

***ANTONIO CORSI***

**LA VERBALIZZAZIONE DEGLI ORGANI COLLEGIALI  
AMMINISTRATIVI**

# 1 La verbalizzazione delle delibere degli organi collegiali. Tipologie di verbale, natura giuridica, caratteri e scopi degli organi medesimi.

## 1.1 Premessa

La verbalizzazione<sup>1</sup> 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 definito come la narrazione dei fatti nei quali si concreta la storicità di una azione<sup>2</sup>.

L'attività di verbalizzazione comprende l'insieme degli adempimenti procedurali volti alla stesura del verbale<sup>3</sup>; secondo la dottrina consiste in una serie di atti di un ufficio o di un titolare di un ufficio avente il compito di narratore o di documentatore di atti, operazioni o anche più semplicemente comportamenti di altre figure soggettive. Essa, dunque, si concretizza in un documento scritto, detto per l'appunto "processo verbale" (nome di dubbia

---

1 Sul tema della verbalizzazione si veda Guidi P., *Teoria giuridica del documento*, Milano, 1950; Giannini M. S., *In tema di verbalizzazioni*, in *Foro Amm.*, 1960, I, p. 1102 ss.; ID., *Certezza pubblica*, in *Enc. Dir.*, VI, 1960, p. 781 ss.; ID., *Documentazione amministrativa*, in *Enc. Dir.*, vol. XIII, 1964, p. 596 ss.; ID., *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993; Sandulli A. M., *Documento (Diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIII, 1964, p. 607 ss.; ID., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940, ristampa, 1959, p. 237 ss.; ID., *Manuale di diritto amministrativo*, I, Napoli, 1989; Bertola C. M., *Documentazione amministrativa*, in *Noviss. Dig. It.*, VI, 1960, p. 75 ss.; Candian A., *Documentazione e documento (Teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIII, 1964, p. 579 ss.; Guicciardi E., *Atti di collegi amministrativi e sottoscrizione del verbale*, in *Giur. It.*, 1964, III, p. 35 ss.; Pizzorusso A., *Processo verbale (Diritto pubblico)*, in *Noviss. Dig. It.*, XIII, 1966, p. 1214 ss.; Quaranta A., *Verbale (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993, p. 620 ss.; Cerbo P., *Verbale e verbalizzazione (diritto amministrativo)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 2000, pp. 626-638; Virga P., *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1997; Cerulli Irelli V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997.

2 Cfr. Giannini M. S., *In tema di verbalizzazioni*, in *F. A.*, 1960, I, p. 1101.

3 Cfr. Cerbo P., *Voce "Verbale e verbalizzazione (diritto amministrativo)"*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 2000, pp. 626-38.

eleganza) o semplicemente “*verbale*”, essendo nello stesso tempo un'attività sia “*materiale*” (di scrittura o di trasfusione in forma scritta di alcuni dati), sia “*intellettiva*” (poiché diretta a riprodurre tutti i dati aventi giuridica rilevanza nel corso della rilevazione dell'atto o fatto da verbalizzare)<sup>4</sup>. Ne scaturisce da tale attività l'assicurare, o almeno agevolare, la conoscenza esatta dei fatti o atti verbalizzati, effetto quest'ultimo di ordine materiale, a cui talvolta si possono aggiungere altri di carattere propriamente giuridico; un esempio di ciò si ha quando il processo verbale rappresenta la forma necessaria dell'atto da esso documentato, al quale consente di perfezionarsi come atto giuridico<sup>5</sup>.

Dunque, 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*”<sup>6</sup> 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.

Partendo dal presupposto che il verbale traduce in forma scritta le attività di un organo collegiale, le quali si svolgono essenzialmente in forma orale, sono state formulate varie teorie a confronto,<sup>7</sup> riguardo la stessa natura del verbale e il suo rapporto con l'atto collegiale verbalizzato.

---

4 Cfr. Pizzorusso A., «*Processo verbale (diritto pubblico)*», in *NN.D.I.*, XIII, Torino, 1966, 1216.

5 Con riferimento a tale ipotesi si vuole intendere che l'attività di documentazione e quella documentata trovano la loro espressione in un medesimo atto, che assume perciò la veste di atto composto: Sandulli A. M., *Il procedimento amministrativo*, cit., pag. 233-41.

6 Cfr. Giannini M. S., *In tema di verbalizzazioni*, *CS*, 1960, I, 1103; Cerbo P., “*Verbale e verbalizzazione (diritto amministrativo)*”, cit., 627.

7 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, II, Milano, 1975, 145 ss.

Secondo un primo indirizzo dottrinale (dominante in giurisprudenza) il processo verbale costituisce la forma prescritta “*ad substantiam*” dell'atto verbalizzato<sup>8</sup>. La dottrina talvolta, basandosi sulla considerazione che il verbale è strumentale rispetto all'atto da documentare, ha parlato in proposito di un unico atto composto di cui “la funzione strumentale, esplicita dall'agente che assiste alla formazione dell'atto stesso onde documentarlo, e la funzione principale, esplicita dall'agente che pone in essere l'atto che viene documentato”<sup>9</sup>, sarebbero gli elementi costitutivi. Tale indirizzo trova anche riscontro nella giurisprudenza, che in numerose occasioni ha attribuito al verbale della seduta dell'organo collegiale la natura dell'elemento costitutivo della fattispecie provvedimentale. L'atto collegiale, secondo tale giurisprudenza, risulta dalla «inseparabile combinazione di due componenti», vale a dire la determinazione volitiva dell'organo e la sua concretizzazione in forma scritta nel verbale. Con tal criterio, il verbale servirebbe a rivestire di forma scritta la deliberazione, anzi, costituirebbe esso stesso la forma scritta della deliberazione<sup>10</sup>. Tale orientamento, seppur seguito ancora oggi in maggior

---

8 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, II, Milano, 1975, p. 145 ss.

9 Cfr. Sandulli A. M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940, ristampa 1959, p. 237.

10 Cfr., tra tante decisioni conformi, C. St. sez. IV, 14-6-1960, n. 423, *FA*, 1960, I, 1101 con nota di Giannini M. S., *In tema di verbalizzazioni*, cit., 1102; più recentemente cfr. C. St. sez. VI, 20-6-1985, n. 321, *CS*, 1985, I, 771, secondo cui il deliberato dell'organo regionale di controllo, come ogni altra deliberazione di organo collegiale, si sostanzia nelle due componenti essenziali della determinazione volitiva dell'organo e della sua verbalizzazione; C. St. sez. VI, 18-12-1992, n. 1113, *CS*, 1992, I, 1950, sostiene la tesi secondo cui la verbalizzazione dell'attività di un collegio amministrativo è requisito sostanziale della stessa, ossia richiesto per l'esistenza di detta attività; C. St. sez. VI, 28-5-1993, n. 388, *CS*, 1993, I, 724, afferma che, ai fini dell'esternazione e della produzione degli effetti, la volontà collegiale assunta con la deliberazione deve essere tradotta per iscritto mediante la verbalizzazione ed il documento risultante è costitutivo del contenuto giuridico; in ultimo C. St. sez. IV, 6-3-1996, n. 283, *FA*, 1996, 814, ha sostenuto che l'atto deliberativo deve considerarsi giuridicamente inesistente fino al perfezionamento «della procedura di verbalizzazione che ne integra la fase costitutiva, questa risultando dalla inseparabile combinazione di due componenti rappresentate, rispettivamente, dalla determinazione volitiva dell'organo e dalla sua esternazione in forma scritta nel verbale».

parte, è stato oggetto di critica negli anni sessanta<sup>11</sup>, in base a tre riflessioni: la prima indica come nel nostro ordinamento sono presenti atti di organi collegiali non soggetti a verbalizzazione (per es. alcuni atti dei collegi giudiziari o anche al consiglio dei Ministri, i cui atti sono verbalizzati solo per la parte decisoria). Non risulta vero che l'atto collegiale presupponga sempre come necessaria la verbalizzazione, ma al contrario bisogna considerare che la verbalizzazione è spesso richiesta per atti diversi da quelli collegiali (ad es. per quanto concerne il verbale di accertamento). Ciò porterebbe ad un capovolgimento dell'orientamento dominante "*de quo*", nel ritenere che l'atto collegiale, in quanto tale non richiede la verbalizzazione, ma è la verbalizzazione ad essere richiesta per alcune categorie di atti in forza del loro contenuto<sup>12</sup>.

