



LA POSIZIONE GIURIDICA DEL PRESIDENTE NEGLI ORGANI COLLEGIALI POLITICO-ASSEMBLEARI

di Gabriele Pepe*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La posizione di primazia o di *primus inter pares* del presidente negli organi collegiali pubblici. – 3. Ambito applicativo della primazia e suoi elementi caratterizzanti. – 4. Le funzioni tipiche della primazia: natura, tratti distintivi e vicende applicative. – 5. Gli organi collegiali politico-assembleari. Considerazioni preliminari. – 5.1. I Consigli comunali e provinciali. La primazia del presidente sugli altri componenti del consesso. – 5.1.1. La patologia delle funzioni presidenziali: l'intervento sostitutivo del Prefetto. – 5.2. I Consigli regionali. Le funzioni presidenziali di impulso e coordinamento dei lavori dell'Assemblea. – 5.2.1. Aspetti patologici della primazia presidenziale. – 5.3. Le Commissioni parlamentari. Gli elementi di specialità della posizione di *primus inter pares* del presidente. – 5.3.1. Le funzioni tipiche della posizione di primazia del presidente: profili fisiologici e risvolti patologici. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione.

Negli organi collegiali pubblici¹ si è soliti indicare con il concetto di primazia la posizione giuridica di colui che esercita compiti di impulso e coordinamento delle attività del collegio, normalmente definito presidente²; una posizione da cui discende un'originale relazione di equiordinazione tra l'ufficio preposto alla guida dell'organo collegiale e gli uffici di semplice componente. Nonostante si tratti di una figura organizzatoria di pariordinazione, la primazia implica, cionondimeno, l'attribuzione in capo al titolare dell'ufficio presidenziale di poteri eterogenei in vista del corretto ed efficace svolgimento dei lavori; poteri che qualificano il presidente alla stregua di un *primus inter pares*, in una posizione di preminenza formale sugli altri componenti del consesso. In passato le nozioni di primazia e di *primus inter pares* hanno assunto significati differenti tanto nell'ambito delle relazioni *infra*-collegiali quanto nei rapporti interorganici ed interindividuali. La prima come espressione di una posizione, più o meno accentuata, di sovraordinazione, la seconda, viceversa, quale formula indicativa di una posizione di priorità nella pariteticità. Massimo Severo Giannini è stato il primo ad assimilare le due espressioni, un tempo eterogenee. Nelle Lezioni di diritto amministrativo del 1950 il Maestro individua, infatti, nella primazia

* Ricamatore di Diritto Amministrativo Presso l'Università degli Studi Guglielmo Marconi.

¹ Nel presente articolo le espressioni "organo collegiale", "collegio", "istituzione collegiale", "consesso" vengono utilizzate con significato equivalente.

² La locuzione presidente discende dal latino "praesedens", colui che siede avanti; ad essa si ispira, altresì, l'ordinamento tedesco con l'espressione "Vorsitzender" da "vor-sitzen", trovarsi avanti.

una figura organizzatoria di originale equiordinazione, applicabile alle relazioni *infra*-collegiali, in cui il presidente è solamente un *primus inter pares*³ rispetto agli altri membri del consesso. La primazia si caratterizzerebbe, del resto, per l'attribuzione al presidente di alcune funzioni amministrative in vista del corretto andamento dei lavori; funzioni tali da esprimere, in via ordinaria, una posizione di preminenza meramente formale sugli altri componenti, secondo un principio di reciproca pariordinazione⁴. Questi interessanti spunti di riflessione vengono, poi, approfonditi dalla dottrina successiva⁵ che si è domandata, in special modo, se alcune funzioni presidenziali siano effettivamente riconducibili ad una relazione di pariordinazione o vadano piuttosto inquadrare in un diverso rapporto di sovraordinazione con il collegio ed i suoi membri.

La primazia, quale figura organizzatoria tipica del diritto amministrativo, può ricevere trasversale applicazione in ogni organo collegiale, ivi inclusi gli organi politico-assembleari. Anche in questi ultimi, del resto, la posizione giuridica del presidente viene ad articolarsi in una pluralità di funzioni amministrative discrezionali, generalmente identificate nella convocazione delle adunanze, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori, polizia delle sedute. L'ampia discrezionalità che, di regola, connota tali funzioni può subire, tuttavia, limitazioni qualora il diritto positivo preveda espressamente forme di condivisione con il collegio ed i suoi componenti⁶ oppure azzeri ogni margine di scelta configurando in senso vincolato uno o più atti presidenziali⁷.

Gli elementi che qualificano le funzioni tipiche della primazia si rinvencono nella: strumentalità rispetto al corretto svolgimento dell'attività collegiale e al suo fisiologico esito deliberativo; natura meramente formale-procedurale da cui discende l'inidoneità ad incidere sull'autonomia decisionale degli altri componenti.

Malgrado ciò, da un'analisi empirica degli organi collegiali politico-assembleari emerge come il concreto esercizio delle funzioni di *primus inter pares* possa, eccezionalmente, determinare episodi di preminenza sostanziale del presidente sugli altri membri del consesso; una preminenza, pertanto, occasionalmente idonea ad incidere sulla formazione della volontà collegiale e, conseguentemente, sulla deliberazione finale.

Le ragioni di un tale fenomeno vanno individuate sia, a valle, nei casi di patologico esercizio delle funzioni di *primus inter pares* sia, ancor prima a monte, in alcuni elementi o vicende che possono connotare fisiologicamente l'ufficio di presidente ed il rispettivo titolare. In special modo si rileva un'accresciuta intensità di esercizio dei poteri presidenziali

³ M. S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 202-203.

⁴ M. S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, op. cit.. Secondo l'Autore nella primazia ricorrerebbe, per esprimersi con un'analogia geometrica, un agire della circonferenza al centro e viceversa.

⁵ S. Valentini, *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Milano, Giuffrè, 1968, Milano, ristampa Giuffrè, 1980.

⁶ In proposito L. Galateria, *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1959, p. 193: "Per avere una nozione precisa della posizione che il Presidente occupa nel collegio bisogna distinguere le funzioni esclusive, che egli cioè può esercitare individualmente ed autonomamente, dalle funzioni concorrenti che egli cioè può o deve esercitare con la collaborazione degli altri membri del collegio".

⁷ Con riferimento agli atti vincolati, si farà cenno alle ipotesi patologiche di omissione del presidente a fronte della richiesta vincolante di un prescritto numero di componenti; indagine resa problematica dalla ricorrente assenza di rimedi idonei a tutelare, da un lato, la funzionalità del collegio e, dall'altro, gli interessi legittimi dei richiedenti.

nelle ipotesi di: attribuzione della diversa ed ulteriore posizione di organo monocratico; nell'individuazione attraverso determinate modalità di scelta; nell'assenza di un meccanismo di revoca da parte dei componenti; nel riconoscimento di taluni poteri di sovraordinazione. Trattasi, dunque, di elementi che, individualmente o in modo concorrente, possono arricchire il contenuto della primazia di ulteriori profili di preminenza sostanziale.

Obiettivo del presente articolo è analizzare in una prospettiva teorico-applicativa gli aspetti fisiologici e patologici della primazia, chiarendo se nell'ambito degli organi collegiali politico-assembleari essa assuma connotati solo formali o anche sostanziali, come tali idonei ad accrescere l'incidenza del ruolo presidenziale sulle attività del collegio.

2. La posizione di primazia o di *primus inter pares* del presidente negli organi collegiali pubblici.

Nell'articolata famiglia delle figure organizzatorie la primazia è una figura di originale equiordinazione che si applica alle relazioni tra l'ufficio di presidente e l'ufficio di componente nell'ambito di ciascun organo collegiale⁸. A tali uffici interni sono preposte le persone fisiche del presidente e degli altri componenti. L'irrinunciabilità dell'ufficio presidenziale è testimoniata dalla previsione di meccanismi di sostituzione del presidente in caso di assenza o impedimento⁹. Il presidente è, altresì, membro semplice del consesso, venendo ad assumere, al contempo, la titolarità di due uffici secondo le regole proprie di ciascun ordinamento collegiale.

La *figura juris* della primazia si esprime, in via ordinaria, in una posizione di preminenza meramente formale del presidente sugli altri componenti. Il ruolo di *primus inter pares*¹⁰ si manifesta attraverso l'esercizio di alcune funzioni tipiche (convocazione delle riunioni, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori, polizia delle sedute), teleologicamente orientate ad assicurare il funzionamento del collegio¹¹; funzioni che risultano, del resto, contrassegnate dalla strumentalità rispetto al corretto andamento dei lavori nonché dalla natura formale-procedurale che le rende, normalmente, inidonee ad incidere sull'autonomia decisionale degli altri componenti.

Il significato giuridico della primazia si discosta dal valore ad essa attribuito nel linguaggio comune ove le viene riconosciuto il diverso significato di "*preminenza*",

⁸ Per un'ampia analisi della posizione di primazia del presidente nell'ambito degli organi collegiali pubblici si rinvia a G. Pepe, *La primazia negli organi collegiali pubblici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

⁹ In proposito A. Cianflone, *La supplenza nelle funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 1955, p. 52.

¹⁰ Concordano, da ultimi, sull'adozione di tale espressione R. Villata, voce *Collegi amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VI, Roma, Treccani, 1988. I. Cacciavillani - L. Manzi, *La collegialità amministrativa*, Roma, 2000, p. 76. B. Cavallo, *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 185.

¹¹ In argomento G. B. Verbari, voce *Organi collegiali*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981. Secondo l'Autore "*la posizione del presidente, essendo funzionalmente diversa rispetto a quella degli altri componenti il collegio, sostanza delle potestà, che con formula organizzatoria possono anche essere definite come di primazia, finalizzate a permettere il funzionamento del collegio*". (...) Inoltre "*tale posizione comporta dei poteri che attengono al funzionamento e non alla determinazione della volontà del collegio*".

“*supremazia*”, “*superiorità*”, derivando dal latino medioevale “*primatia*” (*m*) da “*primus-primatis*” (*primate*).

Apparentemente il concetto di primo tra pari sembra essere contraddittorio¹². Se vi è un primo (il presidente) gli altri componenti vengono dopo di lui (secondo, terzo), ciò denotando una differenziazione inconciliabile, *prima facie*, con l’asserita posizione paritaria di tutti i membri del consesso. Tale diversità è poi accentuata dall’attribuzione al presidente di poteri eterogenei (anche se strumentali) rispetto agli altri componenti, che ne contrassegnano ruolo ed attività. In realtà, la primazia, quale posizione di preminenza formale del presidente sugli altri membri, non può essere adeguatamente compresa senza una previa analisi delle relazioni *infra-collegiali*.

Gli organi collegiali sono composti, di regola, da una pluralità di persone fisiche, titolari dell’ufficio di componente semplice. A fronte dell’identità del titolo di investitura, i membri del consesso vengono a collocarsi in una posizione di reciproca pariordinazione, donde il riconoscimento in capo a ciascuno di essi di eguali prerogative sostanziali. A prima vista una simile impostazione dei rapporti collegiali rischierebbe di pregiudicare il funzionamento del consesso, qualora non si attribuisse ad uno dei membri un’autonoma e distinta potestà di coordinamento dei lavori; a questo specifico ruolo è preposta la figura del presidente cui viene conferita, necessariamente, una posizione di primazia al fine di assicurare il corretto svolgimento dell’*iter* collegiale¹³.

È d’obbligo, a questo punto, domandarsi se tali poteri presidenziali rappresentino un *quid pluris* oppure, viceversa, un *quid aliud* rispetto ai poteri assegnati agli altri membri del consesso. Accedendo alla prima tesi sarebbe difficile non riconoscere al presidente una posizione di sovraordinazione, per la maggior ampiezza delle funzioni a lui conferite.

Da preferirsi è, viceversa, l’orientamento che conferisce al presidente funzioni differenti, per tipologia e finalità, dalle funzioni spettanti a ciascun componente. All’obiezione secondo la quale da tale differenziazione discenderebbe la rottura delle relazioni di equiordinazione, è possibile rispondere argomentando come siffatte funzioni rivestano natura formale, procedimentale e strumentale al corretto ed efficace svolgimento dei lavori; esse non incidono in modo sostanziale sulla formazione della volontà collegiale e sulla autonomia degli altri componenti. Del resto, la posizione di primazia o di *primus inter pares* ricoperta dal presidente esprime una posizione di mera priorità tra pari, necessaria per il soddisfacimento della finalità deliberativa. Diversamente, ove in un collegio, pubblico¹⁴ o privato¹⁵, non si

¹² In proposito D. Pettiti, *Note sul presidente dell’Assemblea di società per azioni*, in *Studi in onore di Alberto Asquini*, III, Padova, Cedam, 1965, p. 1487: “La formula *primus inter pares* è intimamente contraddittoria: pariteticità e priorità nella pariteticità (o primazia, come è stata chiamata,) appaiono infatti concetti contrapposti, seppure in grado minore di quanto avvenga nella relazione pariteticità-subordinazione”.

¹³ C. Franchini, *L’organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, Tomo I, II ed., Milano, Giuffrè, 2003. G. B. Verbari, voce *Organi collegiali*, in *Enc. dir.*, op. cit..

¹⁴ In giurisprudenza trattasi di un principio da sempre pacifico (*ex plurimis Cons. Stato*, sez. IV, 10 giugno 1975, n. 573, in *Foro amm.* 1975).

attribuissero al presidente tali peculiari funzioni, la pariordinazione di tutti i componenti condurrebbe, certamente, alla paralisi dei lavori¹⁶.

