



**Oggetto:** Regole di funzionamento degli organi collegiali – Art. 48 Statuto, comma 3, lettere a) e b) – Convocazione con congruo preavviso – Ordine del giorno – Consultazione di documenti – Diritto di visione e copia – Obbligo di riservatezza e segreto – Comunicazioni – Varie ed eventuali – Violazioni delle regole fondamentali – Annullabilità delle delibere.

Il Garante dei Diritti ha pronunciato il seguente Parere su istanze riunite

#### Sommario

*Introduzione. Le istanze riunite.*

Sull'art. 48, comma 3, lettera a):

*Avvisi per la convocazione delle riunioni e ordini del giorno.*

*Tempestiva conoscibilità della documentazione.*

*Documentazione e diritto di copia.*

*Obblighi di riservatezza e segreto.*

Sull'art. 48 comma 3 lettera b):

*Trattazione di argomenti indifferibili non previsti dall'ordine del giorno.*

*"Comunicazioni" e "Varie ed eventuali". Delibere presentate seduta stante.*

*Conclusioni.*

*Introduzione. Le istanze riunite.*

Sono pervenute al Garante in un certo arco di tempo molteplici istanze da parte di membri di Organi collegiali di Ateneo con le quali vengono lamentate carenze nel funzionamento degli stessi organi con riferimento a numerosi aspetti concreti quali: tempestività di convocazione delle riunioni e di comunicazione dell'ordine del giorno, tempestiva accessibilità alla documentazione, modalità dell'accesso, documentazione riservata, prassi di trattare e decidere sotto i punti Comunicazioni e Varie ed eventuali di delibere anche presentate seduta stante, unanimità richiesta per il riconoscimento della indifferibilità di temi non previsti dall'ordine del giorno.



È opportuno rilevare che nelle molteplici istanze ricevute si fa riferimento a numerosi specifici episodi di insoddisfazione. Ma gli stessi esponenti precisano che non intendono chiedere al Garante pronunzie sulle singole fattispecie esposte bensì un parere che chiarisca con esattezza in punto di diritto l'effettivo contenuto: a) delle regole da osservare per il corretto funzionamento degli Organi collegiali di Ateneo; b) delle prerogative che devono essere garantite a tutti i membri di detti Organi collegiali affinché possano correttamente svolgere i loro compiti istituzionali.

Data la convergente impostazione di principio rilevabile in tutte le istanze il Garante ha ritenuto opportuno riunire la trattazione di tutti i diversi temi da esse proposti emettendo un unico parere che, partendo dalle singole questioni sopra elencate, si pronunzi sulla portata delle norme per un corretto funzionamento degli Organi collegiali di Ateneo.

In realtà le regole che verranno esaminate sono quelle fondamentali e comuni che attengono al funzionamento di qualsiasi organo collegiale con la funzione di deliberare le decisioni dell'ente di cui fa parte. Poiché la disamina si limiterà a ricostruire solo gli aspetti e i problemi generali del tema proposto potranno essere utilmente richiamati principi giurisprudenziali parimenti applicabili e applicati tanto nel settore pubblico che in quello privato.

A proposito delle questioni da valutare nel presente parere, la disposizione fondamentale che interessa è quella dettata nell'art. 48, comma 3, lettere a) e b), dello Statuto di Ateneo adottato con il Decreto rettorale del 6 aprile 2012 n. 329, il quale recita:

*Art. 48. Norme per il funzionamento degli organi.*

*omissis*

comma 3. I principi che regolano il funzionamento degli organi collegiali sono i seguenti:

a. gli aventi titolo devono essere convocati con modalità idonee a garantire la conoscenza, con congruo anticipo, degli argomenti da trattare;

b. la trattazione di argomenti non previsti dall'ordine del giorno di organi collegiali è consentita solo in caso di unanime riconoscimento della loro indifferibilità;

*omissis.*



Quanto si esporrà *infra* chiarendo la portata di tale norma dovrà quindi essere letto come esplicativo dei principi di funzionamento che, in base allo Statuto, devono ritenersi applicabili in via generale a tutti gli Organi collegiali previsti dall'ordinamento giuridico dell'Ateneo.

**Sull'art. 48, comma 3, lettera a).**

L'art. 48, comma 3, lettera a), dello Statuto di Ateneo dispone:

“a. gli aventi titolo devono essere convocati con modalità idonee a garantire la conoscenza, con congruo anticipo, degli argomenti da trattare”.

L'esegesi di questa disposizione porta a illustrarne i contenuti secondo le seguenti articolazioni.

