



CONSIGLIO NAZIONALE
DEI GEOLOGI

VIA VITTORIA COLONNA, 40 - 00193 ROMA
TEL. (06) 68807736 - 68807737 - FAX (06) 68807742

A tutti gli
Ordini Regionali

LORO SEDI

Roma, 24 dicembre 1997
Rif. P/ CR.c/4823

CIRCOLARE N° 98

OGGETTO: Calcolo del *quorum strutturale e funzionale* degli organi collegiali degli ordini professionali

Si trasmette per opportuna conoscenza copia del parere n. 76/'97, emanato dalla Terza Sezione del Consiglio di Stato nell'adunanza del 4 febbraio 1997, di risposta al quesito posto dal Ministero di Grazia e Giustizia circa il calcolo del *quorum strutturale e funzionale* degli organi collegiali degli ordini professionali.

Si precisa che per *quorum strutturale* si intende il numero minimo di componenti che deve essere presente al fine della valida costituzione dell'organo collegiale stesso (sia esso il consiglio, ovvero l'assemblea degli iscritti quando espressamente prevista dalla legge).

Per contro, si definisce *quorum funzionale* il numero minimo di voti favorevoli, espressi dai componenti presenti, necessario per l'approvazione della singola delibera dell'organo collegiale ovvero per l'elezione del singolo candidato.



IL PRESIDENTE
(Dr. Geol. Pietro De Paola)



Consiglio di Stato

Adunanza della Terza Sezione del 4 febbraio 1997

N. prot. 76/97

OGGETTO:

Quesito concernente il calcolo del quorum strutturale e funzionale degli organi collegiali degli ordini professionali.

La Sezione

Vista la relazione prot. n. 7/10/10880 in data 10 dicembre 1996, pervenuta il 20 gennaio 1997, con la quale il Ministero di grazia e giustizia chiede il parere del Consiglio di Stato in ordine al quesito indicato in oggetto;

Esaminati gli atti ed udito il relatore;

Premesso in fatto:

L'amministrazione riferisce che sono sorti dubbi in ordine all'esatto calcolo del quorum strutturale e funzionale degli organi collegiali degli ordini professionali.

Le incertezze riguardano, in particolare, il computo delle astensioni, delle schede bianche e dei voti nulli.

Il Ministero referente espone che in materia non esistono espresse previsioni normative, con la conseguenza che la soluzione dei diversi problemi dipende dalla esatta applicazione dei principi di ordine generale.

Considerato in diritto:

1. Il primo quesito prospettato dall'amministrazione concerne la valutazione delle astensioni ai fini della determinazione del quorum strutturale degli organi collegiali.

Al riguardo, la Sezione condivide, anzitutto, le premesse argomentative sviluppate nella relazione, secondo cui i componenti che hanno l'*obbligo* di astenersi non possono considerarsi presenti e, quindi, non vanno computati nel quorum strutturale.

E' agevole osservare, infatti, che i soggetti obbligati all'astensione non solo sono tenuti a non partecipare alla votazione, ma devono restare radicalmente esclusi dalla discussione, e

(secondo una tesi interpretativa non univoca, ma certamente preferibile) hanno il dovere di allontanarsi dal luogo in cui si svolge la seduta.

Ne deriva che chi si astiene in adempimento di uno specifico obbligo non può considerarsi presente, poiché non offre alcun apporto alla formazione della volontà collegiale.

Più problematica è invece la questione concernente la valutazione delle astensioni "facoltative", frutto di autonome scelte degli interessati.

Al riguardo, occorre in primo luogo isolare quelle ipotesi che, con formula riassuntiva, vengono indicate come "astensioni *dal* voto", in contrapposizione alle "astensioni *nel* voto".

Si tratta dei casi in cui il membro del collegio, prima dell'inizio delle operazioni di voto interrompe la propria partecipazione alla seduta dell'organo. In tali eventualità, indipendentemente dalle motivazioni poste alla base della scelta compiuta e dall'atteggiamento, più o meno "attivo" serbato nel corso della precedente discussione sulla proposta in esame, la mancata partecipazione alle operazioni di voto determina l'assenza del componente, direttamente incidente sul computo del quorum strutturale.

Trova infatti applicazione generale il principio comune in forza del quale le condizioni di validità delle riunioni del collegio devono permanere durante l'intero svolgimento dei lavori.

