



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

L. Ferrara, F. Rota, V. Sarcone

FASCICOLO N. 5-6/2015

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Enrico Carloni, Francesco Castiello, Salvatore Cimini, Caterina Cittadino, Gianfranco D'Alessio, Ruggiero Di Pace, Francesca Gagliarducci, Gianluca Gardini, Stefano Gattamelata, Maurizio Greco, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Francesco Saverio Marini, Gerardo Mastrandrea, Pierluigi Matera, Francesco Merloni, Riccardo Nobile, Luca Palamara, Giuseppe Palma, Germana Panzironi, Simonetta Pasqua, Filippo Patroni Griffi, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Helene Puliati, Umberto Realfonzo, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Federico Titomanlio, Alessandro Tomassetti, Antonio Uricchio, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Carlo Rizzo, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

La posizione di *primus inter pares* del presidente negli organi collegiali rappresentativi di interessi economici e professionali

di Gabriele Pepe*

Sommario

1.Introduzione; 2. La posizione di *primus inter pares* o di primazia del presidente nelle relazioni di equiordinazione con gli altri componenti; 3. Funzioni distintive ed elementi caratterizzanti della posizione di *primus inter pares*; 3.1. Convocazione delle riunioni; 3.1.1. Omessa convocazione dell'adunanza a fronte della richiesta del prescritto numero di componenti; 3.2. Formulazione dell'ordine del giorno; 3.3. Direzione dei lavori; 3.4. Polizia delle sedute; 4. Gli organi collegiali rappresentativi di interessi economici e professionali. Premessa; 4.1. Il Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inps. Le funzioni del presidente; 4.1.1. La prevalenza del voto del presidente a parità di suffragi; 4.2. L'Assemblea del C.N.E.L.. Le attribuzioni del presidente quale *primus inter pares*; 4.2.1. La *vexata quaestio* circa l'ammissibilità di una potestà di polizia delle sedute nel silenzio del diritto positivo; 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Il presente articolo mira ad esaminare in una prospettiva non già politologica ma rigorosamente giuridico-dogmatica il ruolo, la posizione ed i poteri del presidente nell'ambito degli organi collegiali rappresentativi di interessi economici e professionali¹. L'indagine, muove dalla teorizzazione gianniniana della primazia quale figura organizzatoria che inquadra il presidente in una posizione di *primus inter pares* nell'alveo delle relazioni *infra*-collegiali con gli altri componenti.

Occorre sin d'ora esporre il *fil rouge* della trattazione secondo cui tale *iuris figura*, elaborata in origine nell'ambito del diritto amministrativo, sarebbe applicabile in via estensiva ad ogni famiglia di organi collegiali, ivi inclusi gli organi rappresentativi di interessi economici e professionali². Tale prospettiva postula l'idea che il presidente, quale figura necessaria per il corretto andamento dei lavori, rivesta sempre e comunque in ciascun organo collegiale una posizione di primazia formale o di *primus inter pares*³ con compiti di impulso e coordinamento delle adunanze; una posizione giuridica che colloca il presidente in una relazione di equior-

dinazione, sia pure originale con gli altri componenti dell'organo.

Il presente articolo si articola idealmente in due parti: una prima nella quale sono descritte le funzioni ed i caratteri tipici della posizione di primazia o *primus inter pares* del presidente; una seconda nella quale sono vagliate le ricadute applicative di tale posizione giuridica nell'alveo degli organi collegiali rappresentativi di interessi economici e professionali. In particolare si intende restringere il campo di indagine alla figura del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inps ed all'Assemblea del C.N.E.L..

Nel corso della trattazione, in una prospettiva teorico-applicativa, si intende evidenziare problematicamente come taluni elementi o vicende afferenti l'ufficio di presidente ed il rispettivo titolare (contestuale posizione di organo monocratico, modalità di individuazione del presidente, attribuzione di poteri di sovraordinazione, assenza di un potere di revoca da parte dei componenti, patologico esercizio delle funzioni presidenziali) risultino potenzialmente in grado di alterare la posizione di primazia formale o di *primus inter pares* del presidente attraverso un'accentuazione in senso sostanziale delle funzioni da costui esercitate nei confronti degli altri componenti. Ciononostante, attraverso una argomentazione varie, si confuteranno tali obiezioni riaffermando la validità dei caratteri tipici della posizione di primazia ossia di *primus inter pares* del presidente in ciascun organo collegiale.

2. La posizione di *primus inter pares* o di primazia del presidente nelle relazioni di equiordinazione con gli altri componenti

In ambito pubblicistico va tributato a Massimo Severo Giannini il merito di avere rigorosamente delineato la nozione di primazia nel panora-

* Il lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della *double blind peer review*.

¹ La locuzione presidente discende dal latino "*praesedens*", colui che siede avanti; ad essa si ispira, altresì, l'ordinamento tedesco con l'espressione "*Vorsitzender*" da "*vorsitzen*", trovarsi avanti.

² Si rinvia in proposito allo studio di PEPE G., *La primazia negli organi collegiali pubblici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, *passim*.

³ 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. Si pensi, a titolo esemplificativo, all'esperienza canonistica del Primato di Pietro, inteso quale peculiare rapporto di supremazia speciale sugli Apostoli, schema poi transitato nel rapporto tra il Papa ed il collegio dei Vescovi.

ma della collegialità amministrativa⁴, assimilando le nozioni, un tempo distinte di primazia e di *primus inter pares*.

Nelle Lezioni di diritto amministrativo del 1950 Giannini inquadra, in primo luogo, la primazia nell'alveo delle figure giuridiche di equiordinazione⁵. Secondo l'Autore "delle figure di equiordinazione le uniche che abbiano una propria denominazione sono la primazia e il concerto. Tutte le altre sono atipiche e nemmeno individuate"⁶. Con precipuo riferimento alle relazioni tra presidente e componenti, Giannini afferma come la primazia, costituendo la più antica tra le figure di equiordinazione trovi applicazione "in tutti i rapporti tra capi di enti e giunte, comitati esecutivi, consigli di amministrazione, ecc."⁷. In questi acuti

spunti di riflessione si individuano le basi dogmatiche per una ricostruzione della primazia in termini di figura (e posizione) organizzativa potenzialmente applicabile ad ogni organo collegiale; una *iuris figura* che attribuisce al presidente un ruolo di impulso e coordinamento dei lavori del consesso su un piano di equiordinazione, sia pure peculiare, rispetto agli altri componenti. In presenza di più figure equiordinate sembra, infatti, indispensabile individuarne una con poteri idonei ad assicurare il corretto svolgimento dell'*iter* collegiale, risolvendo momenti di *impasse* o di conflitto⁸.

Le intuizioni di Massimo Severo Giannini in ordine alla posizione di primazia del presidente in seno agli organi collegiali vengono in parte sviluppate dalla dottrina successiva (L. Galateria, U. Gargiulo, S. Valentini) che dedica i propri studi al fenomeno collegiale e, segnatamente, alla collegialità amministrativa. Tali autori analizzano, in special modo, i poteri tipici della posizione di primazia che il presidente svolge nell'ambito di una relazione di originale equiordinazione con gli altri componenti.

Luigi Galateria muove dall'assunto che ogni organo collegiale debba avere un coordinatore dei lavori che sia, altresì, dotato della potestà di risolvere situazioni di stallo o accesa conflittualità. A tal fine, è buona regola che siano previste norme che disciplinino modalità di scelta e di sostituzione del presidente in caso di sua assenza o impedimento. L'Autore aderisce, inoltre, alla tesi circa la pariordinazione di tutti i componenti affermando di conseguenza: "Tra i membri del collegio in quanto tali e il Presidente non corre alcun rapporto di gerarchia. Egli, come è noto, è un *primus inter pares*, si trova cioè in una posizio-

⁴ GIANNINI M.S., *Recensione a L. Galateria, Gli organi collegiali amministrativi*, voll. I e II, Milano, 1956-59, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1961, p. 206. Inoltre GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, I ed., Milano, 1981, II ed. agg. a cura di A. Mirabelli Centurione, Milano, 2000, p. 55.

⁵ GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, vol. I, III ed., Giuffrè, Milano, 1993.

⁶ GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1950, pp. 202-203. *Id.*, *Istituzioni di diritto amministrativo*, I ed., Milano, 1981, II ed. agg. a cura di A. Mirabelli Centurione, *op. cit.*, p. 67. La locuzione primazia è successivamente utilizzata da GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, voll. I e II, Giuffrè, Milano, 1959. PREDIERI A., *Il Consiglio supremo di difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 231-265, p. 234. BACHELET V., voce *Comitati Interministeriali*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano, 1960. GARGIULO U., *I collegi amministrativi*, Jovene, Napoli, 1962. VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Milano, 1968, ristampa, Milano, 1980. CORREALE G., *Premessa allo studio della deliberazione amministrativa*, Cedam, Padova, 1969, p. 49 (nota n. 25). VERBARI G.B., voce *Organi collegiali*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981. ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, Giuffrè, Milano, 1985. VILLATA R., voce *Collegi amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VI, Roma, 1988. CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, VI ed., Giuffrè, Milano, 2000. FRANCHINI C., *L'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, Tomo I, II ed., Giuffrè, Milano, 2003.

⁷ GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, *op. cit.*, pp. 202-203.

⁸ GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, III ed., *op. cit.*, che rinvia in tema di primazia alle incidentali considerazioni di LAVAGNA C., *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra Capo del Governo e Ministri*, Roma, 1942, pp. 14-15.

ne di primazia⁹. Da tale posizione giuridica discende il riconoscimento di una pluralità di poteri teleologicamente orientati al corretto svolgimento delle adunanze¹⁰; fra questi particolarmente significativo è il potere di direzione delle sedute che consente al presidente di dare e togliere la parola, moderare la discussione, porre le questioni, stabilire l'ordine delle votazioni e così via; ad esso vanno, poi, ad aggiungersi i poteri disciplinare e di polizia delle adunanze. Più in generale, l'attribuzione ed i limiti dei poteri presidenziali rappresentano *"un problema particolarmente delicato perché ove essi risultassero troppo lati si finirebbe col menomare la volontà dei componenti e ove fossero troppo ristretti potrebbero pregiudicare il regolare funzionamento del collegio"*¹¹. Altro Autore, Ugo Gargiulo, ribadisce come il presidente costituisca una figura essenziale e necessaria per il celere e proficuo svolgimento delle adunanze¹². In questa prospettiva, dunque, il presidente ricopre una distinta posizione di primazia o di *primus inter pares* rispetto agli altri componenti. Tale posizione giuridica si manifesta attraverso l'esercizio di poteri di impulso e coordinamento dei lavori¹³ che,

per la loro natura formale-strumentale, sono inidonei ad alterare il principio di equiordinazione che ispira le relazioni *infra*-collegiali.

Di particolare rilievo è, poi, lo studio di Stelio Valentini che descrive in modo dogmatico i poteri del presidente nonché la sua posizione di primazia nell'ambito del consesso presieduto¹⁴. L'Autore muove preliminarmente dall'assunto che membro di un organo collegiale sia, solitamente, una persona fisica preposta all'ufficio di componente in virtù di un atto di investitura. Inoltre *"affermazione spesso ripetuta è quella della posizione paritaria dei componenti del collegio e della irrilevanza in esso di vincoli gerarchici"*¹⁵. Valentini è il primo studioso ad offrire un'analisi giuridica delle relazioni di equiordinazione che vengono ad instaurarsi tra i membri di un consesso pubblico. In primo luogo egli precisa che la relazione di organizzazione *"non corre tra individui, (...) ma tra uffici di cui gli individui sono titolari"*¹⁶. Inoltre *"la qualità di membro dell'istitu-*

te, le altre sono proprie di ciascun componente, ed entrambe, pur restando distinte, possono ben appartenere ad una stessa persona". Pertanto *"il presidente (...) svolge una attività che è diversa per contenuto, per valore, per effetti dall'attività degli altri componenti, e questa diversità pone in rilievo la sua posizione, differenziandola"*. In questo modo egli *"esercita delle facoltà che condizionano o limitano l'azione dei componenti o dell'assemblea, pur non incidendo sostanzialmente sull'azione stessa né modificandone il contenuto"*.

¹⁴ VALENTINI S., *Figure, rapporti, modelli organizzatori. Lineamenti di teoria dell'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, vol. IV, diretto da G. Santaniello, Cedam, Padova, 1996, p. 103: *"Una particolare forma di coordinamento tra figure equiordinate deve essere ritenuta altresì la primazia, che consiste nell'attribuire ad una delle figure equiordinate delle potestà di coordinamento degli interessi o, più spesso, solo di conduzione procedimentale, ad evitare che l'equiordinazione si traduca in impossibilità di funzionamento degli uffici od in paralisi dei relativi procedimenti"*. ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, op. cit..

¹⁵ VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit.. In giurisprudenza, a titolo esemplificativo, Corte Cost., 16 aprile 1973, n. 51, in www.cortecostituzionale.it.

