaceo od informatico), prevede la consumazione del reato di falso sin dal momento in cui i documenti vengono inseriti in un registro informatico o trasmessi telematicamente.

Quali sono le modalità corrette per la verbalizzazione della seduta di un organo collegiale?

Fare clic per inserire il sottotitolo

Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

Il verbale come strumento di controllo

Ministero Interno, 20/01/2015 – Tar Lazio, sez. I 1703/1991 e Cons.St., Sez. IV, 4074/20221)

Verificare il corretto iter di formazione della volontà collegiale (**non è necessaria una minuziosa descrizione delle attività**)	Permette il controllo delle attività svolte

Il verbale ha l'onere di attestare il compimento dei fatti svoltisi

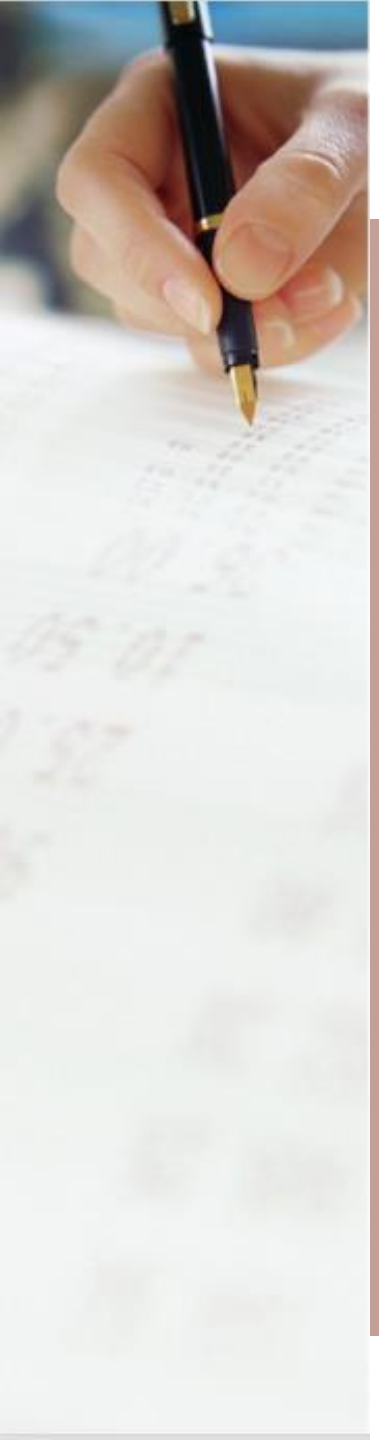
QUANDO E' NECESSARIO VERBALIZZARE?

Principio di tipicità: previsione normativa (di regola per gli organi collegiali)

Esigenza desumibile in via interpretativa rispetto ad altri casi analoghi

QUALI RIFERIMENTI NORMATIVI PER LA REDAZIONE DEL VERBALE?

VERBALE E DELIBERA: ATTI ONTOLOGICAMENTE DISTINTI



La differenza tra verbale e delibera

VERBALE

IL VERBALE E' LA RAPPRESENTAZIONE DI ACCADIMENTI

(ATTO AMMINISTRATIVO DI TIPO CERTIFICATIVO)

CONTIENE ELEMENTI ULTERIORI RISPETTO ALLA "DELIBERAZIONE"

LA DELIBERA E' UN ATTO DI VOLONTA'

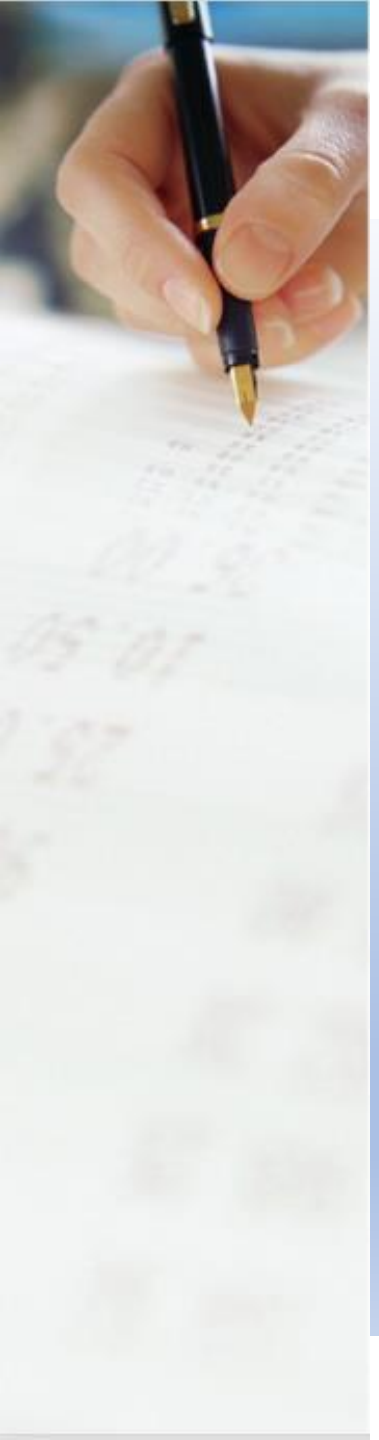
(PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO)

