



G. PEPE, *La primazia negli organi collegiali pubblici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 234.

La primazia secondo gli insegnamenti di Massimo Severo Giannini (Lezioni di diritto amministrativo, Milano, 1950 pp. 202-203) rappresenta una figura organizzatoria di originale equiordinazione, applicabile alle relazioni infra-collegiali, in cui il presidente è solo un *primus inter pares* rispetto agli altri membri del consesso. Secondo Giannini, del resto, nella primazia “ricorre, per esprimersi con un'analogia geometrica, un agire della circonferenza al centro e viceversa”.

La primazia si caratterizza per l'attribuzione al presidente di alcune funzioni amministrative idonee a garantire il corretto andamento dei lavori che, pur differenziandone la posizione, non ne alterano la reciproca pariordinazione con gli altri componenti. Tali felici intuizioni sono state sviluppate solo in parte dalla dottrina successiva che si è occupata del fenomeno collegiale (Galateria, Gargiulo, Valentini). Tali Autori, infatti, dedicandosi incidentalmente della figura presidenziale, hanno tralasciato gli aspetti più problematici della posizione di primazia e, segnatamente, le ricadute che l'esercizio dei poteri presidenziali ha sulla attività del collegio.

In questa discussione teorica si inserisce l'opera di Pepe, la quale è suddivisibile in due parti; la prima, dai capitoli uno a tre, ricostruisce in chiave teorica gli aspetti tipici della figura giuridica della primazia; la seconda, rappresentata dal capitolo quattro, applica il modello teorico così definito ad alcune famiglie di organi collegiali pubblici.

Premessa una breve ma efficace introduzione storica, il volume di Pepe esamina in modo completo ed analitico i molteplici profili afferenti la figura organizzatoria della primazia, muovendo dall'analisi delle funzioni presidenziali e dei relativi tratti tipici. Ad avviso dell'Autore “la primazia si articola in una pluralità di funzioni amministrative discrezionali, generalmente identificate nella convocazione delle adunanze, formulazione dell'ordine del giorno, direzione dei lavori, polizia delle sedute” (p. 7); gli elementi qualificanti di tali funzioni vengono rintracciati da Pepe nella “strumentalità rispetto al corretto svolgimento dell'attività collegiale e al suo

fisiologico esito deliberativo e nella natura meramente formale-procedurale da cui discende l'inidoneità ad incidere sull'autonomia decisionale degli altri componenti?" (p. 7). L'indagine, il cui *fil rouge* si identifica nel riconoscimento di una posizione di primazia formale del presidente, passa altresì in rassegna casi e situazioni potenzialmente idonei a comprometterne il ruolo di *primus inter pares*, connotando in senso più accentuato la sua posizione giuridica.

Infatti, secondo Pepe - ed in ciò è possibile rinvenire l'originalità dell'opera - vi sono elementi e vicende afferenti l'ufficio di presidenza ed il rispettivo titolare in grado di arricchire il contenuto della primazia di profili (ulteriori) di preminenza sostanziale sugli altri componenti. Tali fattori o elementi sarebbero rintracciabili nella: a) attribuzione della diversa ed ulteriore posizione di organo monocratico; b) previsione di particolari requisiti soggettivi per essere preposti all'ufficio presidenziale; c) individuazione del presidente attraverso determinate modalità di scelta; d) assenza di un meccanismo di revoca da parte dei componenti; e) riconoscimento di taluni poteri di sovraordinazione; f) patologico esercizio delle funzioni presidenziali.

Una volta delineati i tratti distintivi della primazia a livello teorico, il volume procede al vaglio delle ricadute applicative di tale modello organizzativo all'interno di alcune famiglie di organi collegiali: di autogoverno (Consiglio superiore della magistratura, Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, Consiglio di presidenza della Corte dei Conti), a composizione tecnica (le Commissioni di esame, di concorso e di gara, le Commissioni di disciplina, i Collegi sindacali), politico-assembleari (le Assemblee legislative di Camera e Senato, le Commissioni parlamentari, i Consigli comunali, provinciali e regionali), rappresentativi di interessi economico-professionali (quali il Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Inps e l'Assemblea del Cnel) e con funzioni giurisdizionali (gli organi giudicanti civili, penali e amministrativi, la Corte costituzionale). In ciascuna di esse l'Autore si sofferma sulla differente intensità della posizione nonché dei poteri del presidente sugli altri componenti, date le specifiche diversità degli organi analizzati.

L'Autore riesce così a dimostrare la tesi di fondo secondo cui la primazia si identifica in una figura organizzatoria dal contenuto tipizzato, potenzialmente applicabile ad ogni organo collegiale, pubblico o privato, nazionale o sovranazionale; si tratta, dunque, di una figura di equiordinazione dai caratteri originali in quanto, pur a fronte della pariteticità di tutti i membri, è in grado di riconoscere ad uno di essi una posizione di preminenza formale per esigenze di impulso e coordinamento dei lavori del collegio. Tale modello non risulta compromesso nemmeno dagli episodi di preminenza sostanziale che pur occasionalmente si possono manifestare, dato il loro assorbimento nei maggioritari episodi di preminenza formale, riconducibili all'esercizio delle funzioni tipiche della primazia.

In definitiva va riconosciuto all'Autore il merito di aver effettuato un accurato lavoro di analisi delle modalità di funzionamento dei più rilevanti organi collegiali e di aver compiuto una teorizzazione e sistematizzazione di una figura giuridica finora poco esplorata dalla dottrina e dalla giurisprudenza amministrativa.

Valentina Tonti