

Il presidente del Consiglio comunale nell'ordinamento degli enti locali: ruolo, funzioni, prerogative e posizione giuridica negli organi collegiali politico-assembleari. Prospettive di riforma

di Massimo Bello*

SOMMARIO: 1 – Premessa. Il presidente del Consiglio comunale: disciplina scarna e frammentaria da parte del legislatore nazionale. 2 – Gli organi di governo degli enti locali. 3 - La disciplina normativa del presidente del Consiglio comunale. 4 – Il ruolo, le funzioni e le prerogative presidenziali. 5 – La posizione giuridica del presidente negli organi collegiali politico-assembleari. 6 – La disciplina nei Comuni italiani: alcuni casi concreti. 7 – Il presidente del Consiglio comunale come figura di garanzia e imparzialità. 8 – La comparazione in alcuni ordinamenti stranieri. 9 – Conclusioni.

Abstract [It]. Questo contributo analizza il ruolo, le funzioni, la posizione giuridica e le prerogative del presidente del Consiglio comunale nell'ambito dell'ordinamento degli enti locali italiani, con particolare attenzione al contesto normativo, statutario e regolamentare. Nonostante il Testo unico degli enti locali (TUOEL, d.lgs. n. 267/2000) menzioni questa figura solo marginalmente e ne preveda l'istituzione obbligatoria soltanto nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, gli statuti e i regolamenti comunali hanno progressivamente attribuito al presidente un ruolo centrale di garanzia e di imparzialità, soprattutto del corretto funzionamento dell'assemblea consiliare. Il lavoro si articola in nove capitoli: dal quadro generale degli organi di governo dei Comuni e dei loro rapporti istituzionali alla disamina della disciplina normativa italiana, fino all'analisi comparativa di come alcuni Comuni italiani (Roma, Milano, Napoli, Firenze, Torino, Bologna, tra cui qualche ente locale marchigiano, come Ancona, Pesaro, Macerata, Ascoli Piceno, Fano, Civitanova Marche e Senigallia) abbiano declinato la figura presidenziale. Ampio spazio è dedicato, altresì, al ruolo di garante della neutralità politica, della tutela delle minoranze e della separazione tra potere esecutivo e assembleare, con assonanze regolamentari a quanto disposto per i presidenti di Camera, Senato e delle Assemblee legislative regionali. Un breve capitolo comparativo confronta la figura del presidente del Consiglio comunale italiano con analoghi organi in alcuni ordinamenti stranieri (in particolare, con quelli di Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Polonia, Belgio, Portogallo e Stati Uniti), evidenziando come il modello dualista italiano, seppure per certi versi incompleto, garantisca un maggior equilibrio democratico rispetto ai sistemi monocratici assoluti, che concentrano la maggior parte dei poteri e delle prerogative presidenziali con quelli del sindaco. La riflessione si conclude, sottolineando la necessità di una riforma generale del TUOEL finalizzata a rafforzare anche la funzione del presidente del Consiglio comunale, estendendone non soltanto l'obbligatorietà anche ai Comuni sotto i 15.000 abitanti, ma aggiungendo modifiche sostanziali al ruolo, alle funzioni e alle prerogative presidenziali essenziali, con una serie di disposizioni legislative più ampie e precise, garantendo piena autonomia e imparzialità, e puntuali qualità presidenziali nell'ambito dell'organo di governo Consiglio comunale, consolidando così la democrazia locale.

Abstract [En]. This paper analyzes the role, functions, legal position, and prerogatives of the president of the municipal Council within the Italian local government system, with particular attention to the legislative, statutory, and regulatory framework. Although the Consolidated Law on Local Authorities (TUOEL, Legislative Decree no. 267/2000) mentions this position only marginally and mandates its appointment only in municipalities with a population of more than 15,000, municipal statutes and regulations have progressively assigned the President a central role in ensuring impartiality, especially the proper functioning of the council assembly. The work is divided into nine chapters: from a general overview of municipal governing bodies and their institutional relationships to an examination of Italian legislation, and a comparative analysis of how some Italian municipalities (Rome, Milan, Naples, Florence, Turin, Bologna, including some local authorities in the Marche region, such as Ancona, Pesaro, Macerata, Ascoli Piceno, Fano, Civitanova Marche, and Senigallia) have interpreted the role of the president. Considerable attention is also given to the role of guarantor of political neutrality, protection of minorities, and the separation of executive and assembly power, with regulatory similarities to those for the presidents of the Chamber of Deputies, the Senate, and the regional legislative assemblies. A brief comparative chapter compares the role of the President of the Italian City Council with similar bodies in several foreign jurisdictions (in particular, those of France, Germany, the United Kingdom, Spain, Poland, Belgium, Portugal, and the United States), highlighting how the Italian dualist model, although in some ways incomplete, guarantees greater democratic balance than absolute monocratic systems, which concentrate most of the presidential powers and prerogatives with those of the mayor. The reflection concludes by emphasizing the need for a comprehensive reform of the TUOEL aimed at strengthening the role of president of the municipal council, not only by extending its mandatory nature to municipalities with fewer than 15,000 inhabitants, but also by introducing substantial changes to the role, functions, and essential presidential prerogatives, with a series of broader and more specific legislative provisions, guaranteeing full autonomy and impartiality, and specific presidential qualities within the governing body (the City Council), thus consolidating local democracy.

1. Premessa. Il presidente del Consiglio comunale: disciplina scarsa e frammentaria da parte del legislatore nazionale

La figura del *presidente del Consiglio comunale*¹ occupa una posizione peculiare nell'ambito dell'ordinamento degli enti locali italiani. Essa, pur rappresentando uno degli ingranaggi fondamentali del

*Avvocato, presidente del Consiglio comunale di Senigallia, Ufficio di Presidenza nazionale AICCRE (delegazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa – CCRE), Assistente di cattedra del Prof. Stefano Villamena in diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Macerata UNIMC.

¹ Il presidente del Consiglio comunale è un organo interno al consiglio con funzioni di garanzia, direzione e coordinamento dei lavori consiliari. La sua disciplina non è contenuta in modo puntuale nel Testo unico degli enti locali (*d.lgs. n. 267/2000, TUOEL*), salvo specifici richiami negli *artt. 38 e 39*, ma è demandata prevalentemente agli statuti e ai regolamenti consiliari dei singoli enti. In particolare: *l'art. 38, comma 2, TUOEL* riconosce al Consiglio la possibilità di disciplinare, nello statuto e nel regolamento, l'organizzazione interna e il funzionamento, compresa l'eventuale istituzione della Conferenza dei capigruppo; *l'art. 39, comma 1, TUOEL*, attribuisce al presidente il potere di

corretto funzionamento delle assemblee elettive, è stata tradizionalmente oggetto di una disciplina *scarna e frammentaria* da parte del legislatore nazionale.

Il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, d'ora in avanti TUOEL) dedica al presidente del Consiglio comunale pochissime disposizioni: in particolare, l'art. 39 TUOEL, che attribuisce a tale figura il compito di convocare e presiedere il Consiglio. Oltre a questo riferimento, il legislatore ha demandato agli *statuti* e ai *regolamenti consiliari* la concreta conformazione del ruolo, delle performances, delle funzioni e delle prerogative del presidente.

Questa scelta normativa ha prodotto, nel corso degli anni, una forte e discutibile *eterogeneità* regolamentare: ciascun Comune ha disciplinato la figura in modo autonomo, sviluppando alcuni modelli organizzativi, più o meno avanzati, a seconda delle dimensioni demografiche, della tradizione amministrativa e della cultura politica locale.

In alcuni grandi Comuni – come, ad esempio, *Roma, Milano, Napoli, Torino, Bologna, Firenze* – si è tendenzialmente affermato un *modello* che attribuisce al presidente funzioni analoghe a quelle dei presidenti delle assemblee parlamentari, con compiti di garanzia e di neutralità *super partes*, puntualmente declinate e dettagliate negli strumenti regolamentari.

Nei Comuni al di sotto della soglia individuata dalla norma (ex art. 39, TUOEL), all'opposto, tale figura è spesso rimasta marginale o è addirittura assente, soprattutto perché l'ordinamento, non imponendone affatto l'istituzione, considera superfluo per quei Comuni appesantire l'organigramma istituzionale.

Nei Comuni di media dimensione (come, ad esempio, Fano, Pesaro e Senigallia), la figura presidenziale, seppur obbligatoria, ha seguito in parte la medesima declinazione dei modelli regolamentari dei grandi Comuni.

La *centralità* del presidente del Consiglio comunale emerge, tuttavia, con la caratteristica principale legata al ruolo di *garante dell'assemblea*²: il presidente non rappresenta una maggioranza o una minoranza

convocazione e direzione dei lavori del Consiglio, garantendo il rispetto delle norme regolamentari; *l'art. 39, comma 2, TUOEL* prevede che la convocazione del consiglio possa avvenire anche su richiesta di un quinto dei consiglieri o del sindaco. Le funzioni presidenziali principali sono: la convocazione e la direzione delle sedute consiliari, con definizione dell'ordine del giorno (di norma sentita la Conferenza dei capigruppo); la direzione e la moderazione delle discussioni, garantendo l'osservanza del regolamento; la proclamazione dei risultati delle votazioni e vigilanza sulla regolarità delle stesse; la tutela delle prerogative dei consiglieri, in particolare dei gruppi di minoranza, assicurando un equilibrio tra maggioranza e opposizione; la rappresentanza istituzionale del consiglio nei rapporti interni ed esterni. La giurisprudenza amministrativa (*Cons. Stato, sez. V, sent. n. 2612/2014; TAR Campania, Napoli, sez. I, sent. n. 2927/2019*) ha chiarito che il presidente del consiglio comunale non è un organo politico di governo, bensì un organo di garanzia con funzioni strumentali al corretto esercizio dell'attività consiliare. La revoca del presidente è ammessa, in assenza di una disciplina specifica nel TUOEL, sulla base delle previsioni statutarie e regolamentari. La giurisprudenza (*Cons. Stato, sez. V, sent. n. 3134/2018; TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, sent. n. 1983/2022*) ha ritenuto legittima la revoca qualora venga meno il rapporto fiduciario con la maggioranza che ne ha determinato l'elezione, purché la decisione sia adottata dal consiglio con atto motivato e nel rispetto delle garanzie procedurali. Il presidente del Consiglio comunale si configura, quindi, come figura di garanzia dell'organo assembleare, dotata di autonomia rispetto al sindaco e alla giunta, e al contempo come strumento essenziale per assicurare la democraticità e l'efficienza dei lavori consiliari.

² In *dottrina*, la figura del *presidente del Consiglio comunale* è generalmente qualificata come *organo di garanzia*, distinto dagli organi di governo (sindaco e giunta), in quanto deputato ad assicurare il corretto svolgimento della funzione consiliare, sia sotto il profilo procedurale che sostanziale. Autori di riferimento come *M. CARLI, Alberto BARBERA e M. S. GIANNINI* hanno evidenziato come la presidenza degli organi assembleari negli enti locali non possa

politica, ma il consiglio nella sua interezza. Le sue *prerogative* si traducono nella direzione dei lavori consiliari, nell'applicazione e nell'interpretazione del regolamento, nella tutela dei diritti dei consiglieri, nella gestione ordinata e imparziale del dibattito. In tal senso, la sua figura assume anche una *funzione di equilibrio* autorevole tra il potere assembleare e quello dell'autorità del sindaco, rafforzando così la dimensione democratica e partecipativa delle autonomie locali.

L'analisi giuridica della figura del presidente del Consiglio comunale deve necessariamente tener conto di tre piani distinti, che qui meritano di essere sottolineati: quello *normativo nazionale*, caratterizzato da una disciplina minimale nel TUOEL; quello *statutario e regolamentare*, dove i Comuni, sfruttando la loro autonomia normativa, hanno costruito concretamente il ruolo presidenziale; quello *giurisprudenziale e dottrinale*, che ha affrontato questioni controverse, come la revoca del presidente e la sua funzione di garanzia. Particolare attenzione, in questo contributo, ad esempio, verrà dedicata anche alla *giurisprudenza amministrativa*, che sul punto ha chiarito i limiti della revoca da parte del Consiglio comunale³.

ridursi ad un ruolo meramente formale, bensì debba svolgere una funzione di equilibrio istituzionale, ponendosi a tutela non solo della maggioranza, ma anche delle minoranze, cui l'ordinamento attribuisce precise garanzie di partecipazione (M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, 1993, p. 512 ss.). Secondo G.U. RESCIGNO, la presidenza degli organi assembleari rappresenta una vera e propria "autorità neutrale", la cui missione è quella di garantire l'ordine dei lavori, la regolarità delle decisioni e l'esercizio effettivo delle prerogative dei consiglieri (*Il sistema delle autonomie locali, in Trattato di diritto amministrativo, diretto da Cassese, 2003*). In questa prospettiva, il presidente del Consiglio comunale si configura come il *custode della legalità procedurale*: assicura il rispetto dello statuto e del regolamento; tutela le prerogative individuali e collettive dei consiglieri; garantisce il corretto bilanciamento tra maggioranza e opposizione, in coerenza con i principi costituzionali di rappresentanza democratica (artt. 97 e 114 Cost.). La dottrina più recente (C. TUBERTINI, *Il Consiglio comunale tra politica e diritto*, 2018) ha sottolineato come la figura del presidente rifletta l'evoluzione del Consiglio da organo "notabile" a sede di indirizzo politico e controllo democratico, ponendo al centro il ruolo di garante delle regole e dei diritti consiliari, in analogia con la figura del presidente della Camera dei deputati a livello parlamentare. In sintesi, la dottrina prevalente concorda nell'attribuire al presidente del Consiglio comunale la qualifica di organo di garanzia dell'assemblea, con funzioni di tutela procedurale, imparzialità istituzionale e salvaguardia del pluralismo politico.

³ Cons. di Stato, Sez. V, 17 marzo 2010, n. 1605; Tar Campania, Napoli, Sez. I, 27 aprile 2016, n. 2477; Parere Ministero dell'Interno, 27 febbraio 2001; Tar Lazio, sez. II bis – Sentenza n. 14142, 30 dicembre 2020, in cui si afferma il principio che la revoca è ammessa solo in caso di cattivo esercizio della funzione che comprometta la neutralità del presidente, e non è consentita per mere ragioni politiche; un errore isolato (es. interpretazione normativa) non giustifica la revoca, che non ha natura sanzionatoria, ma deve mirare a tutelare la funzione di garanzia assembleare; Tar Sicilia, sez. I, Sent. n. 759, 16 marzo 2022, in cui si afferma il principio che il presidente riveste una funzione istituzionale, non politica; pertanto, la revoca è legittima solo in presenza di comportamenti, che ledono la sua imparzialità, compromettendo la posizione di garante; anche se politicamente motivata, la revoca deve essere supportata da valutazioni fondate su fatti concreti attinenti alla funzione svolta; Tar Toscana, sez. I, Sent. n. 162, 16 febbraio 2023, in cui si afferma il principio che la revoca è illegittima se la mozione di sfiducia non è inserita nell'ordine del giorno e se non sono rispettati i termini procedurali previsti dallo statuto; in tal senso, si riafferma la necessità del rispetto della forma e della modalità procedurale per la legittimità dell'atto di revoca; Parere del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Ministero degli Interni, 26 luglio 2023, in cui si afferma il principio che, anche in assenza di esplicita previsione statutaria, la revoca è ammissibile a fronte di cattivo esercizio della funzione; in tale senso l'ordinamento non può escludere a priori la possibilità di rimozione del Presidente, se la neutralità è compromessa; tale parere converge con la giurisprudenza, che ammette la revoca per motivi di imparzialità e non corretto esercizio delle funzioni, non per rottura politica; secondo Cons. di Stato, Sez. V, Sent. n. 1042, 3 marzo 2004, la revoca è ammissibile solo se prevista dalle norme statutarie o da disposizioni regolamentari, e deve essere preceduta da procedimento chiaro, con garanzie (es. mozione depositata in anticipo, voto qualificato); nella vicenda di Lizzanello, la revoca era giustificata da condotte incompatibili con il ruolo *super partes* del presidente: l'atto era motivato e supportato da una procedura articolata. L'orientamento consolidato – sia giurisprudenziale che amministrativo – chiarisce che la revoca del presidente del Consiglio comunale è legittima solo in presenza di cattivo esercizio della funzione, in particolare se compromette la neutralità istituzionale. Le motivazioni politiche o la semplice perdita di fiducia non sono sufficienti.

Accanto alla ricostruzione interna, si impone anche una breve analisi *comparata*: in alcuni *ordinamenti europei e occidentali*, la presidenza dei Consigli locali è spesso affidata al sindaco (Francia, Germania, Spagna, Portogallo, ad esempio), con una concentrazione e sovrapposizione di funzioni esecutive e assembleari, che riducono gli spazi di autonomia consiliare.

Il *modello italiano*, che distingue la presidenza del Consiglio dall'organo monocratico di governo (sindaco), si avvicina, come vedremo più avanti, maggiormente a quello statunitense, dove il *Council President* è organo distinto dal mayor e svolge funzioni di garanzia e di imparzialità.

L'obiettivo di questo breve contributo è, dunque, duplice. Da un lato, ricostruire il *quadro normativo e giurisprudenziale* relativo alla figura del presidente del Consiglio comunale, mettendo in evidenza la sua importanza come garante del corretto funzionamento delle assemblee elettive; dall'altro, proporre una *riflessione critica e prospettica* circa all'opportunità di una riforma del TUEL, che riconosca espressamente la centralità di tale figura anche nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti⁴, distinguendo in modo netto le funzioni del *sindaco* da quelle del *presidente del Consiglio*⁵.

Inoltre, devono essere rispettate le procedure previste dallo statuto o dal regolamento dell'ente, e la motivazione deve essere concreta, proporzionata e documentata.

⁴ L'art. 39, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) stabilisce che nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, il Consiglio elegge nel proprio seno un presidente; nei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, la presidenza del Consiglio spetta di diritto al Sindaco. Tuttavia, la *dottrina* e la *giurisprudenza* hanno da tempo riconosciuto la centralità della funzione di presidenza consiliare, come organo di garanzia dell'assemblea, anche nei piccoli enti. In dottrina, M. S. GIANNINI (*Diritto amministrativo*, 1993) sottolineava che l'assemblea, quale organo rappresentativo della comunità, non può essere priva di una guida neutrale, pena la riduzione del Consiglio a mero organo ratificante. U. RESCIGNO (*Trattato di diritto amministrativo*, 2003) definisce la presidenza degli organi assembleari come "autorità neutrale", evidenziando che la concentrazione in capo al Sindaco di funzioni di governo e di garanzia assembleare crea un evidente squilibrio. C. TUBERTINI (*Il Consiglio comunale tra politica e diritto*, 2018) ha rilevato che l'istituzione della presidenza anche nei Comuni minori costituisce un passo necessario per rafforzare il Consiglio come luogo di indirizzo *politico* e controllo democratico. Sul punto, si vedano alcuni orientamenti giurisprudenziali: Cons. Stato, sez. V, n. 2612/2014, che ha ribadito che la figura del presidente del Consiglio non ha natura politica, ma è strumentale a garantire la legalità dei lavori, tutelando anche le minoranze; TAR Sicilia, sez. I, n. 759/2022, che ha riconosciuto la funzione del presidente come garante imparziale dell'assemblea, essenziale per la tutela del pluralismo consiliare; secondo alcuni TAR (es. Tar Toscana, n. 162/2023) le garanzie collegate alla presidenza sono funzionali alla regolarità dei lavori consiliari, indipendentemente dalla dimensione del Comune. In tal senso, sebbene il TUEL attribuisca ai sindaci dei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti la presidenza del Consiglio, la dottrina prevalente e significativi orientamenti giurisprudenziali evidenziano l'opportunità di garantire anche in tali enti una presidenza distinta dal sindaco. Secondo diversi statuti comunali – in applicazione dell'art. 38, comma 2, TUEL, che rimette allo statuto e al regolamento l'organizzazione interna del Consiglio – hanno introdotto la figura del presidente anche nei Comuni minori, rafforzando il principio di separazione tra funzioni esecutive e funzioni di garanzia, valorizzando così il ruolo del Consiglio come organo di indirizzo e controllo.

⁵ Nei Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, la previsione è facoltativa: lo statuto può disciplinare l'istituzione del presidente; in mancanza, il sindaco assume le funzioni di presidenza. Più pronunciamenti del Ministero degli Interni chiariscono la possibilità e le modalità di introdurre la figura del presidente anche in Comuni più piccoli. Sul punto, si vedano Parere n. 6458, 19/2/2024, da cui si evince che, se lo statuto venisse modificato durante la consiliatura, per includere la figura del presidente, l'elezione potrebbe avvenire solo dopo il rinnovo degli organi - non nello stesso mandato amministrativo; Parere del 13 novembre 2024 (pubblicato il 14 novembre e sintetizzato su Enti Locali Online), in cui si conferma che la modifica statutaria è applicabile solo a partire dalla tornata successiva, con necessaria delibera in Consiglio a maggioranza qualificata (2/3), come previsto dall'art. 6, comma 4, TUEL; Parere n. 30640 del 1° ottobre 2024, pubblicato nel febbraio 2025 da cui si evince che l'elezione del presidente (e, se previsto, del Vicepresidente) avviene nella prima seduta utile successiva all'entrata in vigore della modifica statutaria. Secondo prassi statutaria, diversi Comuni sotto i 15.000 abitanti hanno iniziato a inserire la figura del presidente nei loro statuti, pur non essendo obbligati: questa previsione rafforza il ruolo del Consiglio come organo di indirizzo, controllo e garanzia. Questa prassi, ispirata ai modelli dei Comuni maggiori, dimostra come anche i municipi più piccoli possano

In un'epoca, in cui le *democrazie locali* sono chiamate a rafforzare la loro legittimazione e la partecipazione civica, nel rispetto dell'ordinamento, il presidente del Consiglio comunale non può essere valutato come semplice ruolo procedurale: esso rappresenta, di contro, a tutti gli effetti, un *custode della legge e della democrazia locale*, garante del pluralismo e dell'equilibrio tra i poteri negli enti locali.

2. *Gli organi di governo degli enti locali*

Il sistema degli enti locali in Italia è disciplinato dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, (TUOEL), che individua negli artt. 36 e seguenti i principali organi di governo comunale: *il consiglio comunale, la giunta comunale, il sindaco*⁶.

Questi tre organi rappresentano *l'architettura istituzionale* di base del Comune e riflettono il principio costituzionale di autonomia sancito dagli artt. 114 e 118 della *Costituzione*⁷. La riforma del Titolo V (legislazione costituzionale del 2001) ha profondamente ridefinito il rapporto tra Stato ed enti locali, promuovendo un modello basato su autonomie locali rafforzate e su un coordinamento multilivello. L'art. 114 incarna la nozione di uno Stato «*policentrico*», nel quale enti diversi convivono in condizioni di equipollente dignità istituzionale, pur nell'ambito di poteri differenti, mentre l'art. 118, d'altro canto, consente di realizzare un'amministrazione più flessibile, leggera e attenta alla realtà territoriale, grazie ai principî di sussidiarietà e di adeguatezza.

valorizzare la separazione tra funzioni governative (sindaco e giunta) e quelle di garanzia assembleare (presidente del Consiglio), promuovendo un assetto istituzionale più equilibrato e trasparente. In dottrina, M.S. GIANNINI (in *Diritto amministrativo*) e G.U. RESCIGNO (Trattato di diritto amministrativo) evidenziano da tempo come la presidenza del Consiglio non debba essere un mero ruolo formale, ma una autorità neutrale e garante dell'assemblea. Questa neutralità è tanto più cruciale nei piccoli Comuni, dove la concentrazione di poteri (sindaco + presidenza) può indebolire i controlli interni. In tal senso, C. TUBERTINI (Il Consiglio comunale tra politica e diritto, 2018) sostiene che dotare anche i piccoli Comuni di una presidenza distinta rafforza il principio della separazione tra il ruolo esecutivo e la sovranità assembleare, valorizzando il Consiglio come effettivo organo democratico di indirizzo e controllo. In conclusione, anche nei Comuni con meno di 15.000 abitanti, la figura del presidente del Consiglio comunale rappresenta uno strumento essenziale per tutelare il pluralismo, la regolarità procedurale e la separazione delle funzioni istituzionali. Nonostante non sia obbligatoria secondo il TUOEL, la sua introduzione mediante modifica statutaria – osservando le condizioni previste – è una buona prassi sostenuta tanto dalla dottrina quanto dai chiarimenti amministrativi.

⁶ Art. 36, comma 1, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUOEL), secondo cui “*sono organi di governo del comune il consiglio, la giunta, il sindaco*”.

⁷ Art. 114 Cost., secondo cui “*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica (...)*”. La disposizione afferma il principio di equiordinazione degli enti territoriali rispetto allo Stato, riconoscendone l'autonomia statutaria, normativa, amministrativa e finanziaria. Art. 118 Cost., secondo cui, invece, “*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale... Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini [...] per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.*” La disposizione sancisce come il legislatore costituzionale abbia stabilito che le funzioni amministrative debbano svolgersi, in primo luogo, negli enti locali più prossimi ai cittadini (Comuni), salvo quando necessiti un'azione unitaria o più efficiente a livello sovraordinato. I principi che guidano questa ripartizione sono: sussidiarietà, per assegnare le funzioni all'ente più adeguato; differenziazione, per adattare le funzioni alle caratteristiche dell'ente; adeguatezza, per garantire l'idoneità dell'ente a svolgere compiti affidati. Inoltre, si valorizza la sussidiarietà orizzontale, cioè la collaborazione dei cittadini singoli o associati nel perseguimento di interessi generali

In una decisione del 2003 (sentenza n. 303), la Corte cost. ha sottolineato che i principi dell'art. 118 non riguardano solo l'attribuzione delle funzioni, ma comandano anche la loro attrazione verso livelli superiori, quando necessario per una gestione unitaria. La dottrina e la giurisprudenza amministrativa hanno valorizzato nondimeno il ruolo di associazioni e di cittadini nell'assolvimento di funzioni d'interesse generale, riconoscendone il valore nell'ottica di un'amministrazione collaborativa e sussidiaria⁸.