DELIBERA

Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali

«Il verbale non attiene al procedimento deliberativo, che si esaurisce e si perfeziona con il risultato della votazione,
ma assolve ad una funzione di mera certificazione dell'attività dell'organo deliberante»

(Ministero Interno – Dip. Affari Interni e Territoriali, 20/01/2015



La differenza tra verbale e delibera

VERBALE

IL VERBALE E'L'ATTO IMPUTABILE AL FUNZIONARIO VERBALIZZANTE

LA DELIBERA E'IL PROVVEDIMENTO IMPUTABILE ALL'ORGANO COLLEGIALE

DELIBERA

Imputabilità dell'atto collegiale all'organo nel suo complesso

- In diritto amministrativo l'atto collegiale è imputato ***indistintamente all'organo collegiale*** che lo ha deliberato; nella collegialità si perdono e si annullano gli eventuali apporti personali di questo o quel componente dell'organo (che non si siano tradotti in formalizzato dissenso e voto sfavorevole) e le *fasi istruttorie che hanno preceduto l'atto sono assorbite nel prodotto finale,* che è per l'appunto la deliberazione.
- La deliberazione , pertanto, sarà imputata, come in effetti lo è, all'organo nel complesso.

- *(A. Canale, Responsabilità amministrativa e organi collegiali, 2005)*

Organo collegiale e responsabilità per danno erariale

Art. 1, c. 1 ter L. 20/1994 «*nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno* ***espresso voto favorevole****. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione*. «

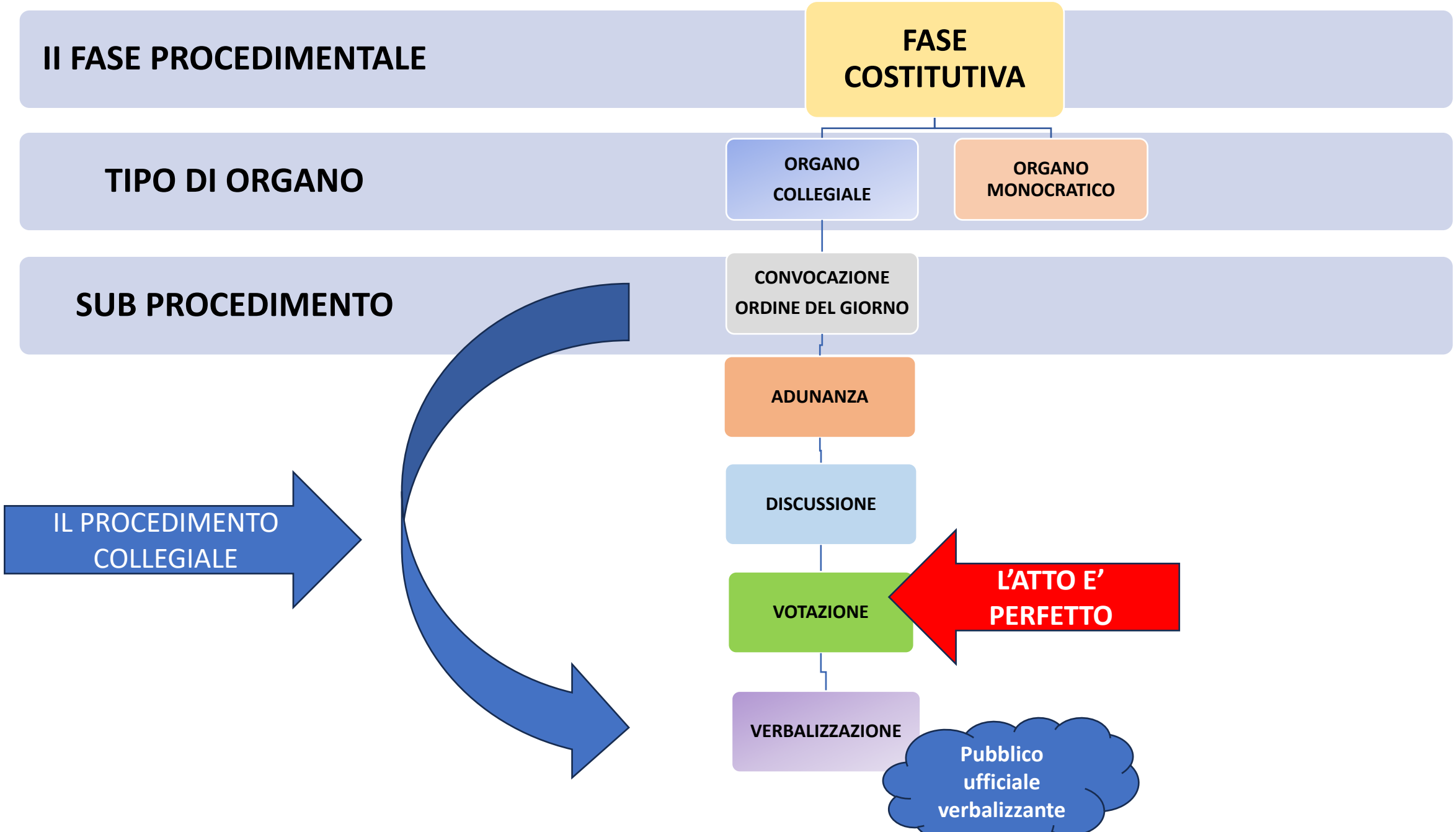
Collegamento tra struttura collegiale dell'organo e carattere personale della responsabilità amministrativa