Da tali considerazioni emerge chiaramente come la figura organizzatoria della primazia rappresenti un congegno giuridico idoneo ad assicurare impulso, regolarità ed efficacia al procedimento collegiale, permettendo altresì di superare momenti di paralisi o di conflitto pregiudizievoli per l'attività deliberativa del consesso.

3. Ambito applicativo della primazia e suoi elementi caratterizzanti.

È d'obbligo, a questo punto, focalizzare l'attenzione sull'ambito applicativo della primazia nonché sui suoi elementi caratterizzanti, evidenziandone gli aspetti maggiormente rilevanti.

L'ambito applicativo della primazia risulta circoscritto negli organi collegiali pubblici alle relazioni tra presidente e componenti; d'altronde la primazia, quale figura di originale equiordinazione, ricomprende nel proprio nucleo le sole prerogative esercitate dal presidente quale coordinatore delle sedute; prerogative che, normalmente, non incidono, se non in via riflessa, sull'autonomia degli altri componenti e sul contenuto della decisione finale.

La primazia si concilia, così, perfettamente con il principio della pariordinazione di tutti i componenti; una pariordinazione che, non traducendosi in una perfetta uguaglianza di poteri, ammette una differenziazione delle funzioni presidenziali per assicurare il corretto svolgimento dei lavori.

Tali funzioni, a carattere amministrativo-discrezionale, si identificano generalmente nella convocazione delle riunioni, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori, polizia delle sedute. Due elementi ne plasmano in profondità struttura e obiettivi: Da un lato, la natura strettamente formale-procedurale, dall'altro, il vincolo teleologico che ne orienta l'esercizio al fine di garantire il funzionamento delle adunanze¹⁷.

Il primo ed il secondo elemento evidenziano l'inevitabilità di tali funzioni ad incidere stabilmente ed in modo sostanziale sulla formazione della volontà collegiale, con ricadute

¹⁵ Pur nella consapevolezza delle differenze intercorrenti tra la collegialità pubblica e la collegialità privata, occorre ricordare l'esistenza di taluni principi apicali comuni a qualsivoglia collegio. Tra questi si annovera il principio di indefettibilità dell'ufficio di presidente cui spettano funzioni strumentali all'ordinato svolgimento delle sedute.

¹⁶ G. Treves, *L'organizzazione amministrativa*, I ed., Milano, Edizioni di Comunità, 1964, p. 46, secondo il quale "chi si distacca fondamentalmente dagli altri componenti, pure rimanendo sotto vari aspetti ad essi parificato, è il presidente. (...) Al presidente mette praticamente capo l'organizzazione del collegio, elemento indispensabile per il funzionamento di quest'ultimo".

¹⁷ Sulla strumentalità dei poteri del presidente in seno agli organi collegiali L. Galateria, *Gli organi collegiali amministrativi*, op. cit.. U. Gargiulo, *I collegi amministrativi*, Napoli, Jovene, 1962. S. Valentini, *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit.. G. B. Verbari, voce *Organi collegiali*, in *Enc. dir.*, op. cit.. F. Zuelli, *Le collegialità amministrative*, Milano, Giuffrè, 1985. R. Villata, voce *Collegi amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, op. cit.. I. Cacciavillani - L. Manzi, *La collegialità amministrativa*, op. cit.. S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, op. cit.. M. D'orsogna, *Le strutture organizzative*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F. G. Scoca, III ed., Torino, Giappichelli, 2014. G. Sciuillo, *L'organizzazione amministrativa. Principi*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 91.

sull'autonomia degli altri componenti; del resto, anche ove lo svolgimento dei compiti di *primus inter pares* sfoci in provvedimenti a contenuto decisorio, ciò accadrà con il solo obiettivo di risolvere situazioni di *impasse* o di conflitto pregiudizievoli per il soddisfacimento della finalità deliberativa. La natura formale-procedurale e strumentale dunque, orienta e al contempo limita l'esercizio delle funzioni del presidente quale *primus inter pares*. Conseguentemente, le funzioni che connotano in senso tipico la *figura juris* della primazia sono in grado di esprimere una posizione di preminenza formale del presidente nell'alveo di una relazione di equiordinazione con gli altri componenti del collegio.

4. Le funzioni tipiche della primazia: Natura, tratti distintivi e vicende applicative.

La figura organizzatoria della primazia esprime in ciascun organo collegiale una relazione di originale equiordinazione tra l'ufficio di presidente e gli uffici di componente.

La peculiarità di questa *figura juris* risiede in ciò, che nonostante la reciproca pariordinazione tra tutti i membri sono attribuiti all'ufficio presidenziale specifici e distinti poteri che ne diversificano ruolo e funzioni¹⁸; poteri di coordinamento orizzontale che incasellano, tuttavia, il presidente in una posizione di preminenza meramente formale rispetto agli altri componenti.

Tale apparente disuguaglianza non altera, del resto, lo schema della primazia quale figura di originale equiordinazione, poiché, in via ordinaria e salvo eccezioni, le funzioni esercitate dal presidente risultano strumentali al corretto svolgimento dei lavori e non incidono, in modo sostanziale, sull'autonomia decisionale degli altri componenti. In altri termini il contenuto tipico della primazia si articola in una serie di funzioni che, di regola, non trascendono in poteri sostanziali di merito tali da condizionare la libera formazione della volontà collegiale. Esclusivamente all'interno di questi confini il presidente può considerarsi un *primus inter pares*, con compiti di mero impulso e coordinamento dei lavori.

Come visto, non tutte le prerogative del presidente sono idonee ad iscriversi nella figura giuridica della primazia, ma solo un ristretto numero di esse¹⁹; tali funzioni si identificano, più precisamente, nella convocazione delle riunioni, formulazione dell'ordine

¹⁸ L. Galateria, *Gli organi collegiali amministrativi*, op. cit.. U. Gargiulo, *I collegi amministrativi*, op. cit.. S. Valentini, *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit.. R. Villata, voce *Collegi amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, op. cit.. A. Crosetti, voce *Organi*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, Utet, 1995, pp. 460 e ss., spec. p. 467: "La funzione di presidenza assicura l'osservanza delle leggi e garantisce l'ordine e la regolarità dell'attività collegiale, con appositi atti posti in essere prima e dopo le riunioni del collegio (fissazione dell'ordine del giorno, convocazione, discussione, votazione, firma dei verbali, ecc.). Spesso i presidenti degli organi collegiali dispongono altresì di una posizione e competenza propria come organo individuale e autonoma rispetto agli altri organi (v. Presidente del Consiglio dei Ministri, Presidente della Giunta regionale ecc.)."

¹⁹ È possibile inferire per deduzione da alcuni ordinamenti collegiali taluni principi di carattere generale, applicabili analogicamente a tutti i consessi pubblici. Uno di essi è il principio della necessaria istituzione dell'ufficio presidenziale, quale ufficio deputato al coordinamento orizzontale delle attività del collegio; fa da corollario a tale principio il riconoscimento in capo al presidente di una posizione di primazia o di preminenza formale, che si esprime attraverso alcune funzioni amministrative tipicamente predeterminate. Tali funzioni sono esperibili da ogni presidente anche in assenza di una puntuale disposizione di diritto positivo.

del giorno, direzione dei lavori, polizia delle sedute; le si analizzerà partitamente nel prosieguo.

Occorre a questo punto interrogarsi sulla natura, discrezionale o vincolata, di tali funzioni, poiché dalla risposta fornita al quesito discende l'individuazione di differenti rimedi in caso di patologia.

Preme innanzitutto evidenziare come nell'ambito di tutti i collegi pubblici le funzioni che connotano in senso tipico il contenuto della primazia presidenziale abbiano normalmente carattere discrezionale; e ciò a prescindere dalla natura giuridica dell'organo collegiale in rilievo. L'esercizio di tali funzioni è, conseguentemente, caratterizzato da margini più o meno ampi di scelta, necessari per assicurare il buon andamento dei lavori. Poiché una perfetta e simmetrica pariordinazione tra tutti i componenti rischierebbe di pregiudicare la piena funzionalità del consesso, è necessario riconoscere al presidente particolari poteri di valutazione e decisione in vista del perseguimento della finalità deliberativa.

La discrezionalità presidenziale si configura, pertanto, quale ordinario ed indispensabile modo d'essere delle funzioni tipiche della primazia; una discrezionalità che risulta, comunque, presidiata da vincoli e cautele, diversi di collegio in collegio, che ne circoscrivono ambito ed intensità applicativa, per scongiurare forme di incondizionata libertà ed assoluto arbitrio da parte del presidente²⁰. Ad ogni modo *l'ubi consistam* della discrezionalità si identifica, pur sempre, in un ambito di scelta e di ponderazione²¹, generalmente non sindacabile dal collegio, dai suoi componenti né da altri organi, in assenza di espresse disposizioni di diritto positivo²².

Non è escluso, tuttavia, che i vari ordinamenti collegiali introducano prescrizioni così stringenti da vincolare l'esercizio di talune funzioni presidenziali, azzerando conseguentemente qualsivoglia margine di discrezionalità. Si pensi, ad esempio, alle ipotesi di autoconvocazione in cui dalla richiesta vincolante di un *tot* numero di componenti²³ discenda

²⁰ In proposito C. Vitta, *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, Roma, Athenaeum, 1920. Più in generale sui limiti della funzione amministrativa S. Piraino, *La funzione amministrativa fra discrezionalità e arbitrio*, Milano, Giuffrè, 1990.

²¹ U. Gargiulo, *I collegi amministrativi*, op. cit., p. 156, secondo cui il legislatore “talvolta interviene disponendo che l'iniziativa debba essere presa dal solo presidente, che può valutare l'opportunità della riunione, e non dai singoli componenti che non sono ad essa legittimati (ad es. nei collegi di contitolari di competenze)”.

²² È evidente come l'esigenza di funzionalità del consesso postuli il riconoscimento in capo al presidente di un margine di discrezionalità nell'assolvimento dei compiti tipici della posizione di primazia. Ciascun ordinamento collegiale può, tuttavia, modulare la discrezionalità presidenziale, restringendola od ampliandola, in ragione della natura dell'organo e delle finalità perseguite. Può accadere, ad esempio, che siano previste forme di condivisione di una funzione tra presidente, collegio e componenti, con l'individuazione espressa di appositi strumenti tesi alla risoluzione di eventuali conflitti. (In proposito L. Galateria, *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, op. cit., p. 184. Le norme di ciascun ordinamento collegiale possono prevedere “eventuali rimedi allo strapotere del Presidente sia attribuendo ai componenti del collegio il potere di appellarsi contro alcune sue decisioni al collegio stesso e sia dividendo l'esercizio di alcuni poteri tra questi ultimi e il Presidente”). Viceversa, a fronte del silenzio della normativa vigente, l'ampia discrezionalità delle funzioni che connotano la primazia non consente, se non in casi particolari, forme di sindacato o controllo sugli atti del presidente.

²³ V. E. Orlando, voce *Consiglio comunale*, in *Dig. it.*, Torino, Utet, 1895-1898. C. Vitta, *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit.. M. La Torre, *Il Comune in regime democratico: studi e questioni in materia d'amministrazione locale*, Firenze, Pubblitex, 1953. L. Galateria, *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. I, op. cit., p. 16: “Ora, se le richieste di convocazione non avessero effetto vincolante, il fine per cui sono state espressamente previste dal legislatore sarebbe pienamente frustrato”.

in capo al presidente l'obbligo di convocazione dell'adunanza. In tali fattispecie, dunque, il presidente, non esercitando alcun potere discrezionale, sarà tenuto conseguentemente a convocare il consesso, in ragione della natura vincolata del relativo atto amministrativo²⁴.

Con particolare riferimento alle attività amministrative vincolate si pone la *vexata quaestio* dei rimedi esperibili a fronte dell'illegittima inerzia del presidente. La tematica risulta di palpitante attualità sia in ambito teorico sia in sede applicativa, data la frequente assenza di espliciti rimedi in diritto positivo²⁵. Infatti molti ordinamenti collegiali, pur prevedendo atti vincolati, non prescrivono, contestualmente, alcuno strumento idoneo a contrastare il silenzio presidenziale. È evidente, tuttavia, come in omaggio ai principi di *par condicio* e di preminenza solo formale del presidente, un rimedio debba pur desumersi dal sistema della collegialità attraverso un'esegesi logico-sistematica dalle norme, scritte e non, che ne governano il funzionamento. Qualora, viceversa, non si ritenesse necessario individuare alcun rimedio in ipotesi di omissione, si dovrebbe coerentemente sostenere la sovraordinazione dell'ufficio presidenziale rispetto all'ufficio di membro semplice del collegio; una soluzione profondamente in contrasto con i principi che disciplinano il fenomeno collegiale.

5. Gli organi collegiali politico-assembleari. Considerazioni preliminari.

Gli organi collegiali politico-assembleari²⁶ svolgono una funzione di indirizzo politico²⁷, perseguendo più in generale una finalità di rappresentanza, mediazione e sintesi di interessi

in quanto l'organo cui esse sono dirette potrebbe a suo arbitrio continuare nel suo comportamento negativo diretto ad evitare o ritardare la convocazione del collegio". U. Gargiulo, I collegi amministrativi, op. cit., pp. 157-158: L'efficacia vincolante della richiesta "si desume dalle disposizioni legislative che di volta in volta la prevedono. Queste infatti hanno lo scopo di porre un rimedio alla negligenza del presidente del collegio, al quale la richiesta è rivolta; e tale scopo non potrebbe essere raggiunto se non si riconoscessero gli effetti vincolanti. Perciò il presidente non è libero di accogliere o non accogliere la richiesta, ma deve provvedere in conformità, con la possibilità di impugnativa nel caso di provvedimento difforme".