*Avvisi per la convocazione delle riunioni e ordini del giorno.*

La data della riunione deve essere comunicata con un *congruo anticipo*.

Lo Statuto non prescrive termini espliciti sull'intervallo di tempo da rispettare fra la data di convocazione della riunione e quella del suo svolgimento. Evidentemente si è valutato che non fosse opportuno prevedere un termine rigido in un determinato numero di giorni bensì che il preavviso fosse modulabile a seconda di parametri quali quantità dei temi, loro rilevanza e complessità nonché mole di documentazione da discutere nella riunione.

Il fatto che per l'anticipo non sia indicato un certo numero di giorni non significa, dunque, che esso possa dipendere da scelte autoreferenzialmente soggettive del Presidente che decide la convocazione dell'Organo. Infatti il giudizio di congruità deve essere formulato come risultato del temperamento e della ponderazione, caso per caso, fra il preavviso stabilito e i parametri sopra menzionati, sempre con riferimento ai temi proposti per la discussione collegiale e alla necessità di preparazione per i partecipanti. Si tratta dunque di un giudizio di carattere oggettivo che deve fondarsi sulle effettive caratteristiche delle singole fattispecie e che rimane comunque sottoponibile anche a un controllo *ex post*.

Quanto detto sopra comprende ovviamente anche l'aspetto della *comunicazione* degli ordini del giorno. Il che significa che di regola nella



convocazione della riunione devono anche essere indicati tutti gli argomenti che si intende siano affrontati. Rimane possibile che, presentandosene la necessità, altri temi vengano poi aggiunti all'ordine del giorno originario tra l'invio della convocazione e la riunione, ma ciò deve sempre avvenire rispettando il limite del congruo anticipo di cui si è trattato sopra.

In proposito può essere utile riportare quanto deciso dal Consiglio di Stato: "Il sub-procedimento di formazione di un atto adottato da un organo collegiale passa, tra l'altro, per la fase di convocazione che deve contenere l'ordine del giorno, cioè la lista degli argomenti da trattare; l'ordine del giorno deve essere chiaro, in modo che tutti i singoli membri del collegio abbiano la possibilità di valutare la importanza della seduta e il contenuto dei problemi da trattare; se l'argomento non è inserito nell'ordine del giorno, la delibera che ciò malgrado provveda è per sola tale circostanza illegittima - in tal senso, tra tante, Consiglio di Stato, V, 30 marzo 1994, n.1999" (Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza del 26.04.2006 n. 2305).

Quanto al *preavviso* si osserva che l'obbligo del rispetto del preavviso (che per lo Statuto in esame deve essere *congruo*) è funzionale alla acquisizione da parte dei partecipanti di una sufficiente informazione in ordine agli argomenti sui quali l'assemblea si ripromette di deliberare, nesso funzionale sancito anche da TAR Lecce, Sezione Prima, sent. del 15.02.1009 n. 00458/2009.

È comunque il caso di ricordare che, come è logico e confermato dalla giurisprudenza, la irregolarità della convocazione di un organo collegiale può ritenersi sanata ove alla seduta siano intervenuti gli aventi diritto (cioè tutti i componenti convocabili) ed essi non abbiano sollevato obiezioni sugli argomenti da discutere.

#### *Tempestiva conoscibilità della documentazione*

Quanto si è detto a proposito del *congruo anticipo* ha particolare importanza anche con riferimento alla *disponibilità completa* della documentazione in tempo utile per consentire lo studio, la riflessione e il confronto indispensabili per una consapevole ed efficace partecipazione alle riunioni. E ovviamente tale anticipo, per essere *congruo*, deve essere tanto maggiore quanto più sono impegnativi e complessi gli argomenti all'ordine del giorno.

In questa ottica il *congruo anticipo* attiene non solo alla notizia in sé della convocazione dell'organo collegiale ma anche alla disponibilità dei



documenti da consultare, ove non siano già allegati alle proposte di deliberazione sugli argomenti inseriti all'ordine del giorno di cui costituirebbero parte integrante (cfr. TAR Lecce, sent. del 15.02.1009 n. 00458/2009 cit.).

Infatti, proprio il *previo deposito* della documentazione relativa all'ordine del giorno è sufficiente e idonea garanzia della concreta possibilità per i singoli consiglieri di formare in modo libero e consapevole il proprio convincimento e di manifestarlo attraverso il voto (Consiglio di Stato, Sezione Quinta, sent. del 14.01.2014 n. 03446/2014).