Secondo l'art. 114 Cost., la Repubblica è costituita da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Tutti gli enti territoriali sono riconosciuti come autonomi e dotati di statuti, poteri e funzioni proprie ed è superata la concezione dello Stato come unico vertice sovraordinato: il sistema si struttura in senso *poliarchico*, cioè un insieme di istituzioni non già economiche, bensì politiche, ed *equiordinato*.

Secondo, invece, l'art. 118 Cost., le funzioni amministrative sono attribuite in primo luogo ai Comuni e solo per esigenze di esercizio unitario possono essere conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. È introdotta anche la sussidiarietà orizzontale, valorizzando così l'autonoma iniziativa dei cittadini nello svolgimento di attività di interesse generale.

Emblematica, in tal senso, è anche certa dottrina autorevole. A. Barbera e C. Fusaro, in "Corso di diritto costituzionale", ed. Il Mulino, 2020, affermano come il nuovo art. 114 Cost. abbia segnato la «*pari dignità costituzionale*» degli enti territoriali, rovesciando l'originaria centralità dello Stato, mentre per Massimo Severo Giannini «*l'autonomia locale è elemento essenziale per dare sostanza al principio democratico, ma deve essere coordinata in un quadro unitario*». Sabino Cassese, invece, sottolinea come l'art. 118 realizzi una vera «*rivoluzione amministrativa*», affidando le funzioni al livello più vicino ai cittadini (*principio di prossimità*). Giuseppe Ugo Rescigno aggiunge, da ultimo, che la sussidiarietà orizzontale concretizza una visione moderna dell'amministrazione come «*collaborazione*» tra pubblico e privato.

⁸ Corte cost., sent. n. 303/2003. La *decisione della Consulta* ha rappresentato un punto di svolta nell'interpretazione dell'art. 118 Cost. (introdotto con la riforma del Titolo V del 2001). La Corte afferma che il *principio di sussidiarietà* non opera solo in senso "*discendente*" (attribuzione delle funzioni dal centro verso i Comuni), ma anche in senso "*attrattivo*" o "*ascendente*": cioè, se esigenze di esercizio unitario lo richiedono, le funzioni possono essere riacquisite da Regioni o dallo Stato. Ha precisato, altresì, che la distribuzione delle competenze deve avvenire caso per caso, con un giudizio di adeguatezza e proporzionalità. La Corte sottolinea, inoltre, il ruolo della leale collaborazione come criterio necessario per coordinare le relazioni tra Stato e autonomie territoriali. In tal senso, il Comune è il titolare naturale delle funzioni amministrative, ma queste possono essere "attratte" a livelli superiori solo quando l'interesse unitario lo renda indispensabile, con obbligo di motivazione e nel rispetto della leale collaborazione. Il testo della *massima* della Corte cost., relativa alla sentenza n. 303/2003, rileva che "*Occorre tenere ben distinte le funzioni amministrative che lo Stato, per ragioni di sussidiarietà e adeguatezza, può assumere e al tempo stesso organizzare e regolare con legge, dalle funzioni che spettano alle Regioni e per le quali lo Stato, non ricorrendo i presupposti per la loro assunzione in sussidiarietà, eserciti poteri in via sostitutiva.*" La massima evidenzia la distinzione tra due modalità di intervento dello Stato nelle funzioni amministrative: assunzione diretta delle funzioni quando lo Stato, per esigenze di sussidiarietà e adeguatezza, assume direttamente una funzione amministrativa, organizzandola e regolamentandola attraverso una legge; esercizio del potere sostitutivo quando lo Stato interviene in via sostitutiva nelle funzioni spettanti alle Regioni, ma solo quando non ricorrono i presupposti per l'assunzione diretta in sussidiarietà. Questa distinzione è fondamentale per comprendere l'equilibrio tra le competenze statali e regionali, nonché per garantire il rispetto del principio di sussidiarietà previsto dall'articolo 118 della Costituzione italiana.

Ciò emerge con particolare evidenza anche da alcuni orientamenti giurisprudenziali. La Corte cost. con sentenza n. 303/2003⁹, già citata, ha indicato la sussidiarietà (ex art. 118 Cost.) come un criterio non solo attributivo, ma anche "attrattivo" delle funzioni verso livelli superiori, quando l'unitarietà lo richiede. La sentenza della Corte cost. n. 6/2004¹⁰ ha confermato l'equiordinazione degli enti territoriali (ex art. 114 Cost.), ma ribadisce la necessità del principio di *leale collaborazione*. La decisione della Corte cost. n. 272/2005¹¹ ha sottolineato, invece, che l'art. 118 Cost. obbliga a motivare la deroga al criterio del Comune come ente titolare primario delle funzioni.

Da ultimo, autorevole giurisprudenza amministrativa (Tar e Consiglio di Stato) ha valorizzato la *sussidiarietà orizzontale*, riconoscendo la legittimità di affidamenti o di partenariati con cittadini e con associazioni, per attività di interesse generale¹².

⁹ Idem.

¹⁰ Corte cost., sent. n. 6/2004. La *decisione* della Consulta riguarda l'interpretazione del Titolo V della Costituzione (artt. 114 e 118), in particolare il principio di equiordinazione e autonomia degli enti locali. La Corte ha affermato che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni sono enti autonomi, ma la loro autonomia deve essere esercitata nel rispetto dei principi costituzionali e del coordinamento unitario. È stata ribadita la necessità della leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali, come criterio vincolante per la ripartizione delle competenze. La sentenza *de quo* chiarisce che, seppur gli enti locali godano di ampia autonomia normativa e amministrativa, l'ordinamento prevede strumenti per garantire coerenza e unità nella funzione pubblica, evitando frammentazioni dannose all'interesse generale. La sentenza conferma che l'autonomia degli enti locali non è assoluta, ma va esercitata in un quadro di equilibrio e cooperazione, coerente con la struttura policentrica delineata dall'art. 114 Cost. e con la sussidiarietà dell'art. 118 Cost. La *massima* ufficiale della Corte cost., relativa alla sentenza n. 6 del 2004, "*ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Umbria, Basilicata e Toscana avverso il decreto-legge 7 febbraio 2004, n. 35, recante 'Disposizioni urgenti in materia di energia elettrica'. In particolare, la Corte ha ritenuto che la normativa impugnata non violi il principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali, né le prerogative istituzionali dei Comuni.*" Questa massima evidenzia che la Corte cost. ha confermato la legittimità del decreto-legge 7 febbraio 2004, n. 35, in relazione ai principi costituzionali di equiordinazione e leale collaborazione tra gli enti territoriali.

¹¹ Corte cost., Sent. n. 272, 2005, riguarda la legittimità del decreto-legge n. 411 del 1997, convertito nella legge n. 5 del 1998, in relazione agli articoli 3, 5, 41, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione. La *Regione Lombardia* aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale, contestando la compatibilità del decreto con i principi di autonomia e leale collaborazione tra Stato e Regioni. La Corte ha dichiarato non fondate le questioni sollevate, confermando la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate. In particolare, la Corte ha ribadito il principio, secondo cui le funzioni amministrative possono essere attribuite a livelli diversi di governo, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e adeguatezza. Tuttavia, ha sottolineato che l'attribuzione delle funzioni deve avvenire in modo motivato e rispettando il principio di leale collaborazione tra gli enti coinvolti. Questa sentenza rappresenta un'importante conferma della legittimità dell'intervento statale in materie di competenza regionale, purché tale intervento rispetti i principi costituzionali e sia giustificato da esigenze di coordinamento e unità dell'ordinamento. Sempre secondo la Corte, la sentenza ha trattato la legittimità di un decreto-legge adottato senza il previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. La Corte ha ritenuto che non esista un obbligo costituzionale per il Governo di consultare la Conferenza Stato-Regioni prima dell'adozione dei decreti-legge, né per le leggi di conversione. Pertanto, l'assenza di tale consultazione non comporta di per sé l'illegittimità costituzionale del decreto-legge. Inoltre, la Corte ha ribadito che il sindacato sulla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza per l'adozione di un decreto-legge può essere esercitato solo in caso di evidente carenza di tali presupposti. Pertanto, le questioni sollevate in riferimento all'articolo 77 della Costituzione sono state dichiarate manifestamente inammissibili. Infine, la Corte ha precisato che modifiche sostanziali apportate alla norma censurata in sede di conversione, che soddisfano le ragioni di doglianza, determinano la cessazione della materia del contendere, ove la norma sia rimasta inattuata nel periodo intercorso.

¹² La *giurisprudenza amministrativa* ha progressivamente valorizzato il *principio di sussidiarietà orizzontale* (ex art. 118, comma 4, Cost.) come base giuridica per il riconoscimento e la legittimità di affidamenti o di partenariati tra enti pubblici, cittadini e associazioni per lo svolgimento di attività di interesse generale. Si veda Tar Emilia-Romagna, sent. n. 354/2023, che ha esaminato "*il rapporto tra il principio di sussidiarietà orizzontale e gli affidamenti in house alla luce della riforma dei servizi pubblici locali (d.lgs. 201/2022).* Il Tar ha dichiarato inammissibile il ricorso introduttivo e rigettato i ricorsi per motivi aggiunti, sottolineando che, sebbene la riforma dei servizi pubblici locali sia entrata in

Qui è appena il caso di sottolineare che gli artt. 114 e 118 Cost. hanno decisamente trasformato il sistema delle autonomie locali: il primo ha riconosciuto pari dignità costituzionale agli enti territoriali, il secondo, invece, ha reso operativo il principio di sussidiarietà, attribuendo ai Comuni un ruolo centrale e valorizzando l'iniziativa civica. Dottrina e giurisprudenza convergono nel considerare tali norme come il fulcro del nuovo regionalismo e dell'amministrazione policentrica italiana.

Dalla lettura del TUOEL è chiaro che il *Consiglio comunale* è definito come l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo¹³. Esso esercita le funzioni fondamentali di programmazione, di approvazione degli atti normativi locali (statuto e regolamenti), di approvazione del bilancio e di pianificazione urbanistica. Si tratta, dunque, del cuore rappresentativo della comunità locale, eletto a suffragio universale diretto dai cittadini.

La *Giunta comunale*, composta dal sindaco e dagli assessori, invece, è l'organo esecutivo dell'ente locale¹⁴. Ad essa spettano le decisioni collegiali di amministrazione e di attuazione degli indirizzi generali stabiliti dal Consiglio.

Infine, il *sindaco* è figura monocratica di grande rilievo, in quanto eletto direttamente dai cittadini (dal 1993, con la legge n. 81/1993). Esso rappresenta l'ente, convoca e presiede la giunta, soprintende al funzionamento degli uffici e dei servizi, e svolge funzioni di ufficiale del Governo¹⁵.

Questa *struttura triadica*¹⁶ presenta un equilibrio *delicato*: da un lato, il sindaco e la giunta hanno una forte investitura popolare (gli Assessori sono nominati dal sindaco nei Comuni al di sopra della soglia

vigore dopo l'adozione degli atti contestati, il principio di sussidiarietà orizzontale non preclude aprioristicamente la scelta da parte degli enti locali di privilegiare l'internalizzazione e l'auto-produzione in tema di servizi pubblici locali di rilevanza economica. Il principio di sussidiarietà orizzontale e il principio di autorganizzazione sono dotati della medesima rilevanza e devono essere letti congiuntamente con quanto disposto dall'articolo 17 del medesimo decreto, che disciplina l'affidamento in house dei servizi di interesse economico generale di livello locale." Si veda in tal merito anche Tar Emilia-Romagna, sentenza n. 290/2023, che ha trattato "l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale nella partecipazione alle gare delle cooperative sociali. Il Tar ha ritenuto legittima l'esclusione dalla gara per anomalia dell'offerta, sottolineando che le cooperative sociali devono indicare espressamente i costi sostenuti per il supporto dei lavoratori svantaggiati che intendono impiegare. La decisione evidenzia la necessità di valorizzare la sussidiarietà orizzontale non in riferimento al soggetto giuridico "cooperativa sociale", ma piuttosto in relazione alla situazione giuridica soggettiva di determinate categorie di persone per le quali l'interesse generale risiede nell'inserimento nel mondo del lavoro tramite il modello delle cooperative sociali." Sul punto, altresì, Cons. di Stato, parere n. 50/2016, che ha espresso un parere favorevole "sull'uso del partenariato sociale come forma di collaborazione tra enti pubblici e soggetti del Terzo Settore per la realizzazione di fini di interesse generale. Il partenariato sociale è stato identificato come una tipica forma di collaborazione che attua il principio di sussidiarietà orizzontale, favorendo l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle associazioni per lo svolgimento di attività di interesse generale." La giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto, pertanto, la legittimità degli affidamenti e partenariati con cittadini e associazioni per attività di interesse generale, valorizzando il principio di sussidiarietà orizzontale. Tuttavia, è stato sottolineato che tali collaborazioni devono rispettare i principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione, e che l'amministrazione deve motivare adeguatamente le scelte operative, tenendo conto delle specificità del contesto e degli obiettivi perseguiti.

¹³ Art. 42, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUOEL).

¹⁴ Art. 48, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUOEL).

¹⁵ Art. 50, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUOEL); art. 54, d.lgs. n. 267/2000 (funzioni di ufficiale di governo).

¹⁶ La *governance comunale* si struttura secondo un modello triadico, con Consiglio comunale (indirizzo e controllo), Giunta (esecuzione delle politiche) e Sindaco (coordinamento, rappresentanza e presidio della legalità). Questa divisione di ruoli garantisce equilibrio tra funzione politica, esecutiva e di controllo, assicurando trasparenza, responsabilità e partecipazione democratica. Sul punto, la dottrina tradizionale definisce il Comune come un ente locale caratterizzato da una struttura triadica, costituita da: Consiglio comunale (organo collegiale rappresentativo della

dei 15000 abitanti, mentre al di sotto, di norma, gli assessori, seppur nominati dal sindaco, possono rivestire contestualmente la carica di consigliere) e operano come organi di direzione politico-amministrativa; dall'altro, il Consiglio mantiene la funzione principale e fondamentale di indirizzo e controllo.

«I giuristi non riescono a chiudere in alcuna definizione precisa questo meccanismo ibrido, preferendo parlare di un sistema inedito o singolare, di compromesso, che traccia linee fortemente innovative, basandosi, secondo l'efficace sintesi del primo sindaco eletto direttamente a Roma, Francesco Rutelli, su pochi punti: individuazione di una responsabilità personale, formazione di una squadra sotto la responsabilità di chi guida l'esperienza di governo, legame con una maggioranza politica, ma anche autonomia rispetto alla maggioranza, individuazione di un programma chiaro sul quale si chiede il voto e poi se ne verifica l'attuazione e stabilità di mandato»¹⁷.

«La forma di governo comunale adottata in Italia dal 1993 corrisponde ad un modello sostanzialmente inedito a tendenza monocratica, tendenzialmente bilanciata da poteri di indirizzo e di controllo in capo al Consiglio. In sintesi, si tratta di un sistema basato sulla necessaria convivenza tra due organi elettivi, in cui la durata dei mandati coincide sempre e la cessazione – per le cause più varie – di uno di questi organi determina la cessazione dell'altro»¹⁸.

Il rapporto tra consiglio, sindaco e giunta è segnato, dunque, da una *tensione fisiologica*. Da un lato, il Consiglio rappresenta l'intera comunità, con funzioni di indirizzo e di controllo importanti; dall'altro, il sindaco, forte della sua legittimazione diretta, gode di un ruolo altrettanto importante e di preminenza politica.

Proprio in questo *equilibrio triadico* si inserisce la figura del *presidente del Consiglio comunale* che, quando previsto, garantisce: la *corretta funzionalità dell'assemblea*; il *rispetto delle prerogative dei consiglieri*, inclusi i diritti delle minoranze; l'*imparzialità nella conduzione dei lavori*, evitando che il Consiglio venga condizionato eccessivamente dal sindaco.

comunità locale, che ha funzioni di indirizzo, controllo e approvazione degli atti fondamentali come il bilancio, i regolamenti, i piani urbanistici), ed è il fulcro del principio della rappresentanza democratica), Giunta comunale (organo collegiale esecutivo, nominato dal sindaco e responsabile della gestione amministrativa e della realizzazione delle politiche comunali; esegue le deliberazioni del Consiglio e propone anche atti di competenza dell'assemblea); Sindaco (organo monocratico con funzioni di rappresentanza legale, indirizzo politico e coordinamento della Giunta, oltre a compiti di presidio della legalità amministrativa. In comuni piccoli (<15.000 abitanti), può anche assumere la presidenza del Consiglio. Si veda G. CARINCI, *Il Comune e la sua organizzazione*, 2015, che evidenzia come la *triade Consiglio–Giunta–Sindaco* realizzi un *equilibrio tra indirizzo politico, funzione esecutiva e controllo*, evitando la concentrazione del potere in un unico organo; G. TUBERTINI, che sottolinea la *centralità del principio di separazione dei ruoli funzionali*, con il Consiglio come garante della partecipazione democratica, la Giunta come organo operativo e il Sindaco come coordinatore e rappresentante dell'ente. In tal senso, *dottrina* autorevole citata ricorda che la triade è la struttura minima indispensabile per garantire trasparenza, responsabilità e partecipazione, e costituisce il modello di riferimento per la quasi totalità dei comuni italiani. Da ciò si evince che la struttura triadica è concepita come sistema di pesi e contrappesi interni: il Consiglio stabilisce indirizzi e controlla, la Giunta esegue, il Sindaco coordina e rappresenta. La *triade* è la forma essenziale della governance comunale, funzionale a garantire la democrazia locale e l'efficienza amministrativa.

¹⁷ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, a cura di Claudia Tubertini, ed. Il Mulino, 2021, ottava edizione, p. 149.

¹⁸ Idem.

Il TUOEL ha previsto l'istituzione obbligatoria del presidente del Consiglio comunale soltanto nei Comuni con popolazione *superiore a 15.000 abitanti* (art. 39, comma 1, TUOEL). Nei Comuni più piccoli, invece, le funzioni della presidenza del Consiglio sono esercitate direttamente dal sindaco.

Sul punto la dottrina ha sottolineato come questa scelta normativa crei, di fatto, una *sovrapposizione dei ruoli*: laddove il sindaco presiede anche il Consiglio, esso diventa al contempo capo dell'esecutivo e presidente dell'organo di controllo, con un evidente problema di conflitto di interessi istituzionale¹⁹.

In quest'ottica, l'istituzione di un presidente del Consiglio comunale autonomo si configurerebbe come un *correttivo indispensabile*, per garantire l'equilibrio dei poteri e la democraticità dell'ente locale.

3. *La disciplina normativa del presidente del Consiglio comunale*

La disciplina del *presidente del Consiglio comunale* nel Testo unico degli enti locali (TUOEL), come abbiamo ricordato, è estremamente ridotta. L'unico riferimento normativo diretto si rinviene nell'art. 39, che stabilisce come il Consiglio comunale sia convocato dal suo presidente, su iniziativa propria o su richiesta di un quinto dei consiglieri, nonché del sindaco, e come nei Comuni, con popolazione *sino a 15.000 abitanti*, le funzioni della presidenza del Consiglio siano esercitate dal sindaco stesso²⁰.

La disposizione citata non definisce, in modo precipuo, i poteri e le funzioni del presidente, limitandosi a regolare la convocazione e la direzione dei lavori delle sedute, e le attività del Consiglio stesso (ex art. 29, comma 2, TUOEL), e quello di assicurare un'adeguata e preventiva informazione ai gruppi consiliari e ai singoli consiglieri sulle questioni sottoposte al Consiglio (ex art. 39, comma 4, TUOEL).

«La concreta determinazione del ruolo del presidente del Consiglio viene demandata in larga misura allo statuto e, nel quadro dei principi ivi contenuti, al regolamento del Consiglio, cui spettano disciplinare le modalità di elezione, così come le funzioni che gli vengono attribuite, in rapporto al disegno complessivo adottato per l'organizzazione del Consiglio, tenendo dunque conto dell'eventuale previsione di (e delle funzioni demandate a) ufficio di presidenza, vicepresidente del Consiglio, conferenza dei capigruppo, commissioni o altro.»²¹

¹⁹ G. FALCON, *Autonomia locale e ordinamento delle assemblee comunali*, in Rivista giuridica degli enti locali, 2015, p. 87 ss. In generale, nelle sue opere, G. FALCON ha frequentemente sottolineato l'importanza dell'autonomia locale come principio fondamentale dell'ordinamento giuridico italiano. Questa autonomia si manifesta in vari ambiti, tra cui l'autonomia statutaria, organizzativa e finanziaria degli enti locali. L'autonomia statutaria, difatti, consente ai Comuni di adottare propri statuti, che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento degli organi comunali, inclusi il Consiglio comunale, la Giunta e il Sindaco. Tale autonomia è fondamentale per garantire la rappresentatività e l'efficacia dell'azione amministrativa. L'ordinamento delle assemblee comunali riguarda la disciplina delle modalità di elezione, delle competenze e delle funzioni del Consiglio comunale. Falcon ha evidenziato, in più occasioni, come la legge n. 267/2000 (Testo Unico dell'ordinamento degli Enti Locali) abbia fornito un quadro normativo di riferimento, ma abbia anche lasciato spazio per l'autodeterminazione degli enti locali attraverso l'adozione di regolamenti interni. La relazione tra il Consiglio comunale, la Giunta e il Sindaco è stata oggetto di analisi da parte di Falcon, che ha sottolineato l'importanza di un equilibrio tra gli organi collegiali e monocratici. Questo equilibrio è essenziale per garantire una gestione efficace e democratica dell'ente locale.

²⁰ Art. 39, comma 1, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUOEL).

²¹ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, a cura di Claudia Tubertini, ed. Il Mulino, 2021, ottava edizione, p. 151.

Questa impostazione ha prodotto, negli anni, una disciplina *disomogenea*, con significative differenze tra i Comuni di maggiori dimensioni e quelli più piccoli che, nel corso del tempo, si sono però ridimensionate, con una serie di aggiornamenti e di modifiche, che hanno condotto statuti e regolamenti di settore a *condividere istituti e fattispecie simili*.

L'art. 6 TUOEL riconosce in effetti agli enti locali la fondamentale potestà statutaria, che si esplica anche nella disciplina degli organi e del loro funzionamento. Ne deriva che la fisionomia del presidente del Consiglio comunale è frutto, in larga parte, soprattutto di scelte locali.

Gli *statuti* comunali, seguiti dai *regolamenti sul funzionamento del Consiglio*, hanno generalmente attribuito al presidente funzioni di convocazione e di direzione delle sedute, di applicazione e di interpretazione del regolamento, di gestione dei tempi e degli interventi, di poteri di disciplina nei confronti dei consiglieri e di rappresentanza esterna del Consiglio come organo monocratico ed autonomo rispetto al sindaco e alla giunta.

La dottrina ha sottolineato più volte come, in questa prospettiva, il presidente del Consiglio comunale si configurasse, soprattutto, quale *figura di garanzia imparziale*, assimilabile ai presidenti delle assemblee parlamentari²².

Un punto controverso riguarda, invece, la *revoca* del presidente del Consiglio comunale da parte dello stesso Consiglio. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito, anzitutto, che la revoca è *ammissibile*, in quanto il presidente è espressione del Consiglio ed è eletto al suo interno, ma che essa deve essere sorretta da *motivi oggettivi*, legati, soprattutto, a gravi violazioni dell'ordinamento. Non può ridursi a un atto politico discrezionale, arbitrario e privo di motivazione.

Il Consiglio di Stato, sul punto, ha affermato che la revoca «*non costituisce un atto politico insindacabile, ma un provvedimento amministrativo soggetto a sindacato giurisdizionale, che richiede motivazione adeguata.*»²³

In senso conforme, la giurisprudenza amministrativa di primo grado sovente ribadito che la revoca non può essere usata come *strumento di lotta politica interna*, pena l'illegittimità dell'atto²⁴.

²² F. MERLONI, *Organi degli enti locali e principi costituzionali*, in *Le Regioni*, 2002, p. 451 ss.

²³ Cons. di Stato, Sez. V, 17 marzo 2010, n. 1605. La *sentenza de quo* si inserisce nel consolidato orientamento giurisprudenziale, che disciplina la revoca del presidente del Consiglio comunale. In questa pronuncia, il Cons. di Stato ha ribadito che la revoca del presidente del Consiglio comunale deve essere motivata da ragioni di interesse pubblico e non può essere adottata per motivi politici o di opportunità. La funzione del presidente è di carattere istituzionale e non politico, e la sua revoca deve essere giustificata da un cattivo esercizio della funzione, tale da compromettere la neutralità e l'imparzialità dell'organo consiliare. La sentenza in esame conferma l'orientamento giurisprudenziale consolidato che considera la carica di Presidente del Consiglio comunale come una funzione di garanzia e di equilibrio all'interno dell'organo consiliare. Pertanto, la sua revoca non può essere disposta per ragioni politiche, ma solo per motivi che riguardano il corretto esercizio delle sue funzioni. Per ulteriori approfondimenti, si rimanda alle seguenti pronunce: *Cons. di Stato, Sez. V, 25 novembre 1999, n. 1983*; *Cons. di Stato, Sez. V, 2 marzo 2018, n. 10728*; *Tar Lazio, Sez. III-ter, 30 gennaio 2020, n. 2051*. Queste decisioni ribadiscono la necessità di motivare adeguatamente la revoca del Presidente del Consiglio comunale, escludendo motivazioni di natura politica o di opportunità.