(La responsabilità per danno erariale è personale; verifica da parte della procura contabile della sussistenza di tutti gli elementi costituenti l'illecito contabile, compresa l'esistenza del dolo o colpa grave

Importanza del verbale

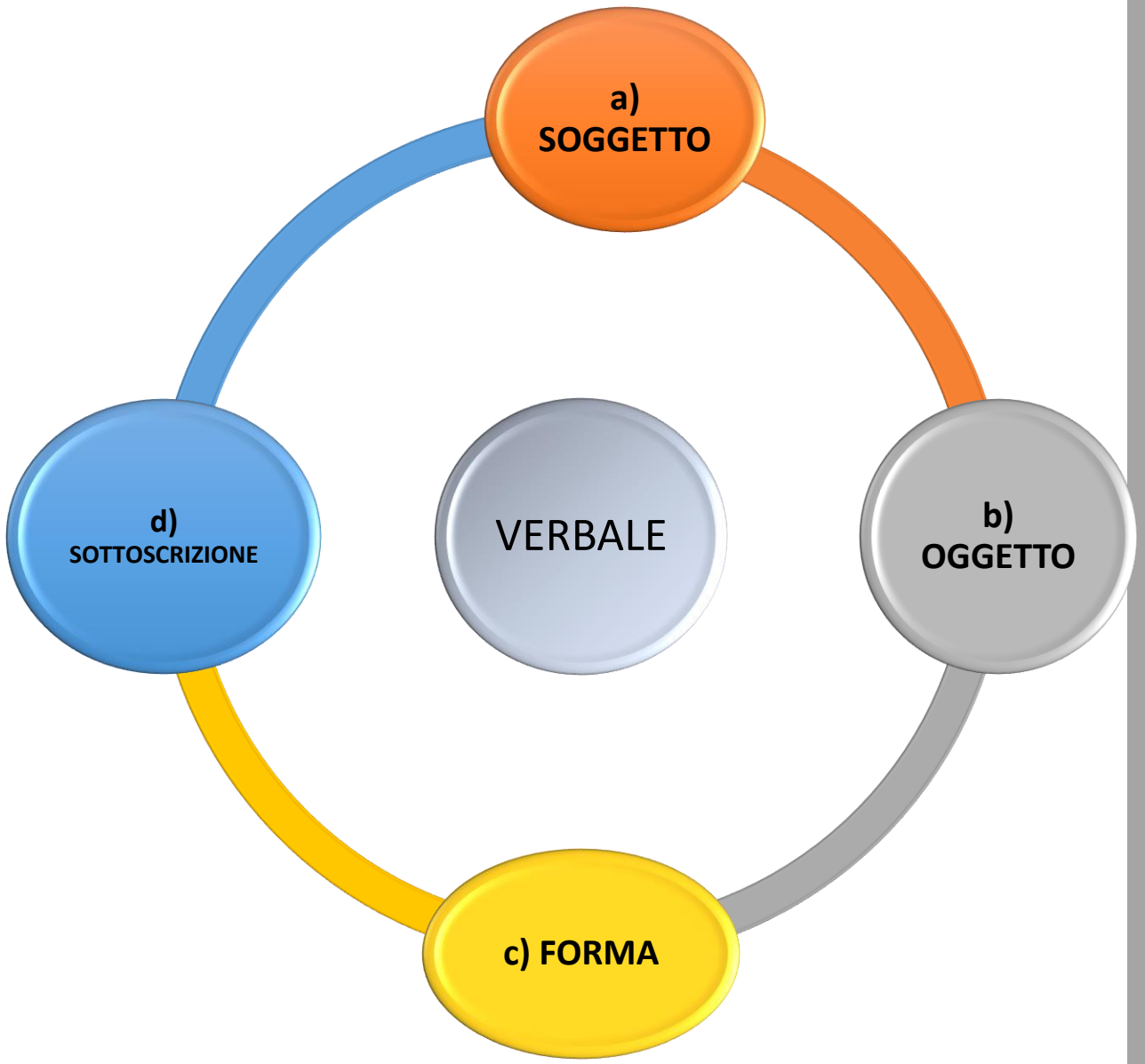
Rispondono solo coloro che hanno espresso voto favorevole all'adozione della delibera che ha cagionato il danno

(secondo la precedente formulazione dell'art. 1 il danno non andava imputato unicamente a quei componenti che avessero fatto <u>constare a verbale il proprio dissenso)</u>