Infine, ben è coerente con quanto sopra detto il principio giurisprudenziale con il quale si enuncia esplicitamente una conclusione che scaturisce dalla natura stessa del funzionamento di tutti gli organi collegiali in quanto tali: a) ogni membro ha diritto di esaminare a sua richiesta, secondo adeguate modalità di tempo e di luogo, la documentazione attinente ad argomenti posti all'ordine del giorno; b) la violazione di tale diritto determina l'annullabilità delle delibere successivamente ivi approvate riguardanti la suddetta documentazione in quanto la lesione del diritto alla informazione sopra richiamato incide sul procedimento di formazione delle maggioranze assembleari (Cass. Sez. Seconda, sent. n. 13350 del 11.09.2003).

Sembra quasi superfluo precisare che nel calcolare l'*anticipo* sulla data della riunione si deve già tenere conto anche del tempo che presumibilmente potrà occorrere agli Uffici o ad altri al fine di mettere la documentazione necessaria (se non già immediatamente disponibile) a disposizione dei partecipanti alla riunione. E se per qualche ragione o difficoltà il lasso di tempo per la preparazione risultasse oggettivamente *non congruo* potrebbe rendersi necessario rinviare la discussione, per evitare l'ingiusta compressione del diritto alla informazione preparatoria necessaria e funzionale ad una consapevole partecipazione.

#### *Documentazione e diritto di copia*

Un altro tema sul quale viene richiesta una pronunzia di principio riguarda il contenuto del diritto di informazione, di per sé connesso all'espletamento del mandato e spettante a tutti i membri del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione così come a ogni membro di Organo collegiale. La disposizione fondamentale dalla quale prendere le mosse è l'art. 15 dello Statuto di Ateneo:



Articolo 15. *Poteri di controllo dei membri del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione.*

2. Ogni membro del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione ha diritto, per l'espletamento del proprio mandato, di accedere agli uffici e di ottenere la documentazione e le informazioni in loro possesso, anche relative ad enti dipendenti dall'Università o di cui comunque essa faccia parte, nel rispetto delle norme a tutela della riservatezza e con l'obbligo di osservare il segreto nei casi determinati dalla legge.

Un problema che si è presentato nell'ordinamento italiano e sul quale si ritiene necessaria una precisazione anche per l'ambito accademico è quello che riguarda il diritto ad ottenere la *copia*, e non la sola *visione*, della documentazione cui si ha diritto ad accedere.

I principi costantemente affermati nell'ordinamento giuridico e nella giurisprudenza nazionali sul *diritto di copia* non possono che portare il Garante a ripetere che la possibilità di visionare il documento e di estrarne copia comprende *visione e copia* come due modalità inscindibilmente congiunte dell'esercizio del diritto di accesso e di controllo dei documenti.

In tal senso *ex plurimis* si ricordano:

a) l'art. 22 comma 1 lettera a) della L. 241/90, che originariamente non menzionava il diritto di copia ma che dall'art. 15 della Legge n. 15 11.02.2005 è stato così modificato:

Art. 15.

1. L'articolo 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, è sostituito dal seguente:

“Art. 22. *Definizioni e principi in materia di accesso.*

1. Ai fini del presente capo si intende:

a) per "diritto di accesso", il diritto degli interessati di ***prendere visione e di estrarre copia*** di documenti amministrativi;

*omissis*”;

b) la decisione della *Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, plenum 26.10.06*, secondo la quale: “Visionare il documento ed estrarre copia sono modalità congiunte dell'esercizio del diritto”. E



ancora la stessa *Commissione*: “L’accesso deve essere riconosciuto mediante estrazione di copia. La Legge n. 15/05 ha infatti espressamente abrogato la categoria di accesso limitato alla sola presa visione”;

c) le disposizioni del Codice civile in materia di controllo esercitabile dai soci di Società e relative pronunzie giurisprudenziali, secondo le quali il diritto di controllo del socio si esercita anche con il rilascio di copia della documentazione, dato che altrimenti si vanificherebbe il potere di controllo che, date le necessità di studio, non può ritenersi esauribile con la sola consultazione (Trib. Parma 1.08.2007).

Quanto al tema della *modalità di realizzazione della copia*, si può constatare che la normativa vigente ha ormai portato a considerare la riproduzione della documentazione in via informatica equivalente a quella cartacea. Quindi, oltre alla formazione di una copia cartacea, sono ammissibili anche riproduzioni di tipo informatico quali quelle in files Pdf o su CD rom.