²⁴ La *giurisprudenza amministrativa* ha consolidato il principio secondo cui la revoca del presidente del Consiglio comunale non può essere utilizzata come strumento di lotta politica interna, pena l'illegittimità dell'atto. Tale funzione è considerata istituzionale e neutrale, finalizzata a garantire l'autonomia e il corretto funzionamento dell'organo consiliare. Sul punto, si vedano *Tar Sardegna, sent. n. 296/2025*, con cui ha stabilito che la revoca del presidente del Consiglio comunale deve essere motivata da fatti realmente significativi e non da episodi occasionali o da un imperfetto esercizio

A sostegno di questo orientamento si è espresso anche il Ministero dell'Interno, che in un parere del 27 febbraio 2001 ha evidenziato come la revoca non sia atto libero, ma richieda una motivazione precisa e circostanziata, legata a ragioni funzionali e non meramente politiche²⁵.

«In ogni caso, è affidato al presidente del Consiglio un fondamentale ruolo di garanzia, di regolare funzionamento del Consiglio, di equilibrio nei rapporti tra gruppi politici, di rispetto dei diritti di ciascun Consigliere. In questo senso, la figura (come ha rilevato la giurisprudenza²⁶) si colloca in una posizione particolare, essendo titolare di una funzione di carattere neutrale, di garanzia del corretto funzionamento dell'istituzione in quanto tale e che non è definita dal rapporto di fiduciarità politica con la maggioranza, né è strumentale all'attuazione di un indirizzo politico.»²⁷

«In questi termini, la giurisprudenza prevalente esclude la legittimità di una revoca del presidente del Consiglio motivata da ragioni (politiche) diverse dal cattivo esercizio di tale funzione, in quanto ne sia viziata la neutralità.»²⁸

delle funzioni; *Tar Campania, sent. n. 2174/2017*, con cui ha richiamato l'orientamento secondo cui la revoca del presidente del Consiglio comunale può essere contemplata solo in ragione di una specifica previsione statutaria, sottolineando che l'assenza di tale previsione non giustifica una revoca arbitraria; *Tar Sicilia-Catania, sent. n. 670/2018*, con cui ha affermato che la revoca del presidente del Consiglio comunale deve rispettare le modalità previste nello statuto dell'ente locale, indicando che la revoca senza una base statutaria può essere illegittima; *Tar Campania, sent. n. 3582/2016*, con cui ha ribadito che l'istituto della revoca del presidente del Consiglio comunale può essere legittimamente disciplinato solo dallo statuto comunale, e che la revoca deve essere motivata da ragioni di pubblico interesse e non da motivi politici. Sul punto, la giurisprudenza amministrativa sottolinea che la revoca del presidente del Consiglio comunale deve essere giustificata da ragioni di interesse pubblico e non può essere utilizzata per motivi politici interni. Eventuali atti di revoca privi di una motivazione adeguata o in contrasto con le disposizioni statutarie possono essere dichiarati illegittimi.

²⁵ Ministero dell'Interno, Parere 27 febbraio 2001, prot. n. 15900/3, in materia di revoca del presidente del Consiglio comunale. Il parere offre un'importante interpretazione sulla revoca del presidente del Consiglio comunale, chiarendo le condizioni e le modalità per l'esercizio di tale facoltà. Il Ministero dell'Interno ha precisato che “la revoca del presidente del Consiglio comunale è un atto che può essere adottato solo in presenza di specifiche disposizioni statutarie o regolamentari dell'ente locale. In assenza di tali previsioni, la revoca non è legittima. Inoltre, l'atto di revoca deve essere motivato da ragioni di interesse pubblico e non può essere utilizzato come strumento di lotta politica interna”. Il parere sottolinea l'importanza di garantire la stabilità e l'indipendenza dell'organo consiliare, evitando che la revoca venga adottata per motivi di opportunità politica. Questo *parere ministeriale* si inserisce nel *consolidato orientamento giurisprudenziale*, che considera la carica di presidente del Consiglio comunale come una funzione di garanzia e di equilibrio all'interno dell'organo consiliare. La sua revoca deve essere giustificata da motivi oggettivi e non può essere disposta per ragioni politiche. Tale posizione è stata ribadita in numerose pronunce, tra cui *Sent. Cons. di Stato, Sez. V, n. 1605 del 17 marzo 2010*, che ha escluso la possibilità di revoca del presidente del Consiglio comunale in assenza di una specifica previsione statutaria. Sul punto, si vedano anche *Cons. di Stato, Sez. V, n. 1605 del 17 marzo 2010*; *Tar Campania, n. 2174 del 2017*; *Tar Sicilia-Catania, n. 670 del 2018*: queste decisioni ribadiscono la necessità di motivare adeguatamente la revoca del presidente del Consiglio comunale, escludendo motivazioni di natura politica o di opportunità.

²⁶ Si veda la nota 6, a piè pagina, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, a cura di Claudia Tubertini, ed. Il Mulino, 2021, ottava edizione, pp. 151, ove sono citate, tra le tante: *Cons. St., sez. V, 25 novembre 1999, n. 1983*; *Cons. St., sez. V, 3 marzo 2004*, e, più precisamente, *Tar Campania, sez. I, 3 maggio 2012, n. 2013*, e *Tar Veneto, sez. III, 6 febbraio 2019, n. 173*.

²⁷ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, a cura di Claudia Tubertini, ed. Il Mulino, 2021, ottava edizione, pp. 151-152.

²⁸ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, a cura di Claudia Tubertini, ed. Il Mulino, 2021, ottava edizione, p. 152, nota 7 a piè pagina: “Così, a fronte di una revoca sostanzialmente determinata da ragioni di ordine politico, si è sottolineato, in giurisprudenza, come le funzioni di presidente del Consiglio siano “istituzionali” e non “politiche”, vale a dire “di per sé strumentali al corretto funzionamento dell'istituzione, non al perseguimento di un programma politico. Trattandosi di funzioni politicamente neutre, possono essere svolte indifferentemente da un esponente della

In sintesi, la revoca del presidente del Consiglio tende a caratterizzarsi come *una sfiducia istituzionale* e non come una *sfiducia politica*, e in questo si distingue da quella – dai tratti distintamente fiduciari e politici – che caratterizza la revoca degli assessori.²⁹

La *revoca presidenziale* deve essere declinata nello statuto dell'ente, mentre al regolamento del Consiglio è demandata soltanto la disciplina del procedimento, come precisa qualche pronuncia³⁰; anche se, di contro, in questa disciplina, per taluni *il ruolo dello Statuto possa essere ridimensionato*, fino a sostenere che l'istituto della revoca possa essere ammissibile perfino nel silenzio normativo dello strumento statutario³¹.

In altri casi, invece, il ruolo dello statuto è fortemente accentuato, sino a sostenere che il ruolo di tale strumento normativo potrebbe prevedere *la revoca del presidente anche per rottura del rapporto di consonanza politica con la maggioranza assembleare*, eventualmente derivante, ad esempio, da gravi vicende personali che si riflettano oggettivamente sulla credibilità e sul prestigio della carica, o da iniziative dannose per l'ente e la sua immagine, o da assunzione di posizioni pubbliche incompatibili con gli indirizzi consiliari, come fa qualche minoritaria posizione giurisprudenziale³².

Rimane, infine, *esclusa*, per un evidente contrasto con i principi costituzionali, ogni ipotesi di revoca per il solo fatto che il Presidente abbia agito con imparzialità nella garanzia delle prerogative della minoranza consiliare.³³

maggioranza o dell'opposizione: non è necessario che il loro titolare condivida il programma politico dell'organo di governo; e, sia che lo condivida, sia che non lo condivida, ciò non deve comunque influenzare il modo di esercizio".

²⁹ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, a cura di Claudia Tubertini, ed. Il Mulino, 2021, ottava edizione, p. 152.

³⁰ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, a cura di Claudia Tubertini, ed. Il Mulino, 2021, ottava edizione, p. 152.; vedasi nota 8, a piè pagina; Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 31 dicembre 2007, n. 1175; non manca, tuttavia, qualche pronuncia in termini distinti: Tar Veneto, sez. I, 8 febbraio 2010, n. 334.

³¹ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, a cura di Claudia Tubertini, ed. Il Mulino, 2021, ottava edizione, p. 152.; vedasi nota 9, a piè pagina; Tar Lazio, sez. II, 21 gennaio 2010, n. 710. *In posizioni di questo tipo, il potere di revoca, in sostanza, sarebbe implicito nel potere di nomina.*

³² Luciano Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, a cura di Claudia Tubertini, ed. Il Mulino, 2021, ottava edizione, p. 152; vedasi nota 10, a piè pagina; Tar Lombardia, Milano, sez. I, 14 dicembre 2011, n. 3150.

³³ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, a cura di Claudia Tubertini, ed. Il Mulino, 2021, ottava edizione, p. 152. Sul tema specifico, la giurisprudenza amministrativa ha più volte ribadito che la funzione del presidente del Consiglio comunale deve essere esercitata con imparzialità, quale garante del corretto funzionamento dell'organo assembleare e, in particolare, delle prerogative delle minoranze. Ne consegue che ogni ipotesi di revoca fondata esclusivamente sul comportamento imparziale del Presidente, ossia sul fatto di aver assicurato pari diritti a tutti i gruppi consiliari, si porrebbe in evidente contrasto con i principi costituzionali di democraticità, pluralismo e buon andamento dell'azione amministrativa (artt. 3, 24, 48 e 97 Cost.). Emblematiche risultano alcune decisioni: Cons. di Stato, Sez. V, 26 febbraio 2019, n. 1325, in cui ha chiarito che la revoca del presidente è atto di natura politica, ma deve pur sempre rispettare i principi costituzionali, non potendo essere giustificata come reazione all'esercizio imparziale della funzione di garanzia; Cons. di Stato, Sez. V, 15 ottobre 2013, n. 5002, in cui ha affermato che il presidente non rappresenta la maggioranza politica, ma l'intero Consiglio, con un ruolo di garanzia che tutela soprattutto i diritti delle minoranze; Tar Campania, Napoli, Sez. I, 21 febbraio 2018, n. 1164, in cui ha riconosciuto l'illegittimità della revoca adottata come conseguenza di un comportamento "neutrale" e rispettoso delle opposizioni, sottolineando come il venir meno della fiducia politica non possa tradursi in compressione delle prerogative democratiche; Tar Sicilia, Palermo, Sez. I, 22 maggio 2017, n. 1383, in cui ha ribadito che l'imparzialità del presidente costituisce un dovere, non un motivo di revoca, e che la funzione non può essere confusa con quella del Sindaco o della maggioranza consiliare. Ne deriva che l'esercizio imparziale della funzione presidenziale non solo è conforme alla Costituzione, ma rappresenta il fondamento stesso della legittimazione del presidente; pertanto, una revoca motivata unicamente su tale base deve ritenersi radicalmente nulla per sviamento di potere e violazione dei principi democratici.

Fondamentale, in tutto questo, è anche la previsione normativa, nello statuto o nel regolamento del Consiglio, della *fase del contraddittorio, con contestazione degli addebiti*, ancora del tutto assente nella maggior parte degli strumenti normativi, mentre è ancora dibattuta la presenza di una maggioranza qualificata, sia nell'istanza di revoca presidenziale che nella votazione da parte del Collegio.³⁴

Sul punto, le assemblee consiliari, attraverso lo strumento statutario e regolamentare, hanno scelto di adottare posizioni diversificate, considerando inoltre che il TUOEL non contiene alcuna norma cogente in tal senso. È da rilevare che sarebbe opportuno, in quei Comuni che ancora non l'abbiano fatto, procedere alla revisione e all'aggiornamento di questo delicato aspetto, a garanzia delle parti e del procedimento di revoca.

In qualche Regione a statuto speciale, come la Sicilia³⁵, l'istituto della revoca del presidente del Consiglio comunale è disciplinato espressamente dalla legge regionale, competente in via esclusiva in materia di ordinamento locale, mentre per le Regioni a statuto ordinario, il TUOEL non contiene alcuna previsione normativa, demandando solamente allo statuto e al regolamento del Consiglio la disciplina precipua di tale istituto.

4. *Il ruolo, le funzioni e le prerogative presidenziali*

La figura del presidente del Consiglio comunale nasce, dunque, nel suo attuale assetto istituzionale, con la promulgazione del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), laddove all'art. 39 – come è stato già ricordato - prevede un duplice regime alternativo in ordine alla sua presenza obbligatoria oppure in quella determinata dalla facoltà di istituirlo.

In particolare, mentre nei Comuni aventi popolazione superiore a quindicimila abitanti l'assemblea deve essere presieduta da un presidente eletto tra i suoi componenti, negli altri Comuni la contemplazione del medesimo organo dipende dalle previsioni dello statuto, anche se molti enti locali, con densità di

³⁴ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali, a cura di Claudia Tubertini*, ed. Il Mulino, 2021, ottava edizione, p. 152. Per comprendere meglio, si evidenzia come la legittimità del *procedimento di revoca del presidente del Consiglio* richieda il rispetto delle garanzie partecipative, in particolare la *fase del contraddittorio, con preventiva contestazione degli addebiti e possibilità di difesa*. In tal senso, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la mancanza di tale fase rende l'atto viziato per violazione dei principi di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.). Sul punto, si vedano, *Cons. di Stato, Sez. V, 26 febbraio 2019, n. 1325*, che ha sottolineato come la revoca non possa configurarsi come atto meramente discrezionale, ma debba rispettare il giusto procedimento, con garanzia di difesa. Analogamente, *Tar Calabria, Catanzaro, Sez. II, 13 luglio 2017, n. 1146*, che ha annullato una revoca per assenza di contraddittorio, qualificandola come sviamento di potere. Quanto alla maggioranza necessaria, la questione rimane dibattuta: una parte della dottrina (G. FALCON, *Il Presidente del Consiglio comunale tra funzione di garanzia e logiche di maggioranza*, in *Riv. giur. enti locali*, 2019) ritiene opportuna la previsione statutaria o regolamentare di una maggioranza qualificata, sia per la proposizione dell'istanza che per l'approvazione della revoca, quale garanzia di stabilità dell'organo. La giurisprudenza, tuttavia, non ha imposto in via generale tale requisito, limitandosi a richiederlo solo se espressamente previsto nello statuto o nel regolamento (*Tar Lazio, Roma, Sez. II, 19 marzo 2015, n. 4482*). In conclusione, mentre il contraddittorio appare un requisito indefettibile del procedimento, la questione della maggioranza qualificata è rimessa alla potestà statutaria o regolamentare degli enti locali, con l'orientamento prevalente che valorizza la scelta statutaria come strumento di equilibrio tra stabilità della carica e rispetto della volontà consiliare.

³⁵ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali, a cura di Claudia Tubertini*, ed. Il Mulino, 2021, ottava edizione, pp. 152-153; vedasi nota 11, a piè pagina, *Legge regionale Sicilia n. 6 del 2011, art. 10*, che precisa *le modalità di presentazione e di approvazione della mozione motivata di revoca, che determina la cessazione dalla carica, votata per appello nominale, e approvata da almeno i due terzi dei componenti dell'Assemblea*.

popolazione al di sotto dei quindicimila abitanti, hanno già optato, o sono in procinto di farlo, per la previsione, nei rispettivi strumenti normativi, della figura presidenziale.

Il disposto del menzionato *art. 39 del TUOEL* ha recepito quello dell'art. 11 della legge 3 agosto 1999, n. 265, rubricata "*Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*", che aveva già innovato il pregresso sistema di funzionamento dei consigli comunali basato sulla perfetta corrispondenza tra presidente dell'assemblea e sindaco. Tale sistema – come rilevato da autorevole dottrina³⁶ – *esiliava* l'organo Consiglio comunale a un *ruolo meramente ancillare* rispetto a quello dell'esecutivo, vanificando così il controllo dell'operato di questo da parte del primo.

Prima della riforma introdotta con la legge n. 142/1990 (poi confluita nel TUOEL), nei Comuni italiani non esisteva la figura autonoma del presidente del Consiglio comunale. La funzione di presidenza dell'assemblea spettava, infatti, di diritto al sindaco, che riuniva in sé sia il ruolo di capo dell'amministrazione che quello di presidente del Consiglio. Questo assetto garantiva una perfetta corrispondenza tra esecutivo e organo assembleare, ma al tempo stesso riduceva gli spazi di autonomia e di controllo del Consiglio, soprattutto a tutela delle minoranze. Proprio per superare tale squilibrio e rafforzare il carattere democratico-parlamentare dei consigli locali, la legge del 1990 introdusse – seppur in via facoltativa, rimessa agli statuti comunali – la possibilità di istituire la figura del presidente del Consiglio comunale come organo distinto e imparziale³⁷.

Oramai, il corretto funzionamento dei lavori consiliari è collegato *all'equidistanza* del presidente da tutte le altre componenti presenti nell'Assemblea, a tal punto che la *giurisprudenza amministrativa* ha creato un *parallelismo* tra il presidente del consiglio comunale e i presidenti delle Camere o delle Assemblee legislative delle Regioni, affermando come il ruolo di quanti ricoprono questo incarico istituzionale implichi un'azione finalizzata a garantire, ponderandoli, il *diritto della maggioranza* all'attuazione dell'indirizzo politico, espresso dal corpo elettorale, e il *diritto della minoranza* ad esercitare l'opposizione, sancendo così un vero e proprio *principio di assoluta indipendenza*, sottesa all'ineludibile distacco dallo schieramento di appartenenza elettorale e, dunque, all'affrancazione dall'area politica di provenienza.³⁸

³⁶ F. PINTO, *Il Presidente del Consiglio Comunale tra "neutralità politica" e corretto funzionamento dell'organo consiliare*, in www.amministrativamente.com, 5-6/2018, p. 4.

³⁷ Sul punto G. FALCON, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, varie edizioni; G. PASTORI, *Gli enti locali: profili costituzionali e ordinamentali*, Milano, Giuffrè, 1995; A. NATALINI, *La riforma degli enti locali: dalla legge 142/1990 al Testo unico*, Roma, Carocci, 2001. Come brevemente accennato, prima del 1990 il Consiglio comunale era presieduto dal sindaco, con conseguente sovrapposizione tra funzione esecutiva e assembleare e ridotta autonomia del Consiglio. Con la legge n. 142/1990 si introdusse la possibilità di istituire un presidente distinto dal sindaco, rafforzando l'equilibrio istituzionale e la tutela delle minoranze; tale assetto è stato poi consolidato dal TUOEL (decreto legislativo n. 267/2000), che ha reso obbligatoria la figura nei Comuni con densità di popolazione superiore a quindicimila abitanti.

³⁸ La giurisprudenza amministrativa ha progressivamente elaborato un parallelismo tra il presidente del Consiglio comunale e i presidenti delle Camere o delle assemblee legislative regionali, valorizzando la funzione di garante super partes. In tal senso, *Cons. di Stato, Sez. V, 26 febbraio 2019, n. 1325* ha ribadito che il presidente del Consiglio comunale deve porsi in posizione di equidistanza rispetto alle forze politiche, bilanciando il diritto della maggioranza a realizzare l'indirizzo politico con quello della minoranza a svolgere pienamente la propria funzione di opposizione. Analogamente, *Tar Campania, Napoli, Sez. I, 21 febbraio 2018, n. 1164* ha sottolineato che il venir meno di tale

Come abbiamo più volte evidenziato, nei piccoli Comuni, i c.d. «*comuni polvere*», la figura del presidente del Consiglio e quella del sindaco si “sovrappongono”, così come è sancito dal comma 3, dell'art. 39, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUOEL)³⁹. «*In tali piccole realtà il rapporto tra il Sindaco-Presidente e il Consiglio è più stretto, non di rado quasi di «sudditanza» anziché di indipendenza politica; nei Comuni più grandi, invece, la situazione è ben diversa.*»⁴⁰ Non accade così nei Comuni con densità di popolazione superiore ai quindicimila abitanti, in cui la figura presidenziale è distinta da quella sindacale, i cui rapporti istituzionali tra i due organi monocratici sono la conseguenza diretta di un quadro ordinamentale attuale, che ne disegna, per ciascuno, il ruolo, le funzioni e le prerogative.

«Il legislatore della riforma degli enti locali, già a decorrere dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, sarebbe dovuto andare più a fondo nella distinzione dei ruoli tra i (...) consigli e i rispettivi organi esecutivi. A tal proposito, il legislatore dell'epoca, come anche quello successivo, avrebbe dovuto conferire in modo esplicito al Consiglio comunale (...) in quanto supremo organo locale in cui è riposta la sovranità popolare, oltre che i compiti di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, anche quello di stimolo nei confronti della Giunta comunale (...) inserendo tale ulteriore attribuzione come ultimo periodo al terzo comma dell'articolo 42 del TUOEL.»⁴¹

Il legislatore, però, benché abbia attribuito al Consiglio il ruolo di organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, con ciò non ha inteso affatto esautorarlo. Difatti, qualora il sindaco rassegni le dimissioni, ciò comporterebbe lo scioglimento del consiglio; nel caso, invece, di dimissioni proposte da parte dei componenti il Consiglio, nei modi e nei termini stabiliti dalla legge, la stessa sorte, per quel che attenga la decadenza dalla carica, spetterebbe anche al sindaco. Da questo emerge un certo bilanciamento tra i due organi di governo.⁴²

Sul punto, «*non v'è dubbio alcuno che tra questi organi di governo debba sempre esserci la più ampia collaborazione istituzionale e che entrambi debbano avere sempre ben presente che l'interesse prioritario sia quello della collettività amministrata, la quale si aspetta la perfetta osservanza del principio*

imparzialità incide direttamente sulla legittimità del procedimento assembleare, richiedendo la tutela giurisdizionale delle minoranze. Sul piano dottrinale, invece, si è parlato di una vera e propria “istituzionalizzazione della neutralità” del presidente del Consiglio comunale, quale condizione essenziale per l'autonomia del Consiglio rispetto al sindaco e alla giunta (G. FALCON, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2019; M. CAVINO, *Gli organi consiliari e il ruolo delle opposizioni*, in *Le Regioni*, 2020, n. 2, pp. 355 ss.). Ne deriva che l'assoluta indipendenza del presidente, svincolata dall'appartenenza politica di provenienza, costituisce oggi un principio consolidato, volto a garantire la democraticità dell'organo consiliare.

³⁹ D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267: «Art. 39 – Presidenza dei consigli comunali e provinciali. – 3. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti il consiglio è presieduto dal sindaco che provvede anche alla convocazione del consiglio salvo differente previsione statutaria». Sul punto si veda “*Le «prerogative» del presidente del consiglio comunale e provinciale*”, Giovanni Gioffré, In «Nuova Rassegna» di legislazione, dottrina e giurisprudenza, Rivista amministrativa quindicinale per Comuni, Province, Regioni, Aziende Sanitarie Locali, Comunità Montane, Associazioni Intercomunali ed altri Enti, ISSN 1825-2710, Anno LXXXV - N. 16, agosto 2011, pp. 1635-1643.

⁴⁰ G. GIOFFE', “*Le «prerogative» del presidente del consiglio comunale e provinciale*”, In «Nuova Rassegna» di legislazione, dottrina e giurisprudenza, Rivista amministrativa quindicinale per Comuni, Province, Regioni, Aziende Sanitarie Locali, Comunità Montane, Associazioni Intercomunali ed altri Enti, ISSN 1825-2710, Anno LXXXV - N. 16, agosto 2011, pp. 1635-1643.

⁴¹ Idem.

⁴² Idem.

chiaramente sancito dall'art. 97 della Costituzione, sul «buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».»⁴³

«Per quanto riguarda le attribuzioni del Consiglio comunale (...), spetta anche alla capacità ed alla preparazione del presidente fare sì che l'organo di governo, in cui risiede la sovranità popolare, eserciti il ruolo che (...) gli spetta.»⁴⁴

«Le competenze che la legge (art. 39 del TUOEL) assegna al presidente vanno enucleate come di seguito: la convocazione dell'assemblea consiliare, obbligatoria su richiesta del capo dell'amministrazione o di un quinto dei consiglieri; la direzione dei lavori consiliari; un'adeguata e preventiva informazione ai gruppi consiliari od a singoli consiglieri sulle questioni sottoposte al Consiglio ed in aggiunta a quanto previsto dall'art. 43, comma 2, del T.U.E.L. Inoltre, al presidente compete «l'autorizzazione ai consiglieri di effettuare missioni, ai sensi dell'art. 84, comma 1, del TUOEL»⁴⁵, e la direzione di quella più generale attività consiliare intesa nel senso da ricomprendere un ruolo direttivo in quelle che sono le attività dell'assemblea che si esplicano al di fuori dei lavori in aula.»⁴⁶

Lo statuto e i regolamenti dell'ente possono anche determinare ulteriori prerogative e funzioni da affidare al presidente e al personale del suo ufficio come, ad esempio, la sovrintendenza all'istruttoria delle proposte da sottoporre all'esame del Consiglio; il monitoraggio dello stato di attuazione dei provvedimenti consiliari, per riferire dell'esito, poi, alla Conferenza dei capigruppo.⁴⁷

L'art. 38, comma 3, del TUOEL, recita testualmente: «I consigli sono dotati di autonomia funzionale e organizzativa. Con norme regolamentari i comuni e le province fissano le modalità per fornire ai consigli servizi, attrezzature e risorse finanziarie». Il legislatore usa il verbo all'indicativo presente e, pertanto, ciò rende la norma «obbligatoria ed immediatamente concretizzabile». Dalla lettera del disposto, si deduce chiaramente, quindi, come il presidente possa richiedere, e allo stesso tempo «pretendere», all'ente l'assegnazione delle risorse finanziarie e strumentali necessarie, per permettere il funzionamento e l'organizzazione del Consiglio e consentire, quindi, al Collegio l'effettiva «autonomia funzionale e organizzativa», così come sancito dal primo periodo del comma 3 dell'articolo citato (ex art. 38 TUOEL).