¹⁶ VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit., p. 129. Si veda, in proposito, anche lo studio

⁹ GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, op. cit., p. 179.

¹⁰ GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, op. cit.. VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, Roma, 1920. ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, op. cit..

¹¹ GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, op. cit., pp. 181-184: *"Le norme perciò che disciplinano tali poteri cercano di attribuirli in misura equa e razionale tale da contemperare le due opposte esigenze di rispettare al massimo da un lato la volontà dei componenti e dall'altro di attribuire quei poteri necessari per poter dirigere, moderare e guidare i lavori dell'organo collegiale"*. In tema anche VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit..

¹² GARGIULO U., *I collegi amministrativi*, op. cit., p. 147.

¹³ GARGIULO U., *I collegi amministrativi*, op. cit., p. 152: *"Tali attribuzioni, rilevanti per definire la posizione giuridica del presidente in seno al collegio, sono distinte e diverse dalle attribuzioni che egli, come componente, è legittimato a compiere, alla pari degli altri componenti: le une sono proprie del presiden-*

zione collegiale è (...) astrattamente determinata nell'atto istitutivo, concepita quindi con caratteristiche uniformi, ed è concretamente attribuita dall'atto di investitura"; ne discende, coerentemente, come la posizione giuridica dei componenti sia normalmente paritaria perché uguale è il titolo di investitura. Valentini fa notare, poi, come con la "pretesa posizione paritaria dei membri (...) sembra contrastare la figura del presidente. La dottrina, conscia della difficoltà, ha sempre obiettato che il presidente è solo un *primus inter pares* e pertanto non è affatto sovraordinato rispetto ai membri del collegio, ma si trova tutt'al più in una posizione di primazia"¹⁷ o di *primus inter pares*. Tale posizione giuridica sarebbe, comunque, accessoria alla posizione base di componente che il presidente ricopre cumulando la titolarità dei due uffici¹⁸. L'Autore si domanda, in particolare, se l'esercizio di alcuni incisivi poteri sia in grado di collocare il presidente in una posizione non già di mera preminenza formale, ma di vera e propria sovraordinazione rispetto agli altri componenti. Del resto, "se si riflette su quanto accade all'interno dell'organizzazione collegiale, ci si accorge che in essa certamente sono concepibili rapporti di sovraordinazione; anzi forse la primazia non è altro che sovraordinazione in un apparato organizzativo particolare"¹⁹. Dal pensiero di Valentini è possibile

evincere come l'esercizio di alcuni poteri del presidente possa esprimere forme più o meno accentuate di sovraordinazione, idonee a tradursi in episodi di preminenza sostanziale sugli altri componenti. Ciò potrebbe far dubitare della posizione paritaria di tutti i membri, "trattandosi di poteri che finiscono per riguardare non solo l'organizzazione strutturale del collegio e gli aspetti strumentali della sua attività, ma lo stesso contenuto delle deliberazioni adottabili"²⁰.

3. Funzioni distintive ed elementi caratterizzanti della posizione di *primus inter pares*

Il contenuto della posizione di primazia o di *primus inter pares* si caratterizza per l'attribuzione al presidente di alcune funzioni amministrative discrezionali generalmente rintracciabili nella convocazione delle adunanze, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori, polizia delle sedute; funzioni esercitate talora in modo esclusivo talaltra in modo concorrente con il collegio ed i suoi componenti²¹ al fine di assicurare il corretto andamento dei lavori.

Le funzioni esercitate dal presidente quale *primus inter pares* sono contrassegnate dalla strumentalità rispetto al corretto andamento dei lavori e dalla natura formale-procedurale che le rende, normalmente, inidonee ad incidere sull'autonomia decisionale 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 soddisfaci-

di BACHELET V., *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Giuffrè, Milano, 1962, secondo il quale all'interno dell'ordinamento militare sarebbero ammissibili rapporti gerarchici non solo tra organi ed uffici, bensì anche tra persone fisiche.

¹⁷ VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit., p. 133 che richiama talune considerazioni già espresse da GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, op. cit..

¹⁸ VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit., il quale rinvia in proposito a ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, VIII ed., Cedam, Padova, 1943. In tema già ORLANDO V.E., *L'ufficio di Presidente nei collegi amministrativi: a proposito di un recente caso di giurisprudenza parlamentare*, in *Arch. dir. pubbl.*, n. 3, 1893, pp. 202-210.

¹⁹ VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit., p. 134. Una tesi già espressa nella prima metà

del XX sec. da LAVAGNA C., *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra Capo del Governo e Ministri*, op. cit..

²⁰ VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit..

²¹ In argomento GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, op. cit., 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".

mento 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*. 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, consente una differenziazione delle funzioni presidenziali per assicurare il corretto svolgimento dei lavori. 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.

Occorre a questo punto interrogarsi sulla natura, discrezionale o vincolata, delle funzioni presidenziali, poiché dalla risposta fornita al quesito discende l'individuazione di differenti rimedi in caso di patologia. Preme innanzitutto evidenziare come nell'ambito di tutti gli organi collegiali (ivi inclusi quelli rappresentativi di interessi economici e professionali) le funzioni che connotano in senso tipico il contenuto della primazia abbiano normalmente carattere discrezionale; e ciò a prescindere dalla natura giuridica dell'organo in rilievo. L'esercizio di tali funzioni è, conseguentemente, caratterizzato da margini più o meno ampi di scelta, necessari per assicurare il buon andamento delle adunanze. 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, comun-

que, 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 presidente²². Ad ogni modo l'*ubi consistam* della discrezionalità si identifica, pur sempre, in un ambito di scelta e di ponderazione²³, generalmente non sindacabile dal collegio, dai suoi componenti né da altri organi, in assenza di espresse disposizioni di diritto positivo²⁴. 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 componenti²⁵ discenda in capo al presi-

²² In proposito VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit.. Più in generale sui limiti della funzione amministrativa PIRAINO S., *La funzione amministrativa fra discrezionalità e arbitrio*, Giuffrè, Milano, 1990.

²³ GARGIULO U., *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)".

²⁴ GALATERIA L., *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.

²⁵ ORLANDO V.E., voce *Consiglio comunale*, in *Dig. it.*, Torino, 1895-1898. VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit.. LA TORRE M., *Il Comune in regime democratico: studi e questioni in materia d'amministrazione locale*, Firenze, 1953. GALATERIA L., *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 fru-

dente 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 amministrativo²⁶.

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 palpante attualità sia in ambito teorico sia in sede applicativa, data la frequente assenza di espliciti rimedi in diritto positivo. 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.

3.1. Convocazione delle riunioni

È convincimento diffuso che la convocazione, quale atto idoneo ad attivare l'*iter* collegiale, debba contenere l'invito a partecipare alle sedute per la discussione e votazione degli argomenti all'ordine del giorno²⁷. Del resto, tale atto di impulso consente l'introduzione degli interessi da ponderare e graduare ai fini della scelta deliberativa.

In ciascun organo collegiale la convocazione delle adunanze rappresenta una delle funzioni²⁸, a contenuto discrezionale, attraverso cui si manifesta la posizione di primazia o di *primus inter pares* del presidente. Tale funzione, per la sua natura formale e per la strumentalità rispetto al buon andamento dei lavori, non è idonea ad incidere in modo sostanziale sulla formazione della volontà collegiale né sull'autonomia decisionale degli altri componenti²⁹.

strato 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". GARGIULO U., *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".

²⁶ GALATERIA L., *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".

²⁷ GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. I, op. cit., p. 1. MIELE G., voce *Adunanza*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. I, Utet, Torino, 1957. GARGIULO U., *I collegi amministrativi*, op. cit., pp. 155 e ss.. VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit., p. 245. VERBARI G.B., voce *Organi collegiali*, in *Enc. dir.*, op. cit.. ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, op. cit.. VILLATA R., voce *Collegi amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, op. cit..

²⁸ GARGIULO U., *I collegi amministrativi*, op. cit., p. 155: Secondo l'Autore il principio della convocazione è un principio consustanziale al fenomeno stesso della collegialità; le regole particolari che disciplinano la convocazione "sono così insite e immanenti nella attività deliberante compiuta da una pluralità di persone (collegio)" e "possono definirsi regole naturali della convocazione. Esistono infatti a prescindere da qualsivoglia riconoscimento legislativo, il quale, se ricorre, è rivolto soltanto a delimitarle e a disciplinarle in relazione alle varie categorie dei collegi o in rapporto a un particolare collegio".

²⁹ A ben vedere, poi, tra le varie funzioni che connotano in senso tipico la figura organizzatoria della primazia la convocazione sembra essere tra le meno incisive, sia perché antecedente alla riunione del collegio sia perché spesso riconosciuta, in via concorrente, anche a soggetti diversi

Normalmente la convocazione è atto del presidente anche se *"talora essa è operata dalla legge"* mentre altre volte *"spetta a terzi, o iure proprio o per surrogazione"*; sono, d'altronde, queste ultime *"le possibili varietà della c.d. eteroconvocazione"*³⁰. La funzione di convocazione può, dunque, essere riconosciuta al presidente ora in modo esclusivo ora in concorso con altre figure soggettive³¹. Mentre le forme di eteroconvocazione sono oggetto di previsione tassativa³² in base al principio di autonomia degli organi collegiali, assumono viceversa carattere generale *"le forme di intraconvocazione, nelle quali il potere di convocazione compete a membri facenti parte dell'organo"*³³ e, segnatamente, al presidente che viene a trovarsi in una posizione di primazia formale rispetto agli altri componenti. Una spe-

ciale tipologia di intraconvocazione è, poi, la c.d. autoconvocazione³⁴ che si verifica nell'ipotesi in cui la seduta debba convocarsi su richiesta di un prescritto numero di componenti. In caso, poi, di omissione del presidente, nel silenzio del diritto positivo, occorrerà individuare nel sistema uno o più rimedi surrogatori, attivabili su istanza degli interessati. Infatti, anche se in questa fattispecie l'atto di convocazione ha caratteri vincolati, l'intermediazione del presidente appare comunque necessaria, non potendo i componenti sostituirsi a lui direttamente, salvo espresse disposizioni di segno contrario. L'atto di convocazione deve contenere l'indicazione del luogo ma soprattutto degli argomenti della riunione³⁵ al fine di consentire un'informa-

dal presidente (il legislatore, altre autorità, un prescritto numero di componenti).

³⁰ VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit., p. 245.

³¹ GARGIULO U., *I collegi amministrativi*, op. cit., p. 156: Il legislatore *"talvolta interviene disponendo che l'iniziativa vada esercitata previo accordo e non isolatamente, intendendo così limitare la valutazione dell'opportunità della riunione, nel senso di non affidarla a un solo componente ma ad un gruppo di componenti, d'accordo tra di loro (così ad es. nei Consigli comunale e provinciale, i consiglieri possono richiedere la convocazione se raggiungono il numero di un terzo); 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"*.

³² GARGIULO U., *I collegi amministrativi*, op. cit., p. 156: *"In determinati collegi, e per soddisfare particolari esigenze, la convocazione può essere sollecitata anche da soggetti estranei. Quando ciò ricorre, lo si desume dal diritto positivo o dai principi speciali di un determinato ordinamento: talvolta lo stesso legislatore stabilisce la data della riunione se si tratta di collegi che svolgono attività di particolare interesse per la vita, politica o amministrativa, della collettività (...); talvolta l'ente o l'organo che hanno provveduto alla costituzione del collegio, nominando i relativi membri, possono prendere l'iniziativa fino a quando il presidente viene designato (...); talvolta l'organo che esercita il controllo sul collegio si sostituisce al presidente nel convocare l'assemblea alla quale sottopone affari di particolare importanza"*.

³³ GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. I, op. cit., p. 6.

³⁴ A riguardo VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit., p. 246: *"Meno chiara è la vicenda della autoconvocazione, che è l'unica ipotesi possibile -oltre quella normale della convocazione presidenziale- di intraconvocazione. L'autoconvocazione, si dice, avviene a richiesta di un certo numero di membri; l'atto del gruppo di componenti del collegio può però configurarsi sia come richiesta in senso proprio, seguita da un atto vincolato del presidente (nel qual caso in carenza di tale atto non dovrebbe ritenersi possibile la regolare costituzione del collegio), sia come atto di convocazione autosufficiente a tale effetto (nel qual caso esso è mal definito richiesta), eventualmente seguito da un atto di accertamento o di comunicazione del presidente"*. Contra VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit., p. 117: *"Taluno parla in tal caso di un'autoconvocazione del collegio, ma sembra un'espressione inesatta, perché occorre insomma sempre la convocazione formale ad opera della presidenza e soltanto questa può essere a ciò costretta dalla domanda di un certo numero di membri. Certo è che con questo sistema si dà il mezzo ai membri del collegio, quando raggiungono un certo numero, di porre in moto colla loro istanza l'attività del collegio, onde il collegio non è, per così dire, un corpo inerte che attenda ogni iniziativa dall'infuori di esso, ma ha un interno congegno che ne permette la convocazione allorché il bisogno ne sia sentito dai suoi componenti"*. Del medesimo avviso MANNINO A., *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 92-93. GALATERIA L.-STIPO M., *Manuale di diritto amministrativo*, III ed., Torino, 1998, *passim*. In giurisprudenza in senso conforme già Cons. Stato, sez. V, 4 marzo 1955, n. 319, in Cons. Stato 1955.