II FASE PROCEDIMENTALE
FASE COSTITUTIVA
TIPO DI ORGANO
ORGANO COLLEGIALE
ORGANO MONOCRATICO
SUB PROCEDIMENTO
CONVOCAZIONE ORDINE DEL GIORNO
ADUNANZA
DISCUSSIONE
VOTAZIONE
L'ATTO E' PERFETTO
VERBALIZZAZIONE
Pubblico ufficiale verbalizzante
IL PROCEDIMENTO COLLEGIALE

IL CONTENUTO DEL VERBALE

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 (C.d.S, sez. V, n.344 del 25/01/2003



GLI ELEMENTI COSTITUTIVI DEL VERBALE

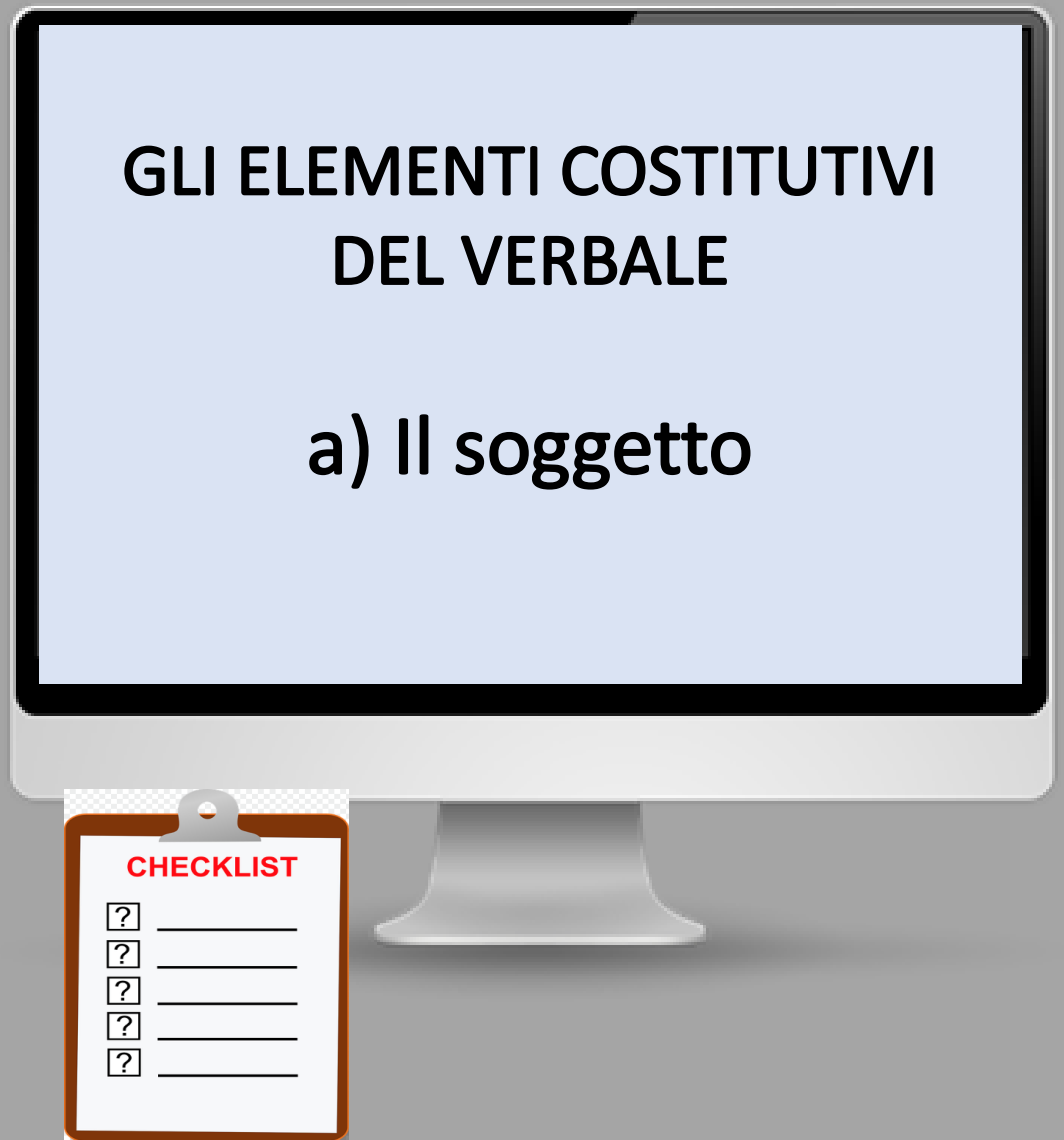
E’ il funzionario della pubblica amministrazione **cui è attribuito specificatamente il compito di redigere il verbale**, ci dev’essere un’investitura legittimante ***(funzionario verbalizzante)***

Negli organi collegiali delle pubbliche amministrazioni, in genere, la funzione viene svolta dal **segretario**: se tale figura non è presente, in alternativa, può essere svolta da uno dei componenti l’organo (il meno anziano).