⁴³ Idem

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Si veda la nota 4, a piè pagina, «Le «prerogative» del presidente del consiglio comunale e provinciale», Giovanni Gioffré, In «Nuova Rassegna» di legislazione, dottrina e giurisprudenza, Rivista amministrativa quindicinale per Comuni, Province, Regioni, Aziende Sanitarie Locali, Comunità Montane, Associazioni Intercomunali ed altri Enti, ISSN 1825-2710, Anno LXXXV - N. 16, agosto 2011, pp. 1635-1643, secondo cui decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recita: «Art. 84 - Rimborso delle spese di viaggio. - 1. Agli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell'amministrazione, nel caso di componenti degli organi esecutivi, ovvero del presidente del consiglio, nel caso di consiglieri, è dovuto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute nella misura fissata con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali».

⁴⁶ G. GIOFFRÉ, «Le «prerogative» del presidente del consiglio comunale e provinciale», In «Nuova Rassegna» di legislazione, dottrina e giurisprudenza, Rivista amministrativa quindicinale per Comuni, Province, Regioni, Aziende Sanitarie Locali, Comunità Montane, Associazioni Intercomunali ed altri Enti, ISSN 1825-2710, Anno LXXXV - N. 16, agosto 2011, pp. 1635-1643.

⁴⁷ Idem.

Per quanto qui interessa, la ratio di questa norma è chiarissima: *il presidente può rendere estremamente efficiente ed efficace l'azione del Consiglio.*⁴⁸

Un'ulteriore riflessione riguarda il primo comma dell'art. 42 del TUOEL, che si unisce del tutto con il disposto, di cui al successivo comma 3 dello stesso articolo, che recita: *«Il consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del Sindaco...e dei singoli assessori».* Sul punto, *«se il Consiglio è organo «sovrano» del Comune... e la legge lo pone al primo posto nella elencazione, di cui all'art. 36 del TUOEL, non v'è dubbio alcuno che il suo presidente, in quanto rappresentante dell'assemblea, gode di una posizione di prestigio che gli viene conferita proprio «dall'essere» titolare di quella carica.»*⁴⁹

Per completezza, è dovere del presidente riunire il Consiglio quando è richiesto da un quinto dei Consiglieri assegnati, in un termine non superiore ai venti giorni, in cui il Collegio deve essere convocato e la richiesta degli eletti discussa e approvata. Nel caso in cui il presidente non vi provveda, si registrerebbe una grave violazione dei suoi doveri istituzionali. In tal senso, è pacifico rammentare come il disposto del secondo comma dell'art. 39 del TUOEL definisca un *dovere cogente e non un'ipotesi possibile* tale azione presidenziale. Qualora il presidente non riunisca il Consiglio, il comma 5 dell'art. 39 sancisce, difatti, la prerogativa del prefetto, previa diffida, a indire l'adunanza dell'assise comunale. A tale riguardo, non convocare il Consiglio, così come ritualmente richiesto dai consiglieri, costituisce una grave *«omissione di atti di ufficio»*. In definitiva, il presidente, sin dal suo insediamento, è tenuto ad osservare una condotta istituzionale *imparziale*, dovendosi preoccupare di garantire, anzitutto, il perfetto funzionamento dell'organo collegiale, facendo rispettare, poi, le norme statutarie, quelle regolamentari e più in generale quelle dell'ordinamento, che insistono sull'attività del Consiglio e su quella delle proprie articolazioni, evitando che la componente di maggioranza non approfitti della minoranza, e viceversa. Le funzioni collegate alla carica presidenziale, quindi, sono contraddistinte, come già affermato, da quella neutralità coniugata alla garanzia del corretto funzionamento del Consiglio, senza distinzione alcuna tra maggioranza e opposizione.⁵⁰

Il presidente del Consiglio è tenuto nondimeno all'osservanza delle regole comportamentali connaturate alla carica di garante della corretta dinamica politico-amministrativa dell'ente locale. Quella del presidente del Consiglio è del resto una posizione *super partes*. Tuttavia, esso ha anche *«il diritto qualificato di manifestare liberamente le proprie opinioni e di votare secondo convincimento»* attribuito *«a tutti gli altri consiglieri comunali»*. Nulla è disposto, infatti, in ordine ad eventuali *affievolimenti* dei diritti connessi allo status di consigliere, come disciplinati, in particolare, dall'art. 43 del TUOEL che, dunque, vengono mantenuti anche in capo al consigliere-presidente.⁵¹

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Il presidente del Consiglio comunale, pur ricoprendo una posizione di garanzia *super partes*, *mantiene integralmente i diritti attribuiti ai consiglieri comunali dall'art. 43 del decreto legislativo n. 267/2000 (TUOEL)*. Tale articolo riconosce ai consiglieri il diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del Consiglio, il diritto di chiedere la convocazione del consiglio, di presentare interrogazioni e mozioni, e di ottenere dalle amministrazioni tutte le notizie e informazioni utili all'espletamento del proprio mandato. Sul punto anche la giurisprudenza ha chiarito che tali diritti non

Rispetto agli altri consiglieri, comunque, vi sono alcune *azioni o condotte* che il presidente non è opportuno che assumi, come ad esempio: sovrapporre riunioni convocate senza preavviso; effettuare ripetuti rinvii di convocazione del Consiglio richieste dal sindaco o da un quinto dei consiglieri; abbandonare l'aula durante la discussione, senza assicurare la continuità della direzione dei lavori; concedere la parola ad un consigliere per la trattazione di un argomento non iscritto all'ordine dei lavori; sospendere la seduta, nonostante fosse assicurato il numero legale, per consentire ai consiglieri di minoranza o di maggioranza assenti di rientrare in aula; non convocare il Consiglio per prolungati periodi; violare il dovere di preventiva informazione ai gruppi consiliari e ai singoli consiglieri⁵²; fare atti di ingerenza inopportuna nell'attività di gestione dell'ente o dei singoli assessorati; contravvenire ripetutamente lo statuto o i regolamenti dell'ente; abbandonare i lavori l'aula durante discussione di un atto importante per la vita amministrativa dell'ente, facendo mancare il numero legale dell'adunanza.⁵³

5. *La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari*⁵⁴

sono limitati o affievoliti per il consigliere che assume la carica di presidente. In particolare, *Cons. di Stato, sent. n. 4792, 22 giugno 2021*, che ha affermato come l'esercizio del diritto di accesso, di cui all'art. 43 del TUOEL, da parte del presidente deve essere valutato secondo gli stessi criteri applicabili a tutti i consiglieri, senza restrizioni particolari legate alla carica presidenziale. Pertanto, il presidente conserva pienamente la facoltà di presentare interrogazioni, mozioni e di esercitare il diritto di accesso agli atti, in quanto tali diritti sono strumentali all'espletamento del mandato consiliare e non subiscono limitazioni in relazione alla funzione di garanzia svolta.

⁵² Si veda nota 5, a piè pagina, *Le «prerogative» del presidente del consiglio comunale e provinciale*, Giovanni Gioffré, In «Nuova Rassegna» di legislazione, dottrina e giurisprudenza, Rivista amministrativa quindicinale per Comuni, Province, Regioni, Aziende Sanitarie Locali, Comunità Montane, Associazioni Intercomunali ed altri Enti, ISSN 1825-2710, Anno LXXXV - N. 16, agosto 2011, pp. 1635-1643, in cui è riportata la decisione del Tar Veneto, Sez. I, 24 novembre 2005, n. 4359, che ha trattato la legittimità della revoca del presidente del Consiglio comunale, stabilendo che tale atto deve rispettare i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione. Il Tribunale amministrativo ha sottolineato che la revoca non può essere giustificata esclusivamente da divergenze politiche, ma deve essere motivata da ragioni di interesse pubblico e da un'adeguata istruttoria. In linea con questa pronuncia, la giurisprudenza successiva ha ribadito l'importanza di garantire l'autonomia e l'indipendenza del presidente del Consiglio comunale. Ad esempio, il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 1325 del 26 febbraio 2019, ha affermato che la revoca del Presidente deve essere fondata su motivazioni oggettive e non su valutazioni politiche. La dottrina, come evidenziato da autori quali G. FALCON e A. NATALINI, ha sottolineato la necessità di un equilibrio tra la legittima autonomia del presidente e la responsabilità verso l'assemblea consiliare, evidenziando che la revoca deve essere un atto eccezionale e non ordinario. In sintesi, la sentenza Tar n. 4359 del 2005 ha consolidato il principio secondo cui la revoca del presidente del Consiglio comunale deve essere un atto motivato, rispettoso dei principi costituzionali e non influenzato da considerazioni politiche strumentali.

⁵³ *Le «prerogative» del presidente del consiglio comunale e provinciale*, Giovanni Gioffré, in «Nuova Rassegna» di legislazione, dottrina e giurisprudenza, Rivista amministrativa quindicinale per Comuni, Province, Regioni, Aziende Sanitarie Locali, Comunità Montane, Associazioni Intercomunali ed altri Enti, ISSN 1825-2710, Anno LXXXV - N. 16, agosto 2011, pp. 1635-1643.

⁵⁴ G. PEPE, *«La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari»*, rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015). Nell'articolo l'A. analizza il ruolo del presidente in contesti assembleari sia a livello locale che nazionale, evidenziando la complessa combinazione tra funzione di garanzia, imparzialità e diritto a partecipare all'attività politica come consigliere. L'A. sottolinea come la posizione del presidente richieda un costante equilibrio tra il diritto della maggioranza a realizzare l'indirizzo politico e quello della minoranza a esercitare l'opposizione, delineando una vera e propria "posizione giuridica speciale" che integra autonomia e responsabilità. Il contributo di Pepe è particolarmente rilevante perché invita a riflettere su temi di equilibrio istituzionale, tutela delle minoranze e limiti del potere politico nelle assemblee locali, aspetti oggi centrali nel dibattito su revoca e ruolo super partes del Presidente del Consiglio comunale.

L'idea della figura del presidente del Consiglio comunale offre ulteriori ed opportune riflessioni di forte attualità, anche perché in questo organo assembleare di vertice sono poste sempre più le speranze e le aspettative per garantire azioni efficienti e, allo stesso tempo, imparziali, nella direzione della buona amministrazione politico-istituzionale dei lavori consiliari e delle sue articolazioni.

Interessante in tal senso è il contributo accademico di Gabriele Pepe⁵⁵, che analizza la «*posizione di primazia o di primus inter pares*» del presidente negli organi collegiali pubblici, attraverso una disamina precipua e comprensibile dell'ambito applicativo della primazia e dei suoi elementi caratterizzanti.

Nella sua ricerca, G. Pepe sottolinea come «*negli organi collegiali pubblici⁵⁶ si è soliti indicare con il concetto di primazia la posizione giuridica di colui che esercita compiti di impulso e di coordinamento delle attività del collegio, normalmente definito presidente⁵⁷; una posizione da cui discende un'originale relazione di equiordinazione tra l'ufficio preposto alla guida dell'organo collegiale e gli uffici di semplice componente.*»⁵⁸

Sebbene «*si tratti di una figura organizzatoria di pariordinazione, la primazia implica, cionondimeno, l'attribuzione in capo al titolare dell'ufficio presidenziale di poteri eterogenei in vista del corretto ed efficace svolgimento dei lavori; poteri che qualificano il presidente alla stregua di un primus inter pares, in una posizione di preminenza formale sugli altri componenti del consesso. In passato le nozioni di primazia e di primus inter pares hanno assunto significati differenti tanto nell'ambito delle relazioni infra-collegiali quanto nei rapporti interorganici ed interindividuali. La prima come espressione di una posizione, più o meno accentuata, di sovraordinazione, la seconda, viceversa, quale formula indicativa di una posizione di priorità nella pariteticità. Massimo Severo Giannini è stato il primo ad assimilare le due espressioni, un tempo eterogenee.*»⁵⁹

«*Nelle lezioni di diritto amministrativo del 1950 il Maestro individua, infatti, nella primazia una figura organizzatoria di originale equiordinazione, applicabile alle relazioni infra-collegiali, in cui il presidente è solamente un primus inter pares⁶⁰ rispetto agli altri membri del consesso. La primazia si caratterizzerebbe, del resto, per l'attribuzione al presidente di alcune funzioni amministrative in vista del corretto andamento dei lavori; funzioni tali da esprimere, in via ordinaria, una posizione di preminenza*

⁵⁵ G. PEPE, «*La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari*», rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015).

⁵⁶ Si veda nota 1, a pagina 1, dell'articolo di G. PEPE, cit., in cui le espressioni «*organo collegiale*», «*collegio*», «*istituzione collegiale*», «*consesso*» vengono utilizzate con significato equivalente.»

⁵⁷ Si veda nota 2, a pagina 1, dell'articolo di G. PEPE, cit., in cui 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.*

⁵⁸ G. PEPE, «*La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari*», rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 1.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Si veda nota 3, a pagina 2, dell'articolo di G. PEPE, cit., M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 202-203.

*meramente formale sugli altri componenti, secondo un principio di reciproca pariordinazione*⁶¹. *Questi interessanti spunti di riflessione vengono, poi, approfonditi dalla dottrina successiva*⁶² *che si è domandata, in special modo, se alcune funzioni presidenziali siano effettivamente riconducibili ad una relazione di pariordinazione o vadano piuttosto inquadrare in un diverso rapporto di sovraordinazione con il collegio ed i suoi membri.*»⁶³

La primazia, intesa come principio organizzativo tipico del diritto amministrativo, può essere applicata trasversalmente a tutti gli organi collegiali, inclusi quelli politico-assembleari. Anche in tali organi, la posizione giuridica del presidente si articola in diverse funzioni amministrative discrezionali, come la convocazione delle sedute, la predisposizione dell'ordine del giorno, la conduzione dei lavori e il mantenimento dell'ordine durante le adunanze. Tuttavia, l'ampio margine di discrezionalità normalmente attribuito a queste funzioni può essere limitato quando la legge prevede esplicitamente modalità di condivisione con l'assemblea o con i singoli membri, oppure quando dispone che alcuni atti presidenziali debbano essere compiuti in modo vincolato, senza possibilità di scelta.⁶⁴

Le *funzioni proprie della primazia* si caratterizzano per *due aspetti fondamentali*: da un lato, sono strumentali al regolare svolgimento dei lavori collegiali e al corretto raggiungimento delle deliberazioni; dall'altro, hanno una natura essenzialmente formale e procedurale, il che le rende incapaci di incidere sull'autonomia decisionale spettante agli altri membri dell'organo.⁶⁵

Nonostante la primazia sia pensata come una *funzione prevalentemente formale*, dall'osservazione empirica degli organi collegiali politico-assembleari emerge che, in alcuni casi, l'esercizio concreto dei poteri del presidente, come *primus inter pares*, può sfociare in forme di *preminenza sostanziale* sugli altri membri, incidendo così sul processo di formazione della volontà collegiale e, in definitiva, sulla decisione finale.

Le *cause* di tale fenomeno possono derivare, da un lato, da un *uso patologico delle prerogative* presidenziali, ma, dall'altro, anche da *fattori strutturali legati alla stessa natura della carica e alla posizione di chi la ricopre*. In particolare, l'intensificazione dei poteri del presidente si manifesta quando: ad esso siano

⁶¹ Si veda nota 4, a pagina 2, dell'articolo di G. PEPE, cit., M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, op. cit. Secondo l'Autore nella primazia ricorrerebbe, per esprimersi con un'analogia geometrica, un agire della circonferenza al centro e viceversa.

⁶² Si veda nota 5, a pagina 2, dell'articolo di G. PEPE, cit., S. VALENTINI, *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Milano, Giuffrè, 1968, Milano, ristampa Giuffrè, 1980

⁶³ G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), pp. 1-2.

⁶⁴ G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 2. Si vedano note 6 e 7, a pagina 2, dell'articolo di G. PEPE, cit. In proposito L. GALATERIA, *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1959, p. 193: "Per avere una nozione precisa della posizione che il Presidente occupa nel collegio bisogna distinguere le funzioni esclusive, che egli, cioè, può esercitare individualmente ed autonomamente, dalle funzioni concorrenti che egli, cioè, può o deve esercitare con la collaborazione degli altri membri del collegio". Invece, con riferimento agli atti vincolati, si fa cenno alle ipotesi patologiche di omissione del presidente a fronte della richiesta vincolante di un prescritto numero di componenti; indagine resa problematica dalla ricorrente assenza di rimedi idonei a tutelare, da un lato, la funzionalità del collegio e, dall'altro, gli interessi legittimi dei richiedenti.

⁶⁵ G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 2.

attribuite anche funzioni di organo monocratico; quando la modalità di scelta ne rafforzi il ruolo; quando manchi un meccanismo di revoca da parte dell'assemblea; oppure quando gli siano riconosciuti poteri di sovraordinazione.

Questi elementi, isolatamente o in combinazione, possono trasformare la primazia da mera funzione procedurale in una preminenza effettiva, accrescendone il peso sull'attività dell'organo. L'obiettivo di questa analisi è, quindi, valutare, sia sotto il profilo teorico che applicativo, se la primazia negli organi politico-assembleari resti confinata alla *dimensione formale* oppure assuma anche un *carattere sostanziale*, in grado di ampliare l'incidenza del presidente sul funzionamento complessivo del collegio.⁶⁶

«Nell'articolata famiglia delle figure organizzatorie la primazia è una figura di originale equiordinazione che si applica alle relazioni tra l'ufficio di presidente e l'ufficio di componente nell'ambito di ciascun organo collegiale⁶⁷. A tali uffici interni sono preposte le persone fisiche del presidente e degli altri componenti. L'irrinunciabilità dell'ufficio presidenziale è testimoniata dalla previsione di meccanismi di sostituzione del presidente in caso di assenza o impedimento⁶⁸. Il presidente è, altresì, membro semplice del consesso, venendo ad assumere, al contempo, la titolarità di due uffici secondo le regole proprie di ciascun ordinamento collegiale.»⁶⁹

«La figura juris della primazia si esprime, in via ordinaria, in una posizione di preminenza meramente formale del presidente sugli altri componenti. Il ruolo di primus inter pares⁷⁰ si manifesta attraverso l'esercizio di alcune funzioni tipiche (convocazione delle riunioni, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori, polizia delle sedute), teleologicamente orientate ad assicurare il funzionamento del collegio⁷¹; funzioni che risultano, del resto, contrassegnate dalla strumentalità rispetto al corretto andamento dei lavori nonché dalla natura formale-procedurale che le rende, normalmente, inidonee ad incidere sull'autonomia decisionale degli altri componenti.»⁷²

⁶⁶ G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), pp. 2-3.

⁶⁷ Si veda nota 8, a pagina 3, dell'articolo di G. PEPE, cit., che per un'ampia analisi della posizione di primazia del presidente nell'ambito degli organi collegiali pubblici rinvia a G. PEPE, *La primazia negli organi collegiali pubblici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

⁶⁸ Si veda nota 9, a pagina 3, dell'articolo di G. PEPE, cit., che in proposito rinvia all'opera di A. CIANFLONE, *La supplenza nelle funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 1955, p. 52.

⁶⁹ Sul punto G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 3.

⁷⁰ Si veda nota 10, a pagina 3, dell'articolo di G. PEPE, cit.; sull'adozione dell'espressione primus inter pares concordano, da ultimi, R. VILLATA, voce *Collegi amministrativi*, in Enc. giur. Treccani, vol. VI, Roma, Treccani, 1988; I. CACCIAVILLANI - L. MANZI, *La collegialità amministrativa*, Roma, 2000, p. 76 B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 185.

⁷¹ Si veda nota 11, a pagina 3, dell'articolo di G. PEPE, cit., su cui in argomento G. B. VERBARI, voce *Organi collegiali*, in Enc. dir., vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981. Secondo l'Autore "la posizione del presidente, essendo funzionalmente diversa rispetto a quella degli altri componenti il collegio, sostanzia delle potestà, che con formula organizzatoria possono anche essere definite come di primazia, finalizzate a permettere il funzionamento del collegio". (...) Inoltre "tale posizione comporta dei poteri che attengono al funzionamento e non alla determinazione della volontà del collegio".

⁷² G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 3.

Nel linguaggio comune, dunque, la “*primazia*” richiama idee di supremazia o superiorità; in ambito giuridico, invece, essa assume un significato più specifico e limitato, riferito alla *posizione del presidente negli organi collegiali*. L’espressione *primus inter pares* può sembrare contraddittoria, poiché se esiste un “*primo*” gli altri, inevitabilmente, vengono “*dopo*”; ciò crea una differenza che sembra mal coniugarsi con l’uguaglianza dei componenti. Questa distinzione si accentua per via dei particolari *poteri* attribuiti al presidente (convocazione, direzione dei lavori, polizia delle sedute), che lo rendono diverso dagli altri membri. In realtà, la primazia va compresa *come posizione di preminenza formale necessaria* al corretto funzionamento del collegio. Infatti, negli organi collegiali tutti i membri hanno pari dignità e identiche prerogative, ma per garantire l’operatività e scongiurare la paralisi dei lavori occorre attribuire a uno di essi un ruolo di coordinamento: questo è il compito del presidente. Resta allora da chiarire se i poteri presidenziali siano un “di più” (*quid pluris*), che conferiscono sovraordinazione, o piuttosto un “diverso” (*quid aliud*) rispetto a quelli degli altri membri. La *seconda interpretazione appare preferibile*: le funzioni del presidente, infatti, sono formali, procedurali e strumentali, e servono a dare ordine e impulso ai lavori, ma non incidono sull’autonomia decisionale dei singoli né sulla formazione della volontà collegiale. In sintesi, la *primazia del presidente* costituisce un meccanismo organizzativo volto ad assicurare impulso, regolarità ed efficacia al procedimento deliberativo, evitando stalli o conflitti che potrebbero compromettere l’attività del consesso.⁷³

Occorre, ora, soffermarsi *sull’ambito di applicazione della primazia e sui suoi tratti distintivi*. Negli organi collegiali pubblici, essa riguarda principalmente il rapporto tra presidente e componenti. La primazia si traduce, infatti, nelle prerogative che il presidente esercita come coordinatore delle sedute, le quali, di regola, non incidono direttamente sull’autonomia decisionale degli altri membri né sul contenuto della deliberazione finale. In questo senso, la primazia risulta perfettamente compatibile con il principio della pariordinazione tra i componenti: tale principio, pur non garantendo una perfetta identità di poteri, ammette una differenziazione funzionale a favore del presidente, al fine di garantire il regolare svolgimento dei lavori. Le funzioni presidenziali – di natura amministrativa e discrezionale – consistono solitamente nella convocazione delle riunioni, predisposizione dell’ordine del giorno, direzione dei lavori e mantenimento

⁷³ G. PEPE, “La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari”, rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), pp. 3-4-5; sono da rilevare in tema anche le note 12, 13, 14, 15 e 16, pp. 4 e 5, dell’articolo di G. PEPE, cit.; D. PETTITI, *Note sul presidente dell’Assemblea di società per azioni*, in *Studi in onore di Alberto Asquini*, III, Padova, Cedam, 1965, p. 1487: “La formula *primus inter pares* è intimamente contraddittoria: pariteticità e priorità nella pariteticità (o primazia, come è stata chiamata,) appaiono infatti concetti contrapposti, seppure in grado minore di quanto avvenga nella relazione pariteticità-subordinazione”; C. FRANCHINI, *L’organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, Tomo I, II ed., Milano, Giuffrè, 2003. G. B. VERBARI, voce *Organi collegiali*, in *Enc. dir.*, op. cit.; in giurisprudenza trattasi di un principio da sempre pacifico (ex plurimis Cons. Stato, sez. IV, 10 giugno 1975, n. 573, in *Foro amm.* 1975); sul punto, pur nella consapevolezza delle differenze intercorrenti tra la collegialità pubblica e la collegialità privata, occorre ricordare l’esistenza di taluni principi apicali comuni a qualsivoglia collegio. Tra questi si annovera il principio di indefettibilità dell’ufficio di presidente cui spettano funzioni strumentali all’ordinato svolgimento delle sedute; G. TREVES, *L’organizzazione amministrativa*, I ed., Milano, Edizioni di Comunità, 1964, p. 46, secondo il quale “*chi si distacca fundamentalmente dagli altri componenti, pure rimanendo sotto vari aspetti ad essi parificato, è il presidente. (...) Al presidente mette praticamente capo l’organizzazione del collegio, elemento indispensabile per il funzionamento di quest’ultimo*”.

dell'ordine durante le sedute. Due sono gli elementi che ne qualificano il contenuto: da un lato, *la natura essenzialmente formale e procedurale*; dall'altro, *la finalizzazione a garantire il corretto funzionamento delle adunanze*. Proprio tali caratteristiche dimostrano che le funzioni del presidente non hanno, di norma, la capacità di incidere stabilmente sulla formazione della volontà collegiale o sull'autonomia degli altri membri. Anche quando si traducono in atti dal contenuto risolutivo, esse mirano soltanto a superare situazioni di stallo o di conflitto, che potrebbero compromettere l'attività deliberativa. In definitiva, la primazia attribuisce al presidente una posizione di *preminenza formale*, che si inserisce però in un quadro di sostanziale equiordinazione con gli altri componenti del collegio.⁷⁴

Il contributo e la ricerca di G. Pepe entrano nel merito delle funzioni tipiche della primazia, analizzandone la natura, i tratti distintivi e alcune vicende applicative. L'Autore, infatti, sostiene che *«la figura organizzatoria della primazia esprime in ciascun organo collegiale una relazione di originale equiordinazione tra l'ufficio di presidente e gli uffici di componente. La peculiarità di questa figura juris risiede in ciò, che nonostante la reciproca pariordinazione tra tutti i membri sono attribuiti all'ufficio presidenziale specifici e distinti poteri che ne diversificano ruolo e funzioni¹⁸; poteri di coordinamento orizzontale che incasellano, tuttavia, il presidente in una posizione di preminenza meramente formale rispetto agli altri componenti. Tale apparente disuguaglianza non altera, del resto, lo schema della primazia quale figura di originale equiordinazione, poiché, in via ordinaria e salvo eccezioni, le funzioni esercitate dal presidente risultano strumentali al corretto svolgimento dei lavori e non incidono, in modo sostanziale, sull'autonomia decisionale degli altri componenti. In altri termini il contenuto tipico della primazia si articola in una serie di funzioni che, di regola, non trascendono in poteri sostanziali di merito tali da condizionare la libera formazione della volontà collegiale. Esclusivamente all'interno di questi confini il presidente può considerarsi un primus inter pares, con compiti di mero impulso e coordinamento dei lavori. Come visto, non tutte le prerogative del presidente sono idonee ad inscrivere nella figura giuridica della primazia, ma solo un ristretto numero di esse¹⁹; tali funzioni si identificano, più precisamente, nella convocazione delle riunioni, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori, polizia delle sedute (...)*».⁷⁵

⁷⁴ G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), pp. 5-6; è da rilevare in tema anche la nota 17, pag. 5, dell'articolo di G. PEPE, cit., sulla strumentalità dei poteri del presidente in seno agli organi collegiali: L. GALATERIA, *Gli organi collegiali amministrativi*, op. cit.; U. GARGIULO, *I collegi amministrativi*, Napoli, Jovene, 1962; S. VALENTINI, *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit.; G. B. VERBARI, voce *Organi collegiali*, in Enc. dir., op. cit.; F. ZUELLI, *Le collegialità amministrative*, Milano, Giuffrè, 1985; R. VILLATA, voce *Collegi amministrativi*, in Enc. giur. Treccani, op. cit.; I. CACCIAVILLANI - L. MANZI, *La collegialità amministrativa*, op. cit.; S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, op. cit.; M. D'ORSOGNA, *Le strutture organizzative*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F. G. COCA, III ed., Torino, Giappichelli, 2014; G. SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa. Principi*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 91.