Un'obiezione ulteriore trova fondamento nel constatare che non viene verbalizzata la sola deliberazione, ma anche gli elementi che ruotano intorno ad essa, quali le circostanze cronologiche ed ambientali, lo svolgimento della seduta, le operazioni di voto etc. Dal momento che il verbale contiene elementi ulteriori rispetto alla semplice deliberazione o al contenuto decisivo di questa, non sarebbe del tutto esatto considerarlo forma scritta di essa.

Infatti sia nella verbalizzazione di attività di organi collegiali, sia in altre tipologie di verbalizzazione, il verbale non assume un contenuto "*statico*", di riproduzione della decisione collegiale, ma «*narra un'azione nella sua storicità*», cioè descrive lo svolgimento del procedimento collegiale nei suoi punti essenziali, non limitandosi a riprodurre il contenuto del provvedimento finale<sup>13</sup>.

---

11 Cfr. Giannini M. S., *In tema di verbalizzazioni*, CS, 1960, I, 1102 ss.

12 Cfr. Guicciardi E., *Atti di collegi amministrativi e sottoscrizione del verbale*, GI, 1964, III, p. 39 ss.

13 Cfr. Giannini M. S., *In tema di verbalizzazioni*, FA, 1960, I, cit., p. 1102.

Inoltre ponendo in ultima analisi altre riflessioni, si evince come il verbale è perfetto nei suoi elementi essenziali nel momento in cui viene sottoscritto da determinati soggetti (di solito dal presidente e dal segretario del collegio); da ciò si dovrebbe desumere la conseguenza che l'atto collegiale esiste anche quando non sia possibile desumere dal verbale una determinazione di volontà, per il solo fatto che questo è stato sottoscritto, ma ciò sarebbe assurdo in quanto non sarebbe possibile conoscere in quale senso quella volontà si è formata, *«poiché ovviamente la semplice sottoscrizione non esprime né consenso né dissenso sulla proposta formante oggetto della deliberazione»*<sup>14</sup>.

La verbalizzazione, dunque, non è finalizzata alla volontà dell'organo, (che è già formata con la proclamazione), ma solo alla esternazione di questa<sup>15</sup>. La dichiarazione orale, infatti, risulta essere *«dichiarazione giuridicamente significativa, e non una mera emissione di parole senza significato giuridico»*<sup>16</sup>, mentre la verbalizzazione documenta in forma scritta tale dichiarazione.

Il *“verbale”*, quale atto finale o conclusivo della procedura di verbalizzazione, si configura dunque, quale documento preordinato alla descrizione di atti o fatti, rilevanti per il diritto, i quali vengono compiuti alla presenza di un soggetto detto per l'appunto *“verbalizzante”*, di regola un funzionario incaricato di tale compito. Esso, traducendo in forma scritta le attività di un organo collegiale, che vengono svolte principalmente in forma

---

14 Cfr. Guicciardi E., *Atti di collegi amministrativi e sottoscrizione del verbale*, GI, 1964, III, cit., 39; egli, nel sostenere questa tesi aggiunge: «E questa ragione si ricollega immediatamente con l'altra, che riduce la tesi considerata all'assurdo, e secondo la quale se davvero la volontà del collegio si formasse con la sottoscrizione, non si saprebbe più quale ruolo e quale effetto assegnare alla precedente votazione e (specialmente se fosse esplicita) proclamazione dell'esito relativo».

15 Cfr. Cerulli Irelli V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997, 101; a tal proposito egli afferma: «Ai fini della esternazione e della produzione degli effetti, la volontà collegiale assunta con la deliberazione, deve essere tuttavia tradotta per iscritto».

16 Cfr. Giannini M. S., *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993, cit., 500.

orale<sup>17</sup>, ha quale suo fine specifico quello di garantire la certezza della descrizione degli avvenimenti constatati, tramite la documentazione dell'esistenza, e può essere accolto in ogni ramo dell'ordinamento<sup>18</sup>. Particolare importanza esso viene ad assumere in ambito amministrativo, poiché l'attività della verbalizzazione assume rilievo in molteplici ipotesi, in ordine alle quali la giurisprudenza amministrativa ha elaborato a poco a poco principi regolanti la stessa attività, mancando nell'ordinamento specifiche norme generali<sup>19</sup>. La sua funzione consiste nella fedele rappresentazione di atti o fatti, cui il funzionario incaricato di redigerlo abbia assistito; tale rappresentazione ha quale fine quello di costituire la documentazione probante, fino a querela di falso, della esistenza di atti o fatti verbalizzati e delle varie fasi in cui sono venuti ad esistenza<sup>20</sup>. Essendo esso dunque l'atto conclusivo della procedura di verbalizzazione, deve necessariamente contenere la data (giorno, mese e anno), allo scopo di accertare se tra la convocazione e l'adunanza è trascorso il tempo voluto dalla legge<sup>21</sup>; è utile inoltre indicare anche l'ora, in modo da far risultare documentalmente se l'adunanza si tenne in ora diversa da quella per la quale era stata indetta e il tempo intercorso tra l'ora della consegna dell'avviso e l'ora dell'adunanza<sup>22</sup>.

---

17 Cfr. Cerbo P., Voce "Verbale e verbalizzazione (diritto amministrativo)", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 2000, p. 626.

18 Cfr. Quaranta A., *Verbale (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, Milano, 1993, pag. 620.

19 Cfr. Quaranta A., *Verbale (diritto amministrativo)*, *Enc. Dir.*, XLVI, Milano, 1993.

20 Cfr. Quaranta A., *Verbale (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, Milano, 1993, p. 621.

21 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi. L'attività*, vol. II, Milano 1975, p. 154-155.

22 Cfr. Cons. Stato, V Sez., 22 gennaio, 1909, in *Riv. Amm.*, 1909, p. 276: «Non è motivo di nullità d'una deliberazione d'un Consiglio comunale l'omessa indicazione in verbale dell'ora in cui fu tenuta l'adunanza, se non quando venga dimostrato che l'adunanza fu tenuta in ora diversa da quella per cui era stata indetta, ovvero che tra l'ora della consegna dell'avviso e l'ora dell'adunanza non sia trascorso il tempo stabilito dalla legge».

## 1.2 Le tipologie di verbale

La dottrina<sup>23</sup> ha suddiviso le varie tipologie di verbale, individuandone tre archetipi, cui si possono ricondurre con sufficiente approssimazione tutti i tipi di processo verbale contemplati dal nostro ordinamento<sup>24</sup>: 1) verbali che documentano le attività espletate dagli organi collegiali per l'adozione delle proprie deliberazioni; 2) verbali che documentano le attività svolte da un organo pubblico nei confronti di soggetti esterni; 3) verbali che documentano atti giuridici di privati.

Nel momento in cui ad un organo collegiale spetta l'adozione di una determinazione, si seguono alcune regole particolari non solo per quanto riguarda lo svolgimento della seduta, la discussione, la deliberazione, ma anche per la verbalizzazione. Bisogna evidenziare come l'attività del collegio, che precede la decisione e la stessa decisione con i suoi contenuti, sebbene vengano espresse in forma orale, non possono essere lasciate solamente alla memoria dei singoli partecipanti, ma necessitano di una traduzione in forma scritta<sup>25</sup> e, a tale esigenza provvede un soggetto avente funzione di segretario, il quale procede a redigere il cosiddetto “*processo verbale*” anche in un momento successivo alla discussione e alla deliberazione. A ciò si deve aggiungere la possibilità in taluni casi che il titolare di un organo pubblico, in riferimento alla funzione cui è chiamato, è tenuto a verbalizzare le attività svolte da lui stesso o da soggetti terzi; ciò si verifica ad esempio per le attività concernenti le gare, i collaudi di opere pubbliche, l'accertamento e la

---

23 Cfr. Pizzorusso A., «*Processo verbale (diritto pubblico)*», in *NN.D.I.*, XIII, Torino, 1966, p. 1216; Cerbo, «*Verbale e verbalizzazione (dir. amm.)*», p. 626.

