

VERIFICA DELLA REGOLARITÀ DEL PROCEDIMENTO DI NOMINA DEL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE E DELLE CONDOTTE POSTE IN ESSERE DAL
SOGGETTO DESIGNATO

La presente nota è redatta al fine di offrire all'Assemblea dei soci del Consorzio Universitario Mediterraneo Orientale un inquadramento giuridico unitario della vicenda concernente la procedura di nomina del Presidente del Consiglio di Amministrazione, nonché di consentire una valutazione consapevole circa la regolarità delle condotte poste in essere dal soggetto designato, alla luce dei principi normativi e degli orientamenti giurisprudenziali di seguito richiamati.

Dalla ricostruzione del quadro normativo e statutario emerge con chiarezza che la procedura di nomina del Presidente del Consiglio di Amministrazione non si esaurisce nella designazione operata dalla Regione Siciliana, ma si configura come un procedimento complesso, a formazione progressiva, nel quale concorrono due momenti distinti e tra loro coordinati: da un lato, la designazione regionale, che individua il nominativo del soggetto destinato a ricoprire la carica, dall'altro la nomina assembleare, alla quale è rimessa la funzione costitutiva dello status di componente e Presidente dell'organo collegiale.

In tal senso, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la designazione, pur potendo avere carattere vincolante quanto al nominativo, non è idonea a conferire di per sé la titolarità della carica, la quale deriva esclusivamente dall'atto di nomina adottato dall'organo competente¹. In termini coerenti, la Corte di

¹ **TAR Veneto, sent. n. 3354/2007**, il TAR Veneto ha chiarito che in materia di composizione di organi collegiali, il potere di designazione attribuito ad associazioni o enti si distingue nettamente dal potere di nomina. La designazione costituisce atto di amministrazione consultiva mediante il quale vengono indicati nominativi di soggetti ritenuti idonei a ricoprire un determinato ufficio, ma non è attributiva dello status di componente dell'organo collegiale. Tale status deriva esclusivamente dall'atto di nomina adottato dall'amministrazione attiva; **Consiglio di Stato, sentenza n. 495 del 2006**, il Consiglio di Stato ha affermato in modo inequivocabile che la designazione, quale atto di amministrazione consultiva mediante il quale si esprime parere su persone ritenute idonee a ricoprire un determinato ufficio, non ha efficacia costitutiva di status giuridico in capo al designato. L'effetto costitutivo deriva esclusivamente dal successivo atto di amministrazione attiva consistente nella nomina da parte dell'organo competente. La Corte ha precisato che l'efficacia vincolante della designazione, ove prevista, riguarda il contenuto della stessa ma non vincola l'organo di amministrazione attiva nell'emanazione dell'atto, potendo quest'ultimo rifiutarsi motivatamente di nominare la persona designata qualora ricorrano ragioni ostative. Inoltre, la designazione non acquisisce alcuna efficacia fino al momento di emanazione dell'atto di nomina, costituendo un momento non finale del procedimento che non è efficace nei confronti del destinatario; **Consiglio di Stato, sentenza n. 4404 del 2015** Questa pronuncia ha ribadito che l'articolazione del procedimento di nomina evidenzia una complessità di valutazioni di carattere non strettamente vincolato che rendono impossibile concretizzare il rapporto di consequenzialità necessaria e automatica tra designazione e nomina. La Corte ha affermato che la mera designazione non fa ritenere sussistente alcun "congelamento" del posto e può a limite comportare un esaurimento della potestà di designazione da parte dell'organo designante. **Consiglio di Stato, sentenza n. 1123 del 2021**, il Consiglio di Stato ha ulteriormente chiarito che la designazione che precede la nomina costituisce atto endoprocedimentale privo di autonomia funzionale, destinato ad essere seguito dall'atto di nomina che, se vincolato alla designazione, non necessita di altra motivazione che il riferimento alla preventiva designazione.



Cassazione ha riconosciuto che, nelle ipotesi in cui la formazione di un organo richieda il concorso di più volontà, ciascun atto rileva quale segmento di un procedimento unitario, il cui perfezionamento è condizione necessaria per l'efficacia dell'investitura².