Può essere:

a) **Estraneo al collegio**: ad es. il Segretario generale nei Comuni e nelle Province

b) **Componente del collegi**o: ad es. Consiglio di Facoltà delle Università



GLI ELEMENTI COSTITUTIVI DEL VERBALE

a) Il soggetto

I

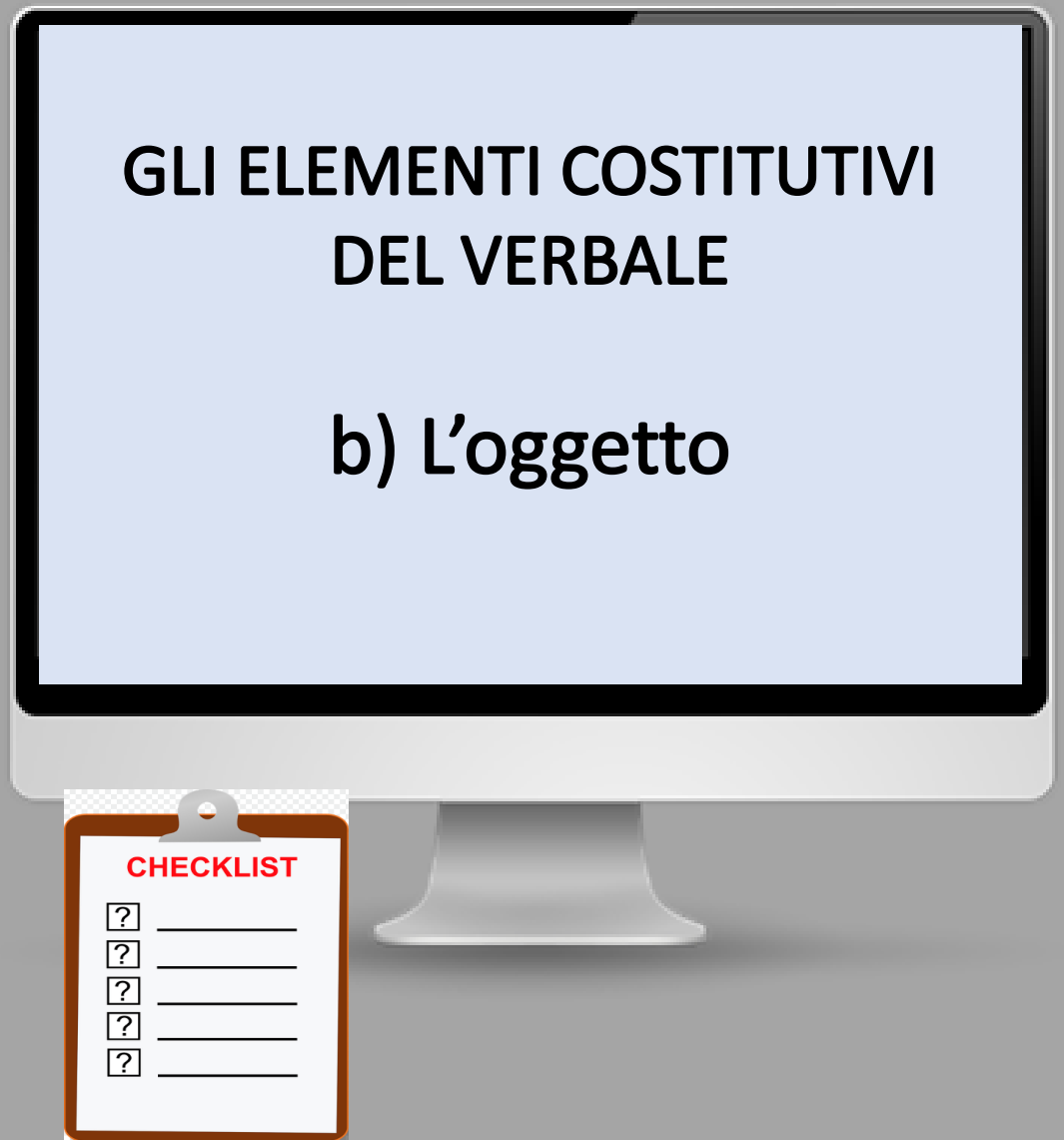
Impedimento e sostituzione: disciplinati dai singoli ordinamenti

Incapacità o intenzioni: non rilevano, è una mera certificazione

Cause di incompatibilità: si ritengono applicabili le stesse cause previste per i membri del collegio (facoltà di ricusazione)

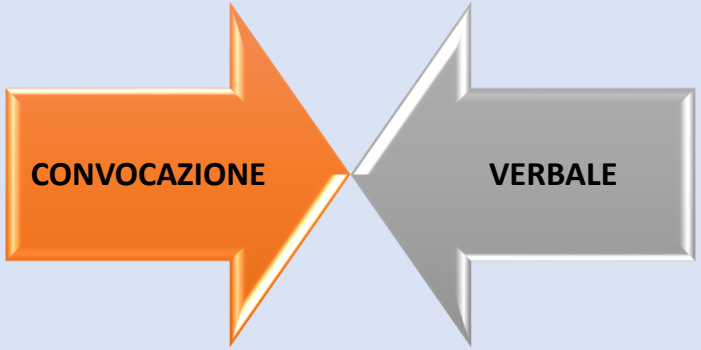
Sono quegli atti giuridici o quei fatti per i quali «risulta necessario» procedere alla loro documentazione in vista di esigenze probatorie con fede privilegiata (certezza del diritto)