²⁴ L. Galateria, *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, op. cit., p. 194: "Le funzioni presidenziali si possono distinguere in vincolate o discrezionali ed in funzioni esercitabili su sua iniziativa o su richiesta".

²⁵ Rappresentano un'eccezione i Consigli comunali e provinciali; in proposito l'art. 39 co. II del D.lgs. 267/2000 testualmente recita: "Il presidente del consiglio comunale o provinciale è tenuto a riunire il consiglio, in un termine non superiore ai venti giorni, quando lo richiedano un quinto dei consiglieri, o il sindaco o il presidente della provincia, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste". Aggiunge poi il co. V che "in caso di inosservanza degli obblighi di convocazione del consiglio, previa diffida, provvede il prefetto", quale organo preposto al controllo degli enti locali. Trattasi di una delle poche disposizioni sulla collegialità che prevede un espresso rimedio contro l'omissione del presidente nell'ipotesi di richiesta (vincolante) di convocazione da parte del prescritto numero di componenti.

²⁶ Tali organi collegiali aderiscono, altresì, alla famiglia degli organi imperfetti o virtuali da cui mutuano alcuni tratti distintivi. In special modo, per la loro valida costituzione, non è richiesta la partecipazione di tutti i componenti assegnati ma solo di una parte di essi (c.d. *quorum* strutturale). Conseguentemente non risulta necessaria la previsione di componenti supplenti, potendo il collegio operare con la presenza di una frazione dei suoi membri. Ai fini della approvazione di una delibera ciascun organo politico-assembleare può prescrivere maggioranze diverse (semplice, assoluta, dei due terzi, dei tre quinti) in ragione della tematica esaminata; trattasi del c.d. *quorum* funzionale. Infine, al momento del voto è riconosciuta a ciascun componente facoltà di astensione. Con precipuo riferimento agli organi collegiali legislativi si rinvia alla fondamentale opera di U. Galeotti, *Principii regolatori delle assemblee*, Torino, F.lli Bocca, 1900, ristampa, Roma, Editore Colombo, 1997.

²⁷ In dottrina, *ex multis*, V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, vol. XVII, 1939. E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961. G. Grottanelli De' Santi, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVI, Roma, Treccani, 1990. M. Dogliani, voce *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, Utet, 1993.

politici tra loro astrattamente in conflitto²⁸. Tali organi esprimono, dunque, una rappresentanza di tipo pubblicistico da non confondere con il diverso fenomeno della rappresentanza di diritto privato (c.d. giuridica o di volontà²⁹).

Oltre ad avere natura elettiva, gli organi collegiali politico-assembleari si caratterizzano, altresì, per il divieto di mandato imperativo e di revoca nel rapporto rappresentanti-rappresentati³⁰. A tale famiglia appartengono, per esempio, le Assemblee legislative di Camera e Senato, le Commissioni parlamentari, i Consigli comunali, provinciali e regionali. Minimo comun denominatore di tale forma di collegialità è l'istituzione indefettibile dell'ufficio presidenziale e della posizione di primazia ad esso correlata. In tali consessi la primazia formale del presidente sugli altri componenti si esplica, generalmente, nelle funzioni amministrative (discrezionali) di convocazione delle adunanze, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori³¹, polizia delle sedute³².

Occorre, sin d'ora, rimarcare l'ampia discrezionalità che nell'ambito degli organi politico-assembleari connota lo svolgimento delle funzioni presidenziali di *primus inter pares*³³; tale

²⁸ In tema J. H. Kaiser, *Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin, 1956, trad. it. di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 1993. M. Stipo, *La rappresentanza degli interessi economici e sociali*, vol. II, Roma, Bulzoni, 1984, pp. 96-97: "La formula organizzatoria della rappresentanza politica (o di interessi politici, che dir si voglia) è così chiamata per distinguerla dalla rappresentanza di diritto privato ed è, come formula organizzatoria, fra le più antiche ed oggi certamente la più diffusa. Quello che comunque deve essere chiaro è che la rappresentanza nel diritto pubblico niente altro è se non un modo di conferire la titolarità di uffici di pubbliche organizzazioni". Più in generale sul fenomeno della rappresentanza politica si vedano i tradizionali contributi di L. Rossi, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, vol. I, *Il rapporto rappresentativo*, Bologna, Tip. Fava e Garagnani, 1894, ora in *Scritti vari*, Milano, Giuffrè, 1942, pp. 84-85. V. E. Orlando, *Du fondamenti juridique de la représentation politique*, in *Revue du droit public et sc. pol.*, III, 1895, pp. 9 e ss.. M. Cotta, voce *Rappresentanza politica*, in *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, Torino, Utet, 1983, pp. 954 e ss.. D. Nocilla - L. Ciaurro, voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 543 e ss.

²⁹ M. Stipo, *La rappresentanza degli interessi economici e sociali*, op. cit., p. 98: "La rappresentanza di interessi politici (o di altro genere) è sempre collettiva, cioè il rappresentato non è un soggetto singolo, ma una collettività di soggetti che vengono in considerazione non uti singuli, ma uti universi. La rappresentanza di volontà, invece, di norma è individuale, e tutt'al più si presenta come rappresentanza della volontà di una somma enumerata e determinata di individui".

³⁰ Si instaura, infatti, tra eletti ed elettori un rapporto di natura politica, caratterizzato dal divieto di mandato imperativo, in base al quale gli eletti non sono tenuti a rispettare gli impegni assunti con i propri elettori né possono essere da questi sfiduciati o revocati in caso di inosservanza del programma elettorale o di fuoriuscita dallo schieramento politico di iniziale appartenenza. Secondo autorevole dottrina, infatti, "la teoria della mutabilità delle opinioni dell'eletto vuole rispecchiare in chiave esponenziale la mobilità ideologica del corpo elettorale, titolare della sovranità: l'eletto che cambia partito rappresenta esponenzialmente il mutare delle opinioni del corpo elettorale, frutto dell'evoluzione della società" (I. Cacciavillani - L. Manzi, *La collegialità amministrativa*, op. cit., p. 67).

³¹ Con particolare riferimento ai poteri di direzione dei lavori attribuiti ai presidenti delle Assemblee legislative si vedano G. Ferrara, *Il Presidente di Assemblea Parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965. S. Tosi, *Diritto Parlamentare*, I ed., Milano, Giuffrè, 1974 e nuova ed., a cura di A. Mannino, Milano, Giuffrè, 1993. E. Cuccodoro, *La Presidenza di assemblea politica*, Firenze, Nocchioli, 1980, rist. integrata, Firenze, Nocchioli, 1998. G. F. Ciaurro, voce *Presidenti delle assemblee parlamentari*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIV, Roma, Treccani, 1990. A. Torre, *Il magistrato dell'assemblea: saggio sui Presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000. L. Gianniti, voce *Presidente di Assemblea parlamentare*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. Aini, Roma-Bari, Laterza, 2000. M. Iacometti, *I presidenti di assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001. A. Sciortino, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2002. C. Chimenti, *Principi e regole delle assemblee politiche*, Torino, Giappichelli, 2004. N. Lupo, voce *Presidente di Assemblea*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, *Agg.*, Torino, Utet, 2010. M. Airolti, *I regolamenti delle assemblee legislative*, Torino, Giappichelli, 2012. E. Gianfrancesco - N. Lupo - G. Rivosecchi (a cura di), *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014.

³² F. Racioppi - I. Brunelli, *Potere di polizia*, in *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Tomo I, Torino, Utet, 1909, p. 240: "L'autonomia delle assemblee politiche trae seco un altro diritto, cioè quello di esercitare da se stesse la polizia della propria sede, allo scopo di reprimere gli eventuali disordini indipendentemente dal concorso degli altri poteri".

³³ Una discrezionalità che, tuttavia, può rinvenire limiti in puntuali disposizioni di diritto positivo; del resto, ogni ordinamento politico-assembleare è solito introdurre vincoli all'esercizio della discrezionalità presidenziale, prevedendo

discrezionalità rinviene il proprio fondamento nell'esigenza di coordinare e moderare i lavori delle sedute in un contesto di accesa dialettica tra interessi antagonisti. Ne discende il riconoscimento in capo al presidente di margini anche estesi di ponderazione e scelta nell'esercizio delle proprie attribuzioni, al precipuo fine di superare momenti di conflitto o *impasse* pregiudizievoli per l'attività deliberativa del consesso. Si pensi, per esempio, che "alcuni dei più rilevanti poteri del Presidente sono esclusivi, nel senso che le decisioni nei quali si concretizzano non sono appellabili dal plenum"³⁴.

Al rafforzamento della figura del presidente concorre, poi, l'interpretazione da lui offerta del proprio ruolo: A volte attore protagonista titolare di un proprio indirizzo politico³⁵, altre volte arbitro garante dell'applicazione del regolamento e dei diritti delle minoranze³⁶.

L'espansione della figura presidenziale può, altresì, essere favorita, da un lato, dalla laconicità ed incompletezza delle fonti normative, frequentemente integrate da consuetudini, convenzioni, precedenti³⁷, dall'altro, dai peculiari poteri di sovraordinazione assegnati al presidente nel ruolo di "giudice" del diritto assembleare³⁸. Conseguentemente, la naturale politicità del ruolo presidenziale³⁹ e l'esercizio discrezionale delle rispettive funzioni possono avere ricadute sulla *figura juris* della primazia, accentuando l'impatto delle decisioni del

forme di condivisione con una parte dei componenti o attribuendo alla maggioranza del collegio la potestà decisoria su singole questioni. Con particolare riferimento alla Camere parlamentari N. Lupo, voce *Presidente di Assemblea*, in *Dig. disc. pubbl.*, op. cit., p. 457: "Per effetto di un percorso sviluppatosi progressivamente nella prassi, e in parte rifluito anche nella lettera delle disposizioni regolamentari vigenti, specialmente a seguito della revisione regolamentare del 1971, si sono per un verso ridotte le previsioni regolamentari di appelli all'Assemblea nei confronti delle decisioni presidenziali; per altro verso e soprattutto la scelta di rimettere ad un voto dell'Assemblea una certa questione è stata legata alla volontà dello stesso Presidente, che ne ha fatto un uso progressivamente sempre più scarso o sporadico, preferendo in genere decidere direttamente in proposito".

³⁴ C. De Cesare, *I Presidenti di Assemblea: un quadro diacronico*, in *I Presidenti di Assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco - N. Lupo - G. Rivosecchi, op. cit.

³⁵ Il presidente dovrebbe, a rigore, rivestire un ruolo *super partes* di neutralità, a garanzia di una corretta dialettica tra maggioranza e opposizione. Tuttavia non è infrequente che il presidente, da arbitro del gioco, si trasformi direttamente in giocatore, facendosi portatore di un proprio indirizzo politico che si identifica, di regola, nell'indirizzo politico della maggioranza che lo ha indicato. In proposito R. Dickmann, *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2011 nonché AA. VV., *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, *Il Filangieri, Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 2013.

³⁶ Si consideri l'evoluzione del ruolo del Presidente della Camera dei Deputati, fino al 1994 eletto tra i componenti della minoranza parlamentare per cui più attento ai diritti delle opposizioni nella veste di arbitro imparziale; dal 1994 espressione della maggioranza e dunque attore protagonista, titolare di un indirizzo politico che tende a favorire l'attuazione del programma di Governo.

³⁷ La mutevole diversità delle presidenze è, inoltre, accentuata da una quadro delle fonti scritte frammentario ed incompleto, perennemente integrato da consuetudini cui concorre con le proprie decisioni ciascun presidente. In proposito C. Rossano, *La consuetudine nel diritto parlamentare*, Napoli, Jovene, 1969. G. U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972. A. Manzella, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, il Mulino, 2003. È noto infatti l'adagio secondo cui "il diritto parlamentare è quello che i Presidenti delle due Camere, nella loro funzione di *juris dictio*, dicono che sia". V. Di Ciolo - L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, op. cit.. N. Lupo (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013. G. Rivosecchi, *Il Presidente di Assemblea e la giuridicità del diritto parlamentare*, in E. Gianfrancesco - N. Lupo - G. Rivosecchi (a cura di), *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, op. cit., pp. 443-456.

³⁸ F. Rosa, *I Presidenti di Assemblea nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *I Presidenti di Assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco - N. Lupo - G. Rivosecchi, op. cit.: "Il riferimento alla attività giudicante è collegato alle funzioni di interpretazione e applicazione del diritto parlamentare spettanti al Presidente di Assemblea. Il parallelo con il giudice, nondimeno, deve essere accolto con cautela, nella consapevolezza che al Presidente di Assemblea difetta la posizione di *terzietà* rispetto alle controversie che è chiamato a dirimere".

³⁹ È evidente come la figura del presidente di un organo collegiale assembleare risenta sensibilmente della politicità degli interessi in conflitto, una politicità che tende a refluire sulle modalità di esercizio dei compiti presidenziali di impulso e coordinamento dei lavori. (Sul ruolo dei Presidenti delle Camere parlamentari R. Dickmann, *Il Parlamento italiano*, op. cit.).

presidente sull'*iter* collegiale e determinando, contestualmente, episodi di preminenza sostanziale sugli altri componenti.

Va sottolineato, in special modo, come il verificarsi di tali episodi sia favorito dalla contemporanea presenza di ulteriori elementi o vicende afferenti l'ufficio di presidente ed il rispettivo titolare. Si pensi alla contestuale ed esterna posizione di organo monocratico, all'esercizio di alcuni poteri di sovraordinazione, alla ricorrente assenza di un potere di revoca da parte dei componenti; da ultimo, alle ipotesi di patologia delle funzioni di *primus inter pares*, tra cui rientra, a pieno titolo, l'omissione nella convocazione della seduta a fronte della richiesta vincolante del prescritto numero di componenti. Tali elementi e vicende sono in grado, individualmente o congiuntamente, di incrementare, anche sensibilmente, l'incidenza delle funzioni presidenziali sulla attività degli altri componenti e, conseguentemente, sull'*iter* collegiale.