*Obblighi di riservatezza e segreto.*

Quanto al problema della *riservatezza*, è necessario richiamare il disposto dell’art. 15 dello Statuto di Ateneo:

Articolo 15. *Poteri di controllo dei membri del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione.*

2. Ogni membro del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione ha diritto, per l’espletamento del proprio mandato, di accedere agli uffici e di ottenere la documentazione e le informazioni in loro possesso, anche relative ad enti dipendenti dall’Università o di cui comunque essa faccia parte, ***nel rispetto delle norme a tutela della riservatezza e con l’obbligo di osservare il segreto nei casi determinati dalla legge.***

La parte che qui interessa è l’ultima, cioè quella in cui, dopo aver prescritto la totale accessibilità nei confronti di Uffici e documenti per i membri del Senato Accademico e del Consiglio di Amministrazione, lo Statuto impone ad essi il vincolo del *rispetto delle norme a tutela della riservatezza e l’obbligo di osservare il segreto nei casi determinati dalla legge.*



È agevole osservare che i previsti obblighi riguardanti la riservatezza e il segreto nei casi di legge richiamati dallo Statuto dell'Ateneo (anche sotto il profilo di possibili responsabilità) hanno senso se intesi sul versante dei rapporti con l'esterno. Non avrebbe senso, invece, pretendere di richiamarli per limitare e ridurre il diritto all'informazione di soggetti che, in quanto membri degli Organi collegiali, non sono certamente da considerare come *terzi* ed esterni rispetto all'Ateneo. Anzi, essi appaiono specialmente compenetrati con esso dato che, partecipando alle decisioni dagli Organi collegiali, concorrono alla formazione della volontà dell'Ente che ne determina le condotte. Si ritiene così chiarita la ragione della inopponibilità di motivi di riservatezza e segreto alla totale conoscibilità di informazioni ed atti su materie di competenza degli Organi collegiali per tutti i loro membri.

Diverso problema è quello degli obblighi su di essi incombenti nelle ipotesi di riservatezza e segreto *nei casi determinati dalla legge*: per le violazioni di tali regole i responsabili saranno soggetti a tutte le misure e sanzioni previste. Non è però consentito che per scongiurare la eventualità di tali violazioni (sempre possibili da parte di qualunque consigliere) venga compresso *a priori* il diritto alla dovuta e garantita informazione che, come da Statuto, include il diritto *di accedere agli uffici e di ottenere la documentazione e le informazioni in loro possesso, anche relative ad enti dipendenti dall'Università o di cui comunque essa faccia parte*.

**Sull'art. 48 comma 3 lettera b).**

L'art. 48, comma 3, lettera b), dello Statuto di Ateneo dispone:

“b. la trattazione di argomenti non previsti dall'ordine del giorno di organi collegiali è consentita solo in caso di unanime riconoscimento della loro indifferibilità”.

L'esegesi di questa disposizione porta a illustrarne i seguenti contenuti.

*Trattazione di argomenti non previsti dall'ordine del giorno di organi collegiali.*

Quanto alla possibilità di porre in discussione un *argomento non previsto dall'ordine del giorno*, l'art. 48 cit. richiede la sussistenza dell'*unanime*



*riconoscimento della sua indifferibilità*, potendosi poi, in caso positivo, procedere alla sua trattazione.

La disposizione sopra riportata non può essere interpretata nel senso che ai fini della verifica dell'*unanime riconoscimento* dovrebbero essere interpellati anche gli *assenti*. Essa, invece, per una evidente ragione di logica, deve essere interpretata nel senso che per verificare la presenza del requisito dell'*unanime riconoscimento* si deve avere riguardo esclusivamente alla volontà espressa con votazione unanime *dai presenti* alla riunione dell'organo collegiale. Su tale questione e soluzione interpretativa il Garante si limita qui a richiamare quanto già diffusamente esposto nel proprio recente Parere n. 14 del 29 dicembre 2014.

*"Comunicazioni" e "Varie ed eventuali". Delibere presentate seduta stante.*

In tema di corretta e ordinata attività degli Organi collegiali, richiamando quello che si è ricordato *supra* sulla necessità di rispettare il diritto di tutti i componenti ad avere il tempo per documentarsi e riflettere in ordine alle delibere da assumere, si deve criticare e non approvare la prassi per la quale accade che vengano proposte in riunione delle delibere, seduta stante e non previste nell'ordine del giorno, ritenendo di poter ovviare alla mancata previsione con il mero *escamotage* di inserirle sotto i punti "Comunicazioni" e "Varie ed eventuali".

A) La prassi sopra menzionata appare non corretta perché laddove si menziona una voce intitolata *Comunicazioni* ci si riferisce ovviamente a comunicazioni effettuate dal Presidente all'Assemblea e ciò che al più si può ipotizzare è la possibilità di chiedere chiarimenti su quanto viene comunicato dal Presidente o da altri su suo incarico. Non si tratta assolutamente, dunque, di un "punto" sotto il quale possa darsi luogo a veri e propri dibattiti e tanto meno recuperare la discussione e adozione di delibere su argomenti non presenti nell'ordine del giorno.