Si tratta in maniera più specifica degli accadimenti cui il verbalizzante assiste



L’oggetto: il contenuto del verbale

- **gli estremi della convocazione** (con menzione dell'ordine del giorno),
- **il giorno, l'ora ed il luogo della riunione,**
- l'inizio e la fine delle operazioni, le modalità con cui esse si sono svolte,
- l'eventuale sospensione e ripresa della seduta



- **la dettagliata presenza dei soggetti comunque presenti, degli assenti, giustificati e non,**

La mancata indicazione è causa di invalidità del verbale

- la menzione degli allontanamenti dall'aula,

- l'indicazione delle eventuali cause **di astensione obbligatoria**

- La presenza del Presidente e del Segretario verbalizzante o di chi legittimamente lo sostituisce in forza di uno specifico titolo legittimante,
- N.B. di norma spetta al Presidente del collegio il compito di sovrintendere alla verbalizzazione

QUORUM
(Strutturale e funzionale)

L’obbligo di astensione: un principio generale (Cons. St., Sez. II, 10/09/2020)

- **Mancata indicazione delle eventuali cause di astensione obbligatoria** → **Illegittimità della delibera**

«…l’obbligo di astensione, tipizzato dall’art, 51 cpc, rappresenta un corollario del principio di imparzialità , sancito dall’art. 97 cost., di cui, assume portata generale, sicché le ipotesi di astensione obbligatoria non sono tassative, e come tali da interpretarsi restrittivamente, ma piuttosto esemplificative di circostanze che mutuano l’attitudine a generare il dovere di astensione direttamente dal superiore principio di imparzialità che ha carattere immediatamente e direttamente precettivo. L’obbligo di astensione rinviene la sua ragione giustificativa nel pieno rispetto del principio costituzionale del buon andamento ed imparzialità dell’azione amministrativa sancito dall’art. 97 Cost, posto a tutela del prestigio della pubblica amministrazione che non tollera alcun tipo di compressione Cons. St., Sez.II, 21/10/2019 n. 7113, 9 marzo 2020 n. 1654)”

- i contenuti della proposta di deliberazione,
- i termini essenziali della discussione,
- non è necessaria la descrizione minuta di tutti gli accadimenti occorsi
- **in caso di votazione, i voti manifestati distinti in favorevoli, contrarî ed astenuti**

Responsabilità amministrativo-contabile

- **il suo esito nonché le relative modalità in forma palese o segreta e le modalità della seduta, se pubblica o in forma segreta**

Dottrina: la verbalizzazione si concretizza in un atto, il processo verbale appunto, che dà luogo ad un **documento.**
(A. Quaranta, Voce Verbale, Enc. Diritto)

La stessa dottrina ritiene che non necessariamente debba trattarsi di un documento che postuli «**l'attività materiale di scrittura in senso tradizionale**» potendo essere utilizzati anche strumenti tecnologici avanzati.

Qualsiasi sia il supporto (foglio manoscritto, foglio dattiloscritto, verbale raccolto su supporto magnetico o con altro strumento elettronico) **deve consentire la documentazione permanente e riproducibile in modo cartolare.**

GLI ELEMENTI COSTITUTIVI DEL VERBALE

C) LA FORMA

In relazione alla forma dell'atto amministrativo consistente nel verbale, occorre aggiungere che, in generale, il diritto amministrativo sancisce un principio (seppur temperato) ***di libertà della forma*** *salvo che non sussistano nel diritto positivo delle specifiche norme giuridiche che dispongono invece una determinata forma richiesta per l'esistenza dell'atto c.d. ad substantiam.*

Il verbale dev'essere contestuale alla seduta dell'organo collegiale?

GIURISPRUDENZA

Secondo la giurisprudenza, **non è richiesta la redazione del verbale durante la seduta**, essendo sufficiente che avvenga in un tempo successivo e non sia protratta a tempo indefinito (cfr. Cons.St., sez.IV, 28 gennaio 1975, n.60).

«Del resto, **l'eventuale omissione di tale adempimento non è impeditiva dell'efficacia ovvero della stessa esistenza della delibera consiliare** e, conseguentemente, proprio la potestà certificativa del segretario comunale – anche mediante l'attestazione dell'impedimento temporaneo del sindaco/presidente – consentirebbe l'efficacia del verbale in parola, il **quale potrà essere soggetto ad approvazione del Consiglio comunale dopo l'apposizione della firma da parte dello stesso sindaco.**

DOTTRINA

- Secondo la dottrina «*corrisponde al principio* ***di buon andamento dell'attività amministrativa e tempestività*** *dell'esplicazione delle funzioni pubbliche la contestualità della redazione del verbale rispetto agli atti o ai fatti oggetto di verbalizzazione…*»