È necessario, allora, domandarsi se nei collegi politico-assembleari una simile configurazione della presidenza possa alterare i caratteri generali della primazia, e segnatamente, la posizione di preminenza formale del presidente e la reciproca pariordinazione di tutti i componenti.

La risposta al quesito non può che essere negativa in virtù dell'applicazione della teoria generale della prevalenza o dell'assorbimento⁴⁰. Sulla base di questa teoria la figura organizzatoria della primazia può ammettere nel proprio nucleo interno poteri o forme di sovraordinazione, con i relativi episodi di preminenza sostanziale, assorbendoli e sterilizzandoli nelle prevalenti e maggioritarie funzioni di equiordinazione. Ne discende come la posizione di preminenza formale, tipica della primazia, possa occasionalmente arricchirsi di episodi di preminenza sostanziale, inidonei tuttavia a compromettere il ruolo di *primus inter pares* del presidente⁴¹ e l'uguaglianza delle relazioni *infra*-collegiali.

⁴⁰ In dottrina A. Asquini, *Il contratto di trasporto terrestre di persone*, Padova, F.lli Drucker, 1915, ristampa, Napoli, Edizioni Scientifiche, 1984. G. Sicchiero, *I contratti misti*, Padova, Cedam, 1995. R. Dipace, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, Giuffrè, 2006.

⁴¹ Il ruolo di *primus inter pares* del presidente all'interno degli organi collegiali politico-assembleari è confermato da due significative pronunce della Corte costituzionale: 1) *Corte cost.*, 20 gennaio 2004, n. 24, in *www.altalex.com* che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l. 140/2003 (c.d. lodo Maccanico-Schifani) per violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) nella parte in cui introduce una immunità generale ed automatica per i soli Presidenti delle Assemblee parlamentari, discriminando irragionevolmente tutti gli altri componenti del collegio. 2) *Corte cost.*, 19 ottobre 2009, n. 262, cit., che pronuncia l'illegittimità della l. 124/2008 (c.d. lodo Alfano), per violazione del principio di uguaglianza, puntualizzando che "non è configurabile una significativa preminenza dei Presidenti delle Camere sugli altri componenti, perché tutti i parlamentari partecipano all'esercizio della funzione legislativa come rappresentanti della Nazione e, in quanto tali, sono soggetti alla disciplina uniforme dell'art. 68 della Costituzione".

5.1. I Consigli comunali e provinciali. La primazia del presidente sugli altri componenti del consesso.

Nei Consigli comunali e provinciali la primazia, quale *figura juris* di originale equiordinazione, si manifesta nelle funzioni amministrative (discrezionali) di convocazione delle adunanze⁴², formulazione dell'ordine del giorno⁴³, direzione dei lavori, polizia delle sedute⁴⁴.

Le prerogative del presidente, quale *primus inter pares*⁴⁵, sono attualmente disciplinate, in via generale, dal D.lgs. 267/2000 (c.d. T.U. Enti locali)⁴⁶, come integrato dallo Statuto⁴⁷ e dal regolamento di ciascun Comune e Provincia. L'esercizio di tali funzioni esprime una posizione di ordinaria preminenza formale del presidente nell'alveo di una relazione di equiordinazione con gli altri componenti del collegio.

Tuttavia, occorre distinguere i Consigli comunali e provinciali con più di 15.000 abitanti da quelli con meno di 15.000 abitanti. Infatti nei Consigli con più di 15.000 abitanti, ove non

⁴² Senza pretese di completezza C. Camusso, *Come si convoca e come si presiede il Consiglio comunale*, Empoli, Caparrini, 1958. B. Condemi, *La prima seduta del consiglio comunale*, Firenze, Nocchioli, 1958. A. Mazziotti, *Attribuzioni e poteri del presidente del consiglio comunale*, in *Nuova rassegna legis.*, 1964, pp. 1659 e ss..

⁴³ In proposito si rinvia ai sempre attuali contributi di F. Manfredi, voce *Ordine del giorno*, in *Enc. giur. it.*, vol. XII, parte II, Milano, Società Editrice Libreria, 1915 U. Alfieri, *L'ordine del giorno delle sedute consiliari*, in *Amm. it.*, 1951. A. Ghiani, *L'ordine del giorno nelle sedute consiliari*, in *l'Amministrazione italiana*, 1952. A. Nasuti, *Questioni in tema di ordine del giorno nelle sedute degli enti locali minori*, in *Enciclopedia per i Comuni*, n. 310-313, Firenze, Nocchioli, 1978.

⁴⁴ Con riferimento ai poteri presidenziali di polizia delle sedute U. Alfieri, *Il mantenimento dell'ordine nelle sedute del Consiglio comunale*, in *Amm. it.*, 1952. F. Bello, *Regolamento per la convocazione, le adunanze e le attribuzioni del consiglio comunale*, Empoli, Caparrini, 1954. A. De Taranto, *Il mantenimento dell'ordine pubblico durante le sedute consiliari*, in *Amm. civ.*, n. 56-57, 1962. G. Morelli, *La polizia delle Adunanze consiliari nei Comuni della Regione siciliana*, in *Nuova rass. legis.*, 1963, n. 17, pp. 2394 e ss.. Nella previgente normativa sugli enti locali, il potere di polizia delle sedute del presidente del Consiglio era contemplato all'art. 297 della l. 4 febbraio 1915, n. 148 e all'art. 277 del T.U. del 1934.

⁴⁵ D. Lamanna Di Salvo, *La portata del concetto di imparzialità e neutralità dell'azione dell'ente locale ex d.l. n. 201 del 2011*, *Nota a Tar Lombardia Milano*, sez. I, 14 dicembre 2011, n. 3150, in *Giur. merito*, fasc. 3, 2012.

⁴⁶ Con riferimento alle funzioni svolte dal presidente, quale coordinatore delle sedute, si rinvia agli artt. 39, 40, 43 del D.lgs. 267/2000. In special modo l'art. 40 così recita: "*La prima seduta del consiglio comunale e provinciale deve essere convocata entro il termine perentorio di dieci giorni dalla proclamazione e deve tenersi entro il termine di dieci giorni dalla convocazione. Nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, la prima seduta, è convocata dal sindaco ed è presieduta dal consigliere anziano fino alla elezione del presidente del consiglio. La seduta prosegue poi sotto la presidenza del presidente del consiglio per la comunicazione dei componenti della Giunta e per gli ulteriori adempimenti. (...) La prima seduta del consiglio provinciale è presieduta e convocata dal presidente della provincia sino alla elezione del presidente del consiglio*". Di significativa rilevanza è, altresì, l'art. 43 secondo cui "*i consiglieri hanno inoltre il diritto di chiedere la convocazione del consiglio secondo le modalità dettate dall'art. 39, comma 2*". Per una analisi dettagliata della previgente normativa G. Saredo, *La legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, vol. VIII, II ed., Torino, Unione tipografica, 1906. G. Fagiolari - E. Presutti, *Commento sistematico della nuova legge comunale e provinciale e delle disposizioni legislative complementari*, Roma, Athenaeum, 1914. F. Bello, *Regolamento per la convocazione, le adunanze e le attribuzioni del consiglio comunale*, Empoli, Caparrini, 1954. E. Natale, *Consiglio comunale: poteri del presidente nei confronti dei suoi membri*, in *Nuova rass. legis.*, I, 1957, p. 164. G. Berti, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale: saggio*, Padova, Cedam, 1967. A. Nasutti, *I poteri del presidente dell'adunanza del consiglio comunale e provinciale*, in *Nuova rass. legis.* 1983. L. Vandelli - F. Mastragostino, *I Comuni e le Province*, Bologna, il Mulino, 1996.

⁴⁷ Si considerino, a titolo esemplificativo, alcune disposizioni dello Statuto del Comune di Milano. Art. 22: Il Consiglio "*è convocato e presieduto dal Presidente eletto fra i consiglieri comunali*". Art. 25: "*Le proposte di deliberazione di competenza del Consiglio sottoscritte da almeno un quinto dei Consiglieri o dal Sindaco sono iscritte dal Presidente all'ordine del giorno del Consiglio comunale entro venti giorni e sono trattate secondo le modalità stabilite dalla Conferenza dei presidenti dei gruppi. Le proposte di deliberazione di iniziativa di singoli consiglieri sono iscritte all'ordine del giorno nei modi ed entro i termini previsti dal regolamento*". Art. 27: Il Presidente convoca e presiede il consiglio, ne predispose l'ordine del giorno delle riunioni su richiesta anche dei consiglieri; apre, dirige, coordina e dichiara chiusa la discussione sui vari punti all'ordine del giorno nel rispetto dei diritti dei consiglieri; mantiene l'ordine della seduta. Art. 33: "*Il Presidente del Consiglio comunale è tenuto a riunire il Consiglio in un termine non superiore a venti giorni, quando lo richiedano un quinto dei consiglieri o il Sindaco, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste*".

sia prevista la figura del presidente e nei Comuni e nelle Province con meno di 15.000 abitanti l'organo consiliare è presieduto direttamente dal Sindaco o dal Presidente della Provincia, salvo diversa previsione dello Statuto⁴⁸. In queste ultime ipotesi, pertanto, il presidente del Consiglio ricopre, da un lato, l'ufficio direttivo interno in qualità di *primus inter pares* e, dall'altro, la posizione esterna di organo monocratico.

È evidente, allora, come la contestuale posizione di Sindaco o di Presidente della Provincia sia idonea a rafforzare l'intensità di esercizio delle funzioni presidenziali di coordinamento dei lavori del Consiglio; ne può derivare, coerentemente, un'influenza sul procedimento di formazione della volontà collegiale. In questo modo la contestuale posizione di organo monocratico è in grado di accrescere in senso sostanziale la primazia presidenziale, con ricadute sulla azione degli altri componenti; tuttavia, in virtù della applicazione della teoria generale dell'assorbimento o della prevalenza⁴⁹, gli occasionali episodi di preminenza sostanziale non risultano in grado di compromettere i tratti distintivi della primazia ed, in particolare, la posizione di preminenza formale del presidente e la pariordeinazione di tutti i componenti.

Il fenomeno di accentuazione delle funzioni di *primus inter pares* sopra descritto non ricorre, viceversa, nei Comuni e nelle Province con più di 15.000 abitanti, ove il Consiglio è coordinato da un presidente, distinto dalla persona del Sindaco e del Presidente di Provincia ed eletto tra i consiglieri nella seduta di insediamento⁵⁰.

In questa differente fattispecie l'esercizio delle funzioni tipiche della primazia si svolge nel solco di una preminenza strettamente formale sugli altri componenti; ciò è spiegabile, in primo luogo, con l'assenza di una esterna posizione di organo monocratico da parte del presidente. In secondo luogo con l'ammissibilità, sempre più riconosciuta dagli Statuti e dalla giurisprudenza, di un potere di revoca del presidente da parte di una frazione di consiglieri⁵¹. La revoca rappresenta, del resto, un efficace strumento di coazione indiretta che, se ben utilizzato e ancor prima adeguatamente minacciato, è in grado di assicurare un esercizio delle funzioni presidenziali nei confini di una preminenza rigorosamente formale sugli altri componenti.

Episodi di preminenza sostanziale, sia pure transitori, ricorrono, poi, in eventuali ipotesi di patologia nell'esercizio delle funzioni di *primus inter pares*; in ogni caso l'individuazione di

⁴⁸ Lo prevede espressamente l'art. 39 co. III del D.lgs. 267/2000: "Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti il consiglio è presieduto dal sindaco che provvede anche alla convocazione del consiglio salvo differente previsione statutaria".

⁴⁹ Si rinvia in proposito ai contributi di A. Asquini, *Il contratto di trasporto terrestre di persone*, op. cit.. G. Sicchiero, *I contratti misti*, op. cit.. R. Dipace, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, op. cit..

⁵⁰ In tal senso recita l'art. 39 co. I: "I consigli provinciali e i consigli comunali dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti sono presieduti da un presidente eletto tra i consiglieri nella prima seduta del consiglio. Al presidente del consiglio sono attribuiti, tra gli altri, i poteri di convocazione e direzione dei lavori e delle attività del consiglio. Quando lo statuto non dispone diversamente, le funzioni vicarie di presidente del consiglio sono esercitate dal consigliere anziano individuato secondo le modalità di cui all'articolo 40. Nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti lo statuto può prevedere la figura del presidente del consiglio".

⁵¹ Per quanto concerne la revoca del presidente del Consiglio comunale, in dottrina, R. Nobile, *La revoca del presidente del consiglio comunale*, in www.lexitalia.it, 2006. M. Petrulli, *La revoca del presidente del consiglio comunale nel caso di mancata previsione ad hoc nello statuto*, in *Nuova rass. legis.* 2009. In giurisprudenza, *ex plurimis*, *Tar Veneto*, sez. I, 21 dicembre 2005, n. 4359, in www.giustizia-amministrativa.it. *Tar Puglia Lecce*, sez. I, 20 febbraio 2014, n. 528, in www.giustizia-amministrativa.it.

uno o più rimedi, in grado di ripristinare il corretto andamento dell'*iter* collegiale, fa sì che tali episodi di preminenza sostanziale non pregiudichino i tratti distintivi della primazia e, segnatamente, la posizione di preminenza formale del presidente e la reciproca pariordinazione di tutti i componenti.