24 Cfr. Pizzorusso A., «*Processo verbale (diritto pubblico)*», cit., p. 1216.

25 Cfr. Cerbo P., *Verbale e verbalizzazione (diritto amministrativo)*, p. 627.



contestazione delle violazioni amministrative, le occupazioni di beni etc<sup>26</sup>. Tali ipotesi, alquanto numerose ed eterogenee tra loro, sono accomunate dal fatto che il verbalizzante, pur non svolgendo una funzione servente rispetto all'attività di un altro organo, (come accade per la verbalizzazione delle attività degli organi collegiali), pone pur sempre in essere un'attività avente come scopo la conoscibilità, da parte di altri soggetti, di determinati atti o fatti necessari per la prosecuzione del procedimento. La verbalizzazione può talvolta attenersi a constatare fatti o atti nei confronti dei quali il verbalizzante non nutre alcun interesse,, tipo ad esempio il rogito notarile o alcuni atti dell'ufficiale dello stato civile, ipotesi queste in cui la verbalizzazione fa riferimento ad atti giuridici di soggetti privati, quindi al di fuori di una specifica relazione con la pubblica amministrazione. Inoltre si deve sottolineare come a differenza dei casi precedenti, dove pure è frequente che la verbalizzazione riguardi attività di privati, l'iniziativa stessa della verbalizzazione spetta al privato, fermo restando che a dirigere l'attività di verbalizzazione è un soggetto pubblico oppure investito di una particolare funzione, come ad esempio il rogito notarile.

Ne consegue che, mentre nel caso precedente è possibile ammettere una verbalizzazione dei propri atti da parte dei soggetti propri, la verbalizzazione degli atti privati è riconosciuta solo ad un soggetto pubblico o comunque terzo<sup>27</sup>.

---

26 Cfr. Giannini M.S., *In tema di verbalizzazioni*, CS, 1960, I, p. 1102; in merito a ciò egli afferma che è assolutamente vietato riferire la tematica delle verbalizzazioni esclusivamente agli organi collegiali, poiché si deve evidenziare come la verbalizzazione è richiesta da molte norme con riferimento non già ad atti di organi collegiali, ma con riferimento ad operazioni, sia giuridiche che materiali, oppure ad atti o sequenze di atti che non hanno un'esternazione documentale; così ad esempio si richiede la verbalizzazione nei processi giudiziari, e nei procedimenti amministrativi che si tengono in contraddittorio, è richiesta altresì per le ispezioni di qualunque specie, quali ad esempio quelle volte al prelievo coattivo di campioni, alle visite di primo impianto o di verifica di macchinari, stabilimenti, esercizi commerciali, quelle volte a vigilare circa l'osservanza di norme o prescrizioni tecniche, così pure la si richiede per le operazioni volte ad acclarare infrazioni (valutarie, di polizia, sanitarie, etc.).

27 Cfr. Pizzorusso A., «*Processo verbale (diritto pubblico)*», cit., p. 1217.

Nonostante le tante specie di verbali siano ordinate in base alle categorie, bisogna osservare però come, anche all'interno di ciascuna di esse sono contenuti verbali aventi disciplina e caratteri molto eterogenei tra loro. Bisogna comunque sottolineare come le tipologie di verbale più frequenti e importanti si sostanziano nel verbale relativo alle attività degli organi collegiali e in quello di accertamento delle violazioni amministrative, differenti questi ultimi dai verbali raggruppati nel terzo gruppo, concernenti questi ultimi per lo più il diritto civile, sostanziale e processuale<sup>28</sup>.

### **1.3 Organi collegiali: natura giuridica e carattere**

Le funzioni pubbliche più rilevanti, sia quelle legislative che giurisdizionali, sono sempre state assegnate a figure organizzatorie collegiali, di cui la dottrina non offre una definizione precisa<sup>29</sup>, tuttavia emerge da una riflessione scientifica che un organo viene definito collegiale quando risulta essere composto da più persone, contrariamente a quanto affermato dalla dottrina nell'antichità, cioè che un organo si riteneva collegiale quando composto da più organi<sup>30</sup>. Tale osservazione non fa altro che limitarsi solamente a una descrizione del fenomeno, alterando il suo significato giuridico, non distinguendo tra organo e suo titolare; infatti, se da un lato è vero che un collegio è composto di più persone, non necessariamente deve essere considerato collegio ogni entità pluripersonale, errore quest'ultimo storico-metodologico dei giuristi, i quali

---

28 Cfr. Vellani G., «Notaio e notariato», in *Digesto/pubbl.*, X, Torino, 1995, 169 ss.

29 Cfr. Valentini S., *La collegialità nella storia dell'organizzazione*, Milano, 1980, p. 11-12.

30 Cfr. Donati D., *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in *A.G.*, LXXI, 1903, p. 3 ss.

hanno impostato lo studio di una figura organizzativa, quale per l'appunto quella collegiale, non sul suo modo d'essere strutturale e funzionale, elevandola in contrapposizione al principio monocratico o burocratico o simili, a principio organizzativo. Tale approccio, cercò di cogliere e quasi formalizzare in alcune figure organizzative le possibili estrinsecazioni dello Stato democratico, trattandosi, secondo i giuristi di una formulazione di volontà orizzontale che si contrappone al verticalismo proprio della gerarchia<sup>31</sup>.

La dottrina riconduce la collegialità<sup>32</sup> tra le figure organizzatorie di cui si avvalgono le Amministrazioni pubbliche nel predisporre la struttura e nell'impostare il funzionamento delle proprie articolazioni interne.

Gli organi collegiali sono disciplinati da norme contemplate dal nostro ordinamento dette "organizzative"<sup>33</sup>, dirette a disciplinarne sia la struttura che il funzionamento<sup>34</sup>. Una idonea e ben articolata organizzazione dei vari apparati amministrativi<sup>35</sup>, dunque, condiziona in modo determinato la legittimità e

---

31 Cfr. Valentini S., *La collegialità nella storia dell'organizzazione*, Milano, 1980, p. 13.

32 Sul tema della collegialità si veda Vitta C., *Gli atti collegiali*, Athenaeum, Roma, 1920; Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, Milano, vol. I, *La struttura*, 1956, vol. II, *L'attività*, 1959; Gargiulo U., *I collegi amministrativi*, Napoli, 1962; Valentini S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Milano, 1968; Cammelli M., *L'amministrazione per collegi*, Bologna, 1980; Stipo M., *La rappresentanza degli interessi economici e sociali*, II, Roma, 1984; Verbari G. B., *Organi collegiali*, in *Enc. Dir.*, XXXI, 1981, p. 60 ss.; Zuelli F., *Le collegialità amministrative*, Milano, 1985; Villata R., *Collegi amministrativi*, in *Enc. Giur. Treccani*, VI, 1988.

33 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. I, *La struttura*, Milano, 1969, p. 1-2.

34 Cfr. Giannini M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1950, vol. I, p. 12; egli sostiene che «siccome in un ordinamento giuridico, gli elementi organizzazione e normazione stanno tra loro in reciprocazione, l'organizzazione può essere ridotta al denominatore «norma», nel senso che in ogni ordinamento si può individuare e isolare una normazione sulla organizzazione. In questo modo il fatto organizzazione entra a comporre anch'esso il sistema normativo di un ordinamento. Le norme sull'organizzazione regolano: a) i rapporti tra i soggetti dell'ordinamento e l'organizzazione (per es. tutti i soci partecipano all'assemblea); b) le funzioni delle articolazioni (uffici) delle quali si compone l'organizzazione (p. es. spetta al presidente questo, il revisore controlla gli atti del presidente, ecc.)».

35 Cfr. Amorth A., *Lineamenti della organizzazione amministrativa italiana*, Milano, 1950, p. 1; «Si parla di una organizzazione amministrativa per indicare il complesso di organi, di organismi (raggruppamenti di

l'opportunità della funzione amministrativa, attività quest'ultima rivolta alla cura degli interessi pubblici previamente determinati<sup>36</sup>.

Dunque si è ritenuto opportuno attribuire alla figura organizzatoria della collegialità, formata per l'appunto da una pluralità di persone, il potere volitivo per quanto concerne alcuni atti di volontà, tali persone, investite di eguali poteri e eguali funzioni, debbono formare la volontà dell'ente in ordine ad un determinato ed unico fine comune<sup>37</sup>.