³⁵ VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit.,

ta partecipazione a tutti i componenti del consesso. Salvi i casi di convocazione *ex lege*³⁶ o di richiesta vincolante di quota parte del collegio, la determinazione di ciascuno di tali elementi è rimessa necessariamente alla valutazione discrezionale, ancorché congrua e ragionevole, del presidente.

3.1.1. Omessa convocazione dell'adunanza a fronte della richiesta del prescritto numero di componenti

Come visto, le funzioni tipiche della primazia presidenziale hanno natura amministrativa e carattere discrezionale. Tuttavia ciascun ordinamento collegiale può, con disposizione espressa ed al ricorrere di prescritte condizioni, renderne vincolato l'esercizio. Si pensi all'ipotesi in cui il presidente, a fronte della richiesta di convocazione avanzata da un determinato numero di componenti, sia obbligato dalla normativa vigente a convocare il consesso³⁷, previo controllo formale di legittimità della richiesta³⁸.

p. 115: Secondo l'Autore "quanto al tempo di convocazione per i collegi pubblici v'è il sistema delle sessioni".

³⁶ VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit., p. 114: "Vi sono legislazioni le quali in taluni casi ammettono una convocazione ipso iure, cioè fissano il tempo, il luogo e l'oggetto della riunione del collegio, indipendentemente dalla necessità di un apposito atto". In queste ipotesi un eventuale atto di convocazione del presidente avrà valore meramente ricognitivo.

³⁷ VILLATA R., voce *Collegi amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, op. cit.: "Il potere di convocare il collegio spetta di regola al presidente, che è peraltro sovente tenuto ad effettuarla ove lo richieda un certo numero di membri".

³⁸ Trattandosi di atto vincolato, il controllo del presidente deve circoscriversi ad una verifica di mera legittimità formale riguardante: La sussistenza del *quorum* prescritto per la richiesta di convocazione; la competenza del collegio a discutere degli argomenti inseriti all'ordine del giorno. Ogni altra valutazione è preclusa, sicché il presidente potrà legittimamente non convocare nelle sole ipotesi in cui la richiesta provenga da un numero di soggetti inferiore al numero minimo prescritto o vengano inseriti all'ordine del giorno argomenti ultronei rispetto alle attribuzioni del collegio.

Può accadere in concreto che il presidente, pur essendovi giuridicamente tenuto, ometta il compimento dell'atto (vincolato) di convocazione³⁹, dando vita ad una disfunzione amministrativa⁴⁰, idonea a paralizzare l'attività del collegio.

Tale fattispecie si inquadra, a pieno titolo, nel più ampio fenomeno della c.d. autoconvocazione dell'organo collegiale. Una dottrina (minoritaria) opina nel senso che tale locuzione ricomprenderebbe non solo ipotesi di convocazione ad opera del presidente ma anche casi di convocazione diretta da parte di una frazione di componenti⁴¹. Una soluzione che, ad un attento

³⁹ La vincolatezza dell'atto presidenziale di convocazione, a fronte della richiesta del prescritto numero di componenti, trae conferma da locuzioni quali "il presidente deve", "il presidente è tenuto", "il presidente convoca". Sul punto già GARGIULO U., *I collegi amministrativi*, op. cit., pp. 157-158, secondo cui la natura vincolata della richiesta discende dallo 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". Più in generale sulla richiesta con efficacia vincolante SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940, *passim*.

⁴⁰ Sull'omesso o cattivo esercizio delle funzioni amministrative GASPARRI P., *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Zuffi, Bologna, 1956, *passim*.

⁴¹ VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit., p. 246: "Meno chiara è la vicenda della autoconvocazione, che è l'unica ipotesi possibile -oltre quella normale della convocazione presidenziale- di intraconvocazione. L'autoconvocazione, si dice, avviene a richiesta di un certo numero di membri; l'atto del gruppo di componenti del collegio può però configurarsi sia come richiesta in senso proprio, seguita da un atto vincolato del presidente (nel qual caso in carenza di tale atto non dovrebbe ritenersi possibile la regolare costituzione del collegio), sia come atto di convocazione autosufficiente a tale effetto (nel qual caso esso è mal definito richiesta), eventualmente seguito da un atto di accertamento o di comunicazione del presidente". MAZZIOTTI DI CELSO M., voce *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, p. 777. *Contra* VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit., p. 117, il quale ritiene sempre necessaria

esame, si palesa in contrasto con i principi generali in tema di organi collegiali. Infatti, in assenza di espresse disposizioni abilitanti, un intervento surrogatorio dei componenti, finalizzato alla convocazione dell'adunanza in luogo del presidente, colliderebbe con il principio di necessaria istituzione dell'ufficio presidenziale.

Dall'obbligatorietà della figura presidenziale per esigenze di funzionalità del consesso discende il divieto di riconoscere, in via generale, ad altri membri un potere di convocazione diretta delle riunioni. Una simile ipotesi potrebbe, semmai, configurarsi eccezionalmente, ove una norma di diritto positivo la prevedesse *expressis verbis* configurando una fattispecie di convocazione *ex lege*⁴².

La ricorrenza negli ordinamenti collegiali delle locuzioni "su richiesta", "richiede" dimostra, viceversa, la necessità di un atto di intermediazione del presidente, che pertanto sarà obbligato a provvedere alla convocazione in senso conforme alla richiesta⁴³.

l'intermediazione del presidente attraverso un suo formale atto di convocazione. GALATERIA L.-STIPO M., *Manuale di diritto amministrativo*, III ed., op. cit.. In giurisprudenza, *ex plurimis*, Corte Conti, 20 dicembre 1995, n. 31, in *Riv. Corte Conti*, fasc. 6, 1995, p. 17.

⁴² Nelle ipotesi di convocazione *ex lege* (o di diritto) è l'ordinamento giuridico a stabilire direttamente ed in via preventiva la data di convocazione, al precipuo fine di porre un rimedio a inerzie ed omissioni del presidente, idonee a paralizzare l'attività deliberativa del consesso. Tali ipotesi sono contemplate da espresse disposizioni statutarie o regolamentari in alcuni Consigli regionali.

⁴³ Una convocazione autosufficiente da parte del prescritto numero di componenti sarebbe ammissibile ove il singolo ordinamento collegiale utilizzasse, per esempio, le locuzioni "convoca", "convocano", "può convocare", "possono convocare", "possono provvedere direttamente alla convocazione"; noto è il brocardo latino "ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit". Attualmente l'unico caso di autoconvocazione in senso stretto, ammissibile in quanto disposta direttamente dalla legge, si rinviene nell'art. 66 disp. attuaz. c.c.. La norma prevede che in via straordinaria l'Assemblea del condominio possa essere convocata dall'amministratore "su richiesta di almeno due condomini che rappresentino un sesto del valore dell'edificio". Inoltre "decorsi inutilmente dieci

La stessa giurisprudenza, nelle rare ipotesi in cui si è occupata della vicenda, ha confermato tale soluzione⁴⁴; di conseguenza non è attualmente ammissibile, in via generale, una convocazione diretta dei componenti, in assenza di una disposizione *ad hoc* che la contempli espressamente.

Inoltre, le normative vigenti, nei casi di richiesta di convocazione da parte del prescritto numero di componenti, non prevedono, di regola, rimedi dinanzi all'inerzia del presidente; infatti nell'ipotesi di inadempimento dell'obbligo di provvedere, vi è incertezza sullo strumento azionabile per ripristinare il regolare funzionamento del collegio. Del resto, anche se l'omissione risulta penalmente sanzionata dall'art. 328 co. II c.p.⁴⁵, è evidente come tale misura non consenta di superare l'*impasse* provocato dal negligente od ostruzionistico comportamento del presidente. Le medesime esigenze che presiedono all'istituzione dell'ufficio presidenziale impongono di ricavare dal sistema della collegialità un efficace rimedio; ciò sia per assicurare il costante funzionamento dell'organo sia per tutelare la situazione giuridica di interesse legittimo dei richiedenti.

Una volta riconosciuta la necessità di uno o più rimedi, occorre individuarne tipologia e caratteri, chiarendo successivamente presso quale organo siano esperibili, di volta in volta, anche

giorni dalla richiesta, i detti condomini possono provvedere direttamente alla convocazione".

⁴⁴ Si veda, a titolo esemplificativo, *Cons. Stato*, sez. V, 4 marzo 1955, n. 319, in *Cons. Stato* 1955, cit., che muovendo dall'esegesi dell'art. 235 l. 4 febbraio 1915, n. 148 in materia di enti locali ha considerato inefficace l'autoconvocazione del Consiglio provinciale non seguita da un esplicito atto del presidente.

⁴⁵ Con riferimento alla previsione di un obbligo di convocazione penalmente sanzionato, in dottrina, GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, op. cit.. PRINCIVALE S., *Gli organi elettivi del Comune e della Provincia*, Nocchioli, Firenze, 1980. In giurisprudenza si veda, a titolo esemplificativo, *Pretura di Bassano del Grappa*, 27 febbraio 1981, in *G. mer.* 1982.

in considerazione delle differenti caratteristiche degli organi collegiali⁴⁶.

Un idoneo rimedio, di natura giurisdizionale potrebbe individuarsi nell'azione avverso il silenzio *ex artt.* 31 e 117 c.p.a.⁴⁷. L'ammissibilità di

⁴⁶ Per alcuni organi collegiali pubblici e privati Un primo rimedio potrebbe rinvenirsi nell'applicazione analogica della disposizione di cui all'art. 2367 co. II c.c., in tema di S.p.a., che prevede, su ricorso degli interessati, la convocazione dell'Assemblea da parte del presidente del Tribunale civile territorialmente competente (*recte* Tribunale nella formulazione novellata) in caso di rifiuto (e *a fortiori* omissione) del presidente del collegio. L'art. 2367 co. II c.c. testualmente recita: "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". La disposizione conferisce, dunque, ai componenti che ne facciano richiesta il potere di ricorrere ad un organo giurisdizionale esterno, per ottenere *ope iudicis* la convocazione dell'adunanza con formulazione del relativo ordine del giorno. Un intervento, dunque, di natura sostitutiva ammesso dall'ordinamento a tutela delle legittime pretese dei richiedenti. In questo modo, a seguito della presentazione del ricorso, il Tribunale potrebbe convocare con decreto la seduta, surrogando il presidente nel compimento dell'atto vincolato; tale rimedio, espressamente previsto per i collegi privati è suscettibile di applicazione analogica in tutti i collegi pubblici che non contemplino in situazioni analoghe alcuno strumento giuridico.

⁴⁷ Ai sensi dell'art. 31 c.p.a. "decorsi i termini per la conclusione del procedimento amministrativo e negli altri casi previsti dalla legge, chi vi ha interesse può chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere. L'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento". (...) Inoltre "Il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione". L'art. 117 c.p.a. prescrive, poi, che il "ricorso avverso il silenzio è proposto, anche senza previa diffida, con atto notificato all'amministrazione e ad almeno un controinteressato nel termine di cui all'articolo 31, comma 2. Il ricorso è deciso con sentenza in forma semplificata e in caso di totale o parziale accoglimento il giudice ordina all'amministrazione di provvedere entro un termine non superiore, di norma, a trenta

tale azione, proponibile dinanzi al TAR contro l'omissione presidenziale, sarebbe suffragata dall'esistenza delle prescritte condizioni di legge per la formazione del silenzio inadempimento, segnatamente, rinvenibili nell'esercizio di una funzione amministrativa, nell'inadempimento di un obbligo di provvedere e, da ultimo, nella presenza di un'attività vincolata.

Dall'applicazione delle disposizioni del c.p.a. discende il riconoscimento di una potestà sostitutiva del giudice amministrativo che si esplica nell'adozione, diretta o tramite commissario *ad acta*, dell'atto di convocazione omesso.

In altri termini su istanza degli interessati, il TAR potrebbe convocare, in luogo del presidente, la riunione collegiale, formulandone il relativo ordine del giorno. Si fa notare come il rimedio dinanzi al giudice amministrativo ben si adegui meglio alla natura ontologicamente amministrativa delle funzioni presidenziali. Dalla sua applicazione discende, coerentemente, la possibilità di ripristinare il corretto funzionamento del procedimento collegiale, pur nel silenzio del diritto positivo, attraverso un rimedio a carattere generale, trasversalmente applicabile a qualsivoglia organo collegiale.