Alla luce di tali principi, deve escludersi che la sola designazione regionale sia idonea a determinare l'immediata operatività della carica di Presidente, in assenza della nomina assembleare e, più in generale, del completamento del procedimento di costituzione del Consiglio di Amministrazione. Ciò risulta ulteriormente confermato dalla natura stessa dell'organo, che, in quanto collegiale, richiede per la propria esistenza giuridica la nomina di tutti i componenti secondo le modalità previste dallo statuto. La giurisprudenza di legittimità ha infatti affermato che l'organo collegiale deve ritenersi giuridicamente inesistente qualora la sua composizione non sia conforme alle prescrizioni normative e statutarie³, con la conseguenza che, in difetto di tale requisito, non può ritenersi validamente costituito né può legittimamente operare.

In questo contesto si collocano le condotte poste in essere dal soggetto designato, il quale, in assenza di nomina assembleare e di regolare costituzione del Consiglio di Amministrazione, ha assunto la qualità di Presidente, procedendo alla convocazione dell'organo e allo svolgimento di attività proprie di un collegio già insediato. Tali condotte, alla luce dei principi sopra richiamati, risultano esposte a rilevanti profili di

La giurisprudenza ha precisato che il procedimento è un procedimento complesso ma unitario, in cui la designazione è atto a carattere meramente strumentale, privo di autonomia funzionale – e, dunque, endoprocedimentale – in quanto privo di effetti finali e destinato ad essere seguito dall'atto di nomina che costituisce atto finale del procedimento.

² **Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza n. 7660/1991**, le Sezioni Unite hanno affermato che la delibera con cui il consiglio provinciale, avvalendosi della previsione contenuta nello statuto di una banca munita delle qualità di ente pubblico economico, designi uno dei componenti di un organo collegiale della banca medesima, ha natura di atto amministrativo, in quanto esprime la volontà di concorrere alla formazione di detto organo.

La Corte ha chiarito che tale atto rileva quale segmento di un procedimento complesso unitario finalizzato alla costituzione dell'organo collegiale, il cui perfezionamento richiede il concorso di più volontà ed è condizione necessaria per l'efficacia dell'investitura. La giurisprudenza di legittimità ha consolidato questo principio in numerose pronunce successive: **Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza n. 11325 del 24 ottobre 1991**; **Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza n. 6455 del 6 marzo 2020**. Tale principio è espresso anche dalla giurisprudenza amministrativa: **Consiglio di Stato, sentenza n. 1123 del 2021**, Il Consiglio di Stato ha precisato che la designazione che precede la nomina costituisce atto endoprocedimentale privo di autonomia funzionale, destinato ad essere seguito dall'atto di nomina che costituisce l'atto finale del procedimento.

La giurisprudenza ha chiarito che il procedimento è un procedimento complesso ma unitario, in cui la designazione è atto a carattere meramente strumentale, privo di autonomia funzionale – e, dunque, endoprocedimentale – in quanto privo di effetti finali e destinato ad essere seguito dall'atto di nomina.

³ **Cassazione civile, sentenza n. 1756 del 18 maggio 1976**, che sul punto così si esprime "È giuridicamente inesistente l'organo collegiale di amministrazione di persone giuridiche (e giuridicamente inesistenti sono le sue deliberazioni) allorché la composizione di esso non sia conforme per il numero dei membri alle prescrizioni legislative e statutarie", per non essere stata detta composizione integrata (dagli amministratori rimasti in carica) con i membri mancanti, dovendo detto organo rimanere ininterrottamente costituito secondo la sua originaria struttura collegiale.

La Corte ha precisato che di conseguenza gli atti e contratti posti in essere dal rappresentante dell'ente in esecuzione di una deliberazione inesistente in quanto adottata dall'organo collegiale illegalmente costituito sono radicalmente nulli, non convalidabili né ratificabili e insuscettibili di produrre effetti nei confronti delle parti contraenti.



criticità, in quanto poste in essere in difetto di una valida investitura e, dunque, in assenza del presupposto legittimante l'esercizio delle relative funzioni. Ne deriva che la convocazione del Consiglio di Amministrazione deve ritenersi affetta da incompetenza originaria, non potendo il potere di convocazione essere esercitato da un soggetto che non riveste ancora la qualità di Presidente in senso giuridico.