5.1.1. La patologia delle funzioni presidenziali: l'intervento sostitutivo del Prefetto.

Come detto, nell'ambito dei Consigli comunali e provinciali il presidente riveste una posizione di primazia ovvero di *primus inter pares* rispetto agli altri componenti del consesso. La primazia, quale posizione di preminenza formale, si esplica, generalmente, nelle funzioni amministrative (discrezionali) di convocazione delle riunioni, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori, polizia delle sedute.

La discrezionalità, che ordinariamente connota l'esercizio delle funzioni presidenziali, risulta particolarmente accentuata nei Consigli comunali e provinciali⁵², in ragione dell'esigenza di tutelare lo svolgimento dei lavori dall'acceso antagonismo tra gli interessi politici in rilievo; in tal senso appare decisiva la figura moderatrice del presidente nella risoluzione di momenti di *impasse* o di conflitto, potenzialmente pregiudizievoli per l'attività deliberativa.

Ciò premesso, occorre soffermarsi su una tra le molteplici patologie inerenti le funzioni che connotano in senso tipico la *figura juris* della primazia. Ai sensi dell'art. 39 co. II del D.lgs. 267/2000 “*il presidente del consiglio comunale o provinciale è tenuto a riunire il consiglio, in un termine non superiore ai venti giorni, quando lo richiedano un quinto dei consiglieri (...) inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste*”.

La disposizione individua un'ipotesi di convocazione straordinaria che si configura a fronte della specifica richiesta di una frazione di consiglieri; una richiesta che ha effetti vincolanti, sicché il presidente è obbligato a provvedere in senso conforme entro il termine stabilito dalla legge⁵³. Trattandosi di un atto vincolato, in caso di inottemperanza, oltre alla

⁵² È chiaro che, trattandosi di funzioni ampiamente discrezionali, ogni limitazione che riduca la discrezionalità o trasformi la funzione in vincolata dovrà essere espressamente prevista da una disposizione di diritto positivo che prescriva una condivisione della funzione tra presidente e componenti oppure assegni direttamente al collegio la potestà decisoria su talune questioni. Sulla natura discrezionale delle funzioni presidenziali nei Consigli comunali e provinciali A. Magnani, *La legge ed il regolamento comunale e provinciale coordinati e commentati sistematicamente secondo le recenti modificazioni*, Firenze, Istituto di Studi Municipali, 1922. A. Mazziotti, *Attribuzioni e poteri del presidente del consiglio comunale*, in *Nuova rass. legis.* 1964.

⁵³ Un'ipotesi di convocazione straordinaria su richiesta di una frazione di consiglieri era prevista dalla l. 8 giugno 1990, n. 142. (M. Andreis, *I rapporti tra gli organi negli enti locali*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 112); ancor prima dal R.d. 4 febbraio 1915, n. 148. C. Vitta, *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit., p. 147: l'Autore si domanda se “*il presidente del consiglio provinciale sia obbligato ad accogliere l'istanza o se la convocazione sia rimessa al suo apprezzamento, poiché la legge non è in proposito esplicita, ma il migliore avviso sembra che egli non abbia potestà discrezionale di rifiutarsi*?”. In caso di omissione del presidente i richiedenti si sarebbero potuti rivolgere alla Giunta Provinciale Amministrativa, territorialmente competente, per un intervento surrogatorio. *Contra* G. Saredo che assegna, viceversa, il potere sostitutivo al Prefetto. Sulla natura vincolata dell'atto di convocazione del presidente nelle ipotesi di convocazione straordinaria, di recente, F. Staderini - P. Caretti - P. Milazzo, *Diritto degli enti locali*, XIII ed., Assago, Cedam, 2011.

configurazione del delitto di omissione di atti d'ufficio⁵⁴, trova applicazione la disposizione di cui all'art. 39 co. V che prescrive un intervento sostitutivo del Prefetto⁵⁵. Un rimedio, certamente retaggio del previgente sistema di controlli statali sugli organi e sulla attività degli enti locali, che tuttavia viene confermato anche dopo la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione.

In definitiva, il D.lgs. 267/2000 individua con riferimento ai Consigli comunali e provinciali uno strumento giuridico in grado di sterilizzare il patologico esercizio della funzione di convocazione con i relativi episodi di preminenza sostanziale sugli altri componenti. Del resto, l'intervento surrogatorio di un organo monocratico statale⁵⁶ mira a ricondurre lo svolgimento della funzione presidenziale nei confini della posizione di preminenza formale tipica della primazia.

5.2. I Consigli regionali. Le funzioni presidenziali di impulso e coordinamento dei lavori dell'Assemblea.

I Consigli regionali⁵⁷, ad imitazione delle Assemblee legislative di Camera e Senato⁵⁸, prevedono al proprio interno un ufficio presidenziale con compiti di impulso e coordinamento dei lavori delle sedute. L'obbligatorietà di tale ufficio è ribadita dalle previsioni statutarie e regolamentari volte ad introdurre meccanismi di sostituzione in caso di assenza o impedimento del rispettivo titolare.

⁵⁴ Si tratta di un'omissione perpetrata da un pubblico ufficiale nell'esercizio di una funzione amministrativa; l'art. 328 c.p., in proposito dispone: "Fuori dei casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a milleottocento euro. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa". In giurisprudenza *Pretura di Bassano del Grappa*, 27 febbraio 1981, in *G. mer. cit.*

⁵⁵ L'art. 39 co. V del D.lgs. 267/2000 in proposito statuisce: "In caso di inosservanza degli obblighi di convocazione del consiglio, previa diffida, provvede il prefetto". La competenza surrogatoria dell'autorità prefettizia era contemplata anche dal previgente art. 3. Del T.U. 3 marzo 1934, n. 383. Più in generale sulla c.d. competenza surrogatoria nel diritto amministrativo P. Gasparri, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Bologna, C. Zuffi, 1956. Secondo l'Autore si avrebbe competenza surrogatoria quando "a compiere atti di un dato tipo è competente, in via primaria o principale, o normale che dir si voglia un dato organo, ma qualora si verificano date circostanze, diviene legittimo il compimento dell'atto da parte di altro organo". U. Gargiulo, *I collegi amministrativi*, op. cit., pp. 156-157: "Talvolta l'organo che esercita il controllo sul collegio si sostituisce al presidente nel convocare l'assemblea alla quale sottopone affari di particolare importanza (ad es. il prefetto può convocare il Consiglio comunale affinché deliberi su determinati oggetti: t.u.c. e p., art. 124)".

⁵⁶ Per una ricostruzione storico-evolutiva della figura del Prefetto P. Casula, *I Prefetti nell'ordinamento italiano: aspetti storici e tipologici*, Milano, Giuffrè, 1972. C. Meoli, *Il Prefetto nell'ordinamento italiano: profili storico-istituzionali*, ristampa aggiornata, Firenze, Nocchioli, 1984.

⁵⁷ In tema di organi regionali, senza pretese di esaustività, A. D'atena, voce *Regione*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988. A. Ruggeri, voce *Regione (dir. cost.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, tomo II, *Agg.*, Torino, Utet, 2008. S. Catalano, *La presunzione di consonanza. Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a Statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 2010. T. Martines - A. Ruggeri - C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, IX ed., Milano, Giuffrè, 2012.

⁵⁸ Individua alcune affinità tra i Consigli regionali e le Assemblee parlamentari, da ultimo, M. Airoidi, *I regolamenti delle assemblee legislative*, op. cit., p. 168, secondo cui "le funzioni legislative -pur operando in ambiti diversi- e i principi che le governano, come la rappresentatività e la collegialità, consentono di scorgere alcuni obiettivi punti di contatto tra le due situazioni, registrando presso il Consiglio regionale la presenza di istituti che, nella misura in cui sono volti a garantirne la funzionalità e l'indipendenza, ritroviamo in via generale negli organi collegiali e in via particolare nelle assemblee rappresentative". Sul punto anche E. Gianfrancesco - N. Lupo, *I consigli regionali tra nuovo che avanza e... vecchio che resta*, in AA.VV., *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo, V. Lippolis, *Il Filangieri Quaderno 2009*, Napoli, Jovene, 2010.

Il presidente del Consiglio regionale viene eletto dall'Assemblea a maggioranza dei suoi componenti⁵⁹; una volta eletto non può, di regola, essere sfiduciato, salvo diversa previsione dello Statuto⁶⁰.

Quanto al ruolo ricoperto e alle funzioni assolte, il presidente occupa la medesima *“posizione che compete agli organi corrispondenti delle Camere, riconducibile in sostanza a quella di un primus inter pares, come figura dotata di poteri di direzione e di coordinamento nei confronti degli altri membri del collegio”*⁶¹.

Il presidente viene, così, a rivestire quella posizione di primazia formale, tipica dei collegi politico-assembleari, che si esprime nelle funzioni amministrative (discrezionali) di convocazione delle adunanze, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori, polizia delle sedute⁶²; al di là di fisiologiche differenze terminologiche, i vari ordinamenti regionali presentano discipline per gran parte uniformi⁶³.

Le funzioni *de quibus* connotano in senso tipico la figura organizzatoria della primazia, risultando indispensabili per il corretto svolgimento dell'*iter* collegiale.

In relazione al potere di convocazione, ciascun Consiglio si riunisce, normalmente, su impulso del suo presidente; eccezionalmente, tuttavia, la convocazione può essere effettuata su richiesta straordinaria del presidente della Giunta o di una frazione di consiglieri regionali;

⁵⁹ L'elezione del presidente tra i componenti del Consiglio è espressione del principio di autogoverno degli organi collegiali politico-assembleari. (F. Zuelli, *La collegialità amministrativa tra regolamentazione e autoregolamentazione*, in *Le Regioni*, 1990). Sulla figura dei Presidenti delle Assemblee regionali, tra i tanti, R. Ibrido, *I Presidenti delle Assemblee regionali e l'interpretazione dei regolamenti consiliari*, in E. Gianfrancesco - N. Lupo - G. Rivosecchi (a cura di), *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, op. cit., pp. 391-413.

⁶⁰ Per esempio gli Statuti della Regione Trentino-Alto Adige (art. 32) e della Regione Campania (art. 35) assegnano espressamente ad una frazione di consiglieri un potere di revoca del presidente. Viceversa, nel silenzio della normativa trova applicazione il principio di non revocabilità del presidente che rinviene la propria *ratio* nell'esigenza che i titolari di organi pubblici di garanzia istituzionale, per la loro funzione *super partes*, siano sottratti ai giochi politici di maggioranza.

⁶¹ T. Martines - A. Ruggeri - C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, IX ed., op. cit., p. 52. Sulla figura del presidente del Consiglio regionale, in dottrina, F. Cuocolo, *Il Presidente di Consiglio regionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 213-244. M. Ainis (a cura di), voce *Presidente del Consiglio regionale*, in *Dizionario costituzionale*, op. cit.. C. Chimenti, *Principi e regole delle assemblee politiche*, op. cit..

⁶² T. Martines, *Il Consiglio regionale*, Milano, Giuffrè, 1961, nuova ed. interamente riveduta, Milano, Giuffrè, 1981. Secondo l'Autore *“le attribuzioni del Presidente del Consiglio regionale e dei componenti l'ufficio di presidenza sono, in linea generale, quelle proprie di tali organi interni degli organi collegiali e, nella specie, delle Assemblee politiche. Le attribuzioni del Presidente e dell'ufficio di presidenza sono specificate negli statuti e nei regolamenti dei Consigli”*. In senso conforme A. Catelani, *L'ordinamento regionale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XXXVIII, diretto da G. Santaniello, Padova, Cedam, 2006. Secondo l'Autore *“in seno al Consiglio regionale il Presidente svolge una funzione analoga a quella dei Presidenti delle Camere con poteri di convocazione, di determinazione dell'ordine del giorno, di regolamentazione dei dibattiti, etc.”*.

⁶³ In proposito lo Statuto della Regione Lazio all'art. 21, espressamente recita: Il presidente *“convoca il Consiglio, lo presiede, ne dirige i lavori secondo quanto previsto dallo Statuto e dal regolamento (...) e formula il relativo ordine del giorno, assicurandone la regolarità delle sedute ed il buon andamento”*. Inoltre puntualizza l'art. 4 del regolamento interno che il presidente assicura il buon andamento dei lavori del consiglio; egli *“convoca l'Aula, concede la facoltà di parlare, dirige e modera la discussione, mantiene l'ordine, pone le questioni, chiarisce il significato delle votazioni, ne stabilisce l'ordine e ne annuncia il risultato”*; infine, ai sensi dell'art. 68, è facoltà del presidente *“modificare l'ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia o della chiarezza delle votazioni stesse”*.

in caso di inottemperanza del presidente alcuni Statuti prescrivono, come rimedio, la convocazione di diritto dell'Assemblea⁶⁴.

Venendo, poi, all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio⁶⁵, la relativa predisposizione è normalmente rimessa alla discrezionalità del presidente, salvi i casi di deliberazioni obbligatorie (es. approvazione del bilancio) o di domanda di inserzione di argomenti da parte delle minoranze.

Per quanto concerne la funzione di direzione delle adunanze, si fa notare come anch'essa rientri nel novero delle prerogative tipiche dell'ufficio presidenziale⁶⁶. Tale funzione viene esercitata dal presidente con ampia discrezionalità, soprattutto nell'attività di interpretazione⁶⁷ ed applicazione del regolamento⁶⁸, al precipuo fine di coordinare e contemperare l'antagonismo politico degli interessi in rilievo. In special modo il presidente compie una pluralità di atti strumentali al buon andamento dell'*iter* collegiale: Apre l'adunanza, verifica il numero legale⁶⁹, coordina le fasi della discussione e della votazione⁷⁰ *etc.* Il presidente per prassi non vota⁷¹. In relazione, da ultimo, al potere di polizia delle sedute, tale potere, da non confondersi con il potere disciplinare⁷², è, di regola, previsto

⁶⁴ Si considerino, per esempio, gli artt. 37 co. III dello Statuto della Regione Emilia Romagna e l'art. 40 co. i III e IV dello Statuto del Piemonte. (In proposito N. Maccabiani, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 50).