In proposito pare utile riportare, solo al fine di un migliore chiarimento e a mero titolo esemplificativo, quanto per il punto *Comunicazioni* è esplicitamente previsto dal *Regolamento di Funzionamento del Senato Accademico dell'Università degli Studi di Milano*:



Art. 1. *Sedute ordinarie e straordinarie, convocazioni e ordini del giorno.*

Comma 8. Le *comunicazioni*, che costituiscono di norma il secondo punto all'ordine del giorno, sono presentate dal Rettore o da singoli componenti del Senato accademico, previa autorizzazione del Rettore. Le comunicazioni possono dare luogo a richieste di chiarimento, fermo restando che esse non costituiscono oggetto di discussione. Nel caso in cui si ritenga che le comunicazioni o alcune fra esse debbano costituire materia di discussione e di delibera, i relativi punti sono inseriti tra le «*Varie ed eventuali*» con le procedure stabilite al comma 7 dell'art. 1 [per tali procedure v. art. 1, comma 7, riportato *infra*, NdA]

B) La voce *Varie ed eventuali* di regola non può essere utilizzata come contenitore eterogeneo, da utilizzare per includervi, “fuori tempo massimo” e in via residuale, la discussione finalizzata a *delibere* su argomenti non indicati nell'ordine del giorno. Essa, quindi, normalmente *non può comprendere la adozione di atti deliberativi* (decisioni, approvazioni di bilanci, di preventivi o di spese, contratti di ogni tipo, ecc.), ma, almeno nella sua funzione ordinaria, deve servire a dare lo spazio per comunicazioni tra i componenti del Collegio, suggerimenti per future assemblee, solleciti, prospettazione di problemi da istruire e discutere in futuro (ovviamente previa comunicazione nel relativo ordine del giorno), risposte a quesiti, e così via esemplificando (principi tratti da Trib. Roma sent. n. 12684/2012).

Anche su questo argomento pare utile, come si è fatto a proposito delle *Comunicazioni*, riportare, solo al fine di un migliore chiarimento e a mero titolo esemplificativo, quanto previsto per il punto *Varie ed eventuali* dal *Regolamento di Funzionamento del Senato Accademico dell'Università degli Studi di Milano* cit.:

Art. 1. *Sedute ordinarie e straordinarie, convocazioni e ordini del giorno.*

Comma 7. Nel corso di una seduta possono essere introdotti *eccezionalmente* nuovi argomenti nell'ordine del giorno su proposta del Rettore o di singoli componenti del Senato accademico subordinatamente al voto favorevole della maggioranza dei presenti. La norma si applica anche ove sia inserito nell'ordine del giorno un punto dedicato alle «*Varie ed eventuali*», comprensivo della trattazione di argomenti previamente non specificati. L'ammissibilità della proposta è sottoposta al voto all'atto della enunciazione degli argomenti proposti per la trattazione.



*Conclusioni.* Al termine dell'*excursus* esegetico fino a qui condotto si riprende l'avvertenza iniziale secondo la quale l'oggetto della pronuncia riguarda le regole fondamentali per un corretto funzionamento non solo degli Organi collegiali dell'Ateneo ma, più in generale, di qualsiasi Organo collegiale.

Pertanto, dato atto che le regole sino a qui descritte costituiscono condizioni giuridiche della correttezza di funzionamento di ogni Organo collegiale, appare implicita la conseguenza che la loro inosservanza può riflettersi sulla validità delle deliberazioni assunte dall'Organo stesso e comportare quindi, ove ne ricorrano i presupposti formali e sostanziali, anche la possibilità che tali deliberazioni vengano sottoposte a controllo di legittimità, con le eventuali conseguenti decisioni anche di annullamento delle deliberazioni stesse da parte dell'Autorità giurisdizionale competente.

Il Garante ritiene quindi di far presente al Magnifico Rettore l'eventuale opportunità che, secondo la formula di rito, il presente parere sia portato a conoscenza degli interessati includendo tra loro in questa occasione anche i soggetti istituzionalmente coinvolti nel funzionamento degli Organi Collegiali di Ateneo.

Si dispone che copia del presente parere sia trasmessa al Magnifico Rettore e agli interessati.

Firenze, 23 marzo 2015

Il Garante dei diritti  
Dott. Giampaolo Muntoni

*Giampaolo Muntoni*