Potrebbe, tuttavia, obiettarsi come l'intervento esterno di un organo giurisdizionale sia idoneo a pregiudicare l'autonomia del collegio e dei suoi componenti; a questa obiezione è possibile rispondere, sottolineando come le inadempienze del presidente integrino un fenomeno patologico non tollerabile dall'ordinamento, in quanto lesivo sia della *par condicio* fra componenti sia della configurazione in senso vincolato della funzione amministrativa. Inoltre l'ammissibilità di un rimedio sostitutivo sarebbe giustificata dalla primaria esigenza di ripristino della funzionalità dell'organo, compromessa dalla

giorni. Il giudice nomina, ove occorra, un commissario *ad acta* con la sentenza con cui definisce il giudizio o successivamente su istanza della parte interessata".

negligente ed ostruzionistica inerzia del presidente⁴⁸.

3.2. Formulazione dell'ordine del giorno

All'atto di convocazione si ricollega direttamente la formulazione dell'ordine del giorno⁴⁹. In vista del corretto e spedito svolgimento dell'adunanza, nell'atto di convocazione devono essere indicate le materie oggetto di discussione e la loro sequenza di esame, in modo da consentire a tutti i membri una consapevole partecipazione ai lavori del consesso⁵⁰.

⁴⁸ È evidente, tuttavia, come la via del ricorso al Tribunale civile o al TAR non sia percorribile con riferimento a quelle istituzioni collegiali che, per espressa previsione o copertura costituzionale, godano di speciali forme di autonomia. Si pensi alle Camere parlamentari ed alla Corte costituzionale. In tali istituzioni, ad esempio, l'omissione di un atto vincolato da parte del presidente di Assemblea, consente di esperire un rimedio sostitutivo esclusivamente presso un organo interno, nel rispetto delle garanzie dell'autodichia e degli *interna corporis* costituzionalmente tutelate.

⁴⁹ In argomento, senza pretese di esaustività, GALEOTTI U., *Principii regolatori delle assemblee*, Milano, 1900, ristampa, Roma, 1997. SPOTO S., voce *Ordine del giorno*, in *Dig. it.*, vol. XVII, Torino, 1907-1908, pp. 992-998. MANFREDI F., voce *Ordine del giorno*, in *Enc. giur. it.*, vol. XII, parte II, Milano, 1915. VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit.. GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, op. cit.. GARGIULO U., *I collegi amministrativi*, op. cit., pp. 161-162. FURLANI S., voce *Ordine del giorno*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XII, Utet, 1965, pp. 112 e ss.. VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit., p. 250. VERBARI G.B., voce *Organi collegiali*, in *Enc. dir.*, op. cit.. CIAURRO G.F., voce *Ordine del giorno*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, pp. 1019 e ss.. ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, op. cit.. VILLATA R., voce *Collegi amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, op. cit.. LOLLI I., voce *Ordine del giorno (Dir. pubbl.)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXI, Roma, 1990, p. 1. CAVALLO B., *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, Milano, 2005, *passim*.

⁵⁰ In giurisprudenza, *ex plurimis*, *Cons. Stato*, sez. VI, 5 giugno 1979, n. 427, in *Cons. Stato* 1979. *Adun. Plen. Cons. Stato*, 28 ottobre 1980, n. 40, in *Foro amm.* 1980, I, p. 1636. *Cons. Stato*, sez. V, 30 marzo 1994, n. 194, in *Giur. it.* 1995, III, 1, p. 233. *Cons. Stato*, sez. VI, 27 agosto 1997, n. 1218, in *Cons. Stato* 1997, I, p. 1121.

Quanto a legittimazione, la potestà di redazione dell'ordine del giorno "spetta o alla legge -come quando essa convoca con oggetto prefissato gli organi collegiali di un ente -oppure spetta al soggetto che opera la convocazione, normalmente il presidente"⁵¹. Nella maggior parte dei casi, dunque, l'ordine del giorno viene predisposto dal presidente ed inserito nell'atto di convocazione⁵².

La funzione presidenziale di formulazione dell'ordine del giorno, in alcuni casi espressamente previsti, risulta poi condivisa con il collegio⁵³ ed i suoi componenti⁵⁴, cui può essere assegnato il potere di richiedere con efficacia vincolante⁵⁵ l'inserimento di taluni argomenti; conseguentemente il presidente vi sarà tenuto, previo vaglio formale di ammissibilità della ri-

⁵¹ VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit., p. 251. GARGIULO U., *I collegi amministrativi*, op. cit.. In giurisprudenza *Cons. Stato*, sez. IV, 23 ottobre 1968, n. 654, in *Foro it.* 1968. *Cons. Stato*, sez. IV, 16 giugno 1970, n. 413, in *Foro it.* 1970.

⁵² GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. I, op. cit., p. 36: "L'ordine del giorno, di norma, è predisposto dal Presidente del collegio (...) per quella potestà direttiva che è connaturata alla sua posizione". Ciò non toglie che tale potere, insieme a quello di convocazione del collegio, sia affidato dalla legge a figure diverse dal presidente.

⁵³ GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. I, op. cit., p. 41. Secondo l'Autore è frequentemente assegnato al collegio il potere di "invertire l'ordine di trattazione degli argomenti iscritti, salvo alcune precedenze *ex lege* (...) purché ricorrano giustificati motivi e l'inversione venga deliberata dall'assemblea".

⁵⁴ VILLATA R., voce *Collegi amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, op. cit.: "Il potere di stabilire il contenuto dell'ordine del giorno spetta al titolare del potere di convocazione, e quindi al presidente; in certi casi la legge fissa direttamente gli oggetti dell'adunanza; a volte anche una parte dei componenti ha la potestà di ottenere l'inserzione di un dato argomento, ma si tratta (secondo Giannini M.S.) di norme speciali".

⁵⁵ CAVALLO B., *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, op. cit.: "La convocazione delle sedute e la stesura dell'o.d.g. sono prerogative tipiche del presidente: ma non mancano ipotesi normative in cui si prevede che l'inserimento di taluni punti nell'ordine del giorno possa essere obbligatoriamente richiesto da un certo quorum di membri del collegio, che in tal modo potranno notevolmente limitare l'autorità monocratica del presidente".

chiesta⁵⁶; ove non vi provvedesse potranno essere azionati rimedi surrogatori ricavabili, nel silenzio del diritto positivo, dal sistema della collegialità.

Dalle considerazioni espresse emerge come la predeterminazione dell'ordine del giorno sia, funzione (esclusiva o concorrente) del presidente, ascrivibile alla di lui posizione di primazia o di *primus inter pares*. Tale funzione assume, certamente, una maggiore incisività rispetto alla mera convocazione delle sedute per l'ampia discrezionalità che, di regola, ne connota la formulazione. Del resto, l'individuazione degli argomenti dell'adunanza tende a delimitare l'oggetto della discussione, orientando l'attività collegiale su talune questioni e non su altre. La discrezionalità di tale funzione si manifesta, poi, nell'accoglimento delle istanze di inserimento di argomenti provenienti da altri componenti⁵⁷, salvo i casi in cui il presidente vi sia obbligato dalla richiesta vincolante di un prescritto numero di membri.

Nonostante ciò, l'esercizio della funzione di predisposizione dell'ordine del giorno si inquadra perfettamente nella posizione di *primus inter pares* ossia di preminenza formale del presidente sugli altri componenti. Tale considerazione riceve conferma, in primo luogo, dalla natura formale, procedurale e strumentale della

funzione rispetto al corretto svolgimento dell'*iter* collegiale; in secondo luogo dalla possibilità, frequentemente, riconosciuta, di un intervento a maggioranza del collegio in caso di dissenso del presidente alla inserzione di argomenti da parte di alcuni componenti. Pertanto nell'attività di coordinamento dei lavori il presidente, lungi dal comprimere l'autonomia decisionale dei singoli, tende, viceversa, a favorirla attraverso l'esercizio di poteri che sollecitano la partecipazione e la discussione. D'altronde, qualsivoglia scelta arbitraria del presidente verrebbe disinnescata dal potere, sovente attribuito al collegio e ai suoi membri, di inserire nel corso della seduta, con l'assenso unanime di tutti i componenti in carica, nuovi argomenti⁵⁸ o di mutarne l'ordine di trattazione con l'approvazione della maggioranza dei presenti.

3.3. Direzione dei lavori

Lo svolgimento delle adunanze degli organi collegiali viene normalmente diretto dal presidente, quale coordinatore degli atti del procedimento⁵⁹. Anche nel silenzio del diritto positi-

⁵⁶ GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. I, op. cit., pp. 37-39: "Le richieste d'inserzione nell'ordine del giorno, tranne che non si tratti di proposte provenienti, per esempio, da organi incompetenti o di materie assolutamente estranee alla competenza dell'organo collegiale (...) devono di consueto essere accolte. (...) Nel dubbio sulla legittimità o non delle proposte, il Presidente, a nostro avviso, deve sempre iscrivere salvo a sottoporre al collegio la legittimità dell'iscrizione stessa".

⁵⁷ GARGIULO U., *I collegi amministrativi*, op. cit., p. 162: I componenti del collegio "possono formulare determinate proposte che il presidente può discrezionalmente valutare. All'uopo questi - a parte le ragioni di opportunità - deve tener conto se la proposta rientri o no nella sfera di attribuzione del collegio, e deve respingerla nel caso negativo, accoglierla nel caso contrario".

⁵⁸ *Ex multis Adun. Plen. Cons. Stato*, 28 ottobre 1980, n. 40, cit..

⁵⁹ In tema, tra i tanti, VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit.. GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, op. cit.. GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, op. cit.. GARGIULO U., *I collegi amministrativi*, op. cit., p. 306: "La presidenza deve essere ricoperta dalla persona di volta in volta designata. Se viene ricoperta da una persona diversa, l'atto collegiale è illegittimo. Talvolta si è sostenuto che la buona fede della persona, che erroneamente abbia assunto la presidenza, sia sufficiente a sanare l'illegittimità. La tesi non può essere condivisa: la particolare importanza che la figura del presidente assume in seno al collegio per l'affidamento in lui riposto, è tale che egli non può essere sostituito se non dal componente all'uopo designato e nei casi tassativamente previsti". VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit.. TREVES G., *L'organizzazione amministrativa*, op. cit.. VERBARI G.B., voce *Organi collegiali*, in *Enc. dir.*, op. cit.. VILLATA R., voce *Collegi amministrativi*, in *Enc. giur. Trecani*, op. cit.. CACCIAVILLANI I.-MANZI L., *La collegialità amministrativa*, Istituto editoriale Regioni italiane, Roma,

vo sono attribuiti a tale figura poteri di impulso, direzione e vigilanza dei lavori, trattandosi di poteri consustanziali all'ufficio di presidente ed alla relativa posizione di *primus inter pares*⁶⁰. La figura organizzatoria della primazia colloca, del resto, il presidente in una posizione di preminenza formale nell'ambito di una relazione di pariordinazione con gli altri componenti del consesso⁶¹.

Come è noto, l'iter collegiale si articola in una serie di fasi ed attività (costituzione dell'adunanza, discussione, deliberazione etc..) che postulano imprescindibilmente la presenza di un coordinatore -di qui l'obbligatorietà di un ufficio presidenziale- che, attraverso l'esercizio di determinati poteri sappia far progredire i lavori sino all'esito deliberativo. Inoltre "l'ampiezza dei poteri di direzione e coordinamento (...) varia, naturalmente, col variare della natura dell'or-

gano"⁶², pur mantenendo nei vari ordinamenti tratti comuni.

L'attività direttiva del presidente inizia, normalmente, con la verifica della regolare costituzione dell'adunanza. In proposito "occorre la presenza di un determinato numero di membri. Questo può essere o un numero minimo perché il collegio possa ritenersi costituito, oppure un numero fisso, come avviene nei collegi giudicanti"⁶³; ciò dipende dalla natura virtuale o reale dell'organo. Il presidente risulta, inoltre, investito della potestà di "dare o togliere la parola, dirigere e moderare la discussione, porre le questioni, stabilire l'ordine delle votazioni,"⁶⁴, verificare e proclamare i risultati, chiudere ed aggiornare le sedute.

Con riferimento al potere di dare e togliere la parola⁶⁵, è d'obbligo puntualizzare come esso si ricolleggi ai compiti presidenziali di verifica circa il rispetto dei tempi, l'attinenza all'argomento e l'appropriatezza del linguaggio di ciascun oratore. In special modo l'esercizio di un potere di interdizione è, di regola, preceduto da

2000. CAVALLO B., *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, op. cit..

⁶⁰ VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit., p. 69: "La potestà del presidente di dirigere la discussione e di temperarne gli eccessi non deriva dal regolamento, ma dalla stessa necessità dell'ordinamento collegiale, dovendo l'esercizio delle facoltà di ciascuno dei membri venire necessariamente subordinato ad un potere direttivo se si vuol raggiungere lo scopo a cui esse sono dirette". In tema anche ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, op. cit., p. 61: "Certo la titolarità della presidenza comporta il riconoscimento di un certo potere di iniziativa e di indirizzo (...): Forse mai come in questa circostanza acquista un effettivo significato la tradizionale formula del *primus inter pares*, consuetudinariamente usata con riferimento appunto ai presidenti degli organi collegiali. Non si può infatti trascurare il fatto che nei collegi amministrativi -in assenza di una espressa disciplina, assenza che costituisce la regola- sono pienamente affidate al presidente le prerogative connesse alla predisposizione dell'ordine del giorno, alla disciplina e regolamentazione dei lavori, alla convocazione del collegio".