L'assetto e l'attività collegiale degli organi amministrativi contribuisce a garantire in guisa ottimale i principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento nell'esercizio delle potestà discrezionali e nella correlata ponderazione del complesso degli interessi coinvolti (*interessi pubblici primari* da perseguire e curare istituzionalmente e "*interessi secondari pubblici*" e "*privati*", da contemperare con i primi nell'espletamento concreto dell'azione amministrativa). La collegialità garantisce una visione completa e compiuta degli interessi in ragione del carattere pluripersonale che caratterizza e contraddistingue gli organi amministrativi collegiali. Infatti, a fronte della fisiologica esistenza di limiti fisici e intellettuali dei singoli individui, un gruppo di persone permette di ovviare alle carenze e alle disfunzioni con l'apporto competenziale ed esperienziale di ciascun membro. Altri motivi di pregio riguardano sia il superamento di una visione unilaterale e limitata del singolo

---

organi), di unità organiche (raggruppamenti di organi che assurgono ad entità che si distaccano, per una propria autonomia di gestione, dalla maggiore organizzazione amministrativa, come le aziende autonome), nonché di veri e propri enti (cioè persone giuridiche che, al pari delle persone fisiche, sono soggetti giuridici), tutti comunque destinati alla esplicazione della funzione amministrativa; funzione, come è noto, quanto mai vasta e molteplice, ma caratterizzata, in sostanza, dall'operare concreto in rapporto a finalità che ogni Stato, secondo il proprio ordinamento giuridico, riserva a se stesso ai fini di tutela e di benessere della comunità popolare».

36 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. I, *La struttura*, cit., p. 3-4.

37 Cfr. Bracci M., *La proposta in diritto amministrativo*, Athenaeum, Roma, 1925, p. 20.

membro dell'organo collegiale, sia il controllo che ciascun componente può esercitare sull'operato del collegio, producendo un indubbio baluardo agli interessi, alle pressioni e agli appetiti di parte<sup>38</sup>. Tra i difetti vengono sottolineati una maggiore lungaggine nell'esplicazione dei compiti e delle funzioni di competenza e una minore percezione del senso di responsabilità, diluita tra i vari componenti del collegio amministrativo<sup>39</sup>.

Le configurazioni collegiali degli organi pubblici nel corso degli anni hanno prodotto e alimentato un processo di progressivo e costante sviluppo (che pare però essersi ormai arrestato), il quale ha assunto i caratteri di un vero e proprio fenomeno di riferimento volto a consentire *“una sempre più forte compenetrazione tra Stato-comunità e Stato-apparato”*<sup>40</sup>, in altri termini un punto di raccordo tra società civile e Amministrazioni pubbliche.

#### 1.4 Scopi

La figura organizzatoria della collegialità, che è quella di maggior rilievo<sup>41</sup>, è preposta sia al perseguimento della ponderazione ottimale delle funzioni

---

38 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. I, *La struttura*, cit., p. 10-11.

39 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. I, *La struttura*, cit., p. 1.

40 Cfr. Galateria L.-Stipo M., *Manuale di diritto amministrativo. Principi generali*, Torino, 1998, cit., p. 205.

41 Cfr. Vitta C., *Gli atti collegiali*, Athenaeum, Roma, 1920; Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, Milano, vol. I, *La struttura*, 1956, vol. II, *L'attività*, 1959; Gargiulo U., *I collegi amministrativi*, Napoli, 1962; Valentini S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Milano, 1968; Cammelli M., *L'amministrazione per collegi*, Bologna, 1980; Stipo M., *La rappresentanza degli interessi economici e sociali*, II, Roma, 1984; Verbari G. B., *Organi collegiali*, EdD, XXXI, 1981, p. 60 ss.; Zuelli F., *Le collegialità amministrative*, Milano, 1985; Villata R., *Collegi amministrativi*, EGT, VI, 1988.

amministrative, sia alla preventiva composizione organizzatoria di centri di riferimento d'interessi diversi<sup>42</sup>.

Tra i collegi amministrativi che assolvono alla prima funzione possono comprendersi per es., il Consiglio di Stato in sede consultiva, le commissioni disciplinari, le commissioni di esami, di promozioni, di pubblici concorsi etc., e i membri che li costituiscono non si presentano quali titolari di interessi puntualizzati in enti, categorie e uffici etc., ma come attributari di *“quell'interesse pubblico oggettivo”* che si concretizza nell'interesse pubblico primario del buon funzionamento della P. A., meglio tutelato per l'appunto da organi collegiali più che individuali<sup>43</sup>.

La composizione volutamente non omogenea ha il solo fine di poter attuare l'interesse suddetto con maggiore ponderazione e con una visione più completa perchè *«l'ordinamento ritiene che talvolta l'esercizio di una certa funzione possa venire meglio esplicito attraverso il modo di vedere di più individui che in base a quello di uno solo»*<sup>44</sup>. I collegi non possono di norma legittimamente deliberare senza il plenum dei loro componenti, valore quest'ultimo ritenuto essenziale in quanto senza il plenum (quorum integrale) non possono svolgere le loro funzioni istituzionali, e pertanto possono denominarsi esattamente collegi plenari (nominati anche perfetti o reali)<sup>45</sup>.

Come accennato la collegialità assolve anche alla funzione di comporre preventivamente interessi *“eterogenei”*, sorretti da norme organizzatorie che si basano più su criteri tecnico-organizzativi che giuridici, la cui cura viene

---

42 Cfr. Valentini S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Milano, 1968, cit., p. 207.

43 Cfr. Correale G., *Premessa allo studio della deliberazione amministrativa*, Padova, 1969.

44 Cfr. Sandulli A. M., *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940, p. 219.

45 Cfr. Verbari G. B., *Organi collegiali*, EdD, XXXI, 1981, cit., p. 66.

attribuita razionalmente a diversi soggetti, quali lo Stato, Regione, Comuni, Province, Enti funzionali, sindacati, associazioni, cittadini etc<sup>46</sup>.

Per quanto concerne il procedimento collegiale, esso si svolge attraverso una serie di fasi, quali la convocazione, l'ordine del giorno, lo svolgimento della seduta, la discussione, la votazione, la proclamazione del risultato e la verbalizzazione (comunicazione della convocazione o avviso di convocazione – eteroconvocazione autoconvocazione)<sup>47</sup>.

É dunque a mezzo della convocazione che al collegio viene consentito di svolgere la propria attività, con l'osservanza, entro i limiti più o meno rigidi, dell'unità di tempo, di luogo e di azione. Si ha la forma della “*intraconvocazione*” allorchè il potere di convocare compete a membri facenti parte dell'organo collegiale, e in particolare a quel componente che si viene a trovare rispetto agli altri membri in una posizione di primazia, cioè al Presidente<sup>48</sup>, a volte sollecitato dalla richiesta di un certo numero di componenti; si ha invece eteroconvocazione quando essa viene disposta da altri organi non facenti parte del collegio e di solito si trovano di fronte a quest'ultimo nella posizione di organo promotore, di vigilanza o esecutivo. In taluni casi si ha l'eteroconvocazione in via eccezionale, quella *ex lege*, che si attua nei casi in cui è la stessa norma a fissare la convocazione.

La seconda fase consiste nell'ordine del giorno, e, per l'appunto nell'elencazione delle materie, delle questioni, degli affari o degli argomenti che costituiranno oggetto della trattazione all'interno dell'organo collegiale; spetta di norma al presidente dell'organo stesso indicare le questioni da trattare nonché

---

46 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L'attività*, Milano, 1959.

47 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L'attività*, Milano, ristampa, 1975, p. 1-3.

48 Cfr. Pepe G., *La primazia negli organi collegiali pubblici*, Napoli, 2014.

l'ordine della trattazione. L'ordine del giorno deve essere comunicato a tutti i membri del collegio nel tempo e nelle forme previste *ex lege*, ed è atto vincolante, cioè si possono trattare solo le questioni in esso iscritte (per evitare il cosiddetto effetto sorpresa), tuttavia il collegio all'unanimità può stabilire di discutere e deliberare su questioni non iscritte all'ordine del giorno in casi di necessità ed urgenza. Allorchè la maggioranza dei componenti presenti lo delibera, si può avere una inversione dell'ordine del giorno.

Terza fase è l'adunanza (seduta o riunione), per la cui validità si richiede il numero legale, cioè il quorum; quest'ultimo, se integrale, risponde in pieno alla funzione della collegialità nei collegi cosiddetti "*tecnici*". Al quorum integrale talvolta si sostituisce quello parziale, che, considerato sotto l'aspetto numerico, si può configurare in maggioritario assoluto (la metà più uno) o speciale (due terzi)<sup>49</sup>.

Seguono le fasi della discussione e della votazione (deliberazione), in cui si giunge alla formazione della volontà; la manifestazione della volontà di regola avviene in forma espressa e solo in taluni casi in forma tacita e implicita, come per es. nei casi in cui il Presidente dichiara che la sua proposta si intende approvata se nessuno domanda la parola o prospetta delle obiezioni; il silenzio è inteso come dichiarazione tacita e la proposta viene approvata all'unanimità<sup>50</sup>.