⁶⁵ T. Martines, *Il Consiglio regionale*, op. cit.. "Secondo una regola comune a tutti gli organi collegiali, i Consigli regionali non possono discutere e deliberare se non su argomenti che siano iscritti all'ordine del giorno e ciò al fine di evitare le deliberazioni a sorpresa".

⁶⁶ T. Martines, *Il Consiglio regionale*, op. cit.: "Un rilievo a parte assume la figura del Presidente del Consiglio al quale spetta – al pari dei presidenti degli organi collegiali in genere – un potere di direzione, di impulso e di coordinamento nei confronti degli altri componenti il collegio e degli altri organi interni che lo pone in una posizione di *primus inter pares*".

⁶⁷ S. Mabellini, *Il ruolo politico del Presidente di Assemblea: il caso Sicilia*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2, 2010: "Nel campo della funzione di direzione dei lavori parlamentari è infine il potere di interpretazione e di applicazione del regolamento, assegnato al Presidente, a rivestire, come noto, un ruolo particolarmente incisivo che comprende il compito di scegliere il precedente, integrando anche in modo creativo le norme regolamentari e dunque, in un certo senso, disponendone". I. La Lumia, *Il ruolo politico del Presidente dell'Ars*, in *www.ars.sicilia.it*.

⁶⁸ S. Mabellini, *Il ruolo politico del Presidente di Assemblea: il caso Sicilia*, op. cit.. L'Autrice fa presente come in tema di richiami al regolamento la posizione del presidente risulti "straordinariamente connotata da autonoma capacità decisoria" che "non ha probabilmente eguali nel sistema costituzionale", poiché il presidente decide "in solitudine ed inappellabilmente". Più in generale sulla natura giuridica dei regolamenti consiliari, tra i tanti, T. Martines, *Regolamenti dei Consigli regionali*, in *Studi per L. Compagna*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1980. S. Fois, *Il trattamento dei Regolamenti interni dei Consigli regionali*, in *Quad. reg.*, n. 4, 1984. G. Meloni, *I Regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, in AA.VV., *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo, V. Lippolis, op. cit.. G. Sirianni, *I Regolamenti delle assemblee regionali*, in *Dir. e soc.*, n. 2, 2007.

⁶⁹ Per una trattazione generale sul numero legale nei collegi politico-assembleari S. Furlani, voce *Numero legale (Dir. pubblico)*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XI, Torino, Utet, 1965, pp. 511 e ss.. V. Longi, voce *Numero legale*, in *Rass. parlam.*, 1959, p. 53. Con particolare riferimento alle Assemblee regionali gli artt. 34 e 35 del regolamento del Consiglio regionale del Lazio impongono al presidente di verificare la presenza del numero legale su richiesta scritta di almeno tre consiglieri o di un presidente di gruppo; in caso di mancanza del numero legale il presidente può rinviare la seduta di un'ora oppure toglierla.

⁷⁰ A riguardo anche U. Gargiulo, *I collegi amministrativi*, op. cit., p. 153: "Il presidente riconosce la validità dell'adunanza e dichiara aperta la seduta, rinviandola nel caso contrario; accerta gli eventuali casi di astensione; invita i componenti a discutere le proposte, per il cui esame sono stati convocati; dirige e modera la discussione; concede la parola, limitandola nel caso di abuso e invitando gli oratori a non discostarsi dall'argomento; indice la votazione, riconosce e proclama l'esito; sovrintende alla compilazione del processo verbale e lo firma; dichiara sciolta l'adunanza".

⁷¹ La prassi secondo cui il presidente non partecipa alle votazioni del Consiglio, mutuata dalle Assemblee parlamentari, esprime la volontà presidenziale di astenersi, formalmente, dalla contrapposizione tra interessi e gruppi politici antagonisti. In proposito, tra i tanti, F. Bilancia, *L'imparzialità perduta (a proposito dei presidenti di assemblea parlamentare)*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2005.

⁷² Al presidente, in caso di gravi violazioni perpetrate da uno o più componenti, è attribuito un mero potere di proposta, spettando viceversa all'ufficio di presidenza l'effettiva irrogazione della sanzione. Inoltre, il potere disciplinare non rientrerebbe nel contenuto tipico della posizione di primazia, essendo previsto solo in alcuni organi collegiali.

espressamente dallo Statuto o dal regolamento, allo scopo di ripristinare la funzionalità del consesso in caso di disordini o tumulti. A riguardo l'art. 45 del regolamento del Consiglio regionale del Lazio recita: “*Se un consigliere pronuncia parole sconvenienti oppure turba, con il suo contegno, la libertà delle discussioni e l'ordine della seduta, il Presidente (...) lo richiama formalmente nominandolo. Dopo un secondo formale richiamo all'ordine, avvenuto nella stessa seduta il Presidente (...) può disporre l'esclusione del consigliere dall'Aula per tutto il resto della seduta*”; in casi di particolare gravità anche dopo un solo richiamo; aggiunge poi l'art. 46: “*Quando sorga tumulto in Aula e riescano vani i richiami del Presidente (...), questi abbandona il seggio e ogni discussione s'intende sospesa. Se il tumulto continua il Presidente (...) sospende la seduta per un dato tempo o, secondo l'opportunità, la toglie*”⁷³. Tuttavia, anche in assenza di un'espressa disposizione di diritto positivo, va riconosciuto in via generale a ciascun presidente un potere di polizia delle sedute, trattandosi di un potere immanente alla posizione di primazia, a sua volta elemento indefettibile della collegialità.

Occorre, a questo punto, domandarsi se la posizione di primazia del presidente del Consiglio regionale assuma i caratteri di una preminenza solo formale oppure anche sostanziale sugli altri componenti.

In proposito si deve evidenziare come l'art. 121 co. I Cost. qualifichi come organi della Regione il Consiglio, la Giunta e il suo Presidente, senza far menzione della figura del presidente del Consiglio; aggiunge, poi, l'art. 122 co. III che il Consiglio regionale elegge tra i suoi componenti un presidente. Dall'analisi delle citate disposizioni emerge come il presidente ricopra esclusivamente una posizione di *primus inter pares* ossia di coordinatore interno dei lavori del Consiglio, senza rivestire contestualmente la posizione esterna di organo monocratico⁷⁴. Si consideri, poi, la ricorrente previsione negli Statuti di un potere di sfiducia da parte dei componenti che, evidentemente, rappresenta un formidabile strumento di coazione verso il presidente, a garanzia di un equilibrato svolgimento dei rispettivi compiti⁷⁵.

Ne consegue che l'esercizio delle funzioni tipiche della primazia tende a svilupparsi nei confini di una preminenza rigorosamente formale, propedeutica al buon andamento dei

Si consideri, per esempio, come negli organi amministrativi e giurisdizionali non è, di solito, attribuita al presidente alcuna funzione disciplinare per carenza di conflittualità in seno al consesso. In proposito T. Martines, *Il Presidente della Corte costituzionale*, op. cit., pp. 2057 e ss..

⁷³ L'art. 47 del regolamento attribuisce al presidente il potere di disporre della forza pubblica, la quale può entrare in Aula solo a seguito di un suo specifico ordine e dopo che la seduta sia stata sospesa o tolta. Con specifico riferimento alla partecipazione del pubblico alle adunanze, l'art. 49 puntualizza che “*il presidente del consiglio può ordinare l'allontanamento di persone che turbino l'ordine dei lavori e può altresì disporre, nei casi gravi più gravi, il temporaneo sgombrò dei settori*”.

⁷⁴ Del resto, in ambito regionale il Presidente del Consiglio non può in nessun caso ricoprire contemporaneamente il ruolo di Presidente della Giunta, a differenza di quanto accade in taluni casi per i presidenti dei Consigli comunali e provinciali; infine, non trovano applicazione le considerazioni svolte sui Presidenti delle Assemblee parlamentari, che viceversa operano come organi monocratici nell'ambito delle rispettive istituzioni.

⁷⁵ La previsione statutaria di un potere di sfiducia del presidente, da parte di un prescritto numero di componenti, riconosce al collegio un efficace strumento teso ad assicurare l'esercizio delle funzioni presidenziali nei confini di una preminenza meramente formale. Diversamente, se il potere di revoca non è espressamente riconosciuto, il presidente, non temendo di essere rimosso sino alla fine della legislatura, potrà essere più disinvolto nello svolgimento dei propri compiti, condizionando maggiormente il procedimento di formazione della volontà collegiale.

lavori e conforme al principio della *par condicio* che anima le relazioni *infra-collegiali*; tutto ciò, coerentemente, sembra ridurre i già occasionali episodi di preminenza sostanziale sugli altri componenti ai casi più controversi di interpretazione ed applicazione del regolamento⁷⁶ e alle ipotesi di patologia afferenti lo svolgimento dei compiti presidenziali.

In definitiva, gli occasionali e marginali episodi di preminenza sostanziale, in virtù dell'applicazione della teoria della prevalenza o dell'assorbimento⁷⁷, non risultano idonei ad alterare i caratteri generali della primazia e, segnatamente, la posizione di preminenza formale del presidente e la reciproca pariordinazione di tutti i componenti

5.2.1. Aspetti patologici della primazia presidenziale.

Come illustrato, le funzioni presidenziali di convocazione delle adunanze, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori, polizia delle sedute caratterizzano il contenuto della posizione di primazia all'interno del Consiglio regionale; tali funzioni hanno, altresì, natura ampiamente discrezionale, risultando non sindacabili oltre certi limiti, salvo disposizioni positive di segno contrario⁷⁸.

Il patologico esercizio delle funzioni di *primus inter pares*, può riverberare effetti sulla figura organizzatoria della primazia, generando episodi di preminenza sostanziale sugli altri componenti. Particolare interesse suscitano le ipotesi, espressamente contemplate da taluni ordinamenti regionali, di omesso esercizio da parte del presidente di una funzione interamente vincolata⁷⁹; si pensi alla fattispecie, assai ricorrente, di convocazione straordinaria delle adunanze su richiesta di un prescritto numero di componenti. *Quid iuris* ove il presidente ometta l'adozione dell'atto (vincolato) di convocazione, nonostante un puntuale obbligo di provvedere?

Alcune Regioni prevedono *expressis verbis* la convocazione di diritto del Consiglio⁸⁰. Si consideri, per esempio, lo Statuto dell'Emilia Romagna che all'art. 37 co.i II e III testualmente recita: *“Il Presidente è tenuto a convocare l'Assemblea qualora lo richiedano o il Presidente della Regione ovvero un decimo dei Consiglieri regionali. I richiedenti ne informano i componenti*

⁷⁶ È convincimento diffuso, infatti, che i poteri presidenziali di interpretazione ed applicazione del regolamento, per l'ampia discrezionalità che li connota, sono tali da accentuare l'intensità di esercizio delle funzioni tipiche della primazia e, segnatamente, la funzione di direzione dei lavori. Non va sottaciuto, d'altronde, come il presidente, anche se titolare del ruolo di arbitro imparziale della dialettica *infra-collegiale*, risulti pur sempre espressione della maggioranza politica che lo ha eletto e del cui indirizzo sovente si fa portatore, con decisioni procedurali anche discutibili. In proposito, tra i tanti, F. Bilancia, *L'imparzialità perduta (a proposito dei presidenti di assemblea parlamentare)*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, op. cit..

⁷⁷ Per un'analisi generale A. Asquini, *Il contratto di trasporto terrestre di persone*, op. cit.. G. Sicchiero, *I contratti misti*, op. cit.. R. Dipace, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, op. cit..

⁷⁸ Puntuale disposizioni, previste dallo Statuto o dal regolamento, volte ad introdurre vincoli e limiti al pieno esercizio della discrezionalità, riducendo, e alle volte azzerando, i margini apprezzamento del presidente in sede di decisione.

⁷⁹ Sui nuovi Statuti regionali, in dottrina, R. Bifulco, (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, Giappichelli, 2006.

⁸⁰ In proposito N. Maccabiani, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, op. cit..

dell'Assemblea. Se il Presidente non provvede entro dieci giorni, l'Assemblea si riunisce di diritto il quinto giorno non festivo immediatamente successivo". In questa fattispecie all'inerzia del presidente supplisce direttamente il diritto positivo, individuando nella convocazione *ex lege* un rimedio idoneo a superare l'*impasse* di funzionamento del collegio.

Vi sono, tuttavia, altri ordinamenti che, pur contemplando ipotesi di convocazione straordinaria (su richiesta cioè di un prescritto numero di componenti) non prevedono alcun rimedio surrogatorio in caso di omissione del presidente⁸¹. Nonostante il silenzio del diritto positivo, anche in tali fattispecie, insopprimibile è l'esigenza di individuare tanto un rimedio quanto un organo presso cui esperirlo al fine di ripristinare il fisiologico andamento dei lavori nonché la posizione di preminenza formale del presidente. Per far ciò occorre applicare i principi generali sulla collegialità agli ordinamenti regionali che nulla dispongano in proposito.

È convincimento diffuso che il ruolo delle Regioni negli ultimi anni si sia fortemente accresciuto a partire dal riconoscimento di una posizione di tendenziale pariordeinazione con lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica⁸². Nonostante l'espansione delle competenze legislative, i Consigli regionali non possono, tuttavia, considerarsi del tutto equiparati alle Assemblee parlamentari; conseguentemente risulta ad essi inapplicabile l'istituto della autodichia (o giurisdizione domestica) con annesse guarentigie che la Costituzione riconosce alla Camera, al Senato e alla Corte costituzionale a tutela degli *interna corporis* delle rispettive istituzioni.