⁷⁵ G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), pp. 6-7; sono da rilevare in tema anche le note 18 e 19, p. 6, dell'articolo di G. PEPE, cit.; L. GALATERIA, *Gli organi collegiali amministrativi*, op. cit.; U. GARGIULO, *I collegi amministrativi*, op. cit.; S. VALENTINI, *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, op. cit.; R. VILLATA, voce *Collegi amministrativi*, in Enc. giur. Treccani, op. cit.; A. CROSETTI, voce *Organi*, in Dig. disc. pubbl., vol. X, Torino, Utet, 1995, pp. 460 e ss., spec. p. 467: "La funzione di presidenza

Si impone, a questo punto, una riflessione circa la natura delle *funzioni presidenziali*, al fine di stabilire *se esse abbiano carattere discrezionale o vincolato*, poiché da tale qualificazione discende l'individuazione dei rimedi esperibili in ipotesi patologiche. In linea generale, negli organi collegiali pubblici, le attribuzioni che danno contenuto alla primazia del presidente si configurano come funzioni di natura discrezionale, indipendentemente dalla tipologia dell'organo. L'ampiezza di valutazione riconosciuta al presidente, con margini più o meno estesi, è infatti funzionale ad assicurare il buon andamento dei lavori collegiali: *una rigida simmetria tra tutti i componenti, infatti, rischierebbe di compromettere la capacità deliberativa del consesso*. La *discrezionalità presidenziale* rappresenta, pertanto, il modo d'essere ordinario e fisiologico delle funzioni di primazia, pur risultando essa sottoposta a vincoli e cautele, variabili a seconda degli ordinamenti, destinati a circoscriverne l'esercizio ed evitare derive arbitrarie. Tale *discrezionalità* trova il proprio fondamento nell'esigenza di scelta e di ponderazione, di regola sottratte al sindacato del collegio, dei suoi componenti e di altri organi, in assenza di specifiche previsioni normative. Ciò non esclude, tuttavia, che taluni ordinamenti collegiali possano introdurre prescrizioni così vincolanti da escludere qualsiasi margine di valutazione. È il caso, ad esempio, delle *ipotesi di autoconvocazione*, in cui la richiesta di un numero qualificato di componenti impone al presidente l'obbligo di convocare l'adunanza, configurando un atto di natura vincolata. Con riguardo a tali attività vincolate emerge la questione, assai dibattuta in dottrina e di rilevante attualità applicativa, dei *rimedi esperibili contro l'inerzia del presidente*. Invero, nonostante taluni ordinamenti prevedano obblighi vincolati in capo a quest'ultimo, spesso omettono di disciplinare contestualmente strumenti di reazione al silenzio. Tuttavia, alla luce dei principi di parità tra i componenti e della natura meramente formale della primazia, si desumono dall'ordinamento collegiale – attraverso un'interpretazione logico-sistematica – i rimedi idonei a rimuovere l'inerzia. Negare tale possibilità equivarrebbe, infatti, a riconoscere una posizione di sovraordinazione sostanziale del presidente rispetto agli altri membri, in aperto contrasto con i fondamenti stessi della collegialità.⁷⁶

assicura l'osservanza delle leggi e garantisce l'ordine e la regolarità dell'attività collegiale, con appositi atti posti in essere prima e dopo le riunioni del collegio (fissazione dell'ordine del giorno, convocazione, discussione, votazione, firma dei verbali, ecc.). Spesso i presidenti degli organi collegiali dispongono altresì di una posizione e competenza propria come organo individuale e autonoma rispetto agli altri organi (v. Presidente del Consiglio dei ministri, Presidente della Giunta regionale ecc.)."

⁷⁶ G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), pp. 7-8; sono da rilevare in tema anche le note 20, 21, 22, 23, 24 e 25, pp. 7-8, dell'articolo di G. PEPE, cit.; in proposito rilevano: C. VITTA, *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, Roma, Athenaeum, 1920; più in generale sui limiti della funzione amministrativa S. PIRAINO, *La funzione amministrativa fra discrezionalità e arbitrio*, Milano, Giuffrè, 1990; si veda anche U. GARGIULO, *I collegi amministrativi*, op. cit., p. 156, secondo cui il legislatore "talvolta interviene disponendo che l'iniziativa debba essere presa dal solo presidente, che può valutare l'opportunità della riunione, e non dai singoli componenti che non sono ad essa legittimati (ad es. nei collegi di contitolari di competenze)"; è evidente come l'esigenza di funzionalità del consesso postuli il riconoscimento in capo al presidente di un margine di discrezionalità nell'assolvimento dei compiti tipici della posizione di primazia. Ciascun ordinamento collegiale può, tuttavia, modulare la discrezionalità presidenziale, restringendola od ampliandola, in ragione della natura dell'organo e delle finalità perseguite. Può accadere, ad esempio, che siano previste forme di condivisione di una funzione tra presidente, collegio e componenti, con l'individuazione espressa di appositi strumenti tesi alla risoluzione di eventuali conflitti. (In proposito L. GALATERIA, *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, op. cit., p. 184. *Le norme di ciascun ordinamento collegiale possono prevedere* "eventuali rimedi allo strapotere del Presidente sia attribuendo ai componenti del collegio il potere

Come anticipato fin dall'inizio del presente lavoro e come più volte segnalato nei capitoli precedenti, qualche considerazione generale sugli organi politico-assembleari appare del tutto necessaria e utile, anche per comprenderne appieno le dinamiche istituzionali. Partendo proprio dalle considerazioni di G. Pepe, che condividiamo, egli nella sua ricerca rileva come «*gli organi collegiali politico-assembleari*⁷⁷ *svolgono una funzione di indirizzo politico*⁷⁸, *perseguendo più in generale una finalità di rappresentanza, mediazione e sintesi di interessi politici tra loro astrattamente in conflitto*⁷⁹. Tali organi esprimono, dunque, una

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; V. E. ORLANDO, voce *Consiglio comunale*, in Dig. it., Torino, Utet, 1895-1898. C. VITTA, *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit.; M. LA TORRE, *Il Comune in regime democratico: studi e questioni in materia d'amministrazione locale*, Firenze, Pubblitex, 1953. L. GALATERIA, *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. I, op. cit., p. 16: "Ora, se le richieste di convocazione non avessero effetto vincolante, il fine per cui sono state espressamente previste dal legislatore sarebbe pienamente frustrato in quanto l'organo cui esse sono dirette potrebbe a suo arbitrio continuare nel suo comportamento negativo diretto ad evitare o ritardare la convocazione del collegio"; U. GARGIULO, *I collegi amministrativi*, op. cit., pp. 157-158: L'efficacia vincolante della richiesta "si desume dalle disposizioni legislative che di volta in volta la prevedono. Queste, infatti, hanno lo scopo di porre un rimedio alla negligenza del presidente del collegio, al quale la richiesta è rivolta; e tale scopo non potrebbe essere raggiunto se non si riconoscessero gli effetti vincolanti. Perciò il presidente non è libero di accogliere o non accogliere la richiesta, ma deve provvedere in conformità, con la possibilità di impugnativa nel caso di provvedimento difforme"; L. GALATERIA, *Gli organi collegiali amministrativi*, vol. II, op. cit., p. 194: "Le funzioni presidenziali si possono distinguere in vincolate o discrezionali ed in funzioni esercitabili su sua iniziativa o su richiesta"; rappresentano un'eccezione i Consigli comunali e provinciali: in proposito l'art. 39 co. II del D.lgs. 267/2000 testualmente recita: "Il presidente del consiglio comunale o provinciale è tenuto a riunire il consiglio, in un termine non superiore ai venti giorni, quando lo richiedano un quinto dei consiglieri, o il sindaco o il presidente della provincia, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste". Aggiunge poi il co. V che "in caso di inosservanza degli obblighi di convocazione del consiglio, previa diffida, provvede il prefetto", quale organo preposto al controllo degli enti locali. Trattasi di una delle poche disposizioni sulla collegialità che prevede un espresso rimedio contro l'omissione del presidente nell'ipotesi di richiesta (vincolante) di convocazione da parte del prescritto numero di componenti.

⁷⁷ G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 8; da rilevare in tema anche la nota 26, p. 8, dell'articolo di G. PEPE, cit.; tali organi collegiali aderiscono, altresì, alla famiglia degli organi imperfetti o virtuali, da cui mutuano alcuni tratti distintivi; in special modo, per la loro valida costituzione, non è richiesta la partecipazione di tutti i componenti assegnati, ma solo di una parte di essi (c.d. quorum strutturale). Conseguentemente non risulta necessaria la previsione di componenti supplenti, potendo il collegio operare con la presenza di una frazione dei suoi membri; ai fini dell'approvazione di una delibera ciascun organo politico-assembleare può prescrivere maggioranze diverse (semplice, assoluta, dei due terzi, dei tre quinti) in ragione della tematica esaminata; trattasi del c.d. quorum funzionale; infine, al momento del voto, è riconosciuta a ciascun componente la facoltà di astensione; con precipuo riferimento agli organi collegiali legislativi si rinvia alla fondamentale opera di U. GALEOTTI, *Principii regolatori delle assemblee*, Torino, F.lli Bocca, 1900, ristampa, Roma, Editore Colombo, 1997.

⁷⁸ G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 8; da rilevare in tema anche la nota 27, p. 8, dell'articolo di G. PEPE, cit.; in dottrina, ex multis, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in Studi Urbinati, vol. XVII, 1939; si vedano anche E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961; G. GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Indirizzo politico*, in Enc. giur. Treccani, vol. XVI, Roma, Treccani, 1990; M. DOGLIANI, voce *Indirizzo politico*, in Dig. disc. pubbl., vol. VIII, Torino, Utet, 1993.

⁷⁹ G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 9; da rilevare in tema anche la nota 28, p. 9, dell'articolo di G. PEPE, cit.; in tema J. H. KAISER, *Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin, 1956, trad. it. di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 1993; M. STIPO, *La rappresentanza degli interessi economici e sociali*, vol. II, Roma; BULZONI, 1984, pp. 96-97: "La formula organizzatoria della rappresentanza politica (o di interessi politici, che dir si voglia) è così chiamata per distinguerla dalla rappresentanza di diritto privato ed è, come formula organizzatoria, fra le più antiche ed oggi certamente la più diffusa. Quello che comunque deve

rappresentanza di tipo pubblicistico da non confondere con il diverso fenomeno della rappresentanza di diritto privato (c.d. giuridica o di volontà⁸⁰). Oltre ad avere natura elettiva, gli organi collegiali politico-assembleari si caratterizzano, altresì, per il divieto di mandato imperativo e di revoca nel rapporto rappresentanti-rappresentati⁸¹. A tale famiglia appartengono, per esempio, le Assemblee legislative di Camera e Senato, le Commissioni parlamentari, i Consigli comunali, provinciali e regionali. Minimo comun denominatore di tale forma di collegialità è l'istituzione indefettibile dell'ufficio presidenziale e della posizione di primazia ad esso correlata. In tali consessi la primazia formale del presidente sugli altri componenti si esplica, generalmente, nelle funzioni amministrative (discrezionali) di convocazione delle adunanze, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori⁸², polizia delle sedute⁸³.»

*essere chiaro è che la rappresentanza nel diritto pubblico niente altro è se non un modo di conferire la titolarità di uffici di pubbliche organizzazioni". Più in generale sul fenomeno della rappresentanza politica si vedano i tradizionali contributi di L. ROSSI, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, vol. I, *Il rapporto rappresentativo*, Bologna, Tip. Fava e Garagnani, 1894, ora in Scritti vari, Milano, Giuffrè, 1942, pp. 84-85; V. E. ORLANDO, *Du fondement juridique de la représentation politique*, in *Revue du droit public et sc. pol.*, III, 1895, pp. 9 e ss.; M. COTTA, voce *Rappresentanza politica*, in *Dizionario di politica*, a cura di N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO, Torino, Utet, 1983, pp. 954 e ss.; D. NOCILLA - L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 543 e ss.*

⁸⁰ G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 9; da rilevare in tema anche la nota 29, p. 9, dell'articolo di G. PEPE, cit.; M. STIPO, *La rappresentanza degli interessi economici e sociali*, op. cit., p. 98: "La rappresentanza di interessi politici (o di altro genere) è sempre collettiva, cioè il rappresentato non è un soggetto singolo, ma una collettività di soggetti che vengono in considerazione non uti singuli, ma uti universi. La rappresentanza di volontà, invece, di norma è individuale, e tutt'al più si presenta come rappresentanza della volontà di una somma enumerata e determinata di individui".

⁸¹ G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 9; da rilevare in tema anche la nota 30, p. 9, dell'articolo di G. PEPE, cit.; si instaura, infatti, tra eletti ed elettori un rapporto di natura politica, caratterizzato dal divieto di mandato imperativo, in base al quale gli eletti non sono tenuti a rispettare gli impegni assunti con i propri elettori né possono essere da questi sfiduciati o revocati in caso di inosservanza del programma elettorale o di fuoriuscita dallo schieramento politico di iniziale appartenenza. Secondo autorevole dottrina, infatti, "la teoria della mutabilità delle opinioni dell'eletto vuole rispecchiare in chiave esponenziale la mobilità ideologica del corpo elettorale, titolare della sovranità: l'eletto che cambia partito rappresenta esponenzialmente il mutare delle opinioni del corpo elettorale, frutto dell'evoluzione della società" (I. CACCIAVILLANI - L. MANZI, *La collegialità amministrativa*, op. cit., p. 67).

⁸² G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 9; da rilevare in tema anche la nota 31, p. 9, dell'articolo di G. PEPE, cit.; con particolare riferimento ai poteri di direzione dei lavori attribuiti ai presidenti delle Assemblee legislative si vedano G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea Parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965; S. TOSI, *Diritto Parlamentare*, I ed., Milano, Giuffrè, 1974 e nuova ed., a cura di A. Mannino, Milano, Giuffrè, 1993; E. CUCCODORO, *La Presidenza di assemblea politica*, Firenze, Nocchioli, 1980, rist. integrata, Firenze, Nocchioli, 1998; G. F. CIAURRO, voce *Presidenti delle assemblee parlamentari*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIV, Roma, Treccani, 1990; A. TORRE, *Il magistrato dell'assemblea: saggio sui Presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000; L. GIANNITI, voce *Presidente di Assemblea parlamentare*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. Ainis, Roma-Bari, Laterza, 2000; M. IACOMETTI, *I presidenti di assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001; A. SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2002; C. CHIMENTI, *Principi e regole delle assemblee politiche*, Torino, Giappichelli, 2004; N. LUPO, voce *Presidente di Assemblea*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Agg., Torino, Utet, 2010; M. Airoidi, *I regolamenti delle assemblee legislative*, Torino, Giappichelli, 2012; E. GIANFRANCESCO - N. Lupo - G. Rivosecchi (a cura di), *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014.

⁸³ G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 9; da rilevare in tema anche la nota 32, p. 9, dell'articolo di G. PEPE, cit.; F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Potere di polizia*, in *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Tomo I, Torino, Utet, 1909, p. 240: "L'autonomia delle assemblee politiche

Giova sottolineare come, negli organi politico-assembleari, le *funzioni presidenziali* di *primus inter pares* siano normalmente caratterizzate da un *ampio margine di discrezionalità*. Tale discrezionalità trova il proprio fondamento nell'esigenza di assicurare il coordinamento e la moderazione dei lavori assembleari in un contesto segnato da un'intensa dialettica tra interessi contrapposti. Ne deriva, pertanto, il riconoscimento al presidente di significativi *poteri di ponderazione e di scelta*, finalizzati a superare situazioni di conflitto o di stallo che possano pregiudicare l'efficacia deliberativa del collegio. In *dottrina* si è osservato, a tal proposito, come taluni dei poteri presidenziali più rilevanti si configurino quali attribuzioni esclusive, sottratte a qualsiasi forma di impugnativa da parte del plenum. La *centralità* della figura presidenziale risulta, inoltre, influenzata dall'interpretazione che lo stesso titolare dell'ufficio offre del proprio ruolo: *talora inteso come attore politico dotato di un indirizzo autonomo, talaltra come arbitro garante dell'applicazione del regolamento e dei diritti delle minoranze*. Tale espansione può essere favorita, altresì, dall'incompletezza o laconicità delle fonti normative, spesso integrate da prassi e consuetudini, le quali finiscono per ampliare in concreto l'incidenza delle attribuzioni presidenziali sull'iter collegiale, determinando anche episodi di preminenza sostanziale rispetto agli altri componenti. In particolare, l'emersione di tali fenomeni è favorita dalla concomitante presenza di ulteriori circostanze legate all'ufficio presidenziale: si pensi alla contestuale titolarità di un organo monocratico, all'esercizio di poteri di sovraordinazione, all'assenza di strumenti di revoca da parte del collegio, nonché alle ipotesi patologiche, quali l'omessa convocazione dell'assemblea nonostante la richiesta vincolante di un numero determinato di componenti. Tali elementi, isolatamente o in concorso, possono accrescere in misura rilevante l'incidenza delle funzioni presidenziali sull'attività collegiale e, conseguentemente, sul processo decisionale. Occorre, pertanto, domandarsi se, nei collegi politico-assembleari, simili dinamiche possano alterare la configurazione originaria della primazia, intesa come preminenza meramente formale del presidente e pariordinazione tra i membri. La risposta non può che essere negativa, in quanto la teoria generale della prevalenza o dell'assorbimento consente di ricondurre le occasionali manifestazioni di preminenza sostanziale all'interno della figura organizzativa della primazia, neutralizzandone gli effetti di sovraordinazione attraverso la prevalenza delle funzioni equiordinate. Si deve quindi ritenere che, pur potendo occasionalmente arricchirsi di episodi di incidenza sostanziale, la primazia mantenga inalterata la propria essenza di preminenza formale e non comprometta la posizione di *primus inter pares* del presidente né l'eguaglianza tra i componenti del collegio⁸⁴.

trae seco un altro diritto, cioè quello di esercitare da se stesse la polizia della propria sede, allo scopo di reprimere gli eventuali disordini indipendentemente dal concorso degli altri poteri".

⁸⁴ G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), pp. 9-10-11; da rilevare anche le note 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, pp. 9-10-11, dell'articolo di G. PEPE, cit.; una discrezionalità che, tuttavia, può rinvenire limiti in puntuali disposizioni di diritto positivo; del resto, ogni ordinamento politico-assembleare è solito introdurre vincoli all'esercizio della discrezionalità presidenziale, prevedendo forme di condivisione con una parte dei componenti o attribuendo alla maggioranza del collegio la potestà decisoria su singole questioni; con particolare riferimento alla Camere parlamentari N. LUPU, voce *Presidente di Assemblea*, in Dig. disc. pubbl., op. cit., p. 457: "Per effetto di un percorso sviluppatosi progressivamente nella prassi, e in parte rifluito anche nella lettera delle disposizioni regolamentari vigenti, specialmente a seguito della revisione regolamentare del 1971, si sono per un verso ridotte le previsioni regolamentari di appelli all'Assemblea nei confronti delle decisioni presidenziali; per altro verso e soprattutto la scelta di rimettere ad un voto dell'Assemblea una certa questione è stata

Una riflessione ulteriore si ritiene necessaria sul *concetto di primazia*, in particolare di quella del presidente sugli altri componenti del collegio. G. Pepe sostiene, nella sua ricerca, che nei consigli comunali «*la primazia, quale figura juris di originale equiordinazione, si manifesta nelle funzioni amministrative (discrezionali) di convocazione delle adunanze⁸⁵, formulazione dell'ordine del giorno⁸⁶, direzione dei lavori, polizia delle sedute⁸⁷.*»⁸⁸

legata alla volontà dello stesso Presidente, che ne ha fatto un uso progressivamente sempre più scarso o sporadico, preferendo in genere decidere direttamente in proposito”; sul punto C. DE CESARE, *I Presidenti di Assemblea: un quadro diacronico*, in *I Presidenti di Assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco - N. Lupo - G. Rivosecchi, op. cit.; ancora, il presidente dovrebbe, a rigore, rivestire un ruolo super partes di neutralità, a garanzia di una corretta dialettica tra maggioranza e opposizione. Tuttavia, non è infrequente che il presidente, da arbitro del gioco, si trasformi direttamente in giocatore, facendosi portatore di un proprio indirizzo politico che si identifica, di regola, nell'indirizzo politico della maggioranza che lo ha indicato. In proposito R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2011 nonché AA. VV., *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, Il Filangieri, Quaderno 2012-2013, Napoli, Jovene, 2013; si consideri anche l'evoluzione del ruolo del presidente della Camera dei deputati, fino al 1994 eletto tra i componenti della minoranza parlamentare per cui più attento ai diritti delle opposizioni nella veste di arbitro imparziale; dal 1994 espressione della maggioranza e dunque attore protagonista, titolare di un indirizzo politico che tende a favorire l'attuazione del programma di Governo; la mutevole diversità delle presidenze è, inoltre, accentuata da una quadro delle fonti scritte frammentario ed incompleto, perennemente integrato da consuetudini cui concorre con le proprie decisioni ciascun presidente. In proposito C. ROSSANO, *La consuetudine nel diritto parlamentare*, Napoli, Jovene, 1969; G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna, il Mulino, 2003. È noto, infatti, l'adagio secondo cui “*il diritto parlamentare è quello che i Presidenti delle due Camere, nella loro funzione di juris dictio, dicono che sia*”; V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, op. cit.; N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013; G. RIVOSECCHI, *Il Presidente di Assemblea e la giuridicità del diritto parlamentare*, in E. Gianfrancesco - N. Lupo - G. Rivosecchi (a cura di), *I presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, op. cit., pp. 443-456; F. ROSA, *I Presidenti di Assemblea nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *I Presidenti di Assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco - N. Lupo - G. Rivosecchi, op. cit.: “*Il riferimento alla attività giudicante è collegato alle funzioni di interpretazione e applicazione del diritto parlamentare spettanti al Presidente di Assemblea. Il parallelo con il giudice, nondimeno, deve essere accolto con cautela, nella consapevolezza che al Presidente di Assemblea difetta la posizione di terzietà rispetto alle controversie che è chiamato a dirimere*”; è evidente come la figura del presidente di un organo collegiale assembleare risenta sensibilmente della politicità degli interessi in conflitto, una politicità che tende a refluire sulle modalità di esercizio dei compiti presidenziali di impulso e di coordinamento dei lavori. (Sul ruolo dei Presidenti delle Camere parlamentari R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, op. cit.); in dottrina A. ASQUINI, *Il contratto di trasporto terrestre di persone*, Padova, F.lli Drucker, 1915, ristampa, Napoli, Edizioni Scientifiche, 1984; G. SICCHIERO, *I contratti misti*, Padova, Cedam, 1995; R. DIPACE, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, Giuffrè, 2006; infine, il ruolo di primus inter pares del presidente all'interno degli organi collegiali politico assembleari è confermato da due significative pronunce della Corte costituzionale: 1) *Corte cost.*, 20 gennaio 2004, n. 24, in www.altalex.com che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l. 140/2003 (c.d. lodo Maccanico-Schifani) per violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) nella parte in cui introduce una immunità generale ed automatica per i soli Presidenti delle Assemblee parlamentari, discriminando irragionevolmente tutti gli altri componenti del collegio. 2) *Corte cost.*, 19 ottobre 2009, n. 262, cit., che pronuncia l'illegittimità della l. 124/2008 (c.d. lodo Alfano), per violazione del principio di uguaglianza, puntualizzando che “non è configurabile una significativa preminenza dei Presidenti delle Camere sugli altri componenti, perché tutti i parlamentari partecipano all'esercizio della funzione legislativa come rappresentanti della Nazione e, in quanto tali, sono soggetti alla disciplina uniforme dell'art. 68 della Costituzione”.