- **Il verbale della seduta non è elemento essenziale della delibera…**

d) LA SOTTOSCRIZIONE

Il verbale si ritiene giuridicamente venuto ad esistenza solo con la sottoscrizione (ALTRIMENTI SI HA UNA BOZZA DI VERBALE PER LA PRESA D'ATTO)

Per gli organi collegiali la regola generale è quella della sottoscrizione del Presidente e del Segretario (o componente verbalizzante)

IL VERBALE: cause di invalidità

- Il **verbale non é un atto collegiale,** non è necessaria la sottoscrizione dei componenti il collegio per la sua esistenza e validità, che possono essere incise solamente da:

❖ **mancanza della sottoscrizione del pubblico ufficiale redattore**

❖ **mancata indicazione delle persone intervenute (riferimento al quorum strutturale)**

LA DIGITALIZZAZIONE DELL’ATTIVITA’ DEGLI ORGANI COLLEGIALI

- L’art. 73 del D.L. 18/2020 (conv. nella L. 27/2020) aveva introdotto una disciplina transitoria per poter assicurare il funzionamento negli enti ***non dotati di un apposito regolamento*** (lacuna per moltissimi enti locali) per garantire lo svolgimento delle relative sedute degli organi collegiali mediante l’utilizzo di strumenti telematici.

- Si tratta di una modalità nata in un periodo emergenziale ma utilizzabile anche in altre circostanze per migliorare i presupposti di partecipazione ed a semplificare l’attività degli enti locali

Digitalizzazione obiettivo trasversale di Europa 2020- Agenda europea del digitale

Art. 73
(Semplificazioni in materia di organi collegiali)

ENTI LOCALI

- **1.** Al fine di contrastare e contenere la diffusione del virus COVID-19 e **fino alla data di cessazione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri il 31 gennaio 2020**, **i consigli dei comuni, delle province e delle città metropolitane e le giunte comunali, che non abbiano regolamentato modalità di svolgimento delle sedute in videoconferenza**, possono riunirsi secondo tali modalità, nel rispetto di criteri di trasparenza e tracciabilità previamente fissati dal presidente del consiglio, ove previsto, o dal sindaco, purché siano individuati sistemi che consentano di identificare con certezza i partecipanti, sia assicurata la regolarità dello svolgimento delle sedute e vengano garantiti lo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 97 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché adeguata pubblicità delle sedute, ove previsto, secondo le modalità individuate da ciascun ente.

ENT NAZ.,ENTI CAMERALI

- **2.** Per lo stesso periodo previsto dal comma 1, i presidenti degli organi collegiali degli enti pubblici nazionali, anche articolati su base territoriale, nonché degli enti e degli organismi del sistema camerale, possono disporre lo svolgimento delle sedute dei predetti organi in videoconferenza, anche ove tale modalità non sia prevista negli atti regolamentari interni, garantendo comunque la certezza nell'identificazione dei partecipanti e la sicurezza delle comunicazioni.

ISTITUZ. SCOLASTICHE ED EDUCATIVE

- **2-bis.** Per lo stesso periodo previsto dal comma 1, le sedute degli organi collegiali delle istituzioni scolastiche ed educative di ogni ordine e grado possono svolgersi in videoconferenza, anche ove tale modalità non sia stata prevista negli atti regolamentari interni di cui all'articolo 40 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297.

Quali principi devono essere rispettati per la legittimità delle deliberazioni adottate dall'organo collegiale in video conferenza?

Trasparenza

Tracciabilità

(assicurata dall'applicativo utilizzato)