Ben diversa è invece l'ipotesi, in cui l' "astensione" si manifesta nel corso delle operazioni di voto, secondo diverse modalità che possono consistere, di volta in volta, nella verbalizzazione della scelta compiuta (come avviene in alcuni casi di votazione con i sistemi della scheda segreta), oppure in un'apposita opzione prevista nelle votazioni elettroniche (come avviene alla Camera dei Deputati e al Senato), o, infine, nella semplice inerzia nel corso delle votazioni per alzata di mano o "per divisione".

Ora, in tutti questi casi non è contestabile che l'astenuito non è in alcun modo equiparabile ad un assente, perché esprime, anche al momento della votazione, la propria determinazione in merito alla proposta in esame.

A ciò si deve aggiungere che chi si astiene non di rado partecipa alla discussione, assistendo agli interventi degli altri componenti del collegio, o contribuendo attivamente alla stessa elaborazione finale della proposta o influenzando, con il proprio apporto argomentativo le decisioni degli altri membri.

Il ruolo "attivo" del componente astenuito risulta particolarmente evidente in tutti i casi in cui questi svolga un apposito intervento critico, diretto a segnalare i motivi del parziale dissenso dallo schema di deliberazione sottoposto all'attenzione del collegio e le ragioni che, allo stesso tempo, inducono a non assumere un atteggiamento radicalmente contrario.

Ma il ruolo "partecipe" dell'astenuito è senz'altro apprezzabile anche nel caso in cui questi si limiti ad ascoltare gli interventi degli altri componenti, poiché resta intatta quella possibilità astratta di "controllare" lo sviluppo della discussione e della proposta in discussione.

Occorre infatti sottolineare che la funzione tipica della collegialità consiste proprio nella pluralità degli apporti dei diversi soggetti chiamati ad esprimere la volontà dell'organo. Ovviamente, la "pluralità" va riferita alle risorse potenziali dell'organo, indipendentemente dal

concreto atteggiamento assunto da ciascun componente.

Ciò risulta particolarmente evidente quando i membri dell'organo sono di derivazione elettiva e sono chiamati a svolgere compiti di autogoverno della categoria rappresentata.

In questa prospettiva, l'apporto del singolo componente risulta apprezzabile anche nella fase di elaborazione delle proposte deliberative, e non solo nel momento finale della votazione.

Detta soluzione sembra del resto coerente con il principio secondo cui l'atto collegiale non costituisce la mera sommatoria di determinazioni individuali, ma piuttosto, il frutto autonomo di una volontà provvedimentale oggettivamente distaccata dai singoli membri.

La Sezione deve darsi carico dell'obiezione secondo cui, in ogni caso, il quorum strutturale dovrebbe sussistere per tutto il corso della seduta, in un arco temporale esteso fino alla conclusione delle operazioni di voto.

Al proposito si deve replicare che la mancata partecipazione al voto non si traduce affatto in una "assenza" dalla seduta dell'organo.

Infatti, al di là del dato estrinseco (ma non trascurabile) che il componente astenuto è materialmente presente alla seduta (di cui la votazione è soltanto una fase), occorre sottolineare che anche il senso comune avverte l'astensione come espressione attiva della scelta compiuta dal membro del Collegio, non assimilabile alla situazione di chi non partecipa all'attività del collegio. In tale prospettiva basterebbero citare, nella storia anche recente dei collegi parlamentari repubblicani, i diversi casi delle astensioni espresse da determinati gruppi in occasione del voto di fiducia ad alcuni governi. Il significato di tali astensioni, spesso reso esplicito nel corso dello stesso dibattito in assemblea non è certo riconducibile ad un atteggiamento di inerzia o di indifferenza rispetto all'esito della discussione e della conseguente votazione.

Sarebbe allora irragionevole ritenere che tale manifestazione di intenti debba essere equiparata all'assenza del componente.

Inoltre, secondo l'art. 49 del Regolamento comunale e provinciale n. 297 del 1911 (non più vigente, ma espressione di una precisa linea di tendenza dell'ordinamento, assai consolidata), gli astenuti devono considerarsi presenti, contribuendo ad elevare il quorum strutturale dell'organo.

D'altro canto, occorre rilevare che l'organo collegiale, anche nell'ipotesi in cui alcuni componenti optano per l'astensione dal voto, svolge con pienezza la propria funzione diretta a valutare dialetticamente le proposte deliberative sottoposte al suo esame.

Da ultimo, si deve richiamare l'attenzione sulle discipline regolamentari fissate dalle due assemblee parlamentari, le quali, pur contrapponendosi per alcuni rilevanti aspetti (concernenti il calcolo del quorum funzionale), muovono entrambe dal comune presupposto secondo il quale gli astenuti vanno senz'altro conteggiati ai fini del calcolo del quorum strutturale.