Fa seguito a ciò la proclamazione e in ultimo la verbalizzazione, la quale consiste in una forma predeterminata di documentazione, per l'appunto il processo verbale, in cui viene esternata l'attività svolta dal collegio nelle suddette fasi.

---

49 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L'attività*, Milano, ristampa, 1975, cit., p. 45 ss.

50 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L'attività*, cit., p. 58 ss; 99 ss.



Il processo di verbalizzazione<sup>51</sup> si attua attraverso la redazione, la lettura, l'approvazione e sottoscrizione del verbale; quest'ultimo una volta letto (non necessariamente nella stessa seduta, ma anzi in genere in una seduta successiva), approvato e sottoscritto, assume la natura di atto pubblico.<sup>52</sup>

---

51 Cfr. Cerbo P., *“Verbale e verbalizzazione (diritto amministrativo)”*, cit., p 627.

52 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L'attività*, cit., p. 100 ss.

## 2 La verbalizzazione delle attività degli organi collegiali. Natura, funzione, oggetto, soggetto verbalizzante, redazione, lettura, approvazione ed anomalie del processo verbale.

### 2.1 Natura

Si è sottolineato come la funzione del verbale è la fedele rappresentazione di atti o fatti rilevanti per l'ordinamento<sup>53</sup>, cui il funzionario incaricato diretta a costituire documentazione probante fino a querela di falso, della esistenza degli atti o fatti verbalizzati e delle sequenze in cui si sono verificati<sup>54</sup>.

Ciò premesso non si può omettere di soffermarsi sulla questione della natura stessa del verbale e del rapporto che intercorre tra quest'ultimo e l'atto collegiale verbalizzato; al riguardo si sono fronteggiate talune teorie.

Secondo una prima teoria<sup>55</sup> il verbale rappresenta la forma prescritta “*ad substantiam*” dell'atto verbalizzato, in quanto esternazione scritta dell'atto verbalizzato necessaria per l'esistenza dell'atto medesimo.

Altro indirizzo dottrinale ha sostenuto che atto verbalizzato (la deliberazione) e atto di verbalizzazione (il processo verbale) siano elementi costitutivi di un **unico atto composto**<sup>56</sup>. Al riguardo, la funzione strumentale di documentazione e verbalizzazione si palesa intimamente collegata con la funzione principale della formazione dell'atto collegiale<sup>57</sup>.

---

53 Cfr. Quaranta A., *Verbale (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, XLVI, p. 620-621.

54 Cfr. Giannini M.S., *In tema di verbalizzazioni*, in *Foro amm.*, 1960, I, 1101.

55 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L'attività*, cit., p. 145-146.

56 Cfr. Sandulli A. M., *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 237.

57 Cfr. Giannini M.S., *In tema di verbalizzazioni*, in *Foro Amm.*, 1960, I, p. 1102 ss.; Guicciardi E., *Atti di collegi amministrativi e sottoscrizione del verbale*, in *Giur. It.*, 1964, III, p. 39 ss.

Altri giuristi hanno contestato l'orientamento riportato in precedenza, argomentando sulla base di tre ordini di ragioni.

1) Innanzitutto, si evidenzia che nell'ordinamento positivo si trovano anche atti collegiali che non sono soggetti alla verbalizzazione. In questo modo, è stato smentito l'assunto che postula la verbalizzazione come momento indefettibile di ogni atto adottato da un organo collegiale.

2) Il secondo rilievo critico si appunta sulla considerazione che oggetto della verbalizzazione non è soltanto la deliberazione dell'organo collegiale ma anche un complesso di aspetti ulteriori, come le modalità di svolgimento della seduta, le forme e le operazioni di voto, la descrizione dei contesti ambientali, per citarne alcuni a mero titolo esemplificativo. Pertanto, la constatazione che il verbale non si esaurisce nella deliberazione del collegio, presentando un contenuto più ampio in ragione della presenza di una serie di elementi ulteriori, rappresenta una preclusione per la tesi che considera l'atto di verbalizzazione come mera forma scritta dell'atto collegiale verbalizzato prescritta "*ad substantiam*".

3) La terza obiezione si riferisce al fatto che il verbale è perfetto (si perfeziona) con la sottoscrizione del soggetto che lo ha redatto, da cui scaturirebbe come perspicua implicazione logica la conseguenza paradossale di dover riconoscere l'esistenza dell'atto collegiale anche nel caso in cui non sia possibile ricavare dal corpo del verbale la specifica determinazione della volontà del collegio.

Quindi la verbalizzazione non serve per la formazione della volontà collegiale dell'organo ma solo per la sua esternazione; essa ha il compito di

documentare e attestare in forma scritta la deliberazione dell'organo collegiale, che di solito è assunta in forma orale<sup>58</sup>.

In dottrina si riscontrano opinioni di vario genere anche per quanto concerne l'oggetto del verbale delle attività dell'organo collegiale. Secondo taluni autori l'oggetto della verbalizzazione consisterebbe negli atti, fatti e dichiarazioni «*in ordine ai quali appaia necessario procedere alla documentazione in vista di esigenze probatorie con fede privilegiata e più in generale, di certezza del diritto*»<sup>59</sup>.

Un'altra dottrina sostiene, invece, che, «in quanto il verbalizzante assiste a eventi costituiti dalla condotta di uomini, la verbalizzazione si riferisce a fatti giuridici (e non a fatti giuridici, come si è talora detto)»<sup>60</sup>.

Su tali considerazioni si può affermare che l'atto verbalizzato e atto di verbalizzazione si atteggiano come autonomi e separati, distinti atti giuridici con rispettive e specifiche funzioni (atto verbalizzato equivale ad atto contenente la manifestazione della volontà dell'organo che lo ha adottato, atto di verbalizzazione è invece come atto di documentazione giuridica in ordine all'atto adottato) ontologicamente e logicamente; la redazione del verbale è operazione separata e distinta dall'adozione dell'atto da verbalizzare che emerge sia sotto il profilo strutturale sia sotto il profilo funzionale.<sup>61</sup>

---

58 Cfr. Cerulli Irelli V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997, p. 101; egli afferma che «ai fini della esternazione e della produzione degli effetti, la volontà collegiale assunta con la deliberazione, deve essere tuttavia tradotta per iscritto».

59 Cfr. Quaranta A., «*Verbale (diritto amministrativo)*», in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, p. 621.

60 Cfr. Giannini M.S., *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993, p. 496

61 Cfr. Cerbo P., voce «*Verbale e verbalizzazione (diritto amministrativo)*», in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 2000, p. 626 ss.

## 2.2 Funzione

La dottrina nello studio della tematica della procedura di verbalizzazione e del processo verbale ravvisa quattro funzioni.

1. Funzione di conferire certezza giuridica agli atti adottati e alle operazioni compiute dagli organi collegiali.

2. Funzione di lasciare “memoria storica” dell’attività svolta e delle deliberazioni adottate dall’organo collegiale, senza bisogno di dover procedere successivamente alla ricostruzione degli avvenimenti accaduti nel corso di una determinata adunanza<sup>62</sup>.

3. Funzione di permettere un eventuale sindacato successivo da parte degli organi amministrativi di controllo e degli organi giurisdizionali sull’esercizio delle funzioni pubbliche di competenza degli organi collegiali<sup>63</sup>.

4. Funzione indiretta di tipo deterrente di garanzia del legale funzionamento che si esplicherebbe nello stimolo rivolto ai componenti degli organi collegiali alla regolarità delle operazioni, per effetto della consapevolezza che l’attività di verbalizzazione è preordinata e mirata a produrre una rappresentazione documentale dell’operato amministrativo<sup>64</sup>.

---

62 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L’attività*, cit., pag. 146; Vitta C., *Gli atti collegiali*, Athenaeum, Roma, 1920, p. 287.

63 Cfr. Quaranta A., *Verbale (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993, p. 621; Carnelutti F., *Sistema del diritto processuale civile*, I, Padova, 1936,

64 Cfr. Fagiolari G.-Presutti E., *Commento sistematico della nuova legge comunale e provinciale e delle disposizioni legislative complementari*, Eds Athenaeum, 1914, vol. 11, pag. 66; Gargiulo U., *I collegi amministrativi*, Napoli, 1962, p. 263; Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi. L’attività*, cit. p. 148.

### 2.3 Oggetto e contenuto del processo verbale

In relazione all'elemento dell'oggetto del processo verbale, in sede dottrinale sono state prospettate alcune teorie.