Quanto agli eventuali atti adottati in tale contesto, la loro qualificazione giuridica deve essere operata alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza, che distingue tra ipotesi di inesistenza dell'organo, nullità degli atti e annullabilità per incompetenza. In particolare, laddove si accerti che il Consiglio di Amministrazione non sia mai stato validamente costituito, gli atti adottati devono ritenersi inesistenti, in quanto provenienti da un organo privo dei requisiti minimi di esistenza giuridica. In alternativa, può configurarsi la nullità per carenza assoluta di attribuzione, ai sensi dell'art. 6 del d.l. 293/1994⁴, ovvero, nei casi in cui si ritenga applicabile il principio del funzionario di fatto, una forma di annullabilità per incompetenza. Sul punto, il giudice amministrativo ha precisato che il principio del funzionario di fatto consente di salvaguardare esclusivamente gli atti vincolati e conformi all'ordinamento, rispetto ai quali i terzi abbiano fatto ragionevole affidamento, mentre restano comunque invalidi gli atti espressione di discrezionalità⁵.

Ulteriore conferma della rilevanza dei vizi attinenti alla composizione dell'organo collegiale si rinviene nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, che ha affermato come tali vizi incidano direttamente sulla validità delle deliberazioni, determinandone l'invalidità per lesione del diritto dei componenti a partecipare al procedimento decisionale e per compromissione della regolare formazione della volontà collegiale⁶.

Alla luce di quanto precede, deve ritenersi che l'Assemblea dei soci conservi integralmente le proprie prerogative in ordine alla nomina dei componenti del Consiglio di Amministrazione, ivi compreso il soggetto designato dalla Regione quale Presidente. Tale potere, lungi dal porsi in contrasto con la designazione regionale, ne costituisce il necessario completamento, inserendosi in un procedimento unitario volto a garantire la legittima costituzione dell'organo e il corretto esercizio delle funzioni amministrative. In tale ambito, l'Assemblea è chiamata a esercitare un potere-dovere di verifica della

⁴ Gli atti adottati da organi decaduti ai sensi dell'art. 6 del d.l. 293/1994 sono nulli per espressa previsione di legge (nullità testuale), non necessariamente per difetto assoluto di attribuzione. Tuttavia, la giurisprudenza più recente ha precisato che la declaratoria di incostituzionalità della norma attributiva del potere, con la sua portata naturalmente retroattiva, fa venire meno *ex tunc* il fondamento del potere e determina la nullità degli atti per difetto assoluto di attribuzione (**Consiglio di Stato, sentenza n. 6603/2025**).

⁵ **Consiglio di Stato, sentenza n. 749 del 1999**.

⁶ **Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza n. 16885 del 5 luglio 2013**, le Sezioni Unite hanno affermato in modo inequivocabile che *"il vizio di composizione di organi collegiali amministrativi inficia gli atti dallo stesso deliberati, nonché quelli ad essi connessi, per effetto della lesione del diritto dei membri del Collegio all'esercizio dell'ufficio e del loro potere di decidere se intervenire o meno alle riunioni"*.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of fluid, connected strokes. The signature is written on a white background and appears to be a personal or official mark.

regolarità del procedimento e della sussistenza dei presupposti richiesti dall'ordinamento, in coerenza con i principi di legalità, buon andamento e autonomia organizzativa dell'ente.

In conclusione, sulla base del quadro normativo e giurisprudenziale richiamato, deve ritenersi che la designazione regionale non sia idonea, di per sé sola, a rendere operativa la carica di Presidente del Consiglio di Amministrazione, essendo necessario il perfezionamento della nomina da parte dell'Assemblea e la contestuale costituzione dell'organo collegiale. Ne consegue che le condotte poste in essere dal soggetto designato in assenza di tale perfezionamento risultano affette da vizi di legittimità per difetto di investitura e incompetenza, con conseguente invalidità degli atti eventualmente adottati. Resta pertanto nella piena disponibilità dell'Assemblea il potere di procedere alle opportune verifiche e determinazioni, al fine di ricondurre la vicenda nell'alveo della legalità statutaria e del corretto assetto degli organi consortili.

A handwritten signature in dark ink, consisting of a large, stylized initial 'L' followed by a surname that appears to be 'Gini'.