E ciò emerge con particolare evidenza quando si considera che, nel procedimento di votazione elettronica, l'astensione è considerata come una terza opzione, del tutto equiparata all'approvazione e alla non approvazione della proposta.

2. Le considerazioni esposte consentono di affrontare il secondo quesito prospettato dall'amministrazione referente.

Si tratta di stabilire se gli astenuti vanno esclusi, o meno, dal calcolo del quorum funzionale.

Alla base del problema si pone la delicata questione interpretativa concernente la natura del voto di astensione. Alla tesi secondo cui si tratterebbe di un atteggiamento "neutro" rispetto all'esito della votazione (anche se, non di rado, denso di significato lato sensu "politico"), si contrappone l'opinione secondo cui l'astensione esprime una "non approvazione" della proposta in esame e, quindi, in ultima analisi, una opposizione, sia pure "attenuata".

La contrapposizione tra le due diverse opinioni si riproduce nelle antitetiche norme reeolamentari adottate dai due rami del Parlamento.

Secondo la Camera dei Deputati (art. 48, comma 2 del regolamento) gli astenuti non vanno computati ai fini della determinazione della maggioranza necessaria per l'approvazione del provvedimento. Per il Senato, invece, le astensioni sono sostanzialmente equiparate ai voti contrari.

La diversità delle due tesi si manifesta anche nella giurisprudenza, che alterna decisioni orientate nell'uno e nell'altro senso.

La Sezione ritiene che, in mancanza di apposita disciplina, deve applicarsi il principio in forza del quale l'astensione, esprimendo una posizione neutra o indifferente del componente dell'organo all'esito della votazione, non può identificarsi come pura e semplice volontà "negativa" di non approvare la proposta.

Tale atteggiamento "non favorevole" si accompagna, infatti, con pari intensità, a un apprezzamento "non sfavorevole" all'approvazione della delibera.

In questo contesto, il voto dell'astenuito, così come non può assimilarsi a un'opzione "contraria" alla proposta, allo stesso modo non può paragonarsi a un voto "favorevole".

È quindi inevitabile che le astensioni siano sottratte dal computo del quorum funzionale.

Si tratta, del resto, della soluzione adottata per gli organi collegiali dei Comuni e delle Province (prima della riforma del 1990, che fa salva l'autonomia normativa del singolo ente locale). L'art. 49 del reg. n. 297/1911 stabilisce, infatti, che gli astenuti, pur considerati presenti, non sono valutati come votanti, con ciò abbassando la maggioranza volta a volta necessaria.

3. Il terzo quesito concerne il computo delle schede bianche e nulle.

Al proposito, l'amministrazione pone l'accento sulla disciplina contenuta nella abrogata normativa concernente gli organi collegiali dei comuni e delle province, che imponeva il computo di tali voti nel quorum funzionale (art. 298, 3° comma del T.U. del 1915).

Ciò derivava, in particolare dal principio secondo cui la deliberazione era approvata solo se otteneva la "maggioranza assoluta" dei voti. L'aggettivo stava a significare in modo inequivoco che i voti favorevoli dovevano essere in numero maggiore di quelli aventi diversa connotazione (contrari, nulli e schede bianche).

Occorre osservare, tuttavia che la menzionata disciplina non può dirsi affatto espressiva di un

principio "generale", suscettibile di applicazione in tutti i casi in cui manchino apposite norme volte a regolare il computo dei voti.

Oltretutto, è assai probabile che la vecchia disciplina (ripetutamente criticata in dottrina per l'assenza di una "reale giustificazione") fosse ispirata da una accentuata "diffidenza" nei confronti degli organi collegiali locali, diretta a limitare le ipotesi in cui l'approvazione delle delibere risultavano effettivamente idonee a determinare conseguenze giuridiche.

Ora, dal punto di vista razionale, è agevole osservare che non sembrano esservi sostanziali differenze tra l'atteggiamento di chi si astiene dal voto e quello di chi vota scheda bianca. In entrambi i casi, infatti, si è in presenza di una valutazione "neutra" della proposta che non si risolve né nel senso dell'approvazione, né in quello opposto.

Non vi è quindi ragione per differenziare il trattamento delle due situazioni, certamente assimilabili per le note comuni che le caratterizzano.

Anche il voto nullo, sia pure per motivazioni del tutto diverse, deve essere considerato allo stesso modo delle astensioni e delle schede bianche.