Un primo orientamento<sup>65</sup> riconduce nell'oggetto del processo verbale gli "atti", i "fatti" e le "dichiarazioni" che necessitano di essere documentati al fine di soddisfare precipue esigenze di carattere probatorio e, conseguentemente, garantire al meglio la certezza legale nel dipanarsi delle relazioni giuridiche.

Un secondo indirizzo dottrinale<sup>66</sup> restringe l'oggetto del processo verbale, riferendolo esclusivamente agli "atti giuridici", con conseguente esclusione dei "fatti", ossia di tutti gli avvenimenti che non riguardano le condotte umane dei soggetti di cui si compongono gli organi collegiali.

Tuttavia, nella prassi applicativa quotidiana è da registrare che i verbali contengono gli "atti giuridici" compiuti e i "fatti giuridici" avvenuti nonché le "dichiarazioni" rese nel corso di una seduta tenuta da un organo collegiale amministrativo.

Da un punto di vista strutturale, secondo la dottrina tradizionale<sup>67</sup>, il processo verbale può essere suddiviso in tre parti ben distinte: 1) la "parte formale", che menziona l'assolvimento delle prescrizioni richieste al fine di garantire la legittimità della seduta e delle deliberazioni ivi adottate; 2) la "parte espositiva", che richiama e sintetizza la discussione svolta in seno all'adunanza con gli interventi e le dichiarazioni dei partecipanti; 3) la "parte deliberativa", che

---

65 Quaranta A., *Verbale (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993, p. 621; Pizzorusso A., *Processo verbale (Diritto pubblico)*, in *Noviss. Dig. It.*, XIII, 1966, p. 1219.

66 Giannini M.S., *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993, cit., p. 496.

67 Cfr. Pizzorusso A., *Processo verbale (Diritto pubblico)*, in *Nov. Dig. It.*, XIII, 1966, p. 1219 ss.

contiene le determinazioni assunte dall'organo collegiale all'esito dei lavori della riunione.

Per quanto attiene alla portata e all'estensione contenutistica del processo verbale, la posizione espressa unanimemente da dottrina e giurisprudenza è quella di focalizzare la procedura di verbalizzazione soltanto sulla documentazione degli aspetti salienti e significativi dell'attività amministrativa<sup>68</sup>, consacrando nella redazione del verbale esclusivamente il complesso degli elementi che interessano dal punto di vista strettamente giuridico<sup>69</sup>.

Al riguardo, costituiscono elementi del verbale<sup>70</sup>:

- la data della seduta (giorno, mese e anno), per accertare il rispetto dei termini legali che devono intercorrere tra la convocazione e la riunione<sup>71</sup>;
- il luogo di svolgimento della seduta, ma se esso coincide con la sede ufficiale dell'ente a cui appartiene l'organo collegiale, si ritiene che possa essere anche omesso<sup>72</sup>;
- l'indicazione precisa del nominativo dei componenti presenti all'adunanza, ivi inclusi il presidente e del segretario del collegio;
- gli argomenti oggetto della discussione;

---

68 Cfr. Quaranta A., *Verbale (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993, p. 623.

69 Cfr. Giannini M.S., *In tema di verbalizzazioni*, in *F. A.*, 1960, I, pag. 639 ss.

70 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L'attività*, cit. pag. 154 ss; Gargiulo U., *I collegi amministrativi*, Napoli, 1962, p. 263-264; Quaranta A., *Verbale (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993, p. 623.

71 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L'attività*, cit., pag. 154-155; Vitta C., *Gli atti collegiali*, Athenaeum, Roma, 1920, p. 293; Saredo G., *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale: (4 maggio 1898, n. 164)*, vol. IX, *commento*, UTET, Torino, 1906, pag. 367.

72 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L'attività*, cit., pag. 155.

- la forma (scrutinio segreto o palese) della votazione e il risultato dei voti (favorevole, contrario o astenuto) espressi in relazione alle singole proposte presentate;
- a richiesta del singolo componente del collegio, la menzione del suo voto e delle relative motivazioni sottese, in modo da identificare e separare la propria posizione personale, mettendola al riparo da eventuali profili di responsabilità scaturenti dal tenore della deliberazione assunta dall'organo<sup>73</sup>;
- il contenuto della deliberazione adottata in seno all'organo collegiale;
- una serie di elementi ulteriori che, a seconda delle concrete circostanze, si palesano rilevanti ai fini di una completa ed esaustiva documentazione giuridica della seduta (come la sospensione o lo scioglimento dell'adunanza, la ripresa dei lavori, l'espulsione di un componente del collegio, etc.)<sup>74</sup>.

## 2.4 Il soggetto verbalizzante

La procedura di verbalizzazione delle attività espletate e delle deliberazioni adottate dagli organi collegiali viene svolta solitamente da un *segretario* che può essere un componente dell'organo collegiale ovvero un

---

73 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L'attività*, cit., pag. 161; Vitta, *Gli atti collegiali*, Athenaeum, Roma, 1920, p. 298; Saredo G., *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale: (4 maggio 1898 n. 164)*, cit., vol. IX, pag. 375.

74 Cfr. Cerbo P., *Verbale e verbalizzazione (diritto amministrativo)*, cit., pag. 629; Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi. L'attività*, cit., pag. 162; Vitta C., *Gli atti collegiali*, Athenaeum, Roma, 1920, p. 298.



soggetto estraneo ad esso<sup>75</sup>. In caso di mancanza di una esplicita disposizione normativa che preveda e disciplini la figura del segretario nelle adunanze degli organi collegiali, in via di prassi le funzioni di verbalizzante sono esercitate dal membro più giovane di età in seno al collegio<sup>76</sup>.

Il soggetto che procede alla verbalizzazione (*id est* il segretario o altro verbalizzante, componente o meno del consesso collegiale) deve essere individuato per effetto di una specifica investitura che, a seconda dei casi, può promanare da una norma giuridica ovvero, in difetto, da una risoluzione presa *ad hoc* dai membri del collegio (con modalità collettiva) o dal suo presidente (con modalità individuale)<sup>77</sup>.

Nella conduzione pratica delle operazioni di redazione del processo verbale, il verbalizzante può essere coadiuvato e supportato da altri soggetti che operano in qualità di *ausiliari*. Tuttavia, sotto l'aspetto formale, permane in capo al verbalizzante la titolarità esclusiva della stesura del verbale con connessa attribuzione della responsabilità giuridica in ordine alle vicende che ineriscono alla procedura di verbalizzazione<sup>78</sup>.

Per quanto concerne le ipotesi di conflitto di interessi, al fine di colmare una lacuna dovuta all'assenza di norme specifiche al riguardo, al soggetto che attende alle funzioni di verbalizzante si possono applicare in via analogica le

---

75 Cfr. Cerbo P., “Verbale e verbalizzazione (diritto amministrativo)”, in *Dig.d.g.*, cit., pag. 630; Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L'attività*, cit., pag. 149 ss.

76 Cfr. Cerbo P., *Verbale e verbalizzazione (diritto amministrativo)*, in *Dig.d.g.*, cit., pag. 630-631; Quaranta A., *Verbale (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993, p. 622.

77 Cfr. Cerbo P., *Verbale e verbalizzazione (diritto amministrativo)*, in *Dig.d.g.*, pag. 631; Quaranta A., *Verbale (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993, p. 622.

78 Cfr. Cerbo P., “Verbale e verbalizzazione (diritto amministrativo)” in *Dig. d. g.*, cit., pag. 631; Quaranta A., *Verbale (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993, cit., p. 624; Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L'attività*, cit., pag. 154.

cause di incompatibilità che riguardano i membri degli organi collegiali nell'esplicarsi delle funzioni amministrative<sup>79</sup>. Questa conclusione appare conforme con il principio di imparzialità (ex art. 97, secondo comma Cost.) su cui deve informarsi ogni tipo di attività svolta dalle Pubbliche Amministrazioni. Esigenza questa comune sia alla funzione giurisdizionale sia alla funzione amministrativa, sicché costituisce un principio giuridico e non di mera correttezza quello che "impedisce a una persona titolare di un pubblico ufficio comunque interessata alla questione, di provvedere ad essa, perchè altrimenti egli potrebbe favorire se stesso ed altre persone rispetto alle quali sia legato da rapporti differenziati o danneggiare altri mediante l'esercizio di una pubblica funzione"<sup>80</sup>.