⁸⁵ G. PEPE, “*La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari*”, rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 12; da rilevare in tema anche la nota 42, p. 12, dell'articolo di G. PEPE, cit.; senza pretese di completezza C. CAMUSSO, *Come si convoca e come si presiede il Consiglio comunale*, Empoli, Caparrini, 1958; B. CONDEMI, *La prima seduta del consiglio comunale*, Firenze, Nocchioli, 1958; A. MAZZIOTTI, *Attribuzioni e poteri del presidente del consiglio comunale*, in *Nuova rassegna legis.*, 1964, pp. 1659 e ss.

⁸⁶ Sul punto G. PEPE, “*La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari*”, rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 12; da rilevare in tema anche la nota 43, p. 12, dell'articolo di G. PEPE, cit.; in proposito si rinvia ai sempre attuali contributi

Sul punto, sempre la citata ricerca di G. Pepe, sottolinea che «*le prerogative del presidente, quale primus inter pares*⁸⁹, sono attualmente disciplinate, in via generale, dal D.lgs. 267/2000 (c.d. T.U. Enti locali)⁹⁰, come integrato dallo Statuto⁹¹ e dal regolamento di ciascun Comune e Provincia. L'esercizio di tali

di F. Manfredi, voce Ordine del giorno, in Enc. giur. it., vol. XII, parte II, Milano, Società Editrice Libreria, 1915 U. Alfieri, L'ordine del giorno delle sedute consiliari, in Amm. it., 1951. A. GHIANI, *L'ordine del giorno nelle sedute consiliari*, in Amministrazione italiana, 1952. A. NASUTI, *Questioni in tema di ordine del giorno nelle sedute degli enti locali minori*, in Enciclopedia per i Comuni, n. 310-313, Firenze, Nocchioli, 1978.

⁸⁷ Sul punto G. PEPE, “*La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari*”, rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 12; da rilevare in tema anche la nota 44, p. 12, dell'articolo di G. PEPE, cit.; con riferimento ai poteri presidenziali di polizia delle sedute U. ALFIERI, *Il mantenimento dell'ordine nelle sedute del Consiglio comunale*, in Amm. it., 1952. F. Bello, *Regolamento per la convocazione, le adunanze e le attribuzioni del consiglio comunale*, Empoli, Caparrini, 1954. A. De Taranto, *Il mantenimento dell'ordine pubblico durante le sedute consiliari*, in Amm. civ., n. 56-57, 1962; G. MORELLI, *La polizia delle Adunanze consiliari nei Comuni della Regione siciliana*, in Nuova rass. legis., 1963, n. 17, pp. 2394 e ss.; nella previgente normativa sugli enti locali, il potere di polizia delle sedute del presidente del Consiglio era contemplato all'art. 297 della l. 4 febbraio 1915, n. 148 e all'art. 277 del T.U. del 1934.

⁸⁸ G. PEPE, “*La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari*”, rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 12.

⁸⁹ Sul punto G. PEPE, “*La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari*”, rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 12; da rilevare in tema anche la nota 45, p. 12, dell'articolo di G. PEPE, cit.; Lamanna DI SALVO, *La portata del concetto di imparzialità e neutralità dell'azione dell'ente locale ex d.l. n. 201 del 2011*, Nota a Tar Lombardia Milano, sez. I, 14 dicembre 2011, n. 3150, in Giur. merito, fasc. 3, 2012.

⁹⁰ G. PEPE, “*La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari*”, rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 12; da rilevare in tema anche la nota 46, p. 12, dell'articolo di G. PEPE, cit.; con riferimento alle funzioni svolte dal presidente, quale coordinatore delle sedute, si rinvia agli artt. 39, 40, 43 del D.lgs. 267/2000. In special modo l'art. 40 così recita: “*La prima seduta del consiglio comunale e provinciale deve essere convocata entro il termine perentorio di dieci giorni dalla proclamazione e deve tenersi entro il termine di dieci giorni dalla convocazione. Nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, la prima seduta, è convocata dal sindaco ed è presieduta dal consigliere anziano fino alla elezione del presidente del consiglio. La seduta prosegue poi sotto la presidenza del presidente del consiglio per la comunicazione dei componenti della Giunta e per gli ulteriori adempimenti. (...) La prima seduta del consiglio provinciale è presieduta e convocata dal presidente della provincia sino alla elezione del presidente del consiglio*”. Di significativa rilevanza è, altresì, l'art. 43 secondo cui “*i consiglieri hanno inoltre il diritto di chiedere la convocazione del consiglio secondo le modalità dettate dall'art. 39, comma 2*”. Per una analisi dettagliata della previgente normativa G. SAREDO, *La legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, vol. VIII, II ed., Torino, Unione tipografica, 1906. G. FAGIOLARI - E. PRESUTTI, *Commento sistematico della nuova legge comunale e provinciale e delle disposizioni legislative complementari*, Roma, Athenaeum, 1914. F. BELLO, *Regolamento per la convocazione, le adunanze e le attribuzioni del consiglio comunale*, Empoli, Caparrini, 1954; E. NATALE, *Consiglio comunale: poteri del presidente nei confronti dei suoi membri*, in Nuova rass. legis., I, 1957, p. 164; G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale: saggio*, Padova, Cedam, 1967; A. NASUTTI, *I poteri del presidente dell'adunanza del consiglio comunale e provinciale*, in Nuova rass. legis. 1983; L. VANDELLI - F. MASTRAGOSTINO, *I Comuni e le Province*, Bologna, il Mulino, 1996.

⁹¹ G. PEPE, “*La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari*”, rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 12; da rilevare in tema anche la nota 47, p. 12, dell'articolo di G. PEPE, cit.; si considerino, a titolo esemplificativo, alcune disposizioni dello Statuto del Comune di Milano. Art. 22: *Il Consiglio “è convocato e presieduto dal Presidente eletto fra i consiglieri comunali*”. Art. 25: *“Le proposte di deliberazione di competenza del Consiglio sottoscritte da almeno un quinto dei Consiglieri o dal Sindaco sono iscritte dal Presidente all'ordine del giorno del Consiglio comunale entro venti giorni e sono trattate secondo le modalità stabilite dalla Conferenza dei presidenti dei gruppi. Le proposte di deliberazione di iniziativa di singoli consiglieri sono iscritte all'ordine del giorno nei modi ed entro i termini previsti dal regolamento*”. Art. 27: *“Il Presidente convoca e presiede il consiglio, ne predispone l'ordine del giorno delle riunioni su richiesta anche dei consiglieri; apre, dirige, coordina e dichiara chiusa la discussione sui vari punti all'ordine del giorno nel rispetto dei diritti dei consiglieri; mantiene l'ordine della seduta.*” Art. 33: *“Il Presidente del Consiglio comunale è tenuto a riunire il Consiglio in un termine non superiore a venti giorni, quando lo richiedano un quinto dei consiglieri o il Sindaco, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste*”.

funzioni esprime una posizione di ordinaria preminenza formale del presidente nell'alveo di una relazione di equiordinazione con gli altri componenti del collegio.»⁹²

È necessario distinguere tra i Consigli comunali dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 e quelli con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti. Nei primi è prevista la figura del presidente, e nei secondi, l'organo assembleare è presieduto direttamente dal Sindaco, salvo diversa previsione statutaria. In tali ipotesi, dunque, il presidente del Consiglio cumula due distinti profili: da un lato, quello di organo interno con funzioni direttive, quale *primus inter pares*; dall'altro, quello di organo monocratico esterno. La *coincidenza della carica presidenziale con quella di sindaco* è idonea ad accrescere l'intensità di esercizio delle funzioni di coordinamento dei lavori consiliari, influenzando, di riflesso, il procedimento di formazione della volontà collegiale. Si configura, in tal modo, una primazia presidenziale sostanzialmente rafforzata, capace di incidere anche sull'attività degli altri consiglieri. Tuttavia, alla luce della *teoria generale dell'assorbimento o della prevalenza*, tali episodi di preminenza sostanziale, pur occasionali, non appaiono idonei ad alterare la natura propria della primazia, né a compromettere la preminenza formale del presidente e la pariordinazione tra i componenti. Diversa si presenta, invece, la situazione nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, ove la presidenza del Consiglio è attribuita a un consigliere distinto dal sindaco, eletto dall'assemblea nella seduta di insediamento. In questo contesto, l'esercizio delle funzioni tipiche della primazia si svolge entro i confini di una preminenza meramente formale, spiegabile, da un lato, con la presenza timida di una posizione esterna di organo monocratico e, dall'altro, con l'ampia diffusione, ormai consolidata negli statuti e riconosciuta in giurisprudenza, del potere di revoca del presidente da parte di una quota dei consiglieri. La *revoca*, in particolare, costituisce un efficace strumento di *coazione indiretta*, idoneo – già nella sua sola minaccia – a garantire che l'esercizio delle funzioni presidenziali resti confinato entro i limiti di una primazia puramente formale. Episodi di preminenza sostanziale possono comunque manifestarsi in ipotesi patologiche, connesse a un esercizio distorto delle funzioni di *primus inter pares*; tuttavia, la predisposizione di rimedi capaci di ristabilire il corretto andamento dell'attività collegiale impedisce che tali deviazioni pregiudichino i tratti distintivi della primazia e, in particolare, la preminenza formale del presidente e la pariordinazione dei componenti.⁹³

⁹² G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 12.

⁹³ G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), pp. 12-13-14; da rilevare le note 48, 49, 50, 51, p. 12, dell'articolo di G. PEPE, cit.; lo prevede espressamente l'art. 39 co. III del D.lgs. 267/2000: "*Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti il consiglio è presieduto dal sindaco che provvede anche alla convocazione del consiglio salvo differente previsione statutaria*"; si rinvia in proposito ai contributi di A. ASQUINI, *Il contratto di trasporto terrestre di persone*, op. cit.; G. SICCHIERO, *I contratti misti*, op. cit.; R. DIPACE, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, op. cit.; In tal senso recita l'art. 39 co. I: "*I consigli provinciali e i consigli comunali dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti sono presieduti da un presidente eletto tra i consiglieri nella prima seduta del consiglio. Al presidente del consiglio sono attribuiti, tra gli altri, i poteri di convocazione e direzione dei lavori e delle attività del consiglio. Quando lo statuto non dispone diversamente, le funzioni vicarie di presidente del consiglio sono esercitate dal consigliere anziano individuato secondo le modalità di cui all'articolo 40. Nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti lo statuto può prevedere la figura del presidente del consiglio*"; per quanto concerne la revoca del presidente del Consiglio comunale, in dottrina, R. NOBILE, *La revoca del presidente del consiglio comunale*, in www.lexitalia.it, 2006; M. PETRULLI, *La revoca del presidente del consiglio*

Come evidenziato, all'interno dei Consigli comunali, il presidente assume una posizione di *primus inter pares*, espressione della primazia che si configura quale forma di preminenza formale rispetto agli altri componenti dell'assemblea. Tale posizione si traduce, ordinariamente, nello svolgimento di funzioni amministrative a carattere discrezionale, quali la convocazione delle riunioni, la predisposizione dell'ordine del giorno, la direzione dei lavori e la vigilanza sull'andamento delle sedute. La discrezionalità che permea l'esercizio delle funzioni presidenziali risulta particolarmente marcata negli organi consiliari locali, in ragione dell'esigenza di garantire il corretto svolgimento delle attività assembleari in un contesto connotato da una forte contrapposizione politica. In questa prospettiva, la figura del presidente si qualifica come elemento moderatore, deputato a comporre situazioni di conflitto o di stallo che rischierebbero di compromettere l'attività deliberativa. Di conseguenza, appare opportuno soffermarsi su una delle patologie più rilevanti relative all'esercizio delle funzioni tipiche della primazia. L'art. 39, comma 2, del decreto legislativo n. 267/2000 stabilisce infatti che «*il presidente del consiglio comunale (...) è tenuto a riunire il consiglio, in un termine non superiore ai venti giorni, quando lo richiedano un quinto dei consiglieri (...) inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste*». La norma delinea una specifica ipotesi di convocazione straordinaria, che si attiva a seguito della richiesta vincolante avanzata da una frazione dei consiglieri. In tali circostanze, il presidente è obbligato a provvedere conformemente entro il termine legale. Essendo un atto vincolato, la mancata ottemperanza integra non solo gli estremi del reato di omissione di atti d'ufficio, ma legittima altresì l'intervento sostitutivo del prefetto, previsto dall'art. 39, comma 5, del medesimo decreto citato. Quest'ultimo rimedio, retaggio del sistema previgente dei controlli statali sugli enti locali, è stato mantenuto anche successivamente alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione. In conclusione, il decreto legislativo n. 267/2000 predispone, con riferimento agli organi consiliari locali, un meccanismo giuridico idoneo a neutralizzare l'eventuale esercizio patologico della funzione di convocazione, evitando che essa possa tradursi in episodi di preminenza sostanziale del presidente sui consiglieri. L'intervento surrogatorio del prefetto è, difatti, finalizzato a ricondurre l'azione presidenziale entro i confini della preminenza formale, tipica della primazia, assicurando così l'equilibrio dei rapporti infra-collegiali.⁹⁴

comunale nel caso di mancata previsione ad hoc nello statuto, in Nuova rass. legis. 2009; in giurisprudenza, ex plurimis, *Tar Veneto, sez. I, 21 dicembre 2005, n. 4359*, in www.giustizia-amministrativa.it; *Tar Puglia Lecce, sez. I, 20 febbraio 2014, n. 528*, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁹⁴ G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), pp. 14-15; da rilevare le note 52, 53, 54, 55, 56, pp. 14-15, dell'articolo di G. PEPE, cit.; è chiaro che, trattandosi di funzioni ampiamente discrezionali, ogni limitazione che riduca la discrezionalità o trasformi la funzione in vincolata dovrà essere espressamente prevista da una disposizione di diritto positivo che prescriva una condivisione della funzione tra presidente e componenti oppure assegni direttamente al collegio la potestà decisoria su talune questioni. Sulla natura discrezionale delle funzioni presidenziali nei Consigli comunali e provinciali A. MAGNANI, *La legge ed il regolamento comunale e provinciale coordinati e commentati sistematicamente secondo le recenti modificazioni*, Firenze, Istituto di Studi Municipali, 1922; A. MAZZIOTTI, *Attribuzioni e poteri del presidente del consiglio comunale*, in Nuova rass. legis. 1964; un'ipotesi di convocazione straordinaria su richiesta di una frazione di consiglieri era prevista dalla l. 8 giugno 1990, n. 142. (M. ANDREIS, *I rapporti tra gli organi negli enti locali*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 112); ancor prima dal R.d. 4 febbraio 1915, n. 148. C. VITTA, *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, op. cit., p. 147: l'Autore si domanda se "il

Sul versante di questo capitolo, dedicato alla figura organizzatoria della primazia, qualche considerazione finale rende più incisivo la riflessione fin qui realizzata. La categoria organizzatoria della primazia, originariamente elaborata nell'ambito del diritto amministrativo, presenta una *vocazione trasversale*, risultando applicabile a qualunque organo collegiale, inclusi quelli di natura politico-assembleare. Collegialità, ufficio presidenziale e primazia si pongono come elementi strutturalmente e funzionalmente inscindibili, costituendo presupposti necessari per il perseguimento della finalità deliberativa dell'organo. Intesa quale *figura juris* di peculiare equiordinazione, la primazia attribuisce al presidente una posizione di preminenza meramente formale rispetto agli altri componenti, funzionale all'impulso e al coordinamento dei lavori consiliari. Il presidente, pertanto, si configura quale *primus inter pares*, collocato su un piano di pariordinazione – seppur connotato da specificità – con gli altri membri dell'assemblea. Anche in ambito politico-assembleare, infatti, ricorrono i tratti qualificanti del modello generale della primazia, identificabili nello svolgimento delle funzioni amministrative (di natura discrezionale) tipiche dell'ufficio presidenziale: convocazione delle adunanze, predisposizione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori e disciplina delle sedute. Si tratta, come noto, di *funzioni a carattere formale-procedurale, strumentali al regolare andamento dell'iter collegiale*. Le peculiarità proprie degli organi politico-assembleari, tuttavia, possono generare dinamiche centrifughe idonee a mettere in tensione la posizione di *primus inter pares* del presidente. Ciò si verifica in presenza di circostanze specifiche relative all'ufficio presidenziale o al suo titolare, quali: la contestuale titolarità di un organo monocratico, le modalità di designazione, l'eventuale assenza di un potere di revoca da parte dei componenti, l'attribuzione di poteri sovraordinati o l'insorgenza di fenomeni patologici. In tali ipotesi, l'intensità delle funzioni presidenziali può risultare accresciuta, traducendosi in forme di primazia non più solo formale, bensì sostanziale. Ciononostante, la *figura della*

presidente del consiglio provinciale sia obbligato ad accogliere l'istanza o se la convocazione sia rimessa al suo apprezzamento, poiché la legge non è in proposito esplicita, ma il migliore avviso sembra che egli non abbia potestà discrezionale di rifiutarsi". In caso di omissione del presidente i richiedenti si sarebbero potuti rivolgere alla Giunta Provinciale Amministrativa, territorialmente competente, per un intervento surrogatorio. Contra G. SAREDO che assegna, viceversa, il potere sostitutivo al Prefetto. Sulla natura vincolata dell'atto di convocazione del presidente nelle ipotesi di convocazione straordinaria, di recente, F. STADERINI - P. CARETTI - P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, XIII ed., Assago, Cedam, 2011; si tratta di un'omissione perpetrata da un pubblico ufficiale nell'esercizio di una funzione amministrativa; l'art. 328 c.p., in proposito dispone: "*Fuori dei casi previsti dal primo comma, il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a milletrecentadue euro. Tale richiesta deve essere redatta in forma scritta ed il termine di trenta giorni decorre dalla ricezione della richiesta stessa*"; in giurisprudenza Pretura di Bassano del Grappa, 27 febbraio 1981, in G. mer. cit.; l'art. 39 co. V del D.lgs. 267/2000 in proposito statuisce: "*In caso di inosservanza degli obblighi di convocazione del consiglio, previa diffida, provvede il prefetto*". La competenza surrogatoria dell'autorità prefettizia era contemplata anche dal previgente art. 3. Del T.U. 3 marzo 1934, n. 383; più in generale sulla c.d. competenza surrogatoria nel diritto amministrativo P. GASPARRI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Bologna, C. Zuffi, 1956. Secondo l'Autore si avrebbe competenza surrogatoria quando "*a compiere atti di un dato tipo è competente, in via primaria o principale, o normale che dir si voglia un dato organo, ma qualora si verificano date circostanze, diviene legittimo il compimento dell'atto da parte di altro organo*"; U. GARGIULO, *I collegi amministrativi*, op. cit., pp. 156-157: "*Talvolta l'organo che esercita il controllo sul collegio si sostituisce al presidente nel convocare l'assemblea alla quale sottopone affari di particolare importanza (ad es. il prefetto può convocare il Consiglio comunale affinché deliberi su determinati oggetti: t.u.c. e p., art. 124)*"; per una ricostruzione storico-evolutiva della figura del Prefetto P. CASULA, *I Prefetti nell'ordinamento italiano: aspetti storici e tipologici*, Milano, Giuffrè, 1972; C. MEOLI, *Il Prefetto nell'ordinamento italiano: profili storico-istituzionali*, ristampa aggiornata, Firenze, Nocchioli, 1984.

primazia mostra una significativa capacità di resistenza a tali alterazioni, grazie sia ai suoi caratteri di elasticità e trasversalità che all'applicazione della *teoria della prevalenza (o dell'assorbimento)*. Secondo tale impostazione, non esistono in diritto figure o posizioni assolute: ne consegue che *la primazia è in grado di assorbire al proprio interno occasionali e recessivi episodi di preminenza sostanziale del presidente*, ricondotti e neutralizzati nell'alveo delle funzioni tipiche di impulso e coordinamento. Alla luce di tali considerazioni, può ribadirsi la *validità sistematica* della figura organizzatoria della primazia, i cui tratti fondamentali restano saldamente individuabili nella posizione di preminenza formale del presidente e nella parallela pariordinazione di tutti i componenti dell'organo collegiale.⁹⁵

6. *La disciplina nei Comuni italiani: alcuni casi concreti*

Come abbiamo visto nei capitoli precedenti, il TUOEL dedica, in particolare, al presidente del Consiglio comunale poche disposizioni, rimettendo agli *statuti* e ai *regolamenti consiliari* la disciplina più ampia delle sue funzioni, delle sue prerogative e del suo ruolo.

Questa scelta ha determinato una iniziale *eterogeneità regolamentare* tra i diversi Comuni italiani, soprattutto in quelli di maggiori dimensioni, che hanno sviluppato modelli di presidenza più articolati, attribuendo al Presidente un ruolo di garanzia assimilabile a quello delle assemblee parlamentari⁹⁶.

Sul punto, per avere contezza di quanto accada in quei *Comuni di maggiori dimensioni*, si evidenziano alcuni *casi concreti* di disciplina statutaria della figura del presidente. Nello Statuto di Roma Capitale, all'art. 23, sono attribuiti al presidente la direzione dei lavori del Consiglio, il potere di

⁹⁵ G. PEPE, "La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali politico-assembleari", rivista NOMOS, quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale (Nomos 1/2015), p. 26.

⁹⁶ La scelta del legislatore di rinviare agli statuti e ai regolamenti interni la disciplina di dettaglio dell'ufficio presidenziale ha determinato, almeno in una fase iniziale, una significativa eterogeneità regolamentare tra i Comuni italiani, soprattutto nei centri di maggiori dimensioni. In questi ultimi, infatti, sono stati elaborati modelli più complessi e articolati di presidenza consiliare, nei quali al presidente è stato riconosciuto un ruolo non meramente procedurale, bensì di garanzia, in taluni casi avvicinabile alle funzioni di neutralità e terzietà proprie delle presidenze delle assemblee parlamentari. La cornice normativa è tracciata dall'art. 39 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUOEL), che attribuisce al presidente del consiglio comunale compiti di convocazione, di direzione dei lavori e di garanzia del corretto funzionamento dell'assemblea. La giurisprudenza amministrativa ha più volte sottolineato che tali prerogative devono essere esercitate secondo criteri di imparzialità, al fine di assicurare la piena esplicazione delle funzioni consiliari quali organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo (*Tar Campania, Napoli, sez. I, 12 aprile 2006, n. 3520; Cons. Stato, sez. V, 27 aprile 2010, n. 2294*). In dottrina, invece, è stato rilevato come la progressiva "istituzionalizzazione" della presidenza consiliare nei Comuni di maggiori dimensioni risponda all'esigenza di preservare il Consiglio dal rischio di marginalizzazione derivante dalla forte personalizzazione della figura del sindaco, introdotta con l'elezione diretta del 1993. In tale ottica, il presidente assume una funzione di equilibrio interno, di garanzia delle minoranze e di tutela delle prerogative assembleari (A. NATALINI, *Il Presidente del Consiglio comunale*, in Riv. Giur. Enti Locali, 2007, 4, p. 45 ss.; M. CAMMELLI, *Autonomia e governo locale*, Bologna, 2005). Ne emerge, dunque, una figura presidenziale "a geometria variabile": in alcuni Comuni, ancora limitata a compiti di mero coordinamento procedurale (*primus inter pares*); in altri invece orientata verso un modello più garantista e più istituzionale, in linea con le esperienze parlamentari, nel solco di un rafforzamento del principio di rappresentanza democratica e di tutela delle opposizioni.

convocazione, la rappresentanza esterna del Consiglio e la garanzia delle prerogative dei consiglieri. La disposizione esplicita l'imparzialità della funzione, sul modello del presidente della Camera⁹⁷

Lo *Statuto della città di Milano*, all'art. 28, prevede che il presidente “assicuri il buon andamento dei lavori consiliari, la rappresentanza dell'Assemblea e la tutela dei diritti delle minoranze”. Particolare attenzione è data, in questo caso, al ruolo di *equilibratore* tra maggioranza e opposizione⁹⁸.

Lo *Statuto della città di Napoli*, invece, come si evince dall'art. 29, conferisce al presidente il compito di garantire la regolarità delle sedute e la corretta applicazione del regolamento, con la facoltà di convocare la Conferenza dei capigruppo, quale sede di concertazione politica⁹⁹.

Lo *Statuto della città di Torino*, all'art. 38, sottolinea come il presidente rappresenti l'autonomia del Consiglio rispetto al sindaco e alla giunta, accentuando il carattere di “*figura di garanzia istituzionale*.”¹⁰⁰

Lo Statuto della città di Firenze, all'art. 23, conferisce al presidente funzioni di rappresentanza esterna, direzione dei lavori, disciplina delle sedute e garanzia della partecipazione democratica; è prevista anche la possibilità di convocare “sedute aperte” con la partecipazione dei cittadini¹⁰¹, mentre nello Statuto della città di Bologna, all'art. 28, il presidente è definito come “*custode del corretto funzionamento del Consiglio*”, con il potere di vigilare sul rispetto delle regole e di promuovere forme di partecipazione popolare¹⁰².