La nullità del voto può derivare, in primo luogo, da un errore compiuto dal votante. In tale circostanza, non avrebbe senso ritenere che il voto debba essere computato come un voto contrario. Infatti, sul piano interpretativo, il voto "nullo" non può non assumere il significato di un "non-voto", inidoneo ad incrementare i voti validamente espressi a favore o contro la proposta. Del resto, anche volendo spostare l'indagine sulla presumibile volontà del votante, le probabilità che questi intendesse approvare la proposta, esprimere avviso contrario o votare scheda bianca risultano perfettamente uguali.

Né rileva che la individuabilità della reale intenzione del votante sia in concreto evidente (specie nei casi in cui la nullità sia originata proprio dalla scelta di esprimere una sorta di contrarietà "rafforzata" o "colorata" da speciali espressioni aggiuntive), perché è determinante l'oggettivo valore del voto, tenendo conto che in tal caso l'apposizione di aggiunte sulla scheda renderebbe riconoscibile il voto, in contrasto con i principi generali.

La nullità del voto può essere anche provocata "volontariamente" dall'interessato.

Ciò potrebbe derivare proprio dall'intenzione di voler differenziare la posizione tanto da quella dei votanti favorevoli quanto da quella dei contrari. In tale eventualità, l'assimilazione con la scheda bianca appare piuttosto evidente.

Qualora invece la nullità derivi dall'intenzione di "caratterizzare" il proprio voto contrario o (molto più raramente) favorevole, la non computabilità del voto (che non può essere assimilato né a quelli favorevoli né a quelli contrari) deriva dall'ovvia considerazione che il voto nullo, in quanto inidoneo a produrre effetti giuridici, non potrebbe mai determinare le stesse conseguenze giuridiche tipicamente ricollegate al voto contrario.

Oltretutto, una diversa soluzione ermeneutica costituirebbe un serio vulnus al principio della segretezza delle votazioni effettuate con il metodo della scheda segreta, perché si consentirebbe, in definitiva, di esprimere voti contrari in modo perfettamente riconoscibile.

Svolte queste precisazioni, occorre sottolineare che la rilevanza del problema della

valutazione delle schede bianche e nulle è in concreto notevolmente ridimensionata tenendo conto che la questione si pone, ovviamente, nei soli casi in cui viene adottato il sistema della votazione con scheda segreta.

Si tratta di un sistema che, in pratica risulta applicato in pochi casi, fra i quali assumono un certo rilievo le ipotesi in cui si deve procedere ad elezioni o a designazioni di persone.

In tali eventualità, peraltro, nella generalità dei casi, le singole norme che prevedono l'elezione stabiliscono anche il tipo di maggioranza richiesto.

In questa prospettiva, non vi sono difficoltà interpretative nei casi in cui sia prescritta una determinata maggioranza qualificata (se riferita ai componenti del collegio), o, al contrario, la maggioranza "relativa".

Quando, invece sia prescritta la maggioranza "semplice", senza ulteriori specificazioni, possono senz'altro applicarsi i principi appena enunciati, concernenti il computo delle astensioni, delle schede bianche e nulle.

Qualche difficoltà può derivare dall'art. 2 del D.Lgs. Lgt. 23 novembre 1944, n. 382, secondo cui "i componenti del Consiglio sono eletti dall'assemblea degli iscritti nell'albo a maggioranza assoluta di voti segreti, per mezzo di schede contenenti un numero di nomi uguale a quello dei componenti da eleggersi".

Il riferimento ai voti, senza ulteriori specificazioni, potrebbe indurre a ritenere che la maggioranza debba essere determinata calcolando anche i voti nulli e le schede bianche.

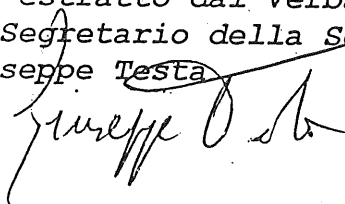
E' però preferibile una diversa soluzione, posto che, la mancanza di apposite specificazioni non esclude affatto l'applicazione dei principi generali, in forza dei quali, attesa la loro neutralità, le schede bianche e nulle non possono essere computate per il calcolo del quorum funzionale".

In questo contesto normativo, l'aggettivo "assoluto" sta solo a significare che diversamente dalle votazioni effettuate nel turno del ballottaggio, non è sufficiente la maggioranza relativa dei voti, ma è necessario conseguir almeno la metà più uno dei voti validamente espressi.

P.Q.M.

Nei suddetti termini è il parere della Sezione.

*Per estratto dal verbale
Il Segretario della Sezione
Giuseppe Testa*



*Visto:
Il Presidente della Sezione
Alfonso Quaranta*