Identificazione (certa) partecipanti

Sicurezza

Protezione dati personali

Accessibilità

LA REDAZIONE DELLA DELIBERA

I collegamenti

Elementi essenziali

Elementi formali

Fasi procedimentali

IL LINGUAGGIO

Soggetto	Forma	Oggetto
Volontà (per la teoria negoziale)	Funzione	Contenuto

Elementi essenziali atto amministrativo

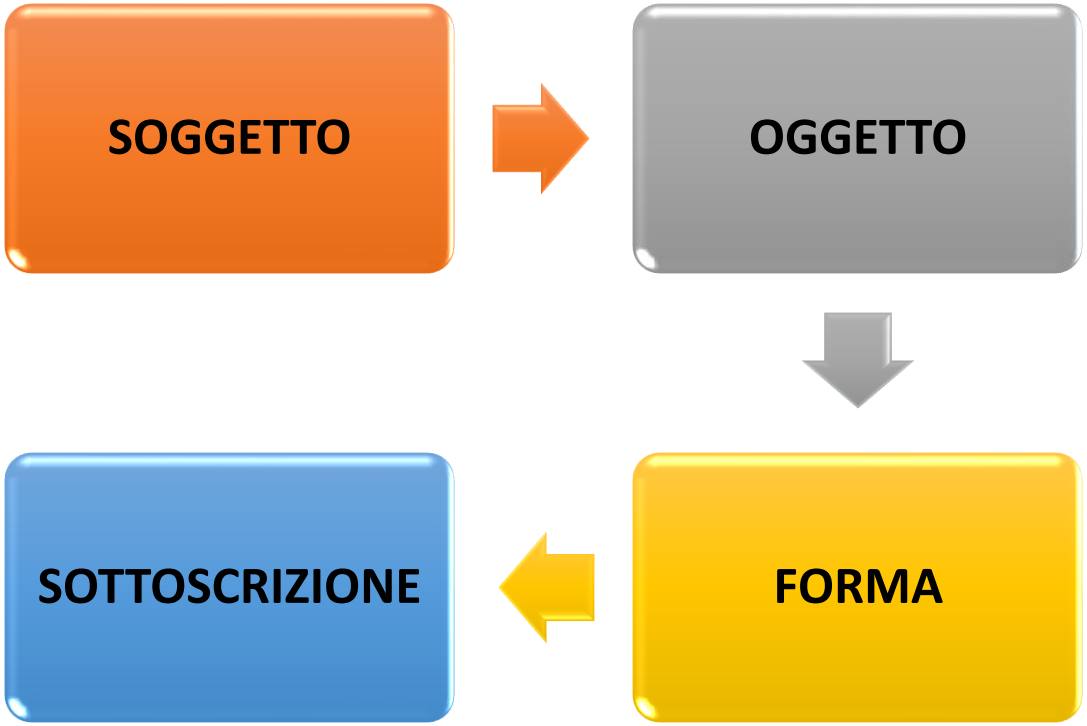
Art. 21 septies L. 241/1990: nullità

Art. 21-septies
Nullita' del provvedimento

1. E' nullo il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali, che è viziato da difetto assoluto di attribuzione, che è stato adottato in violazione o elusione del giudicato, nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge.

ELEMENTI ESSENZIALI
(NESSUNA PREVISIONE NORMATIVA)

VERBALE



DELIBERA

POSSIAMO DIVIDERE L'ATTO IN TRE PARTI..

PARTE INIZIALE

INTESTAZIONE OGGETTO PROTOCOLLAZIONI/REGISTRAZIONI/ NUMERAZIONI

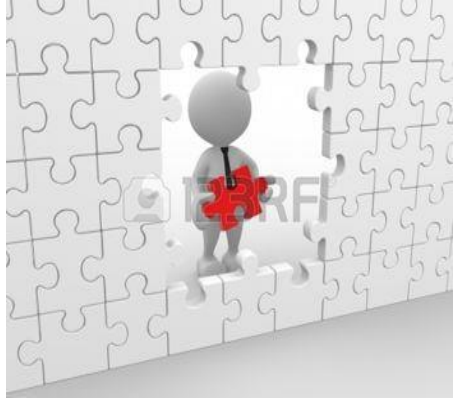
PARTE CENTRALE

Preambolo Motivazione

Dispositivo

PARTE FINALE

Luogo, Data, Sottoscrizione



…OPPURE ANALIZZARLO SECONDO

GLI ELEMENTI FORMALI DEL PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Intestazione

Elemento volitivo

VERBALE ORGANO COLLEGIALE

Preambolo

Dispositivo

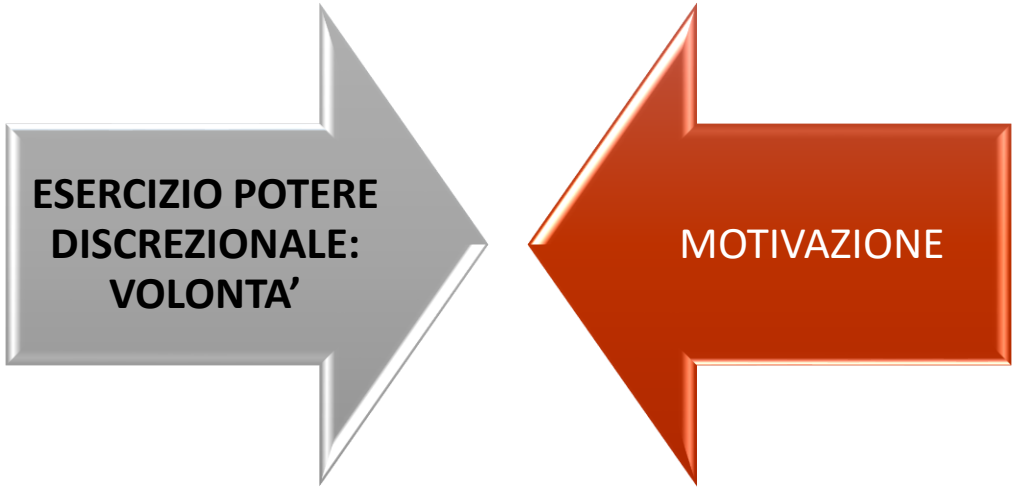
Motivazione

Disposizioni relative all'efficacia

Data, Luogo, Sottoscrizione

- *“I provvedimenti amministrativi hanno tutti un tratto comune che ne costituisce la fine sostanza: di essere l’affermazione del momento dell’autorità”*

M.S. GIANNINI



GRAZIE PER L’ATTENZIONE