⁶¹ Contra PRINCIVALLE S., *Gli organi elettivi del Comune e della Provincia*, op. cit.. Secondo l'Autore "lo slogan *primus inter pares*, riferito al presidente del collegio, va inteso come parità relativamente all'espressione delle proprie opinioni e del voto; ma nei riguardi dello svolgimento e dell'ordine delle adunanze non si può negare al presidente un certo potere di supremazia".

⁶² MARTINES T., *Il Presidente della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 12, 1981, pp. 2057 e ss.. Secondo l'Autore "in linea generale può affermarsi che essa è massima negli organi collegiali amministrativi e tende a restringersi in quelli politici nei quali possono essere previste, in misura più o meno estesa, forme di partecipazione dei membri del collegio all'esercizio dei poteri di cui si discute. Si pensi, a questo riguardo, ad alcuni poteri dei Presidenti delle due Camere il cui esercizio, con qualche accentuazione normativa a favore del Presidente del Senato, può essere sollecitato o condizionato dall'assemblea o da alcune sue articolazioni interne".

⁶³ VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit., p. 255.

⁶⁴ GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, p. 184, op. cit., il quale richiama le considerazioni di VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit., p. 188.

⁶⁵ VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit., p. 208: "Chi vuole parlare deve chiederne facoltà al presidente: è questa una intuitiva necessità d'ordine; il presidente dà poi la parola secondo le precedenze della domanda".

richiami e avvertimenti⁶⁶; cautele procedurali volte a scongiurare il pericolo che un suo disinvoltato utilizzo possa incidere sulle prerogative degli altri componenti. Del resto, come sostenuto da autorevole dottrina, "il presidente non può ordinare di tenere la discussione in un certo modo o di manifestare il voto in un certo senso"⁶⁷.

Particolarmente significativi sono, in special modo, taluni incisivi poteri assegnati al presidente nella fase della discussione⁶⁸, al precipuo fine di assicurare il funzionamento del consesso. Si pensi ai dirimenti poteri di interpretazione della normativa vigente⁶⁹ e di risoluzione di conflitti riconosciuti ai Presidenti delle Assemblee legislative dai rispettivi Regolamenti. È evidente in questi casi come posizione di primazia o di *primus inter pares* possa eccezionalmente assumere i tratti di una preminenza anche sostanziale, idonea ad incidere sulla formazione della volontà collegiale; tuttavia tali occasionali episodi di preminenza sostanziale non

risultano in grado di compromettere le caratteristiche generali della primazia e, segnatamente, la posizione di preminenza formale del presidente e la reciproca pariordinazione di tutti i componenti.

3.4. Polizia delle sedute

La funzione di polizia delle sedute è riconosciuta a ciascun presidente di organo collegiale in vista dell'ordinato e regolare svolgimento delle adunanze⁷⁰. Questa funzione rientra, coerentemente, nel contenuto tipico della *iuris figura* della primazia, quale elemento indefettibile dell'ufficio presidenziale e, più in generale, della collegialità.

Con tale locuzione si suole indicare una particolare funzione amministrativa, a carattere discrezionale, esplicantesi nell'adozione di atti idonei ad assicurare il corretto andamento dei lavori; di tali atti non esiste, comunque, un catalogo tassativo; tra i più ricorrenti si richiamano l'espulsione dei facinorosi, la sospensione e lo scioglimento dell'adunanza, che possono essere disposti dal presidente (o da chi ne fa le veci) anche con l'ausilio della forza pubblica.

La funzione di polizia delle sedute ha come destinatari sia i terzi che assistono alle riunioni sia i componenti del consesso⁷¹. In proposito il Re-

⁶⁶ VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit., p. 210.

⁶⁷ GARGIULO U., *I collegi amministrativi*, op. cit., p. 152.

⁶⁸ VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit., p. 267: "La funzione della discussione in seno al procedimento collegiale è duplice: da un lato essa permette il processo di confronto delle individue opinioni, al fine di ottenere il massimo di globalità nella considerazione dei singoli problemi; dall'altro essa consente -nei collegi virtuali- l'acquisizione al procedimento amministrativo degli interessi secondari che l'ordinamento abbia ritenuto preventivamente meritevoli di tutela".

⁶⁹ MOHRHOFF F., *Politicità e discrezionalità di taluni atti dei Presidenti di Assemblee legislative*, Editore Colombo, Roma, 1962, pp. 32 e ss.: "È quindi evidente che, dato il carattere generico e lacunoso delle norme della Costituzione e dei Regolamenti parlamentari occorre riconoscere all'attività interpretativa del Presidente di Assemblea una natura integrativa tendenzialmente discrezionale (interpretazione ad finem) e alle sue deliberazioni un carattere non meramente logico o dichiarativo ma spiccatamente dispositivo". Infatti, secondo l'Autore "la interpretazione parlamentare attiene a categorie aperte e modificabili, connesse a situazioni contingenti e circostanziate" (p. 57), da cui discende il riconoscimento di un ampio potere discrezionale in capo al Presidente di Assemblea, sul cui esercizio incidono, altresì, valutazioni di ordine politico.

⁷⁰ Significativi in proposito i contributi di RACIOPPI F.-BRUNELLI I., *Potere di polizia*, in *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, tomo I, Utet, Torino, 1909, pp. 240-249. VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit.. VIRGA P., *La potestà di polizia*, Giuffrè, Milano, 1954, pp. 27-29. GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, op. cit.. CIAURRO G.F., voce *Prerogative costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986. TANDA A.P., voce *Polizia delle Camere*, in *Dizionario parlamentare*, II ed., Editore Colombo, Roma, 1998, p. 196.

⁷¹ *Contra* parte della dottrina (GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, op. cit. e VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit.) che distingue, sotto il profilo dei destinatari, il potere disciplinare quale potere esperibile verso i soli componenti del collegio dal potere di poli-

golamento della Camera dei Deputati (Parte Prima, Capi XI e XII, artt. 59, 60, 61, 62 e 64)⁷² offre una dettagliata disciplina che rappresenta un modello generale applicabile, in via analogica, anche agli organi collegiali che nulla statuiscono in proposito.

Con riferimento ai terzi, occorre rilevare come tale Regolamento prescriva per il pubblico che partecipa alle adunanze dalle tribune l'obbligo di rimanere in silenzio, a capo scoperto e di astenersi da qualsivoglia segno di approvazione o disapprovazione⁷³, a pena di espulsione.

In relazione ai componenti, la funzione di polizia viene esercitata dal presidente con l'allontanamento dei facinorosi per il resto della seduta e, ove con atti individuali risulti impossibile ristabilire l'ordine e la sicurezza nel consesso, con la sospensione o lo scioglimento dell'adunanza⁷⁴.

zia, viceversa, esercitabile esclusivamente nei riguardi del pubblico che assiste alle sedute.

⁷² In argomento si rinvia a RACIOPPI F.-BRUNELLI I., *Potere di polizia*, in *Commento allo Statuto del Regno*, op. cit., pp. 240-249. VIRGA P., *La potestà di polizia*, op. cit., p. 76: "Nell'ordinamento italiano vige, infatti, il principio della inviolabilità parlamentare, il quale, pur non essendo garantito dalla Costituzione, è consacrato da una consuetudine mai violata. In virtù di tale principio, è vietato agli ufficiali ed agli agenti della forza pubblica l'accesso nell'edificio delle Camere allo scopo di compiere atti del proprio ufficio. Il potere di polizia è esercitato nell'edificio della Camera dal rispettivo Presidente, coadiuvato dai questori, il quale ha alle sue dipendenze commessi e guardie di servizio". CIAURRO G.F., voce *Prerogative costituzionali*, in *Enc. dir.*, op. cit.. TANDA A.P., voce *Polizia delle Camere*, in *Dizionario parlamentare*, II ed., op. cit..

⁷³ VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit., p. 195: "Il pubblico ha in sostanza il dovere di non ingerirsi né direttamente, né indirettamente, nei lavori collegiali, e di tenere un comportamento rispettoso e corretto. Vi sono all'uopo tribune o recinti dove il pubblico è racchiuso, ed è sempre vietato entrare nel luogo dove siedono i membri del collegio: inoltre il pubblico deve stare a capo scoperto, in silenzio ed astenersi da ogni segno d'approvazione o di disapprovazione. Il relativo potere di polizia spetta al presidente".

⁷⁴ VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit., p. 194: "Sciolta per qualsiasi motivo l'adunanza dal presidente,

Da quanto detto emerge l'indefettibilità di tale funzione presidenziale ai fini della conservazione o del ripristino dell'ordine delle adunanze; d'altronde "nel tumulto è materialmente impossibile deliberare"⁷⁵.

L'ambito di esercizio di tale funzione è comunque circoscritto per evitare che esso si tramuti in una potestà arbitraria, ultronea rispetto alla posizione di mera preminenza formale del presidente. In tale prospettiva si giustificano la natura formale, procedurale e strumentale della funzione rispetto alle esigenze di funzionamento del consesso; ciò al fine di ridurre il più possibile abusi o patologie nello svolgimento di una funzione dagli effetti potenzialmente repressivi. Il presidente "non potrebbe ad esempio, usare dei suoi poteri di polizia delle adunanze fino ad alterare (...) la fattispecie soggettiva del collegio"⁷⁶.

Da ultimo, si è deciso di non analizzare la funzione disciplinare⁷⁷, poiché essa non rientra nel

non possono i membri del collegio sotto verun pretesto continuare a funzionare, e le relative deliberazioni sono quindi, più che nulle, assolutamente inesistenti; v'è la semplice parvenza, non la sostanza dell'atto collegiale, se questo non passa nel mondo esterno attraverso l'autorità di chi è investito delle funzioni presidenziali. Né può apparire investito di queste chi, anche se è vice-presidente o sostituto del presidente, sale al seggio nel momento in cui il presidente l'ha abbandonato dichiarando la seduta sciolta". In giurisprudenza, a titolo esemplificativo, *Cons. Stato*, sez. V, 4 giugno 1962, n. 485, in *Giur. it.*, 1962, secondo cui il presidente di un organo collegiale può, come *extrema ratio*, sciogliere l'adunanza e rinviare la seduta esclusivamente in caso di gravi impedimenti che rendano impossibile la regolare prosecuzione delle attività.

⁷⁵ VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit..

⁷⁶ VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit., p. 118.

⁷⁷ In primo luogo perché trattasi di una funzione riconosciuta al presidente solo in alcuni, e non in tutti, i collegi pubblici. (VILLATA R., voce *Collegi amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, op. cit.). In secondo luogo poiché, anche nei casi in cui è contemplata, tale prerogativa ha un rilievo non decisivo, esplicandosi in un mero potere di proposta e non già in un potere di irrogazione diretta della sanzione, la quale, è, normalmente, comminata o dal *plenum* del collegio o da altro organo minore (per esempio nelle Assemblee politiche dall'ufficio di presidenza). In special

contenuto tipico della *iuris figura* della primazia. In primo luogo perché non riveste carattere generale, essendo contemplata nei collegi politico-assembleari, ma non viceversa nei collegi amministrativi o giurisdizionali per la tendenziale carenza di conflittualità tra interessi eterogenei⁷⁸. In secondo luogo perché, anche ove prevista, essa postula una partecipazione meramente incidentale del presidente al suo esercizio; del resto, i provvedimenti disciplinari sono adottati direttamente dal *plenum* del consenso o da un organo minore (ufficio di presidenza) su proposta del presidente.

4. Gli organi collegiali rappresentativi di interessi economici e professionali. Premessa

Gli organi collegiali rappresentativi di interessi economico-professionali sono espressione del più ampio fenomeno della rappresentanza di interessi⁷⁹. Con tale locuzione si è soliti riferirsi

modo sulle differenze che intercorrono tra la potestà di polizia delle udienze e la potestà disciplinare si rinvia a VIRGA P., *La potestà di polizia*, op. cit.

⁷⁸ GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, op. cit., p. 187: "Il motivo (...) è forse da ricercarsi nel fatto che il legislatore per i collegi amministrativi ha ritenuto superflua l'attribuzione di poteri disciplinari al presidente sulla considerazione che in tali collegi, per la loro stessa natura, lo svolgimento dei lavori non assume o quanto meno non dovrebbe assumere quella tensione che invece facilmente si riscontra nelle assemblee politiche". La medesima considerazione può essere estesa ai collegi con funzioni giurisdizionali.