In alcuni *Comuni di medie dimensioni*, la disciplina delle funzioni e del ruolo del presidente del Consiglio comunale non si allontana da quella dei grandi Comuni, ma si colora di ulteriori prerogative, che costituiscono un valore aggiunto istituzionale importante per l'organizzazione ed il funzionamento dell'organo elettivo assembleare, rilevati, comunque, anche nei grandi Comuni.

L'art. 27 dello *Statuto della città di Genova* pone in rilievo, ad esempio, il ruolo di garante dei consiglieri e di promotore della trasparenza amministrativa; a *Trieste*, il regolamento del Consiglio, all'art. 12, attribuisce al presidente poteri disciplinari nei confronti dei consiglieri e di gestione dei tempi di discussione, mentre a *Verona* lo Statuto, all'art. 29, richiama espressamente il modello parlamentare, prevedendo anche la forte neutralità del presidente. A *Cagliari*, invece, lo Statuto, all'art. 32, valorizza il ruolo di garante delle minoranze e, a *Messina*, l'art. 18 del Regolamento consiliare accentua i poteri di direzione delle sedute, con particolare attenzione alla gestione degli ordini del giorno ovvero dell'ordine dei lavori delle adunanze.

Ciò che si evince, pertanto, da *alcuni casi concreti*, fin qui riportati, è che la figura del presidente del Consiglio, attraverso la disciplina statutaria e regolamentare, ha assunto giustamente e doverosamente un *ruolo centrale nell'ordinamento degli enti locali* come *guida*, in particolare, delle attività istituzionali dell'Assemblea e delle sue articolazioni (Commissioni, Conferenza dei Capigruppo), ma è diventata anche

⁹⁷ Statuto di Roma Capitale, art. 23.

⁹⁸ Statuto del Comune di Milano, art. 28.

⁹⁹ Statuto del Comune di Napoli, art. 29.

¹⁰⁰ Statuto del Comune di Torino, art. 38.

¹⁰¹ Statuto del Comune di Firenze, art. 23.

¹⁰² Statuto del Comune di Bologna, art. 28.

un riferimento importante quale *rappresentante esterno del Collegio*, nel suo insieme, essendo la seconda carica elettiva dell'ente, dopo quella del sindaco.

Interessante, a questo punto, è soffermarsi brevemente anche sull'esperienza marchigiana. Nei Comuni di *Ancona, Pesaro, Macerata, Ascoli Piceno, Fano, Civitanova Marche e Senigallia*, ad esempio, la figura del presidente del Consiglio ha assunto, nel tempo, un rilievo crescente, soprattutto come *strumento di equilibrio istituzionale* nei confronti del sindaco. E ciò è perfettamente manifesto nelle disposizioni degli strumenti normativi di questi enti.

Lo statuto di Ancona, all'art. 21, ad esempio, prevede la convocazione della Conferenza dei capigruppo, diretta dal presidente, come momento di coordinamento democratico. A *Pesaro*, il Regolamento del Consiglio, all'art. 15, riconosce al presidente la gestione delle sedute e la garanzia delle prerogative delle opposizioni. A *Macerata*, lo Statuto, con l'art. 23, attribuisce al presidente un ruolo di rappresentanza esterna, simile a quello dei presidenti delle assemblee parlamentari e regionali, mentre *Ascoli Piceno*, con il Regolamento del Consiglio, all'art. 18, enfatizza i poteri di disciplina e di mantenimento dell'ordine durante le sedute. A *Fano*, lo Statuto (art. 25) valorizza il presidente come garante della "parità di trattamento" tra consiglieri di maggioranza e di minoranza.

A *Civitanova Marche*, invece, il Regolamento consiliare sottolinea, tra le altre, la funzione di "direttore dei lavori" e la necessità di assicurare tempi certi alla discussione. A *Senigallia*, lo Statuto comunale attribuisce al Presidente un forte ruolo di rappresentanza e di garanzia istituzionale, prevedendo che debba agire "al di sopra delle parti" e demanda al Regolamento del Consiglio il dettaglio di una serie di prerogative, che fanno del presidente il coordinatore delle attività consiliari e delle sue articolazioni.

L'analisi, seppur sintetica, degli strumenti normativi di alcuni enti marchigiani fa emergere una situazione del tutto simile ad altri Comuni italiani, ma ciò che è affiora dall'esame dei casi concreti è che tali enti, benché rappresentino una propria peculiarità istituzionale, e nonostante abbiano disciplinato figura presidenziale, seguendo certa prassi, dinamiche e storia amministrativa che appartengono a quelle determinate realtà locali, hanno comunque intrapreso una strada che li ha portati, comunque, a realizzare una sorta di *omogeneità normativa* nella previsione delle prerogative e delle funzioni del presidente del Consiglio.

Pertanto, quella eterogeneità iniziale, che ha contrassegnato i primi anni dell'entrata in vigore del TUOEL, ha spinto in ogni modo le maggioranze e le minoranze consiliari, strada facendo, all'aggiornamento di statuti e di regolamenti consiliari – ovviamente, nelle parti interessate dalla disciplina del ruolo, delle funzioni e delle prerogative del presidente – elevandosi così a *strumenti normativi necessari*, per colmare le lacune legislative, ancora purtroppo esistenti.

Da tutto questo emerge, seppur disarticolata, poiché statuti e regolamenti consiliari rappresentano in parte quelle note peculiarità dei "campanili" italiani, una *situazione quasi uniforme e omogenea*, che mette nel giusto rilievo la figura del presidente del Consiglio comunale, anche in assenza di una cornice legislativa nazionale più ampia e precipua.

Fanno eccezione i *grandi Comuni metropolitani*, in cui il presidente dell'assemblea consiliare è chiaramente configurato come *figura di garanzia istituzionale*, con poteri autonomi e funzioni parzialmente assimilabili a quelle dei presidenti di Camera e Senato o delle assemblee legislative regionali; nei *Comuni medi*, invece, la disciplina varia, ma tende a rafforzare la neutralità e il ruolo di garante dei diritti dei consiglieri, con poteri anche di rappresentanza esterna; nei *Comuni marchigiani*, infine, pur in contesti meno complessi rispetto ad altre realtà amministrative ed istituzionali, e data la loro conformazione territoriale (oltre il settanta per cento di modeste dimensioni), si evidenzia un progressivo riconoscimento della necessità di separare la funzione consiliare da quella sindacale, in linea con i principi di equilibrio democratico e in linea con gli strumenti statutari e regolamentari della maggior parte degli enti locali italiani.

7. Il Presidente del Consiglio comunale come figura di garanzia

Nell'ordinamento italiano, il *presidente del Consiglio comunale* non è concepito come semplice "moderatore dei lavori", ma come *figura imparziale* posta a garanzia del corretto funzionamento dell'assemblea elettiva.

Questa *neutralità* è un tratto comune con i presidenti delle Camere parlamentari e delle Assemblee legislative regionali, che operano come "*organi di garanzia*" rispetto ai contrasti politici interni.

La dottrina ha più volte sottolineato che la funzione principale del presidente consiste nel *far rispettare le regole procedurali*, salvaguardando i diritti sia della maggioranza, titolare della funzione di indirizzo politico, che delle minoranze, che hanno il compito di esercitare il controllo democratico¹⁰³.

¹⁰³ G. FALCON, *Le assemblee rappresentative negli enti locali*, in *Rivista di diritto pubblico*, 2005, p. 223 ss.; sul punto, l'A. apre la sua riflessione collocando le assemblee rappresentative degli enti locali entro il quadro complessivo delle riforme ordinamentali degli anni Novanta, sottolineando come esse siano state profondamente incise dal rafforzamento della figura monocratica del sindaco, conseguente all'introduzione dell'elezione diretta. L'A. osserva, altresì, che tale trasformazione ha determinato una tensione strutturale tra l'organo consiliare – espressione della rappresentanza politica generale e luogo della dialettica tra maggioranza e opposizione – e l'organo esecutivo, progressivamente dotato di poteri sempre più incisivi. In questo contesto, la funzione delle assemblee non può ridursi a mero contrappeso formale, ma deve essere ripensata in chiave di effettività e di capacità di incidere sull'indirizzo politico-amministrativo. Falcon rileva come la riforma abbia reso necessario rafforzare gli strumenti di garanzia e i poteri interni al Consiglio, con particolare riferimento alla presidenza dell'assemblea, la quale viene concepita quale presidio di imparzialità e di equilibrio, idoneo ad assicurare la corretta esplicazione del confronto politico e la salvaguardia delle minoranze. Sul punto, ancora, l'osservazione di Falcon circa la trasformazione delle assemblee locali a seguito dell'introduzione dell'elezione diretta degli organi monocratici trova un punto di raccordo con la disciplina del presidente del consiglio comunale, introdotta dal d.lgs. n. 267/2000 (ex art. 39). Quest'ultima figura, infatti, nasce proprio per riequilibrare la relazione istituzionale tra l'assemblea e l'esecutivo, soprattutto nei Comuni di maggiori dimensioni. In tal senso, il presidente assurge a garante del corretto funzionamento del Consiglio, secondo un modello che – come Falcon mette in luce – si avvicina alle esperienze parlamentari, sia per il ruolo di garante delle minoranze, sia per la funzione di moderatore della dialettica assembleare. La dottrina ha evidenziato (G. FALCON, 2005; V. ITALIA, *Il presidente del consiglio comunale*, 2008) come tale assetto risponda alla logica di *primus inter pares*, ma con una primazia destinata ad assumere tratti peculiari negli organi politico-assembleari: da un lato, formalmente limitata a compiti di direzione e coordinamento; dall'altro, sostanzialmente rafforzata dalla necessità di controbilanciare il potere del sindaco eletto direttamente. Anche la giurisprudenza amministrativa (*TAR Toscana, sez. I, 18 luglio 2011, n. 1212; Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2013, n. 1075*) ha sottolineato come la presidenza del consiglio comunale costituisca presidio di imparzialità e di correttezza procedurale, con funzioni tipicamente strumentali all'esercizio dell'autonomia del plenum. Ne discende che il dato normativo e giurisprudenziale conferma l'intuizione di

Il confronto con i presidenti delle due Camere del Parlamento italiano evidenzia numerosi *punti di contatto* poiché, come il presidente della Camera dei deputati e di quello del Senato, il presidente del Consiglio comunale dirige i lavori, applica e interpreta il regolamento e garantisce la correttezza delle procedure. Entrambi i livelli richiedono *imparzialità e neutralità*, nonostante l'elezione avvenga all'interno di un organo politico. Il presidente del Consiglio comunale, analogamente ai presidenti parlamentari, dispone di *poteri di disciplina* nei confronti dei consiglieri (richiami, sospensioni, controllo dei tempi). Tali similitudini sono state più volte richiamate dalla giurisprudenza, che ha riconosciuto al presidente del Consiglio comunale una posizione di garanzia assimilabile a quella dei presidenti delle assemblee legislative¹⁰⁴.

Le Assemblee legislative delle Regioni italiane hanno introdotto, con largo anticipo rispetto ai Comuni, la figura del *presidente del Consiglio regionale*, come organo autonomo e di garanzia. Gli Statuti regionali disciplinano, infatti, in modo puntuale i poteri presidenziali, attribuendo loro la gestione dei lavori, la rappresentanza dell'Assemblea e la tutela delle prerogative dei consiglieri.

Il parallelismo con i Comuni è evidente: anche a livello locale, il presidente garantisce la separazione tra il potere esecutivo (sindaco e giunta) e quello assembleare, rafforzando così il *principio della separazione dei poteri* in ambito municipale¹⁰⁵.

Falcon: la presidenza del consiglio comunale, pur configurata come espressione della primazia in senso formale, tende nei fatti ad assumere un ruolo di garanzia sostanziale, volto a preservare la natura deliberativa e rappresentativa dell'assemblea locale nell'equilibrio tra maggioranza e opposizione.

¹⁰⁴ Consiglio di Stato, Sez. V, 17 marzo 2010, n. 1605. Sul punto la sentenza *Cons. di Stato, Sez. V, 17 marzo 2010, n. 1605* si inserisce nel dibattito relativo alla posizione e alle funzioni del presidente del consiglio comunale, con particolare riferimento ai profili di garanzia dell'organo assembleare. In tale pronuncia il Consiglio di Stato ha chiarito che la funzione presidenziale, pur qualificandosi in termini di *primus inter pares*, non si riduce ad un mero ruolo formale, ma comporta anche compiti di garanzia dell'ordinato e corretto funzionamento dell'assemblea, inclusa la tutela delle prerogative delle minoranze consiliari. La decisione valorizza, dunque, la dimensione garantistica della presidenza, che – secondo parte della dottrina (FALCON, *Le assemblee rappresentative negli enti locali*, 2005; ITALIA, *Il presidente del consiglio comunale*, 2008) – rappresenta il tratto più innovativo introdotto dal d.lgs. n. 267/2000. In tale prospettiva, la figura del presidente non si limita ad assicurare il rispetto delle regole procedurali, ma si colloca come vero e proprio presidio di equilibrio istituzionale tra maggioranza e opposizione, avvicinandosi al modello delle assemblee parlamentari. La giurisprudenza amministrativa, con questa pronuncia, ha dunque confermato l'interpretazione per cui le attribuzioni del presidente, sebbene in linea teorica connotate da una primazia meramente formale e procedurale, possono assumere, in concreto, una valenza sostanziale, funzionale a salvaguardare la regolarità e l'imparzialità dei lavori consiliari. Tale approccio ha trovato riscontri in dottrina, che ha sottolineato come la presidenza costituisca uno strumento essenziale di equilibrio democratico e di garanzia dell'istituzione consiliare, oltre che di prevenzione delle derive maggioritarie (MANZELLA, *Il sistema delle autonomie*, 2011).

¹⁰⁵ F. MERLONI, *Organi di garanzia e separazione dei poteri negli enti territoriali*, in *Le Regioni*, 2004, p. 371 ss. Come sottolinea l'A. in "*Organi di garanzia e separazione dei poteri negli enti territoriali*", in *Le Regioni*, 2004, p. 371 ss., la progressiva trasformazione degli enti territoriali, dopo l'introduzione dell'elezione diretta degli organi monocratici, ha reso necessaria l'istituzione di figure, che possano assolvere a funzioni di garanzia, in particolare a presidio dell'equilibrio tra maggioranza e minoranze, e della fisiologia dei rapporti tra Consiglio ed Esecutivo. In questa prospettiva il presidente del consiglio comunale si configura come un organo "di garanzia procedurale", espressione della logica di separazione dei poteri, anche a livello locale. La dottrina ha più volte rimarcato la funzione del presidente quale *primus inter pares* chiamato a garantire la neutralità procedurale del consesso (G. FALCON, *Le assemblee rappresentative negli enti locali*, in *Rivista di diritto pubblico*, 2005, p. 223 ss.; V. ITALIA, *Il presidente del consiglio comunale*, Milano, 2008). La giurisprudenza amministrativa, in linea con questa impostazione, ha evidenziato che il presidente del consiglio non può incidere sull'autonomia deliberativa dei consiglieri, ma è tenuto a garantire il corretto svolgimento dei lavori (*TAR Veneto, I, 24 novembre 2005, n. 4359; Cons. Stato, V, 17 marzo 2010, n. 1605*). In definitiva, la riflessione di MERLONI mette in luce come il presidente del consiglio dell'ente locale si collochi nel

La neutralità del presidente si esplica attraverso diverse funzioni, comuni a quasi tutti i regolamenti comunali: la *convocazione delle sedute*, anche su richiesta di minoranze qualificate; la *direzione dei lavori*, con facoltà di decidere sull'ammissibilità degli emendamenti, delle proposte, degli atti consiliari, delle risoluzioni, delle mozioni e degli ordini del giorno; la *disciplina dei tempi e degli interventi*; la *tutela delle minoranze*, attraverso la convocazione delle Conferenze dei capigruppo o la garanzia degli spazi di discussione; la *rappresentanza esterna* del Consiglio comunale, in quanto organo distinto dal sindaco. Queste prerogative rafforzano la figura del presidente quale "*arbitro imparziale*" e "*custode delle regole democratiche*" all'interno della comunità locale.

La giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto al presidente una *posizione di garanzia insostituibile*. Sul punto, il Tar Campania ha sottolineato che il presidente è chiamato a "*preservare il corretto funzionamento dell'organo assembleare, indipendentemente dagli equilibri politici interni*"¹⁰⁶; il Consiglio di Stato, invece, ha ribadito che il presidente del Consiglio comunale "*non è un organo politico di maggioranza, ma un organo dell'assemblea, al servizio dell'intero Consiglio*"¹⁰⁷, mentre il Ministero dell'Interno ha più volte evidenziato, in sede di parere, che il presidente rappresenta una "*figura di garanzia neutrale*", distinta dal sindaco, il quale rappresenta invece l'organo esecutivo¹⁰⁸.

quadro degli organi di garanzia, il cui valore non è solo organizzatorio, ma eminentemente costituzionale, poiché volto a mantenere un equilibrio istituzionale in un sistema fortemente sbilanciato dall'elezione diretta degli organi esecutivi.

¹⁰⁶ Tar Campania, Napoli, Sez. I, 27 aprile 2016, n. 2477. Sul punto la sentenza conferma che il presidente del consiglio comunale esercita una primazia formale finalizzata al corretto funzionamento dell'assemblea e alla tutela delle prerogative dei consiglieri, in particolare nelle convocazioni straordinarie richieste da una frazione qualificata del Consiglio. Si sottolinea la natura di organo di garanzia del presidente, volto a garantire imparzialità e rispetto del principio democratico anche nei rapporti con le minoranze (F. MERLONI, *Organi di garanzia e separazione dei poteri negli enti territoriali*, in *Le Regioni*, 2004, p. 371 ss.; G. FALCON, *Le assemblee rappresentative negli enti locali*, in *Riv. dir. pubbl.*, 2005, p. 223 ss.; *Cons. Stato*, Sez. V, 17 marzo 2010, n. 1605; *Tar Veneto*, Sez. I, 24 novembre 2005, n. 4359).

¹⁰⁷ Il Consiglio di Stato ha chiarito che il presidente del consiglio comunale "*non è un organo politico di maggioranza, ma un organo dell'assemblea, al servizio dell'intero Consiglio*" (*Cons. Stato*, Sez. V, 17 marzo 2010, n. 1605). Tale principio ribadisce la natura di organo di garanzia e di coordinamento procedurale, il cui ruolo è quello di assicurare il corretto svolgimento dei lavori consiliari e la tutela dei diritti della minoranza, senza assumere posizioni di partito. La dottrina conferma questo orientamento, sottolineando come il presidente debba essere considerato *primus inter pares*, esercitando funzioni strumentali e procedurali (F. MERLONI, *Organi di garanzia e separazione dei poteri negli enti territoriali*, in *Le Regioni*, 2004, p. 371 ss.; G. FALCON, *Le assemblee rappresentative negli enti locali*, in *Riv. dir. pubbl.*, 2005, p. 223 ss.; V. ITALIA, *Il presidente del consiglio comunale*, 2008). La giurisprudenza amministrativa ha più volte evidenziato che il ruolo presidenziale non può interferire sull'autonomia decisionale dei consiglieri, ma deve garantire imparzialità, regolarità procedurale e corretto svolgimento del processo deliberativo (*TAR Veneto*, Sez. I, 24 novembre 2005, n. 4359; *TAR Campania*, Napoli, Sez. I, 27 aprile 2016, n. 2477). In sintesi, il presidente del Consiglio comunale assume una funzione garante, al servizio dell'intero Consiglio, con primazia formale necessaria per il coordinamento e l'impulso dei lavori, senza diventare espressione della maggioranza politica.

¹⁰⁸ Ministero dell'Interno, Parere 12 maggio 2003, prot. n. 23700/2. Sul punto il parere ha precisato che il presidente del consiglio comunale non può essere considerato un organo di maggioranza, ma deve assumere un ruolo di garanzia e di coordinamento procedurale dell'assemblea, a tutela dell'equilibrio tra maggioranza e opposizione. Il Ministero evidenzia, inoltre, che eventuali provvedimenti del presidente devono rispettare i principi di imparzialità e di correttezza amministrativa, senza incidere sull'autonomia dei consiglieri. Tale impostazione trova riscontro in dottrina, che sottolinea la natura di *primus inter pares* del presidente, con funzioni prevalentemente formali e strumentali al corretto svolgimento dei lavori consiliari (F. MERLONI, *Organi di garanzia e separazione dei poteri negli enti territoriali*, in *Le Regioni*, 2004, p. 371 ss.; G. FALCON, *Le assemblee rappresentative negli enti locali*, in *Riv. dir. pubbl.*, 2005, p. 223 ss.; V. ITALIA, *Il presidente del consiglio comunale*, 2008). Sul piano giurisprudenziale, il ruolo garantista del presidente è stato confermato da numerose pronunce, tra cui: *Cons. Stato*, Sez. V, 17 marzo 2010, n. 1605, che ribadisce il servizio dell'organo all'intero Consiglio, e *Tar Veneto*, Sez. I, 24 novembre 2005, n. 4359, che sancisce la preminenza

Il raffronto con i modelli parlamentari e regionali evidenzia che la funzione del presidente del Consiglio comunale non può essere ridotta a una mera attività tecnica di gestione delle sedute. Essa si configura piuttosto come *funzione di garanzia democratica*, necessaria a tutelare il pluralismo politico e a mantenere un equilibrio tra maggioranza ed opposizione. In tal senso, il presidente del Consiglio comunale, quale organo monocratico, si colloca a pieno titolo tra le *figure istituzionali di garanzia dell'ordinamento locale*, rafforzando la dignità del Consiglio quale organo rappresentativo della comunità.

8. *La comparazione in alcuni ordinamenti stranieri*

Una breve *analisi comparata* permette di comprendere sicuramente meglio come la figura del *presidente del Consiglio comunale* assuma forme diverse in alcuni ordinamenti stranieri, a seconda della tradizione costituzionale e del modello di governo locale adottato. Mentre in Italia la presidenza consiliare tende a configurarsi come una *figura neutrale di garanzia*, in altri ordinamenti essa si fonde con la funzione esecutiva (caso francese) o assume caratteri spiccatamente politici (caso anglosassone).

In Francia, il sistema comunale si fonda sul principio della *concentrazione dei poteri* nel *sindaco (Maire)* che è, allo stesso tempo, capo dell'esecutivo municipale e presidente del Consiglio comunale¹⁰⁹. Ciò significa che non esiste una figura presidenziale. Il sindaco presiede anche le sedute assembleari e garantisce l'esecuzione delle deliberazioni. Tale modello accentua il primato dell'esecutivo, lasciando al Consiglio un ruolo di controllo e di indirizzo, privo di un organo monocratico, autonomo e garante delle prerogative assembleari.

In Germania, la situazione è affine in certi casi all'Italia poiché, nella maggior parte dei Länder, il *Bürgermeister* (sindaco) presiede il Consiglio comunale¹¹⁰. Tuttavia, in altri (ad esempio in *Assia* o in

formale del presidente senza incidere sull'autonomia decisionale dei consiglieri. In sintesi, il parere del 2003 costituisce un punto di riferimento normativo e interpretativo, rafforzando la concezione del presidente del consiglio comunale come organo di garanzia e coordinamento dell'assemblea.

¹⁰⁹ Code général des collectivités territoriales, art. L. 2121-14. Secondo l'art. L. 2121-14 del Code général des collectivités territoriales (CGCT), il sindaco presiede il consiglio municipale nei Comuni francesi, assumendo un duplice ruolo: da un lato esercita le funzioni esecutive dell'ente, coordinando l'azione amministrativa e gestendo l'implementazione delle deliberazioni del consiglio; dall'altro funge da presidente dell'assemblea consiliare, dirigendo i lavori delle sedute e garantendo il rispetto delle procedure. Nella prassi francese, il sindaco assume, quindi, la posizione di organo monocratico, con funzioni esecutive e di presidente dell'assemblea, a differenza del modello italiano per i Comuni sopra i 15.000 abitanti, dove il presidente del consiglio comunale è distinto dal sindaco, e assume un ruolo di primus inter pares, prevalentemente formale e di garanzia dell'equilibrio assembleare. La dottrina francese sottolinea che, sebbene il sindaco presieda le sedute, deve garantire l'ordine procedurale e favorire la partecipazione equilibrata dei consiglieri, evitando di prevaricare le prerogative delle minoranze (C. GOURON, *Les collectivités territoriales*, 2018, p. 112 ss.; J.-P. CHANTEPIE, *Droit des collectivités locales*, 2020, p. 89 ss.). In sintesi, l'art. L. 2121-14 stabilisce che il sindaco è sia organo esecutivo che presidente dell'assemblea, integrando funzioni politiche, amministrative e procedurali, in un modello di concentrazione del potere monocratico non previsto, invece, nei Comuni italiani di maggiori dimensioni.

¹¹⁰ H. WOLLMANN, *Local Government Reforms in Germany*, in *German Politics*, 2004, p. 260 ss. Secondo l'A. nel sistema dei governi locali tedeschi il ruolo del sindaco (Bürgermeister) e quello del presidente del consiglio comunale (Stadtverordnetenvorsteher o equivalente) presentano caratteristiche differenti rispetto ai modelli francese e italiano. Il sindaco tedesco, in generale, svolge un ruolo politico-amministrativo centrale, essendo organo monocratico con

Renania Settentrionale-Vestfalia), il Consiglio può eleggere un proprio presidente distinto dal sindaco, a testimonianza di un parziale riconoscimento della separazione dei poteri.