In caso di comprovato e legittimo impedimento del segretario<sup>81</sup>, qualora manchino apposite disposizioni normative, la dottrina ritiene che si possa procedere alla scelta di un "sostituto" che, a seconda delle circostanze, può essere il soggetto che esercita le funzioni vicarie di segretario, ove previsto, o un componente del collegio ovvero un dipendente dell'ente a cui appartiene l'organo collegiale. Parte della dottrina<sup>82</sup> ha sostenuto che il processo verbale

---

79 Cfr. Pizzorusso A., *Processo verbale (Diritto pubblico)*, in *Noviss. Dig. It.*, XIII, 1966, p. 1219; Quaranta A., *Verbale (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993, p. 622.

80 Cfr. Caianiello V., *Astensione e ricusazione nel procedimento e nel processo amministrativo*, in *Enc. Giur. Treccani*, III, Roma, 1988.

81 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, cit., p.152 ss.

82 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, cit., pag. 151; Saredo G., *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale: (4 maggio 1898, n. 164)*, cit., vol. IX, pag. 365-366; egli, in merito alle considerazioni di coloro che ritengono che non si possa chiamare un estraneo a fungere le veci di segretario, poiché ciò costituirebbe una grave violazione così della legge positiva come dei principi giuridici, giacché il verbale ha valore di atto pubblico, né può estendersi da chi non abbia le qualità dichiarate dalla legge stessa, osserva che: «Alle obiezioni medesime risponde la legge, che dà carattere di atto autentico, per gli effetti così amministrativi che penali, al verbale delle operazioni elettorali, il quale può essere steso da un elettore qualunque. La qualità dell'atto adunque dipende, non dai titoli individuali di chi lo redige, ma dalla investitura legale che egli riceve per farlo: e perciò l'estraneo che,

possa essere redatto anche da un soggetto estraneo all'ente, purché in possesso di obiettivi requisiti di idoneità, rinvenibili nello specifico in chi è notaio o esercita la funzione di segretario in altri organi. In questi casi si tratta di soggetti con capacità operativa e competenza tecnica derivante dalla pregressa esperienza maturata nel campo dell'attività di verbalizzazione. Il processo verbale deve dare conto della sostituzione del segretario e della correlata designazione del suo sostituto<sup>83</sup>.

Il compito che spetta al soggetto verbalizzante, come rimarcato dalla dottrina<sup>84</sup> non può essere una registrazione pedissequa e passiva di tutto quello che accade nel corso della seduta, ma deve implicare un'attiva scelta di quello che riveste rilevanza e significato per il contesto giuridico. Quindi, il verbalizzante non deve riprodurre meccanicamente tutto quello che accade in costanza della seduta, ma solo ciò che potenzialmente potrebbe interessare da una prospettiva giuridica "inforcando gli occhiali del giurista".

---

con regolare deliberazione del Consiglio, sia assunto, in mancanza del segretario, a farne le veci è, per questa seduta, funzionario comunale, e il verbale che ne stende è atto pubblico per tutti gli effetti di legge. Non si richiede che l'impiegato comunale, che adempie temporaneamente le veci di segretario, sia munito della patente prescritta per i segretari comunali: la stessa considerazione si applica *a fortiori* agli estranei. E il motivo è quello detto più sopra: ove si esigesse questo requisito, si porrebbero troppe volte i consiglieri nella condizione di non poter deliberare per mancanza di un segretario per stendere il verbale».

83 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L'attività*, cit., p. 154

84 Cfr. Cerbo P., *Verbale e verbalizzazione (diritto amministrativo)*, in *Dig.d.g.*, cit., pag. 631.

## 2.5 **Redazione, lettura e approvazione del processo verbale**

La “*redazione*” del verbale è seguita dalla sua “*lettura*” e “*approvazione*” in modo da consentire al collegio di operare una verifica di conformità tra quanto riportato nel corpo del verbale e quanto concretamente svolto e deliberato in seno all’adunanza<sup>85</sup>. Teoricamente le fasi della redazione, della lettura e dell’approvazione dovrebbero avvenire nella medesima seduta (secondo la formula “*seduta stante*”). Tuttavia, per prassi al fine di andare incontro ad innegabili esigenze pratiche di funzionamento operativo degli organi collegiali, nella seduta oggetto di verbalizzazione il segretario o comunque chi svolge la funzione di verbalizzante stende una semplice minuta (c.d. “*minutazione*”). Ma la redazione avviene di solito dopo la seduta. Di conseguenza anche la lettura e l’approvazione non possono essere contestuali alla seduta da verbalizzare ma devono essere differite alla prima seduta utile successiva<sup>86</sup>.

In letteratura è stata segnalata anche la possibilità che, in presenza di circostanze eccezionali, la lettura e l’approvazione del processo verbale avvengano in una terza o ulteriore seduta<sup>87</sup>.

In un primo momento, questa prassi è stata ritenuta illegittima poiché in alcuni settori le leggi prescrivono termini perentori entro cui trasmettere la deliberazione adottata dall’organo collegiale agli organi di controllo competenti, appositamente previsti. Tuttavia questa obiezione è stata superata, sia in sede

---

85 Cfr. Gargiulo U., *I collegi amministrativi*, Napoli, 1962, p. 264.

86 Cfr. Quaranta A., *Verbale (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993, p. 625; Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L’attività*, cit., pag. 162 ss.; Gargiulo U., *I collegi amministrativi*, Napoli, 1962, p. 267.

87 Cfr. Saredo G., *La legge sull’amministrazione comunale e provinciale, commento*, vol. IX, pag. 373; Vitta C., *Gli atti collegiali*, Athenaeum, Roma, 1920, p. 301; Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L’attività*, cit., pag. 162-163.

dottrinale sia in sede giurisprudenziale, posto che l'approvazione del verbale non rappresenta un vero e proprio atto di controllo a cui è subordinata l'efficacia dell'atto controllato (c.d. "*condicio juris*"), ma una mera operazione di verifica sull'esattezza e sulla correttezza degli atti, dei fatti e delle dichiarazioni che costituiscono oggetto della verbalizzazione<sup>88</sup>. Pertanto, ove prescritto da una apposita norma giuridica, la deliberazione di un organo collegiale deve essere trasmessa all'organo di controllo nel rispetto dei termini richiesti, anche prima dell'approvazione del verbale<sup>89</sup>

Il verbale è perfetto e valido<sup>90</sup> con la sottoscrizione del Presidente e del segretario dell'organo collegiale<sup>91</sup>. In alcuni casi è prevista anche la sottoscrizione di un altro componente del collegio, solitamente quello più anziano. In casi particolari, può essere richiesta in aggiunta la sottoscrizione del verbale da parte di tutti i membri dell'organo collegiale. Questa evenienza si riscontra di solito nei collegi amministrativi di natura contenziosa, in cui viene

---

88 Cfr. Quaranta A., *Verbale (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993, p. 626.

89 Cfr. Cerbo P., "*Verbale e verbalizzazione (diritto amministrativo)*", in *Dig. d. p.*, cit., pag. 631.

90 Cfr. Cons. Stato, n. 840, 31 ottobre 1956, in *F.A.*, 1957, I, 3, 105: «E' sufficiente garanzia di autenticità di una deliberazione della commissione di disciplina per i dipendenti del Banco di Napoli, la firma del segretario, anche se il verbale non è stato trascritto nell'apposito registro»; «Nessuna disposizione di legge o regolamento prescrive che i verbali delle adunanze dei corpi amministrativi rechino l'espressa menzione che la loro firma da parte dei loro membri avvenne dopo sentitane la lettura, cioè deve essere presunto fino a prova del contrario»; Cons. Stato, V Sez., 11 luglio 1924, n. 536, in *Riv. Amm.*, 1924, p. 567: «La firma del segretario fu sempre ritenuta formalità essenziale, essendo egli un pubblico ufficiale chiamato a dare autenticità all'atto. In conseguenza la mancanza della sua firma porta alla nullità della deliberazione».

91 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L'attività*, pag. 165.; Gargiulo U., *I collegi amministrativi*, Napoli, 1962, p. 267.

esplicata un'attività di giudizio e ogni membro tende ad assumere la responsabilità della pronuncia emessa<sup>92</sup>.

In alcune ipotesi è ravvisabile una coincidenza formale tra attività di documentazione (o attività di verbalizzazione) e attività documentata (o attività verbalizzata). In questi casi sussiste un unico atto. La coincidenza sarebbe circoscritta all'aspetto formale, poiché atto di verbalizzazione e atto verbalizzato rimarrebbero separati e distinti sotto l'aspetto logico e ontologico<sup>93</sup>.