⁷⁹ Si rinvia, in tema, ai tradizionali contributi di AMBROSINI G., *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio*, Roma, 1945. CARNELUTTI F., *Rappresentanza degli interessi*, in *Il Ponte* 1946, p. 215. ROMANO S., *Frammenti di un dizionario giuridico*, 1947, ristampa, Giuffrè, Milano, 1983, p. 168. GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, op. cit.. MIELE G., *Principii di diritto amministrativo*, II ed., Cedam, Padova, 1953, ristampa, Cedam, Padova, 1966, p. 72. KAISER J.H., *Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin, 1956, trad. it. di S. Mangiameli, Giuffrè, Milano, 1993. RESCIGNO P., *La rappresentanza degli interessi organizzati (a proposito di un libro tedesco)*, in *Riv. soc.* 1959, pp. 244-258. WÖSSNER J., *Die Ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens*, Tübinga, 1961, pp. 63 e ss.. VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit.. MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., voll. I e II, Cedam,

ad "una formula organizzatoria, la quale consiste nel conferire un ufficio (normalmente collegiale) a persona appartenente ad una certa categoria"⁸⁰. Questa forma di rappresentanza, di natura pubblicistica, presenta alcuni tratti peculiari che valgono a distinguerla dalla rappresentanza giuridica o di volontà di tipo privatistico⁸¹. Nella rappresentanza di interessi, in particolare, risulta carente un meccanismo diretto di imputazione sia di effetti sia di fattispecie. Il rappresentante di interessi è, invero, titolare di un *munus* nell'esercizio del quale compie atti in nome proprio ma nel perseguimento di un interesse altrui; il quale, a sua volta, si identifica nell'interesse dell'istituzione o della categoria che designa il proprio rappresentante in seno al collegio⁸².

Padova, 1975-1976, pp. 211 e ss. e pp. 884-885. TREVES G., *L'organizzazione amministrativa*, op. cit., pp. 338-349. STIPO M., *La rappresentanza degli interessi economici e sociali*, vol. II, Bulzoni editore, Roma, 1984, *passim*.

⁸⁰ STIPO M., *La rappresentanza degli interessi economici e sociali*, op. cit., p. 99. Tale collegamento si giustifica "in quanto l'attribuzione o la competenza dell'ufficio comporta la conoscenza di problemi di quella determinata categoria".

⁸¹ Contrario all'uso dell'espressione rappresentanza giuridica STIPO M., *La rappresentanza degli interessi economici e sociali*, op. cit., pp. 95-96, secondo il quale è preferibile qualificare la rappresentanza di diritto privato (sia volontaria, sia legale) come rappresentanza di volontà, non sembrando pertinente "la locuzione di rappresentanza giuridica, espressione pure usata, ma (...) inesatta od equivoca, perché potrebbe far credere che ogni altra figura di rappresentanza, che sia dalla legge contemplata e regolata, non sia giuridica". Inoltre, con precipuo riferimento alla rappresentanza di interessi, l'Autore evidenzia che "il rappresentante non esercita poteri del rappresentato" ma "agisce in nome proprio", dichiarando una propria volontà "la quale, senza sostituire la volontà del rappresentato, è diretta a curare gli interessi di quest'ultimo". In argomento già ROMANO S., *Principii di diritto costituzionale generale*, II ed., Milano, 1946.

⁸² In proposito STIPO M., *La rappresentanza degli interessi economici e sociali*, op. cit., p. 98: "Nella rappresentanza di interessi gli atti del c.d. rappresentante non hanno alcuna efficacia diretta né positiva né negativa sulla sfera giuridica dei rappresentati, tutt'al più si ha un'efficacia di fatto e riflessa nella misura in cui gli atti deliberati dai c.d. rappresentanti si ripercuo-

Ad avviso della migliore dottrina, più in generale, esisterebbero tre tipologie di interessi rappresentabili: Gli interessi religiosi o spirituali, gli interessi politici, gli interessi economici e professionali⁸³. Pertanto, la rappresentanza di interessi politici e la rappresentanza di interessi economico-professionali⁸⁴ costituiscono due diverse *species* del comune *genus* della rappresentanza di interessi.

Mentre nella rappresentanza politica sono rappresentati interessi generali propri di tutti i consociati, nella rappresentanza di interessi economico-professionali si mira, viceversa, a tutelare esclusivamente gli interessi della categoria o del gruppo di riferimento⁸⁵. Ad una

tono in vario modo sulla collettività generale o particolare che essi rappresentano".

⁸³ STIPO M., *La rappresentanza degli interessi economici e sociali*, op. cit., p. 20, il quale si riallaccia al pensiero di KAISER J.H., *Repräsentation organisierter Interessen*, op. cit..

⁸⁴ La rappresentanza di interessi economico-professionali trova massimo svolgimento nell'ambito degli organi collegiali pubblici. Secondo VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit., spec. p. 171: "In realtà, per comprendere esattamente la vicenda della cosiddetta rappresentanza in seno ad organi collegiali, occorre rinunciare a porre il problema in termini d'imputazione, facendosi trarre in inganno da impostazioni proprie della scienza privatistica. Quando si dice che un individuo rappresenta un ente od organo o gruppo in seno ad un organismo collegiale, si afferma un fenomeno diverso dalla rappresentanza in senso proprio, ma ben preciso: si afferma cioè l'esistenza di un ufficio o di un munus che fa capo al cosiddetto rappresentante, ma non nell'ordinamento generale, bensì nell'ordinamento particolare (...) di cui il rappresentante fa parte. (...) La natura del rapporto è dunque relativa alle singole istituzioni; esso talora è poi rafforzato dalla sussistenza di un preesistente rapporto di servizio: questo rapporto non deve però essere confuso con quello di rappresentanza, talché è possibile che l'uno viva senza l'altro".

⁸⁵ Tale distinzione è efficacemente evidenziata da STIPO M., *La rappresentanza degli interessi economici e sociali*, op. cit., pp. 99-100: "In un sistema politico -come il nostro- caratterizzato dai partiti, la rappresentanza politica è sempre il tentativo di rappresentare interessi, comuni a tutti, o ad essere più esatti, di rappresentare una visione partigiana degli interessi di tutti, in quanto i partiti politici (e le altre formazioni politiche eventualmente esistenti) -partendo da un punto di vista particolare- elaborano una politica per tutti; infatti, i programmi dei partiti politici sono solitamente generali, non riguardano solo gli

rappresentanza generale si contrappone, dunque, una rappresentanza settoriale o professionale.

Inoltre, diversamente dagli organi politici, negli organi rappresentativi di interessi economici e professionali i componenti del consesso risultano in vario modo collegati, da un punto di vista giuridico, ai gruppi e alle associazioni che li hanno designati. Tale collegamento può essere più meno intenso a seconda dei casi. Si ritiene, ad esempio, che "nel caso di designazione di rappresentanti in seno ad un organismo collegiale (...) il compito dei rappresentati si esaurisca con l'atto di designazione e che i rappresentanti, in mancanza di una espressa previsione normativa", non "abbiano alcun rapporto giuridico di dipendenza dall'ente designante, né possano essere sostituiti dai rappresentati prima dello scadere della fattispecie costituita"⁸⁶. Un principio finalizzato alla tutela dell'autonomia del collegio da vincoli e condizionamenti esterni. Questo principio è, tuttavia, parzialmente derogato nelle ipotesi in cui il ruolo di membro del consesso dipenda, *ratione officii*, dalla titolarità di altra carica, che costituisce appunto titolo di legittimazione per far parte, e conseguentemente svolgere, le attività di componente dell'organo; coerentemente la perdita di siffatta carica nell'ordinamento di appartenenza comporterà automaticamente la decadenza dal ruolo di membro dell'istituzione collegiale, anche in corso di mandato⁸⁷. Il collega-

iscritti od i gruppi sociali che il partito organizza; nelle figure giuridiche rappresentative di interessi economici e sociali invece (per es. nei sindacati, nelle associazioni professionali non sindacali etc.) vi è una costante preoccupazione di tutelare gli interessi della categoria o del gruppo di cui sono centro di riferimento. Così correlativamente le elezioni lato *sensu* politiche sono di solito organizzate in modo che votino cittadini tutti formalmente uguali, e non invece uomini secondo la categoria professionale di appartenenza. La rappresentanza -se vuol essere politica- deve essere generale, non professionale".

⁸⁶ VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit., p. 167.

⁸⁷ La questione tende a riverberarsi sull'esercizio del mandato del rappresentante nonché lavoratore subordinato di

mento tra il gruppo rappresentato ed i suoi rappresentanti può assumere, infine, caratteri più intensi, ove una norma di diritto positivo riconosca espressamente al primo poteri di controllo e finanche di revoca dei secondi in seno al collegio⁸⁸.

Ciò premesso, anche negli organi collegiali rappresentativi di interessi economici e professionali, l'ufficio presidenziale è ufficio obbligatorio ed irrinunciabile per il coordinato svolgimento dei lavori; ad esso accede necessariamente una posizione di primazia formale, definita anche di *primus inter pares*, che si articola nelle funzioni amministrative (discrezionali) di convocazione delle adunanze, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori, polizia delle sedute.

Occorre, a questo punto, accertare se la peculiare natura rappresentativa che contraddistingue tali collegi abbia ripercussioni sulla *iuris figura* della primazia e, specialmente, sulla posizione di preminenza formale del presidente rispetto

agli altri componenti. L'indagine deve appuntarsi, specialmente, sugli elementi e le vicende afferenti l'ufficio presidenziale ed il rispettivo titolare.

Da un'attenta analisi a riguardo, è possibile evincere come alcuni di essi siano idonei a potenziare l'intensità d'esercizio e, conseguentemente, l'incidenza delle funzioni presidenziali sul procedimento collegiale. In altri termini, l'ordinaria preminenza formale, tipica della posizione di primazia, può occasionalmente tradursi in episodi di preminenza sostanziale, tali da incidere sull'autonomia decisionale degli altri componenti.

Innanzitutto deve rilevarsi come l'esigenza di assicurare il corretto andamento dei lavori, nella dialettica tra più interessi economico-professionali in conflitto, giustifichi l'attribuzione in favore del presidente di significativi margini di discrezionalità soprattutto nell'interpretazione ed applicazione della normativa di settore; una discrezionalità che, nell'esercizio delle funzioni di *primus inter pares*, può sfociare in provvedimenti presidenziali sostanzialmente incidenti sulle attività del consesso. Tale fenomeno ha, ovviamente, rilievo minore rispetto ai collegi politici, ove l'antagonismo tra interessi contrapposti assume profili di maggiore intensità.

In secondo luogo possono rintracciarsi, nell'alveo delle funzioni tipiche della primazia, alcuni eccezionali poteri del presidente espressivi di forme di sovraordinazione sugli altri componenti. Si pensi, per esempio, nell'ambito del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inps alla prerogativa che conferisce prevalenza al voto del presidente a parità di suffragi. Una prerogativa dal cui esercizio può scaturire, dunque, un episodio di preminenza sostanziale sugli altri membri del consesso, in deroga all'ordinaria preminenza formale del presidente.

una P.A. che venga per l'appunto designato a partecipare ai lavori di un organo collegiale. Supponiamo che egli esprima in seno al collegio il proprio voto in modo differente rispetto alle indicazioni fornitigli dall'amministrazione in cui risulta incardinato. Nell'ambito della rappresentanza di interessi vige, di regola, il divieto di mandato imperativo, sicché il voto espresso dal rappresentante lavoratore subordinato in difformità alle istruzioni ricevute risulterà pienamente legittimo. Cionondimeno nell'ordinamento di appartenenza al rappresentante potranno essere irrogate sanzioni per la mancata osservanza degli ordini e/o delle direttive impartite; sanzioni che nei casi più gravi possono comportare la rimozione dall'ufficio cui farebbe seguito, necessariamente, la decadenza da componente del collegio. Si assiste, dunque, ad un collegamento tra ordinamenti che esplica, sia pure in via riflessa, effetti giuridici sullo svolgimento del mandato in seno all'istituzione collegiale.

⁸⁸ Il fenomeno della revoca del rappresentante da parte dell'ente o della categoria rappresentata si verifica, ad esempio, nell'ambito del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (C.N.E.L.). Più in generale in tema di revoca dei componenti di un organo collegiale CACCIAVILLANI I-MANZI L., *La collegialità amministrativa*, op. cit., pp. 65-68.

Inoltre, deve prestarsi attenzione alla eventuale posizione di organo monocratico ricoperta dal presidente in aggiunta al ruolo di coordinatore dei lavori della Assemblea. Un fenomeno ricorrente, ad esempio, nell'ambito del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, che si segnala per la marcata influenza che il presidente, nonostante il ruolo di *primus inter pares*, può esercitare sugli altri componenti.

Da non trascurare, poi, le modalità di individuazione del presidente (*ex lege*, per nomina o mediante elezione). A titolo esemplificativo si consideri l'ipotesi di nomina del Presidente del C.N.E.L. con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. In questa fattispecie, poiché la nomina discende da una autorità esterna, il presidente non avrà alcun vincolo giuridico o di riconoscenza verso il collegio, potendo esercitare in modo più spregiudicato e disinvolto i compiti di impulso e coordinamento delle sedute. A testimonianza di ciò milita, altresì, l'assenza di un potere di revoca del titolare dell'ufficio presidenziale da parte dei componenti.