Da queste considerazioni è possibile evincere come in caso di omissione di atti vincolati da parte del presidente del Consiglio regionale i richiedenti possano azionare un rimedio surrogatorio al cospetto di un organo giurisdizionale esterno. In questa fattispecie, pertanto, l'esigenza di ripristino della funzionalità del consesso prevale sulla tutela dell'autonomia dell'organo collegiale dalle ingerenze di altri poteri.

Il rimedio giurisdizionale potrebbe individuarsi, alternativamente, nel:

- Ricorso al giudice ordinario (Tribunale civile) *ex art.* 2367 co. II c.c.⁸³.
- Ricorso al giudice amministrativo (TAR) *ex artt.* 31 e 117 c.p.a.

Dei due rimedi, volti a provocare un intervento surrogatorio di un giudice nella convocazione della adunanza, è da preferirsi il ricorso al TAR per la natura amministrativa della funzione omessa. In tal modo sarà possibile ripristinare la corretta funzionalità del

⁸¹ Ad esempio l'art. 26 dello Statuto alla Regione Lazio prescrive che il Consiglio sia convocato dal Presidente su richiesta di un quinto dei suoi componenti; puntualizza poi l'art. 23 co. IV del regolamento: "Qualora un quinto dei consiglieri richieda la convocazione (...), il Presidente (...) dispone affinché la seduta sia fissata entro il quindicesimo giorno successivo alla richiesta".

⁸² Tale rivoluzione copernicana si è realizzata con la riforma del Titolo V Parte II della Costituzione (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3). In particolare l'art. 114 co. I recita espressamente che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

⁸³ Ai sensi dell'art. 2367 co. II c.c. "se gli amministratori o il consiglio di gestione, oppure in loro vece i sindaci o il consiglio di sorveglianza o il comitato per il controllo sulla gestione, non provvedono, il tribunale, sentiti i componenti degli organi amministrativi e di controllo, ove il rifiuto di provvedere risulti ingiustificato, ordina con decreto la convocazione dell'assemblea, designando la persona che deve presiederla".

consesso e ricondurre la posizione di primazia del presidente negli argini di una naturale preminenza formale sugli altri componenti.

5.3. Le Commissioni parlamentari. Gli elementi di specialità della posizione di *primus inter pares* del presidente.

Nella struttura organizzativa del Parlamento italiano, le Commissioni permanenti sono organi collegiali minori, necessari per espressa previsione costituzionale (art. 72 Cost.)⁸⁴; appartengono, come noto, alla famiglia degli organi politico-assembleari da cui mutuano, coerentemente, le principali caratteristiche.

Le Commissioni assolvono al compito di coadiuvare l'Assemblea nell'espletamento delle sue funzioni, svolgendo un'attività preparatoria alle attività del collegio maggiore⁸⁵. Sono, inoltre, costituite in misura proporzionale alla composizione dei gruppi parlamentari sì da riflettere i rapporti tra le forze politiche presenti in Aula.

Come in ogni organo collegiale, anche nelle Commissioni, l'ufficio presidenziale riveste un ruolo di palpitante centralità nello svolgimento delle plurime attività del consesso⁸⁶. A tale ufficio è preposta una persona fisica, abitualmente denominata presidente, che ne assume le funzioni di impulso e coordinamento; in caso di sua assenza o impedimento le funzioni presidenziali vengono esercitate, in forma vicaria, da uno dei vicepresidenti, eletti al momento della costituzione dell'ufficio di presidenza⁸⁷.

⁸⁴ Vasta è la bibliografia in tema di Commissioni parlamentari. Tra i più significativi contributi L. Elia, voce *Commissioni parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 895-910. G. Garlato, *Le Commissioni permanenti del Parlamento italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Firenze, Vallecchi, 1969. F. Bruno, *Le Commissioni parlamentari in sede politica*, Milano, Giuffrè, 1972. S. Tosi, *Diritto Parlamentare*, op. cit. V. Di Ciolo, voce *Parlamento (organizzazione e procedure)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981. L. Califano, *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, Milano, Giuffrè, 1993. A. P. Tanda, voce *Commissioni permanenti*, in *Dizionario parlamentare*, II ed., Roma, Editore Colombo, 1998, pp. 58-61. A. Manzella, *Il Parlamento*, III ed., op. cit. S. Traversa, *Commissioni parlamentari. Generalità. Composizione e costituzione delle Commissioni permanenti*, in *Rass. parl.*, n. 1, 2007. C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012. V. Di Ciolo - L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Milano, Giuffrè, 2013.

⁸⁵ In proposito L. Elia, voce *Commissioni parlamentari*, in *Enc. dir.*, op. cit., p. 895: "Le Camere del Parlamento svolgono l'attività necessaria all'esercizio delle loro attribuzioni o mediante l'assemblea, collegio composto da tutti i membri di ciascuna Camera, o mediante commissioni, collegi minori comprendenti soltanto una parte di tali membri. Normalmente (o, per meglio dire, nella stragrande maggioranza dei Parlamenti) l'attività dell'assemblea e delle commissioni si pone su piani diversi, in quanto l'azione dei minori collegi è prevista come puramente preparatoria rispetto all'attività del collegio più grande; ma non manca qualche caso in cui le commissioni si sostituiscono all'assemblea stessa, essendo la pari efficacia dei loro atti espressamente prevista da norma costituzionale".

⁸⁶ Sulla figura del presidente di Commissione parlamentare, tra i tanti, L. Elia, voce *Commissioni parlamentari*, in *Enc. dir.*, op. cit. G. F. Ciaurro, *Gli organi della Camera*, in *Il regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, s. e., 1968, pp. 259-264. G. Garlato, *Le Commissioni permanenti del Parlamento italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, op. cit., p. 432. F. Stacchini, *Il Presidente di Commissione permanente*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 2, 1994, pp. 288-298. A. P. Tanda, voce *Presidenti delle Commissioni parlamentari*, in *Dizionario parlamentare*, II ed., op. cit. C. Chimenti, *Principi e regole delle assemblee politiche*, op. cit. N. Lupo, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, in *Forum quad. cost.*, 2006.

⁸⁷ F. Mohrhoff, *I Vicepresidenti delle Assemblee legislative*, Roma, Editore Colombo, 1962, pp. 8-9: "Essendo infatti la carica di Vice Presidente a carattere vicario essa non può che avere le stesse caratteristiche della funzione principale. Da ciò deriva che (...) quando un Vice

Il presidente di Commissione, alla stregua del presidente di Assemblea⁸⁸, riveste una posizione di primazia ossia di preminenza formale rispetto agli altri componenti, Deputati o Senatori. In altri termini, il presidente esercita un ruolo di mero *primus inter pares*⁸⁹, con poteri strumentali al corretto andamento delle sedute, collocandosi su di un piano di equiordinazione con gli altri membri del collegio. Del resto, la primazia, quale figura organizzatoria di equiordinazione, si esplica nelle funzioni amministrative (discrezionali) di convocazione delle riunioni, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori, polizia delle sedute⁹⁰; funzioni i cui tratti distintivi possono individuarsi, da un lato, nella funzionalizzazione al corretto svolgimento dell'attività collegiale e al suo fisiologico esito deliberativo; dall'altro, nella natura meramente formale-procedurale da cui discende l'inefficacia ad incidere sull'autonomia decisionale degli altri componenti.

Ciò detto, è evidente, tuttavia, come la natura politica degli interessi nonché la dialettica tra maggioranza e opposizione⁹¹, tendano a conformare peculiarmente l'ufficio presidenziale e la correlata posizione di primazia in seno alle Commissioni parlamentari. È possibile rilevare, infatti, in tali organi collegiali un ampliamento dei margini di scelta (discrezionale) del presidente nell'attività di interpretazione ed applicazione dei Regolamenti⁹² e delle consuetudini⁹³ in vista dell'adozione di taluni provvedimenti decisori.

Il ruolo di *primus inter pares* è, altresì, rafforzato dalla circostanza che il presidente di Commissione, a differenza degli altri presidenti di collegi politico-assembleari⁹⁴, svolge *“tutte le funzioni proprie dei colleghi (...), quali (...) la partecipazione alle discussioni e alle votazioni, e la presentazione di emendamenti e ordini del giorno”*⁹⁵; in particolare l'esercizio del diritto di voto ribadisce il collegamento con l'indirizzo politico della maggioranza che lo ha espresso⁹⁶.

Presidente siede al seggio presidenziale assume tutti i poteri del Presidente”. L. Gori, *Presidenti e vicepresidenti delle Camere*, in *I Presidenti di Assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco - N. Lupo - G. Rivosecchi, op. cit.

⁸⁸ Sulle analogie e sulle differenze tra la figura del Presidente di Assemblea e la figura del Presidente di Commissione, C. Fasone, *Presidente di Assemblea e Presidenti delle Commissioni permanenti*, in *I Presidenti di Assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco - N. Lupo - G. Rivosecchi, op. cit.

⁸⁹ In dottrina, tra i tanti, C. Chimenti, *Principi e regole delle assemblee politiche*, op. cit.

⁹⁰ Del resto, in mancanza anche di una sola di queste attribuzioni, il presidente si troverebbe nell'impossibilità di adempiere al proprio ruolo di coordinatore delle sedute, con ricadute negative sulla funzionalità del collegio.

⁹¹ A. Manzella, voce *Opposizione parlamentare*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXI, Roma, Treccani, 1990.

⁹² Sulla attività interpretativa dei Presidenti di Commissione, recentemente, C. Fasone, *Presidente di Assemblea e Presidenti delle Commissioni permanenti*, in *I Presidenti di Assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco - N. Lupo - G. Rivosecchi, op. cit., pp. 178-182. R. Ibrido, *L'interpretazione del Regolamento parlamentare*, Roma, s. e., 2013. F. Lanchester (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, in *Quaderni di Nomos: le attualità nel diritto*, n. 8, Milano, Giuffrè, 2013.

⁹³ C. Rossano, *La consuetudine nel diritto parlamentare*, op. cit.. V. Di Ciolo - L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, op. cit.

⁹⁴ Per una consuetudine costituzionale, inaugurata il 2 marzo del 1877, il Presidente della Camera in Assemblea non vota, al fine di palesarsi come arbitro e garante imparziale della dialettica tra maggioranza e opposizione (N. Lupo, voce *Presidente di Assemblea*, in *Dig. disc. pubbl.*, op. cit.). Più in generale sulla imparzialità dei Presidenti delle Assemblee elettive E. Gianfrancesco, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, LUISS university press, 2007. S. Ceccanti, *I Presidenti di Assemblea e la “mistica” dell'imparzialità*, AA.VV., *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, *Il Filangieri, Quaderno 2012-2013*, Napoli, Jovene, 2013.

⁹⁵ F. Stacchini, *Il Presidente di Commissione permanente*, op. cit.. In tema anche L. Elia, voce *Commissioni parlamentari*, in *Enc. dir.*, op. cit., p. 897: *“Notevolissimo è il rilievo della carica presidenziale: infatti il presidente di commissione, oltre ad avere una grandissima*

Tali peculiari elementi, che connotano in modo originale l'ufficio di presidente, si riflettono inevitabilmente sulla di lui posizione di primazia, accentuando l'intensità di esercizio nonché l'influenza dei compiti presidenziali sulla formazione della volontà del collegio. In altri termini, dal concreto svolgimento della *figura juris* della primazia possono discendere occasionali episodi di preminenza sostanziale, tuttavia, inidonei, in virtù dell'applicazione della teoria della prevalenza o dell'assorbimento⁹⁷, a compromettere i caratteri generali di tale figura organizzativa e, segnatamente, la posizione di *primus inter pares* del presidente e la reciproca pariordinazione di tutti i componenti.

5.3.1. Le funzioni tipiche della posizione di primazia del presidente: profili fisiologici e risvolti patologici

Le funzioni che connotano in senso tipico la posizione di primazia presidenziale in seno alle Commissioni permanenti si identificano, generalmente, nella convocazione delle adunanze, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori, polizia delle sedute⁹⁸; di esse occorre fornire, conseguentemente, breve rassegna.

Con riferimento alla funzione di convocazione delle sedute⁹⁹, all'inizio di ogni legislatura le Commissioni sono convocate, per la prima riunione, dai Presidenti di ciascun Ramo del Parlamento allo scopo di favorirne la costituzione mediante l'elezione dell'ufficio di presidenza¹⁰⁰. Successivamente spetta al presidente eletto provvedere alle convocazioni del collegio. L'atto di convocazione è compiuto dal presidente o di sua iniziativa o su istanza di quota parte dei componenti della Commissione, del Governo, del Presidente di Assemblea¹⁰¹. Il potere di convocazione si configura, pertanto, come un potere tipico

discrezionalità nel predisporre l'ordine dei lavori, nomina i relatori, prende parte alle discussioni entrando nel merito e molto spesso partecipando al voto; ciò che, come è di pubblico dominio, non accade in Assemblea ove, se mai, il presidente desideroso di discutere abbandonerebbe il seggio presidenziale".

⁹⁶ R. Dickmann, *Il Parlamento italiano*, op. cit., il quale puntualizza come, viceversa, risultino più attenuati ruolo e poteri dei Presidenti delle Commissioni di inchiesta i quali, lungi dall'essere eletti dalla maggioranza dei componenti, sono nominati *ab externo* dal Presidente della Camera o del Senato.

⁹⁷ Si rinvia in proposito ai contributi di A. Asquini, *Il contratto di trasporto terrestre di persone*, op. cit.. G. Sicchiero, *I contratti misti*, op. cit.. R. Dipace, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, op. cit..