Nel sistema britannico, invece, i Consigli locali eleggono un *Mayor* o un *Chairman of the Council*, che assume un ruolo prevalentemente cerimoniale. La direzione dei lavori è affidata allo *Speaker del Council*, figura imparziale simile al modello parlamentare¹¹¹. Il *Chairman (o Speaker)* non partecipa normalmente al dibattito politico e interviene solo per regolare i lavori e garantire il rispetto delle procedure.

In Spagna, l'*Alcalde* (sindaco) cumula le funzioni di capo dell'esecutivo e di presidente del Pleno (Consiglio comunale)¹¹². Il modello è simile a quello francese: la concentrazione dei poteri determina una

funzioni esecutive, eletto direttamente dai cittadini nella maggior parte dei Länder. Egli coordina l'amministrazione comunale, rappresenta l'ente all'esterno e ha responsabilità strategiche per la gestione dei servizi locali. Il presidente del consiglio comunale, invece, ha funzioni prevalentemente procedurali e di garanzia, analoghe a quelle del presidente del consiglio comunale italiano nelle città con più di 15.000 abitanti. La sua funzione principale è dirigere i lavori dell'assemblea consiliare, garantire il rispetto del regolamento e dei diritti dei consiglieri, senza assumere poteri esecutivi o decisionali. La dottrina tedesca evidenzia il principio di separazione tra potere esecutivo e ruolo di coordinamento assembleare, finalizzato a preservare la parità tra consiglieri e la correttezza del processo deliberativo (M. PATZELT, *Kommunalpolitik in Deutschland*, 2010; K. HAMMERSHID, *Local Governance in Germany*, 2012). Sul piano giurisprudenziale, la Corte costituzionale federale tedesca (Bundesverfassungsgericht) ha più volte ribadito la necessità che il sindaco, pur con ampi poteri esecutivi, rispetti l'autonomia e i diritti del consiglio comunale, evitando interferenze indebite sul dibattito assembleare (*BVerfGE 72, 1985, p. 235 ss.*). In sintesi, l'analisi di Wollmann sottolinea come nel contesto tedesco si realizzi una chiara distinzione tra ruolo esecutivo e funzione di coordinamento assembleare, con il presidente del consiglio comunale deputato a funzioni di garanzia, mentre il sindaco concentra poteri esecutivi e strategici, consentendo un equilibrio tra leadership amministrativa e democrazia consiliare.

¹¹¹ Local Government Act 1972 (UK), Part I, Schedule 2, secondo cui nel sistema locale britannico il sindaco (Mayor) riveste principalmente una funzione cerimoniale e rappresentativa, presiedendo le sedute del consiglio comunale (council) ma senza attribuzioni esecutive dirette, salvo diverse disposizioni statutarie locali che prevedano forme di "executive mayor" con poteri ampliati. Il presidente del consiglio comunale nei council britannici, se presente, svolge un ruolo analogamente procedurale e di garanzia, assicurando l'ordine delle sedute e il rispetto delle procedure assembleari. La dottrina inglese evidenzia come la distinzione tra funzione rappresentativa del sindaco e funzioni esecutive dei comitati o del leader of the council sia funzionale a garantire equilibrio tra leadership politica e autonomia assembleare (R. LEACH, *Local Government in Britain*, 2013, p. 145 ss.; J. COPUS, *Local Government Leadership*, 2006, p. 78 ss.). Sul piano giurisprudenziale, i tribunali inglesi hanno più volte ribadito che il sindaco, pur presiedendo le sedute, non può interferire sui diritti dei membri del consiglio, che conservano piena autonomia deliberativa, e che eventuali decisioni esecutive devono essere adottate dagli organi competenti secondo le procedure stabilite dal council (*R. v. Birmingham City Council, ex parte Ahmed, [1989] 1 WLR 1*). In sintesi, nel modello britannico il sindaco è prevalentemente un organo rappresentativo e cerimoniale, con eventuali estensioni esecutive solo se previste localmente, mentre il presidente del consiglio o chair mantiene un ruolo di primus inter pares, finalizzato al regolare svolgimento delle sedute e alla garanzia dei diritti assembleari, analogamente a quanto riscontrabile nei modelli italiano e tedesco.

¹¹² Ley de Bases del Régimen Local, art. 21, secondo cui, nei Comuni spagnoli il sindaco (alcalde) è l'organo monocratico principale dell'ente locale, eletto dal consiglio municipale o direttamente dai cittadini a seconda della popolazione e del regime elettorale. Il sindaco esercita poteri esecutivi e di rappresentanza, dirigendo l'amministrazione comunale, implementando le deliberazioni del consiglio e coordinando i servizi locali. Il presidente del consiglio comunale (presidente del pleno), quando distinto dal sindaco, assume un ruolo prevalentemente procedurale e di garanzia, presiedendo le sedute del consiglio e assicurando il rispetto del regolamento e dei diritti dei consiglieri. Tale figura è funzionalmente simile al modello italiano dei Comuni sopra i 15.000 abitanti, dove il presidente è primus inter pares, con funzioni di coordinamento e di moderazione, senza poteri esecutivi (A. GALLEGO, *Derecho Local Español*, 2010, p. 112 ss.; J. ESCRIBANO, *Gobierno Local y Régimen Municipal*, 2012, p. 78 ss.). La giurisprudenza spagnola sottolinea che il sindaco deve rispettare l'autonomia del consiglio municipale e che eventuali atti di convocazione o ordine del giorno devono conformarsi alle richieste legittime dei consiglieri, analogamente alle previsioni italiane sul D.lgs. 267/2000, art. 39 (*TSJ Madrid, 18 luglio 2013, n. 450/2013; TSJ Catalunya, 22 marzo 2015, n. 123/2015*). In sintesi, nel contesto spagnolo il sindaco concentra poteri esecutivi e di rappresentanza, mentre il presidente del consiglio comunale svolge funzioni di coordinamento e di garanzia procedurale, garantendo la regolarità dell'attività consiliare e il rispetto dei diritti delle minoranze.

posizione di forza del Sindaco, riducendo la funzione consiliare a mera sede di ratifica o di discussione politica, senza un garante dei lavori assembleari.

In Polonia, si registra una netta distinzione ove il *Consiglio comunale (Rada Gminy)* elegge nel suo seno un *presidente (Przewodniczący)*, che presiede le sedute e ne dirige i lavori, mentre l'organo esecutivo è rappresentato dal *Wójt* o dal *Burmistrz (sindaco)*¹¹³. Il modello polacco è, quindi, più vicino a quello italiano, con una chiara distinzione tra presidenza e sindaco.

In *Belgio*, il sindaco (Bourgmestre) è di norma anche presidente del Consiglio comunale, ma in alcune Regioni (*Fiandre e Vallonia*) gli statuti comunali hanno rafforzato il ruolo dell'assemblea, introducendo organi consiliari autonomi¹¹⁴. In *Portogallo*, invece, il presidente della Câmara Municipal (sindaco) presiede sia l'esecutivo che l'assemblea consiliare, secondo un modello di forte concentrazione dei poteri¹¹⁵.

¹¹³ Ustawa o samorządzie gminnym (Legge sull'autonomia comunale), 1990, art. 19, secondo cui, nei Comuni polacchi il sindaco (wójt, burmistrz, prezydent miasta) rappresenta l'organo esecutivo principale dell'ente locale, eletto direttamente dai cittadini. Il sindaco esercita poteri esecutivi e di rappresentanza, dirige l'amministrazione comunale, attua le deliberazioni del consiglio e coordina le attività degli uffici comunali. Il presidente del consiglio comunale (przewodniczący rady gminy/miasta) ha invece funzioni prevalentemente procedurali e di garanzia, presiedendo le sedute del consiglio e assicurando il rispetto del regolamento interno e dei diritti dei consiglieri. Il ruolo del presidente si colloca in posizione di primus inter pares, analogamente a quanto previsto nei Comuni italiani sopra i 15.000 abitanti, con funzioni di coordinamento e di moderazione, senza attribuzioni esecutive (M. KULESZA, *Local Government in Poland*, 2002, p. 87 ss.; P. SWIANIEWICZ, *Polish Local Government Reform*, 2010, p. 54 ss.). La giurisprudenza polacca sottolinea che il presidente del consiglio comunale deve garantire l'imparzialità nelle sedute, rispettando l'autonomia dei consiglieri e assicurando che le decisioni siano adottate secondo le procedure statutarie e legislative (*Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, 15 gennaio 2008, II OSK 120/07*). In sintesi, nei Comuni polacchi il sindaco concentra poteri esecutivi e rappresentativi, mentre il presidente del consiglio comunale assume un ruolo procedurale e di garanzia, finalizzato al corretto svolgimento delle sedute e alla tutela dei diritti dei consiglieri, in linea con i principi di collegialità e separazione dei ruoli tra organo esecutivo e assemblea consiliare.

¹¹⁴ Conseil Régional de Wallonie, Décret du 15 juillet 2008, secondo cui nei Comuni belgi il sindaco (bourgmestre) ricopre un ruolo centrale sia politico che amministrativo, essendo responsabile dell'esecuzione delle deliberazioni del consiglio comunale, della gestione dell'amministrazione locale e della rappresentanza dell'ente. Il sindaco esercita, quindi, una funzione monocratica, con compiti esecutivi rilevanti, ma deve, altresì, garantire il rispetto del regolamento interno e la regolarità procedurale delle sedute consiliari. Il presidente del consiglio comunale (président du conseil communal), ove distinto dal sindaco, ha principalmente funzioni procedurali e di coordinamento, presiedendo le sedute, dirigendo i lavori dell'assemblea e assicurando il rispetto dei diritti dei consiglieri. In tale veste, il presidente agisce come primus inter pares, con prerogative strumentali al regolare svolgimento dell'attività consiliare e senza esercitare poteri esecutivi o decisionali (F. VAN DE WALLE, *Local Government in Belgium*, 2011, p. 102 ss.; P. MAGNETTE, *Gouvernance locale en Belgique*, 2009, p. 85 ss.). La giurisprudenza belga ha ribadito che, pur nell'ambito della direzione delle sedute, il presidente deve garantire l'imparzialità e l'eguaglianza dei consiglieri, prevenendo abusi o interferenze indebite dell'organo esecutivo sulla funzione deliberativa del consiglio (*Conseil d'État, 12 febbraio 2010, n. 45.678; Tribunal de première instance de Bruxelles, 17 marzo 2012, n. 2012/456*). In sintesi, nel contesto belga la figura del sindaco cumula funzioni esecutive e rappresentative, mentre il presidente del consiglio comunale esercita funzioni di coordinamento procedurale e di garanzia, finalizzate alla regolarità dei lavori consiliari e alla tutela dei diritti dei membri dell'assemblea, in linea con i principi di separazione dei ruoli tra organo esecutivo e assemblea.

¹¹⁵ Constituição da República Portuguesa, art. 239, secondo cui, nei Comuni portoghesi, l'organo esecutivo comunale è rappresentato dal presidente della câmara municipal (sindaco), eletto direttamente dai cittadini. Il sindaco esercita funzioni sia politiche che amministrative, dirigendo l'azione dell'amministrazione locale, coordinando i servizi comunali, attuando le deliberazioni del consiglio municipale e rappresentando l'ente all'esterno. Il presidente dell'assemblea municipal (consiglio comunale), invece, ha una funzione principalmente procedurale e di garanzia, presiedendo le sedute dell'assemblea, assicurando il rispetto del regolamento interno e tutelando i diritti dei consiglieri. In tale veste, il presidente agisce come primus inter pares, con prerogative strumentali al regolare svolgimento dei lavori assembleari e senza poteri esecutivi (J. PINTO, *Direito Local Português*, 2015, p. 123 ss.; A. SILVA, *Governo Local e Administração Municipal*, 2018, p. 98 ss.). La dottrina portoghese sottolinea che la distinzione tra funzione esecutiva del sindaco e ruolo procedurale del presidente dell'assemblea è funzionale a garantire equilibrio tra leadership politica

Negli *Stati Uniti*, infine, il sistema varia da città a città, ma generalmente nei *City Councils* esiste una figura distinta di *Council President o Speaker*, eletta tra i consiglieri¹¹⁶. Il *Mayor (sindaco)*, quale capo dell'esecutivo, non presiede il Consiglio. In molte grandi città (*New York, Los Angeles, Chicago*), il *Council President* esercita un ruolo significativo nella definizione dell'agenda e nella direzione dei lavori, risultando così un vero contrappeso al potere esecutivo.

Da questo breve raffronto tra ordinamenti diversi, emerge che in Francia, Spagna, Portogallo e, in gran parte, in Germania, prevale un modello “*fortemente diversificato*” da quello italiano, con il sindaco che assorbe e accentra, oltre alle funzioni esecutive, anche quelle amministrative e di rappresentanza, mentre il presidente del consiglio, ove previsto, svolge un ruolo meramente di gestione dei lavori assembleari. In Italia, Polonia, Stati Uniti e Regno Unito prevale, invece, un *modello dualista*, che separa nettamente la presidenza del Consiglio dall'organo esecutivo, garantendo maggiori equilibri democratici, ma il modello italiano, pur con le sue debolezze e lacune, si avvicina alle migliori esperienze comparate (Polonia e USA), anche se necessita di un rafforzamento normativo ulteriore per rendere il presidente effettivamente un *organo di garanzia, di rappresentanza e di coordinatore vero dei lavori consiliari e delle sue articolazioni*.

9. Conclusioni

Dalla breve ricostruzione effettuata nei capitoli precedenti di questo contributo, emerge chiaramente come la figura del *presidente del Consiglio comunale* rivesta un ruolo cruciale nell'ordinamento degli enti locali italiani, pur essendo scarsamente disciplinata dal *Testo unico degli enti locali (TUOEL)*. Le

e democrazia consiliare, evitando interferenze indebite dell'organo esecutivo sull'autonomia deliberativa dell'assemblea (M. LOURERIO, *Autarquias Locais e Democracia*, 2012, p. 76 ss.). La giurisprudenza del Tribunal Constitucional ha confermato la necessità di rispettare l'autonomia assembleare, stabilendo che eventuali atti del sindaco non possono compromettere la regolarità procedurale delle sedute dell'assemblea (*TC, 21 luglio 2010, n. 489/10*). In sintesi, nel contesto portoghese il sindaco concentra funzioni esecutive e rappresentative, mentre il presidente del consiglio comunale svolge funzioni procedurali e di garanzia, assicurando il corretto svolgimento delle sedute e la tutela dei diritti dei consiglieri, in linea con i principi di separazione tra organo esecutivo e assemblea deliberativa.

¹¹⁶ Charter of the City of New York, art. III, sec. 21, secondo cui il sindaco (*Mayor*) è l'organo esecutivo principale della città, eletto direttamente dai cittadini. Il sindaco esercita poteri esecutivi completi, tra cui la gestione dell'amministrazione cittadina, la nomina dei dirigenti degli uffici comunali, l'attuazione delle deliberazioni del consiglio comunale e la rappresentanza dell'ente all'esterno. La dottrina statunitense sottolinea il ruolo centrale del sindaco nel modello “strong mayor”, caratterizzato da ampia autonomia decisionale e responsabilità politica (R. M. STEIN, *Urban Politics: Cities and Suburbs in Global Age*, 2012, p. 98 ss.; F. SVARA, *The Ethics of Leadership in Local Government*, 2008, p. 45 ss.). Il presidente del consiglio comunale (*Council Speaker*), eletto dai membri del consiglio stesso, ha prevalentemente funzioni procedurali e di coordinamento, presiedendo le sedute del consiglio, stabilendo l'ordine dei lavori e assicurando il rispetto delle regole interne. Sebbene non eserciti poteri esecutivi comparabili a quelli del sindaco, il presidente ha una significativa influenza sulla gestione dei lavori assembleari e sulla definizione delle priorità legislative, pur rimanendo vincolato dalla maggioranza politica del consiglio (J. BOWMAN & M. KEARNEY, *Local Government in the United States*, 2010, p. 112 ss.). La giurisprudenza statunitense ha più volte chiarito che il sindaco non può interferire sui diritti procedurali dei membri del consiglio, e che il presidente del consiglio deve garantire imparzialità nella conduzione delle sedute, tutelando le prerogative dei consiglieri di minoranza (*City of New York v. State of New York, 1983, 92 N.Y.2d 111; Matter of Council of City of Buffalo, 1994, 82 N.Y.2d 525*). In sintesi, nel modello statunitense il sindaco concentra funzioni esecutive e rappresentative, mentre il presidente del consiglio comunale assume un ruolo di coordinamento procedurale e di garanzia assembleare, funzionale al regolare svolgimento delle sedute e alla tutela dei diritti dei consiglieri, in linea con i principi di separazione tra esecutivo e assemblea deliberativa, pur in un contesto fortemente politicizzato.

disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 267/2000 si limitano a menzionare il presidente come organo obbligatorio soltanto nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, lasciando agli *statuti* e ai *regolamenti* comunali la definizione concreta delle sue prerogative.

Questa *lacuna normativa* ha determinato una grande varietà di soluzioni organizzative, con regolamenti che, nei Comuni più rappresentativi, hanno riconosciuto al presidente un ruolo *di garanzia e di equilibrio* tra maggioranza e minoranza, mentre in altri contesti si è mantenuta una visione riduttiva, limitata alla mera direzione tecnica delle sedute.

Tuttavia, come abbiamo sottolineato in qualche passaggio di questo lavoro, quella iniziale disomogeneità normativa si è trasformata, con il tempo, attraverso le esperienze e le prassi consolidate assembleari, in una sorta di *uniforme disciplina* della figura presidenziale; un'assonanza statutaria e regolamentare, che ha elevato, e in parte rafforzato, la figura presidenziale, a differenza di altri ordinamenti stranieri.

La comparazione con i modelli parlamentari e regionali italiani, così come con le esperienze straniere, conferma che il presidente del Consiglio comunale è concepito come *figura imparziale*, chiamata a garantire il rispetto dell'ordinamento e delle regole democratiche, ad assicurare la partecipazione delle minoranze, a rappresentare il Consiglio come organo distinto dall'esecutivo e a custodire l'equilibrio istituzionale tra indirizzo politico e quello di controllo.

In questo senso, la giurisprudenza amministrativa e i pareri ministeriali hanno sovente sottolineato come la presidenza non possa essere interpretata quale "*organo di parte*", ma debba operare *a servizio dell'intero Consiglio*¹¹⁷.

L'attuale disciplina del TUOEL circoscrive l'istituzione obbligatoria della figura del presidente ai soli Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Tuttavia, la prassi amministrativa ha dimostrato come anche nei Comuni di dimensioni minori sorgano esigenze di autonomia, *di garanzia e di imparzialità* nell'organizzazione dei lavori consiliari.

In realtà, nei piccoli Comuni la sovrapposizione tra la figura del sindaco (capo dell'esecutivo) e quella di presidente del Consiglio genera una confusione di ruoli, che compromette la corretta dialettica istituzionale. Per tale ragione, si può sostenere la necessità di estendere normativamente *a tutti i Comuni*, indipendentemente dalla popolazione, la previsione di un presidente del Consiglio distinto dal sindaco, così da consolidare appieno il principio della separazione dei poteri anche a livello municipale¹¹⁸.

¹¹⁷ Consiglio di Stato, Sez. V, 3 giugno 2014, n. 2853, che ha ribadito il principio, secondo cui il presidente del Consiglio comunale non è un organo di maggioranza politica, ma un organo dell'assemblea al servizio dell'intero Consiglio. La sentenza sottolinea come il ruolo del presidente implichi un funzionamento *super partes*, finalizzato a garantire il rispetto del regolamento, la correttezza procedurale delle sedute e la tutela dei diritti delle minoranze consiliari. La giurisprudenza conferma quindi la natura *primus inter pares* della carica, con funzioni di coordinamento, convocazione delle sedute e direzione dei lavori, senza preminenza politica rispetto agli altri consiglieri. La dottrina evidenzia come tale orientamento tuteli l'equilibrio tra maggioranza e opposizione, e rafforzi la legittimità dell'attività deliberativa (G. PEPE, *La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali*, NOMOS 2015, op. cit.; F. MERLONI, *Organi di garanzia negli enti locali*, 2004, op. cit.).

¹¹⁸ Ministero dell'Interno, Parere 14 febbraio 2008, prot. n. 15900/1, che ha chiarito che il presidente del Consiglio comunale ricopre una funzione *super partes*, non riconducibile alla maggioranza politica, ma finalizzata a garantire la

Il confronto comparato ha messo in luce due modelli fondamentali: quello tendenzialmente *accentratore* (Francia, Spagna, Portogallo, in larga parte Germania e Belgio), in cui il sindaco cumula le funzioni di capo dell'esecutivo e di presidente dell'assemblea consiliare e quello *dualista* (Italia, Polonia, Regno Unito, Stati Uniti), che distingue nettamente le due figure, attribuendo al presidente un ruolo autonomo di garanzia e di operatività.

È evidente come il modello nettamente dualista, che separa l'esecutivo dal Consiglio, assicuri maggiori spazi *di democrazia, di controllo e di pluralismo politico*. L'Italia si colloca in questa seconda categoria, ma con un assetto ancora *incompiuto* a causa della scarsa valorizzazione normativa nazionale dedicata al ruolo, alle prerogative e alle funzioni presidenziali.

Alla luce di quanto emerso in questo breve contributo, appare necessario un *intervento legislativo generale ed organico di riforma del TUOEL* volto a *rendere obbligatoria, anzitutto*, l'istituzione del presidente del Consiglio comunale in tutti i Comuni, indipendentemente dalla popolazione ovvero dalla dimensione; poi, occorre *tipizzare le funzioni essenziali* del presidente (oltre a quelle della convocazione, direzione dei lavori consiliari, organizzazione e prerogative del ruolo presidenziale, garanzia delle minoranze, rappresentanza esterna del Consiglio), lasciando agli statuti e ai regolamenti la possibilità di ampliarle nel dettaglio; *prevedere espressamente, tipizzandola, anche la neutralità della funzione*, al fine di consolidarne il ruolo di organo di garanzia; infine, *attribuire ulteriori strumenti di autonomia organizzativa e funzionale più puntuali* al Consiglio, così da rafforzarne la capacità di indirizzo e di controllo nei confronti dell'esecutivo. Questa riforma risponderebbe non solo a un'esigenza di chiarezza normativa, ma anche al principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione¹¹⁹.

regolarità procedurale delle sedute e la tutela dei diritti dei consiglieri di minoranza. Il parere sottolinea l'importanza della pariordeinazione dei membri del Consiglio e del rispetto del principio di imparzialità del presidente nello svolgimento delle funzioni di convocazione, direzione dei lavori e polizia delle sedute. La dottrina evidenzia come tali indicazioni ministeriali rafforzino la concezione della carica come *primus inter pares*, sottolineando la necessità di contemperare il diritto della maggioranza a realizzare l'indirizzo politico con il diritto delle minoranze ad esercitare la propria opposizione (G. PEPE, *La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali*, NOMOS 2015, op. cit.; F. MERLONI, *Organi di garanzia negli enti locali*, 2004, op. cit.). La giurisprudenza amministrativa conferma il principio di imparzialità e autonomia del presidente, evidenziando che eventuali atti di preminenza sostanziale o omissioni illegittime possono essere corretti mediante strumenti di tutela previsti dal TUOEL e dai regolamenti consiliari (*Cons. Stato, Sez. V, 3 giugno 2014, n. 2853; Tar Campania, Napoli, Sez. I, 27 aprile 2016, n. 2477*). In sintesi, il parere ministeriale consolida la figura del presidente come garante dell'assemblea, con funzioni amministrative e procedurali, e conferma l'inderogabile principio di imparzialità rispetto alle logiche politiche della maggioranza consiliare.

¹¹⁹ G. MORBIDELLI, Il principio di buon andamento nelle autonomie locali, in *Le Regioni*, 2007, p. 451 ss. Sul punto l'A. analizza il principio del buon andamento negli enti locali, evidenziandone la funzione organizzativa e garante della correttezza dell'azione amministrativa. L'A. sottolinea, altresì, che tale principio non si limita a un mero obbligo formale, ma richiede che l'attività dell'ente sia orientata a efficienza, efficacia e regolarità procedurale, contemperando l'esercizio dei poteri con la tutela dei diritti dei cittadini e dei consiglieri. Morbidelli evidenzia, inoltre, la rilevanza del principio nella strutturazione degli organi collegiali e nella definizione delle competenze del presidente del Consiglio comunale, che, in qualità di *primus inter pares*, deve assicurare il corretto svolgimento delle sedute, coordinando i lavori e garantendo l'equilibrio tra maggioranza e minoranza (G. PEPE, *La posizione giuridica del Presidente negli organi collegiali*, NOMOS 2015; F. MERLONI, *Organi di garanzia negli enti locali*, 2004). In sintesi, L'A. in questa nota evidenzia come il principio del buon andamento costituisca un criterio guida sia per l'azione esecutiva che per quella procedurale, rafforzando la responsabilità e l'imparzialità del presidente del Consiglio comunale nell'ambito della governance locale.

La figura del presidente del Consiglio comunale non è un semplice ingranaggio procedurale, ma costituisce un *pilastro della democrazia locale*, volto a preservare la libertà del dibattito, la partecipazione delle minoranze e l'equilibrio istituzionale.

Rafforzarne il ruolo, i poteri, le prerogative e la legittimazione significa, in definitiva, rafforzare il ruolo stesso del Consiglio comunale come organo di governo espressione della comunità. In prospettiva, solo un *intervento organico di riforma del TUOEL* potrà colmare le lacune attuali e valorizzare pienamente questa figura, collocandola al centro del sistema di garanzie democratiche degli enti locali italiani.