Infine, occorre sottolineare la diretta incidenza che il patologico esercizio delle funzioni di *primus inter pares* ha sulla posizione di primazia; tra le ipotesi di patologia si evidenzia, in particolare, l'omessa convocazione dell'adunanza da parte del presidente, a fronte della richiesta vincolante del prescritto numero di componenti del consesso⁸⁹.

Tutti gli elementi e le vicende sopra descritti, individualmente o congiuntamente, sono idonei a generare eccezionali episodi di preminenza sostanziale del presidente sugli altri membri del consesso; episodi marginali che, in virtù

dell'applicazione della teoria generale dell'assorbimento o della prevalenza⁹⁰, non sono in grado di alterare i tratti generali della primazia e, segnatamente, la posizione di *primus inter pares* del presidente e la reciproca pari-ordinazione di tutti i componenti.

4.1. Il Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inps. Le funzioni del presidente

Il Consiglio di indirizzo e vigilanza (C.I.V.) è l'organo che svolge funzioni di indirizzo politico-strategico, predisponendo le linee di indirizzo generale dell'Inps. Istituito con D.lgs. 30 giugno 1994, n. 479, si iscrive nella più ampia famiglia dei collegi rappresentativi di interessi economici e professionali, da cui mutua le principali caratteristiche, tra cui la natura di collegio imperfetto o virtuale.

Il Consiglio di indirizzo e vigilanza è composto da 22 membri, nominati con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su designazione delle rappresentanze sindacali dei lavoratori, dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi.

Come in ogni organo collegiale, anche all'interno del Consiglio di indirizzo e vigilanza, l'ufficio presidenziale è ufficio indispensabile per il corretto andamento dei lavori; ad esso è preposto un presidente che, ai sensi dell'art. 15 del regolamento di organizzazione, è eletto, a maggioranza assoluta, tra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti⁹¹; in caso di sua assenza o im-

⁹⁰ ASQUINI A., *Il contratto di trasporto terrestre di persone*, Padova, 1915, ristampa, Napoli, 1984. SICCHIERO G., *I contratti misti*, Cedam, Padova, 1995. DIPACE R., *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Giuffrè, Milano, 2006.

⁹¹ Art. 15 del regolamento 12 novembre 2013, n. 27: "La seduta di insediamento è convocata e aperta dal consigliere anziano e presieduta dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, da un suo delegato, o in assenza, dal predetto consigliere anziano. Il Consiglio di indirizzo e vigilanza nella sua prima seduta elegge il presidente tra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti a norma dell'art. 3, comma 4, del Decreto Legislativo n. 479/94 e dell'art. 17 comma 23, della Legge n. 127/97. L'elezione è deliberata a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta dei voti dei componenti il Consiglio di indirizzo e vigi-

⁸⁹ Nel silenzio del diritto positivo sarà necessario rinvenire, desumendola dai principi sulla collegialità, un'azione capace, da un lato, di ripristinare la funzionalità del consesso, dall'altro, di tutelare l'interesse pretensivo dei richiedenti.

pedimento le relative funzioni sono svolte da un vicepresidente e, in caso di impossibilità, dal consigliere più anziano (artt. 17 e 37).

La figura presidenziale esplica, nella veste di *primus inter pares*, compiti di coordinamento delle attività del collegio, ricoprendo una posizione di primazia formale sugli altri componenti.

La primazia presidenziale assume un contenuto tipico e predeterminato che si articola nell'esercizio delle funzioni amministrative (discrezionali) di convocazione delle adunanze, formulazione dell'ordine del giorno, direzione delle riunioni e polizia delle sedute; funzioni che risultano, invero, contrassegnate dalla strumentalità rispetto al corretto andamento dei lavori nonché dalla natura meramente formale-procedurale che le rende, normalmente, inidonee ad incidere sull'autonomia decisionale degli altri componenti.

Con particolare riferimento al potere di convocazione, ai sensi dell'art. 37 è il presidente a convocare e a presiedere le varie adunanze del Consiglio, eccezion fatta per la seduta di insediamento. Si rinvia in proposito alle considerazioni di ordine generale sulle presidenze degli organi collegiali pubblici.

In relazione, poi, alla formulazione dell'ordine del giorno, va sottolineato come tale potere non risulti espressamente assegnato al presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza da alcuna disposizione di diritto positivo; tuttavia da un'esegesi dei principi sulla collegialità è possibile evincerne la spettanza in capo al presidente in quanto titolare del potere di convocazione.

Per quanto concerne, poi, la potestà direttiva dei lavori, l'art. 37 afferma che il presidente "*accerta la sussistenza del numero legale, dichiara aperta la riunione, partecipa le eventuali comunicazioni, regola e riassume la discussione, pone in votazione le proposte di deliberazione e ne proclama l'esito*". In

lanza. Le votazioni sono ripetute, anche in giorni diversi, fino a quando non venga raggiunta la suddetta maggioranza".

particolare, in base all'art. 46, "*chiunque intenda prendere la parola deve preventivamente farne richiesta al Presidente, il quale stabilisce il turno da seguire*" secondo l'ordine delle richieste⁹². Con precipuo riferimento alla fase delle votazioni, l'art. 48 prescrive che ciascuna delibera è validamente adottata "*qualora raccolga la maggioranza dei voti espressi*". (...) *In caso di parità tra i voti favorevoli e la somma dei voti contrari e delle astensioni prevale il voto del presidente*". In caso di irregolarità nelle votazioni, è riconosciuto al presidente il potere di annullare le operazioni di voto, consentendone l'immediato rinnovo (art. 50). In ordine, infine, alla potestà di polizia delle sedute, nessuna norma conferisce *expressis verbis* tale prerogativa al presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza. Ciononostante è ineludibile il riconoscimento in favore del presidente di una potestà di polizia delle adunanze, quale elemento tipico della sua posizione di *primus inter pares*. Quanto alla disciplina da seguire, troverà applicazione mediante procedimento analogico la normativa prevista in altri collegi per ipotesi similari⁹³.

È necessario ora domandarsi se nell'esercizio delle funzioni di impulso, coordinamento e vigilanza dei lavori, la primazia del presidente possa occasionalmente tradursi in episodi di preminenza sostanziale, idonei a condizionare la libera formazione della volontà collegiale, con immediate ricadute sull'esito deliberativo. In tale prospettiva occorre, allora, investigare l'incidenza sulla *iuris figura* della primazia degli elementi e vicende afferenti l'ufficio presidenziale ed il rispettivo titolare.

Innanzitutto, il riconoscimento in capo al presidente di alcuni poteri di sovraordinazione, tra

⁹² I tempi di intervento sono stabiliti in cinque minuti ma il presidente può fissare un diverso limite massimo in ragione della complessità dell'argomento.

⁹³ La più completa disciplina applicabile in via analogica risulta essere il Regolamento della Camera dei Deputati nella parte in cui detta norme sulla potestà di polizia delle sedute del Presidente di Assemblea.

cui, la prerogativa che assegna, a parità di suffragi, prevalenza al suo voto, può accentuarne in senso sostanziale la posizione di *primus inter pares*. Inoltre, episodi di preminenza sostanziale potrebbero verificarsi in caso di patologia delle funzioni.

Tuttavia, l'ordinaria posizione di preminenza formale del presidente sembra essere confermata dall'assenza di una contestuale posizione di organo monocratico da parte di costui, in aggiunta alla posizione di coordinatore dei lavori del Consiglio. Tale assunto è definitivamente suffragato dalla applicazione della teoria generale della prevalenza o dell'assorbimento⁹⁴; in base a tale teoria i già marginali ed occasionali episodi di preminenza sostanziale del presidente sugli altri membri non sono in grado di snaturare i caratteri generali della primazia e, segnatamente, la posizione di preminenza formale del presidente e la reciproca pariordinazione di tutti i componenti.

4.1.1. La prevalenza del voto del presidente a parità di suffragi

Ai sensi dell'art. 48 del regolamento ogni deliberazione del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inps "è presa validamente qualora raccolga la maggioranza dei voti espressi". (...) *In caso di parità tra i voti favorevoli e la somma dei voti contrari e delle astensioni prevale il voto del presidente*". Trattasi di una previsione di carattere eccezionale, che necessita di un puntuale fondamento di diritto positivo⁹⁵, in quanto riconosce al presidente un potere dalla natura sovraordinata.

⁹⁴ A riguardo ASQUINI A., *Il contratto di trasporto terrestre di persone*, op. cit.. SICCHIERO G., *I contratti misti*, op. cit.. DIPACE R., *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, op. cit..

⁹⁵ In generale sulle diverse soluzioni adottabili, in caso di parità di voti, si rinvia ai tradizionali contributi di CAMMEO F., *La parità dei voti nelle deliberazioni comunali*, Torino, 1901. BORSI U., *La parità di voti nelle deliberazioni degli organi collegiali degli enti locali*, in *Rass. legis. comm.* 1936. FORTI U., *La parità di voto nelle deliberazioni amministrative*, in *Studi di dir. pubbl.* 1937. DE GENNARO G., *La parità di*

È evidente, dunque, come un simile potere, denotando un episodio di preminenza sostanziale, direttamente incidente sull'esito della deliberazione, risulti *prima facie* idoneo a sgretolare i tratti distintivi della primazia ed, in particolare, la posizione di preminenza formale del presidente e la pariordinazione di tutti i componenti. Da un più attento esame, tuttavia, è possibile rintracciare valide argomentazioni atte a sostenere la compatibilità di siffatto potere di sovraordinazione con la figura organizzatoria della primazia.

In primo luogo la *ratio* sottesa alla disposizione che assegna un *quid pluris* al voto del presidente si identifica nella *voluntas legis* di garantire la funzionalità del collegio proprio per il soddisfacimento della finalità deliberativa; del resto, come autorevolmente sostenuto, tale congegno costituisce "un ammennicolo pratico per superare l'impasse in cui si venga a trovare l'organo"⁹⁶, in caso di parità dei voti.

In secondo luogo va precisato come il maggior peso assegnato al voto del presidente costituisca un potere tassativo ed eccezionale⁹⁷, in grado di generare episodi, marginali ed occasiona-

voti nelle deliberazioni amministrative, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1951. LA TORRE M., *Parità di voti e voto del presidente del collegio*, in *Amm. it.* 1952. STRANGES A., *Deliberazioni dei consigli comunali: effetti della parità di voti, ripetizione della votazione*, in *Il servizio ispettivo*, n. 5, 1954. DAGTOGLOU P., *Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung*, Stuttgart, 1960. In giurisprudenza, ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 27 febbraio 1963, n. 102, in *Foro amm.* 1963. Cons. reg. sic., sez. VI, 18 maggio 1972, n. 344, in *Cons. Stato* 1974. *Tar Lazio, Roma*, sez. II, 10 novembre, 2014, n. 11225, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁹⁶ CACCIAVILLANI I.-MANZI L., *La collegialità amministrativa*, op. cit., p. 94.

⁹⁷ VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit., p. 269: Secondo l'Autore in caso di parità dei suffragi "a dirimere la relativa difficoltà v'è il rimedio di stabilire che il presidente abbia voto preponderante: ciò è spesso usato altrove, ma da noi è del tutto eccezionale ed ha luogo sol quando così sia tassativamente prescritto".

li, di preminenza sostanziale sugli altri componenti. D'altronde, la disuguaglianza del voto del presidente, pur esprimendo un *quid* di sovraordinazione, assolverebbe, primariamente, alla finalità procedurale di assicurare il celere e proficuo esito dei lavori, scongiurando tempi e costi di una nuova votazione.

Ad ogni modo l'*argumentum principis* idoneo a ricondurre la prevalenza del voto del presidente nell'alveo del perimetro della primazia si rinviene nella teoria dell'assorbimento o della prevalenza⁹⁸. Secondo questa teoria la primazia, quale figura organizzatoria di originale equiordinazione, ricomprenderebbe nel proprio nucleo interno occasionali poteri di sovraordinazione, con relativi episodi di preminenza sostanziale, i quali risultano assorbiti nei prevalenti poteri di equiordinazione, consustanziali alla posizione di *primus inter pares*; coerentemente la prerogativa che attribuisce prevalenza al voto del presidente, a parità di suffragi, risulta compatibile con i caratteri generali della primazia e, segnatamente, con la posizione di preminenza formale o *primus inter pares* del presidente e con la reciproca pariordinazione di tutti i componenti.

4.2. L'Assemblea del C.N.E.L.. Le attribuzioni del presidente quale *primus inter pares*

Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (C.N.E.L.) è un organo collegiale ausiliario di rilevanza costituzionale⁹⁹, previsto dall'art. 99

⁹⁸ Si rinvia, in proposito, alle considerazioni di ASQUINI A., *Il contratto di trasporto terrestre di persone*, op. cit.. SICHIERO G., *I contratti misti*, op. cit.. DIPACE R., *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, op. cit..