⁹⁸ L. Elia, voce *Commissioni parlamentari*, in *Enc. dir.*, op. cit.. G. F. Ciaurro, *Gli organi della Camera*, in *Il regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, op. cit., pp. 259-264. G. Garlato, *Le Commissioni permanenti del Parlamento italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, op. cit., p. 432. F. Stacchini, *Il Presidente di Commissione permanente*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, op. cit., pp. 288-298. A. P. Tanda, voce *Presidenti delle Commissioni parlamentari*, in *Dizionario parlamentare*, II ed., op. cit.. C. Chimenti, *Principi e regole delle assemblee politiche*, op. cit.. N. Lupo, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, op. cit..

⁹⁹ S. Tosi, *Diritto Parlamentare*, op. cit., p. 191: La convocazione è "*l'atto presidenziale necessario per indire la valida riunione in seduta di un organo collegiale. L'atto presidenziale (del Presidente di Assemblea per il collegio maggiore, ma normalmente dei presidenti di commissione per i collegi minori) è elemento indefettibile per la legalità della seduta nonché delle deliberazioni in essa adottate*".

¹⁰⁰ Per esempio alla Camera dei Deputati è, normalmente, eletto presidente di Commissione permanente colui che ottiene la maggioranza assoluta dei voti e, ove tale *quorum* non si raggiunga, il vincitore del successivo ballottaggio tra i due candidati più votati (art. 20 co. II del Regolamento). In tema, da ultimi, V. Di Ciolo - L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, op. cit..

¹⁰¹ Giova ricordare come in tali fattispecie l'atto di convocazione presidenziale assuma i caratteri di un atto vincolato, a seguito dell'esercizio di un potere di iniziativa altrui. A riguardo G. F. Ciaurro, voce *Ordine del giorno*, in *Enc. dir.*, op. cit..

dell'ufficio presidenziale ma sul cui concreto esercizio possono incidere anche altre figure od organi.

In relazione alla determinazione dell'ordine del giorno¹⁰², poi, esso viene fissato dal presidente di Commissione in base al programma e al calendario formulati dall'ufficio di presidenza; una funzione, pertanto, condivisa quanto a titolarità ed esercizio con un organo interno alla Commissione. È evidente, tuttavia, come nei casi in cui la convocazione avvenga non già su impulso del presidente, bensì su istanza di altri soggetti, componenti o terzi, saranno i richiedenti a formulare l'ordine del giorno nel rispetto delle linee guida tracciate dall'ufficio di presidenza.

Quanto alla potestà direttiva delle adunanze, va subito rilevato come la preminenza formale del presidente, immanente alla di lui posizione di primazia, sia rafforzata dall'ampia discrezionalità che i Regolamenti parlamentari¹⁰³ gli attribuiscono, al precipuo fine di moderare la contrapposizione tra maggioranza e opposizione in seno alla Commissione. Il presidente, infatti, dichiara aperta la seduta, verifica il numero legale¹⁰⁴, coordina la discussione, dà la parola, pone le questioni, risolve ogni aspetto relativo alla interpretazione dei Regolamenti, stabilisce l'ordine delle votazioni, chiarisce il significato del voto annunciandone l'esito¹⁰⁵ *etc...* Oltre agli ampi poteri di interpretazione regolamentare, si segnalano gli incisivi poteri direttivi attivabili dal presidente durante la votazione degli emendamenti¹⁰⁶. Il presidente risulta, così, titolare di significativi poteri ordinatori soprattutto nelle fasi della discussione e della votazione; ciononostante il voto del presidente ha lo stesso valore del voto degli altri componenti, e, a parità di suffragi, la proposta

¹⁰² G. F. Ciaurro, voce *Ordine del giorno*, in *Enc. dir.*, op. cit., pp. 1019 e ss.: “La predisposizione di un’agenda degli argomenti da trattare, nell’ordine in cui dovranno essere trattati, costituisce un presupposto indispensabile per il corretto svolgimento delle riunioni di qualsivoglia organo collegiale”. In argomento anche J. Bentham, *La tattica parlamentare*, in *Biblioteca di Scienze Politiche*, diretta da Attilio Brunialti, vol. IV, Parte II, Torino, Utet, 1888, ristampa, Roma, Editore Colombo, 1996.

¹⁰³ Più in generale sulla natura ed i caratteri dei Regolamenti parlamentari S. Romano, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, vol. IV, fasc. 1, 1905. T. Martines, *La natura giuridica dei Regolamenti parlamentari*, Pavia, Tip. del Libro, 1953. M. Bon Valsassina, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1955. A. Tesauro, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959. G. Boccaccini, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1980. G.. Floridaia, *Il Regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986. M. Manetti, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 638 e ss.. M. Raveraira, *Regolamenti parlamentari e Costituzione*, Perugia, s. e. 1991. M. Cerase, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2005.

¹⁰⁴ Alla Camera la verifica del numero legale è effettuata dal presidente di Commissione su richiesta di quattro Deputati, qualora la Commissione stia per procedere ad una votazione per alzata di mano (art. 46 co. IV). Ove sia acclarata la mancanza del numero legale, il presidente di Commissione può rinviare la seduta di un’ora oppure toglierla (art. 47 co. II).

¹⁰⁵ Si rinvia alla lettera del Presidente della Camera del 31 maggio 1995, in cui si afferma che, in funzione dell’obbligo di riferire all’Assemblea, “il Presidente della Commissione (...) assume, con poteri largamente discrezionali, le decisioni concernenti l’ordine della discussione, sia per quanto riguarda l’esame preliminare, sia per quanto riguarda la fase dell’esame degli articoli e delle votazioni”. In tale contesto, il presidente di Commissione, al fine di assicurare una tempestiva conclusione dell’esame, dispone, in sede referente, di poteri direttivi assai incisivi; tali poteri, non formalmente determinati, concernono anche la fase delle votazioni, in virtù della disposizione di cui all’art. 79, co. X, la quale stabilisce che le deliberazioni per la formulazione del testo degli articoli si ispirano ad un principio di economia procedurale.

¹⁰⁶ In tal senso l’art. 85, co. VIII del Regolamento della Camera consente al presidente di Commissione di modificarne l’ordine di votazione, ove lo reputi opportuno ai fini dell’economia o della chiarezza delle votazioni. Il presidente può, conseguentemente, porre in votazione solo una parte delle proposte emendative presentate (votazione riassuntiva), oppure i principi individuabili nel complesso delle proposte emendative presentate, senza porre in votazione le singole proposte da cui tali principi sono stati desunti (votazione per principi).

(emendativa, di parere, di relazione, di conferire mandato ai relatori a riferire in Assemblea) o l'atto (risoluzione, documento conclusivo, ordine del giorno) si intende respinto.

Per quanto concerne, da ultimo, la potestà di polizia delle sedute, tale prerogativa, anche se non espressamente prevista dai Regolamenti, deve essere in ogni caso intestata al presidente di Commissione¹⁰⁷, trattandosi di funzione ascrivibile al contenuto tipico della posizione di primazia ricoperta. Nel suo concreto svolgimento il presidente espelle dalla riunione chiunque con parole o comportamenti sconvenienti arrechi serio disturbo o impedimento alla corretta prosecuzione della seduta, sia esso un componente (Deputato o Senatore) oppure un terzo che a vario titolo vi assista (dipendenti della struttura amministrativa, collaboratori *etc.*). Un potere che tuttavia, nella prassi è raramente esercitato dai presidenti di Commissione¹⁰⁸. Ad ogni modo, nel silenzio della normativa vigente, trovano applicazione in via analogica le disposizioni previste dai Regolamenti parlamentari con riferimento alla potestà di polizia delle sedute del Presidente di Assemblea¹⁰⁹.

Nell'esercizio delle funzioni tipiche della primazia, la posizione di preminenza formale del presidente sugli altri componenti, come detto, può accentuarsi in senso sostanziale, sì da incidere occasionalmente sull'autonomia decisionale degli altri componenti¹¹⁰.

Ciò accade, per esempio, nelle ipotesi di patologia delle funzioni presidenziali. Tra queste, peculiare rilevanza assume la fattispecie di omissione dell'atto di convocazione da parte del presidente, a fronte della richiesta vincolante del prescritto numero di componenti. A riguardo il Regolamento della Camera dei Deputati prevede un potere surrogatorio del Presidente di Assemblea in sostituzione del presidente di Commissione¹¹¹, al precipuo fine di disinnescarne condotte negligenti od ostruzionistiche. In questo modo si configura un intervento sostitutivo azionabile d'ufficio dal Presidente della Camera, il quale sarà chiamato, in qualità di organo di vertice dell'istituzione parlamentare, a convocare la Commissione, formulandone il relativo ordine del giorno. Trattasi, in definitiva, di un rimedio surrogatorio interno che mira, da un lato, a ripristinare il funzionamento del collegio e, dall'altro, a

¹⁰⁷ L'assenza di una puntuale disposizione che riconosca *expressis verbis* una potestà di polizia delle sedute al presidente si giustifica, in primo luogo, in ragione della minor conflittualità che caratterizza le attività in Commissione rispetto alle attività dell'Aula. A ben vedere in questi organi minori non sono, di regola, previste forme di partecipazione del pubblico né modalità di ripresa audio/video dei dibattiti. Queste peculiarità assicurano lo svolgimento di discussioni meno concitate rispetto a quanto accade in Assemblea, di talché l'esercizio di una potestà di polizia da parte del presidente risulta in concreto di rarissima applicazione. In secondo luogo è probabile che, nell'attribuire espressamente la potestà di polizia delle sedute al solo presidente di Assemblea, i Regolamenti parlamentari abbiano voluto riconoscere implicitamente siffatta prerogativa anche a tutti i presidenti degli organi collegiali minori.

¹⁰⁸ L'unico precedente di espulsione di un parlamentare per il resto dell'adunanza risale alla seduta della Commissione giustizia della Camera dei Deputati del 28 aprile 1978.

¹⁰⁹ Sui poteri di polizia delle sedute si rinvia a V. Di Ciolo, *Sul potere di polizia e sul potere disciplinare degli organi parlamentari*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977.

¹¹⁰ È convincimento diffuso che, in ragione dell'antagonismo tra interessi politici che caratterizza i lavori in Commissione, le funzioni del presidente siano connotate da ampia discrezionalità idonea a generare, talvolta, episodi di preminenza sostanziale sugli altri componenti; episodi che, tuttavia, non pregiudicano il ruolo di *primus inter pares* del presidente in seno al collegio.

¹¹¹ Tale potere rinviene il proprio fondamento normativo nell'art. 25 co. VI del Regolamento ai sensi del quale il Presidente della Camera, quando lo ritenga necessario, può convocare una o più Commissioni, predisponendone il relativo ordine del giorno.

tutelare l'autonomia della Commissione dalla ingerenza di poteri esterni alla Istituzione parlamentare.

6. Conclusioni

La figura organizzatoria della primazia, elaborata inizialmente nell'ambito del diritto amministrativo, rappresenta una figura trasversalmente applicabile ad ogni organo collegiale ivi inclusi gli organi politico-assembleari. Collegialità, ufficio presidenziale e primazia sono elementi inscindibilmente connessi, immanenti gli uni agli altri ed irrinunciabili nell'ottica del soddisfacimento della finalità deliberativa.

Quale *figura juris* di peculiare equiordinazione, la primazia attribuisce a ciascun presidente una posizione di preminenza formale sugli altri componenti, riconducibile ad esigenze di impulso e coordinamento dei lavori. In altri termini il presidente viene a svolgere un ruolo di mero *primus inter pares*, collocandosi su di un piano di pariordinazione, sia pure originale, rispetto agli altri membri del consesso. Anche negli organi politico-assembleari, del resto, sono rintracciabili i tratti distintivi del modello generale della primazia e, segnatamente, le funzioni amministrative (discrezionali) che di essa costituiscono svolgimento: convocazione delle adunanze, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori, polizia delle sedute; funzioni che, come detto, sono caratterizzate dalla natura meramente formale-procedurale e dalla strumentalità rispetto al regolare svolgimento dell'*iter* collegiale.

Le peculiari caratteristiche degli organi politico-assembleari, tuttavia, hanno sovente portato ad emersione spinte centrifughe potenzialmente disgregatrici della posizione di *primus inter pares* del presidente. Infatti, la presenza di particolari elementi e vicende afferenti l'ufficio presidenziale ed il rispettivo titolare (contestuale posizione di organo monocratico, peculiari modalità di scelta, assenza di un potere di revoca da parte dei componenti, titolarità di speciali poteri di sovraordinazione, fenomeni patologici) è idonea ad accentuare l'intensità di esercizio di una o più funzioni presidenziali, rafforzando in senso sostanziale la posizione di primazia, normalmente solo formale, del presidente sugli altri componenti. Ciononostante la figura organizzatoria della primazia è in grado di sopportare tali scosse telluriche sia per i suoi caratteri di elasticità e trasversalità sia in ragione della applicazione della teoria della prevalenza o dell'assorbimento. In base a tale teoria non esistendo in ambito giuridico posizioni, situazioni o figure giuridiche assolute la primazia può tollerare al proprio interno occasionali (e recessivi) poteri ed episodi di preminenza sostanziale del presidente, sterilizzandoli nelle ormai note funzioni di impulso e coordinamento che ne qualificano in senso dominante il contenuto tipico. Coerentemente può ribadirsi la validità scientifica della figura organizzatoria della primazia e dei suoi tratti fondamentali, segnatamente rintracciabili nella posizione di preminenza formale del presidente e nella reciproca pariordinazione di tutti i componenti.