Si evince da ciò come il verbale talune volte si presenti nella sua essenza quale esternazione necessaria dell'atto verbalizzato, in altre ipotesi come mera riproduzione documentale dell'atto verbalizzato.

## **2.6 Anomalie del processo verbale**

Il verbale può presentare anomalie di diversa gravità e consistenza: alcune si atteggianno a mere irregolarità che non sono in grado di coinvolgere l'atto oggetto di verbalizzazione; altre assurgono al rango di veri vizi di legittimità del verbale che possono avere incidenza invalidante sull'atto verbalizzato; in riferimento a tali anomalie, sono ipotizzabili tre casi:

1) Verbale incompleto (incompletezza del verbale).

2) Verbale viziato (vizi di legittimità del verbale); si tratta delle fattispecie di anomalie più gravi poiché si concretano in vizi invalidanti che travolgono il processo verbale in grado di ripercuotersi anche sull'atto verbalizzato.

---

92 Cfr. Cerbo P., "Verbale e verbalizzazione (diritto amministrativo)", in *Dig.d.p.*, cit., pag. 631; Quaranta A., *Verbale (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993, p. 624; Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, p.167.

93 Cfr. Quaranta A., *Verbale (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993, p. 621.

Nei casi di verbale come esternazione necessaria dell'atto verbalizzato, una parte della dottrina considera viziato, cioè affetto da vizi invalidanti anche l'atto collegiale, altra parte della dottrina in forza del rapporto di autonomia e separazione ontologica tra verbale e atto verbalizzato, ritiene che le anomalie invalidanti possano spiegare effetti solo sul primo atto, non essendo idonee a trasferirsi anche sul secondo. In questo modo, l'atto verbalizzato rimarrebbe valido, mentre si imporrebbe una convalida del verbale esistente, in caso di vizi sanabili, ovvero la redazione di un nuovo verbale, in caso di vizi insanabili<sup>94</sup> Nei casi di verbale di mera riproduzione documentale dell'atto verbalizzato, "a fortiori" i vizi che affliggono il processo verbale non possono atteggiarsi a vizi dell'atto verbalizzato.

3) Verbale irregolare (mere irregolarità del verbale); le irregolarità sono le anomalie meno gravi e quindi innocue, in quanto non inficiano né il processo verbale né l'atto verbalizzato. Le fattispecie di irregolarità ricorrono nei casi in cui sussistono errori materiali o errori di calcolo suscettibili di essere agevolmente sanati mediante correzione formale del verbale, senza riflessi sul contenuto sostanziale dell'atto verbalizzato.

Si ritiene che una ipotesi di irregolarità formale ricorra qualora nel preambolo del processo verbale, all'interno dell'elenco dei presenti all'adunanza, sia omessa l'indicazione di un componente che in altre parti del verbale risulti essere intervenuto, per aver preso parte alla discussione ovvero per aver compiuto una determinata operazione<sup>95</sup>.

---

94 Cerbo P., Voce "Verbale e verbalizzazione (diritto amministrativo)", in *Dig.d.p.*, cit., pag. 637.

95 Cfr. Quaranta A., *Verbale (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993, p. 628.

La dottrina<sup>96</sup> ha ritenuto che anche l'omessa lettura e approvazione del processo verbale configurino una fattispecie di mera irregolarità in grado di essere sanata con l'adempimento posteriore delle formalità inevase. Stessa conclusione è stata formulata nel caso la lettura o l'approvazione siano effettuate nel corso di una seduta illegale, posto che in queste ipotesi il rimedio può aversi con la reiterazione delle operazioni in seno ad una successiva adunanza regolarmente convocata e tenuta (principio di conservazione dell'atto)<sup>97</sup>.

---

96 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L'attività*, cit., pag. 163; Quaranta A., *Verbale (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993, p. 628; Gargiulo U., *I collegi amministrativi*, Napoli, 1962, p. 267.

97 Cfr. Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, *L'attività*, cit., pag. 163-164.



### **Bibliografia**

- Amorth A., *Lineamenti della organizzazione amministrativa italiana*, Milano, 1950.
- Bertola A., *Documentazione amministrativa*, in *Noviss. Dig. It.*, VI, 1960.
- Bracci M., *La proposta in diritto amministrativo*, Athenaeum, Roma, 1925.
- Caianiello V., *Astensione e ricusazione nel procedimento e nel processo amministrativo*, in *Enc. Giur. Treccani*, III, Roma, 1988.
- Cammelli M., *L'amministrazione per collegi*, Bologna, 1980.
- Candian A., *Documentazione e documento (Teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIII, 1964.
- Carnelutti F., *Sistema del diritto processuale civile*, I, Padova, 1936
- Cerbo P., *Verbale e verbalizzazione (diritto amministrativo)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 2000.
- Cerulli Irelli V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1997.
- Correale G., *Premessa allo studio della deliberazione amministrativa*, Padova, 1969.
- Donati D., *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in *A.G.*, LXXI, 1903.
- Fagiolari G.-Presutti E., *Commento sistematico della nuova legge comunale e provinciale e delle disposizioni legislative complementari*, Eds Athenaeum, 1914, vol. 11.
- Galateria L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. I, *La struttura*, Milano, 1956, vol. II, *L'attività*, 1959.
- Galateria L.-Stipo M., *Manuale di diritto amministrativo. Principi generali*, Torino, 1998.
- Gargiulo U., *I collegi amministrativi*, Napoli, 1962.
- Giannini M. S., *In tema di verbalizzazioni*, in *Foro Amm.*, 1960, I.
- Giannini M. S., *Certezza pubblica*, in *Enc. Dir.*, VI, 1960.
- Giannini M. S., *Documentazione amministrativa*, in *Enc. Dir.*, vol. XIII, 1964.
- Giannini M. S., *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993.
- Guicciardi E., *Atti di collegi amministrativi e sottoscrizione del verbale*, in *Giur. It.*, 1964, III.
- Guidi P., *Teoria giuridica del documento*, Milano, 1950.
- Pepe G., *La primazia negli organi collegiali pubblici*, Napoli, 2014.

- Pizzorusso A., *Processo verbale (Diritto pubblico)*, in *Noviss. Dig. It.*, XIII, 1966.
- Quaranta A., *Verbale (dir. amm.)*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993.
- Sandulli A. M., *Documento (Diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIII, 1964.
- Sandulli A. M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940, ristampa, 1959.
- Sandulli A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, I, Napoli, 1989.
- Saredo G., *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale: (4 maggio 1898 n.164), commento*, UTET, Torino, 1906.
- Stipo M., *La rappresentanza degli interessi economici e sociali*, II, Roma, 1984.
- Valentini S., *La collegialità nella storia dell'organizzazione*, Milano, 1980.
- Vellani G., «*Notaio e notariato*», in *Digesto/pubbl.*, X, Torino, 1995.
- Verbari G. B., *Organi collegiali*, EdD, XXXI, 1981.
- Vignocchi G., *Gli accertamenti costitutivi nel diritto amministrativo*, Milano, 1950.
- Villata R., *Collegi amministrativi*, EGT, VI, 1988.
- Virga P., *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1997.
- Vitta C., *Gli atti collegiali*, Athenaeum, Roma, 1920.
- Zuelli F., *Le collegialità amministrative*, Milano, 1985.

## Indice

<b>1 La verbalizzazione delle delibere degli organi collegiali.</b>	
<b>Tipologie di verbale, natura giuridica, caratteri e scopi degli organi medesimi.....</b>	<b>1</b>
1.1 <i>Premessa.....</i>	1
1.2 <i>Le tipologie di verbale.....</i>	7
1.3 <i>Organi collegiali: natura giuridica e carattere.....</i>	9
1.4 <i>Scopi.....</i>	12
<b>2 La verbalizzazione delle attività degli organi collegiali.</b>	
<b>Natura, funzione, oggetto, soggetto verbalizzante, redazione, lettura, approvazione ed anomalie del processo verbale.....</b>	<b>17</b>
2.1 <i>Natura.....</i>	17
2.2 <i>Funzione.....</i>	20
2.3 <i>Oggetto e contenuto del processo verbale.....</i>	21
2.4 <i>Il soggetto verbalizzante.....</i>	23
2.5 <i>Redazione, lettura e approvazione del processo verbale.....</i>	27
2.6 <i>Anomalie del processo verbale.....</i>	29

## Bibliografia