⁹⁹ In tema di organi ausiliari si rinvia a FERRARI G., *Gli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1956. Con riferimento al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, si vedano in particolare RUINI M., *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, *Commento dell'art. 99 della Costituzione*, Milano, 1950. RATTI A.M., *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, Roma, 1955. PIERANDREI F., *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Studi in onore di G.M. De Francesco*, I, Milano, 1957, pp. 687 e ss.. CHIARELLI G., voce

della Costituzione, nonché da fonti primarie e secondarie; si inquadra nella più ampia categoria dei collegi rappresentativi di interessi economici e professionali di cui ripete i principali caratteri¹⁰⁰. Il C.N.E.L. è, del resto, costituito da esponenti designati dalle categorie produttive presenti nel tessuto sociale italiano.

Tra i molteplici organi, monocratici e collegiali, che compongono l'istituzione, si segnala l'Assemblea, al cui interno l'ufficio presidenziale assume palpitante centralità nel coordinamento dei lavori del consesso¹⁰¹. A tale ufficio è prepo-

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, in *Enc. dir.*, Milano, 1961. STRAMACCI M., *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro: con il regolamento interno*, II ed., Giuffrè, Milano, 1959. GESSA C., *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro nel sistema costituzionale italiano. Studi e ricerche*, Bardi, Roma, 1962. DE FINA S., voce *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. IV, Utet, 1959, pp. 147 e ss.. BILANCIA P., voce *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, Roma, 1988. D'HARMANT F., voce *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Utet, Torino, 1989.

¹⁰⁰ Per i membri del C.N.E.L. vige il divieto di mandato imperativo per cui gli stessi non sono giuridicamente vincolati all'osservanza in seno al collegio delle direttive impartite dalle categorie produttive rappresentate; conseguentemente in caso di inottemperanza non incorrono in alcuna responsabilità. Tuttavia, a differenza di quanto accade nei collegi politico-assembleari, i rispettivi componenti possono essere revocati su richiesta delle istituzioni, enti o organizzazioni che li hanno designati. Tale potere di revoca è idoneo ad affievolire la forza precettiva del divieto di mandato imperativo, conferendo alle organizzazioni rappresentate il potere di condizionare in modo significativo l'attività dei componenti del collegio.

¹⁰¹ L'obbligatorietà dell'ufficio presidenziale è comprovata dalla previsione di meccanismi di sostituzione in caso di assenza o impedimento del presidente nonché dalla facoltà di delega delle relative funzioni ai vicepresidenti. Recita in tal senso l'art. 3 co. II del regolamento: "*I Vice Presidenti assistono il Presidente e lo sostituiscono nei casi di assenza o di impedimento anche temporaneo, nonché nei casi previsti dall'articolo 5, comma 3, della legge. Esercitano, altresì, le funzioni loro delegate dal Presidente*". La possibilità di delega delle attribuzioni presidenziali rafforza la figura ed il ruolo dei vicepresidenti dell'Assemblea del C.N.E.L., richiamando, sia pure in misura inferiore, il fenomeno che caratterizza i

sto un presidente che viene nominato con decreto dal Capo dello Stato tra personalità di rilievo normalmente esterne alla Assemblea¹⁰².

Il presidente del C.N.E.L., nel ruolo di *primus inter pares*, ricopre una posizione di primazia formale sugli altri componenti. Tale posizione giuridica si manifesta nelle funzioni amministrative (discrezionali) di convocazione delle sedute, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori, polizia delle adunanze; funzioni che risultano contrassegnate dalla strumentalità rispetto al corretto svolgimento del procedimento e dalla natura meramente formale-procedurale che le rende, normalmente, inidonee ad incidere sulla formazione della volontà collegiale.

Per quanto concerne, in particolare, il potere di convocazione, ai sensi dell'art. 1 co. I del regolamento "il Presidente convoca il Consiglio entro 20 giorni dalla pubblicazione dei decreti di nomina dei Consiglieri sulla Gazzetta Ufficiale". Aggiunge poi il co. III con riferimento alle adunanze successive che "l'Assemblea è convocata e presieduta dal Presidente". Il co. IV, tuttavia, puntualizza come l'Assemblea possa essere convocata, non solo su iniziativa del suo presidente, ma anche su richiesta motivata di un quarto dei consiglieri in carica; in questo caso l'atto presidenziale di convocazione si configurerà quale atto vincolato, essendo il presidente giuridicamente tenuto al suo compimento¹⁰³.

rapporti tra Presidente della Repubblica e vicepresidente all'interno del C.S.M..

¹⁰² Le sue attribuzioni sono previste e disciplinate da fonti primarie (l. 5 gennaio 1957, n. 33 e l. 30 dicembre 1986, n. 936) e secondarie (regolamento del 4 aprile 2012). Trovano, infine, applicazione i principi generali sulla collegialità amministrativa (GESSA C., *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro nel sistema costituzionale italiano. Studi e ricerche, op. cit.*).

¹⁰³ In caso di omissione, a fronte del silenzio del diritto positivo, i richiedenti potranno esperire in via alternativa: - Ricorso al giudice ordinario (Tribunale civile) ex art. 2367 co. II c.c..

Con riferimento alla formulazione dell'ordine del giorno, il regolamento prevede, poi, che il presidente, d'intesa con i vicepresidenti, stabilisca in sequenza gli argomenti oggetto di trattazione (art. 2 co. III). Dunque, per l'adunanza di insediamento l'ordine del giorno viene predisposto in via esclusiva dal presidente, non essendo ancora stato eletto l'ufficio di presidenza. Nelle successive sedute, invece, il potere di formulazione è ripartito tra presidente e ufficio di presidenza, collegio minore cui lo stesso presidente appartiene; ove tuttavia la convocazione sia domandata da un quarto dei consiglieri in carica, l'ordine del giorno sarà quello indicato nella richiesta vincolante di convocazione. Alla fissazione dell'ordine del giorno, pertanto, concorrono a vario titolo presidente, ufficio di presidenza e quota parte dei membri dell'Assemblea, pur mantenendo il presidente un ruolo di palpitante centralità nell'esercizio della funzione.

In ordine alla potestà di direzione delle adunanze, l'art. 2 co. X del regolamento prescrive che "i lavori della Assemblea sono diretti dal Presidente il quale illustra l'ordine del giorno, concede la facoltà di parola, indice le votazioni e ne proclama i risultati". Per quanto non espressamente previsto, trovano applicazione in via analogica le disposizioni all'uopo contemplate in altri collegi rappresentativi di interessi.

In relazione, da ultimo, al potere di polizia delle sedute se ne rinvia al paragrafo successivo l'esame circa la sua ammissibilità in capo al presidente, a fronte del silenzio della normativa vigente.

Una volta illustrate le funzioni che connotano la primazia, quale posizione di preminenza formale, occorre domandarsi se dal loro concreto esercizio possano, eccezionalmente, discendere episodi di preminenza sostanziale del presidente sugli altri componenti. In tal senso occorre

- Ricorso al giudice amministrativo (TAR) ex artt. 31 e 117 c.p.a..

analizzare l'incidenza sulla posizione di primazia o *primus inter pares* dei caratteri e delle vicende afferenti l'ufficio presidenziale ed il rispettivo titolare.

In primis occorre evidenziare la posizione di organo monocratico ricoperta dal presidente del C.N.E.L. in aggiunta al ruolo di coordinatore dei lavori della Assemblea. Una posizione diversa ed esterna rispetto alla posizione di primazia ma su questa comunque incidente, attraverso il rafforzamento delle funzioni di *primus inter pares* e del relativo impatto sull'azione degli altri componenti; si pensi, ad esempio, ai poteri organizzativi attivati dal presidente quale vertice dell'intera istituzione.

In secundis sulla posizione di primazia tendono a riverberarsi le modalità di scelta del presidente il quale, nel caso di specie, è nominato con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Trattandosi di scelta compiuta da un'autorità esterna, il presidente non avrà alcun vincolo giuridico né morale nei confronti del collegio e ciò, abbinato alla contestuale posizione di organo monocratico, potrà accrescere l'intensità di esercizio dei compiti di impulso e coordinamento dei lavori, determinando coerentemente uno o più episodi di preminenza sostanziale sugli altri componenti. Si consideri, inoltre, come l'assenza di un potere di revoca da parte dei membri del consesso privi l'Assemblea di uno strumento di coazione indiretta, idoneo ad assicurare costantemente una primazia solo formale del presidente nei suoi compiti di *primus inter pares*.

Nonostante ciò, con riferimento alla Assemblea del C.N.E.L., eventuali e marginali episodi di preminenza sostanziale, in ragione dell'applicazione della teoria della prevalenza o dell'assorbimento¹⁰⁴, non sono idonei ad altera-

re i caratteri generali della primazia e, segnatamente, la posizione di preminenza formale del presidente e la reciproca pariordinazione di tutti i componenti.

4.2.1. La *vexata quaestio* circa l'ammissibilità di una potestà di polizia delle sedute nel silenzio del diritto positivo

Dall'esame della normativa, legislativa e regolamentare, vigente è possibile constatare l'assenza di una puntuale disposizione di diritto positivo che riconosca espressamente al presidente dell'Assemblea del C.N.E.L. un potere di polizia delle sedute¹⁰⁵; conseguentemente sembrerebbe venir meno una delle funzioni che connotano in senso tipico la posizione di primazia dei presidenti di organi collegiali.

Il quesito cui occorre fornire risposta è se, nonostante il silenzio normativo, si possa, ciononostante, attribuire al titolare dell'ufficio presidenziale il potere di adottare, in caso di disordini o tumulti, provvedimenti funzionali al ripristino del corretto andamento dei lavori, avvalendosi eventualmente anche della forza pubblica.

Come noto, ciascun presidente riveste una posizione di primazia formale o di *primus inter pares* che si esplica, generalmente, nelle funzioni

DIPACE R., *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, op. cit..

¹⁰⁵ Per una trattazione generale dei poteri di polizia delle sedute dei presidenti di organi collegiali RACIOPPI F.-BRUNELLI I., *Potere di polizia*, in *Commento allo Statuto del Regno*, op. cit.. VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit.. VIRGA P., *La potestà di polizia*, op. cit., pp. 27-29. GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, op. cit.. MAZZIOTTI A., *Attribuzioni e poteri del presidente del consiglio comunale*, in *Nuova rass. legis.*, 1964. CIAURRO G.F., voce *Prerogative costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986. PETTITI D., *Note sul presidente dell'Assemblea di società per azioni*, in *Studi in onore di Alberto Asquini*, III ed., Cedam, Padova, 1965. TANDA A.P., voce *Polizia delle Camere*, in *Dizionario parlamentare*, II ed., Editore Colombo, Roma, 1998, p. 196. ALAGNA S., *Il presidente dell'assemblea nella società per azioni*, Giuffrè, Milano, 2005.

¹⁰⁴ In tema ASQUINI A., *Il contratto di trasporto terrestre di persone*, op. cit.. SICCHIERO G., *I contratti misti*, op. cit..

di convocazione delle adunanze, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori, polizia delle sedute.

Dalla trasversalità delle funzioni presidenziali, che si sviluppano elasticamente in ciascun collegio, discende altresì il loro riconoscimento nelle istituzioni che non le individuino espressamente.

Tali considerazioni risultano perfettamente applicabili al presidente di Assemblea del C.N.E.L. cui, pur in assenza di una disposizione *ad hoc*, deve certamente attribuirsi una potestà di polizia delle adunanze, quale potestà indefettibile della *iuris figura* della primazia.

D'altronde, ove, in deroga ai principi generali sulla collegialità non si includesse tale prerogativa nei compiti propri dell'ufficio presidenziale, si esporrebbe il consesso al concreto rischio di paralisi; ciò in ragione della circostanza che si priverebbe il presidente di uno strumento necessario ad assicurare tanto la legalità del procedimento collegiale quanto il soddisfacimento della finalità deliberativa.

Una volta ritenuto ammissibile un potere di polizia delle sedute in capo al presidente, si pone il successivo problema dell'individuazione dei contenuti di tale prerogativa nell'ambito della Assemblea del C.N.E.L.. Un nodo di gordio che può risolversi applicando in via analogica la disciplina prevista in altri collegi; per affinità strutturali e funzionali nonché per la massima ampiezza ricoperta è preferibile il rinvio alla disciplina del Regolamento della Camera dei Deputati sui poteri di polizia delle sedute del Presidente di Assemblea.

5. Conclusioni

La figura (e posizione) organizzatoria della primazia, elaborata inizialmente nell'ambito del diritto amministrativo, può considerarsi trasversalmente applicabile ad ogni organo collegiale ivi inclusi gli organi rappresentativi di interessi economici e professionali. Collegialità, ufficio presidenziale e primazia sono elementi

inscindibilmente connessi, immanenti gli uni agli altri ed irrinunciabili nell'ottica del soddisfacimento della finalità deliberativa.

Quale *iuris figura* 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 rappresentativi di interessi economici e professionali del resto, sono rintracciabili i tratti distintivi della posizione di primazia o *primus inter pares* rinvenibili, segnatamente, in alcune 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 collegiali rappresentativi di interessi economici e professionali, 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 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 *primus inter pares* del presidente e nella reciproca pariordinazione di tutti i componenti.