

Danilo Santoro

Il ruolo delle commissioni parlamentari nell'ambito delle procedure di nomina degli organi di vertice di enti pubblici e autorità amministrative indipendenti

1 - Considerazioni introduttive; 2 - I primi passi nella direzione di un rafforzamento del controllo parlamentare sulle nomine dei vertici negli enti pubblici; 2.1 - L'obbligo di comunicazione alle Camere; 2.2 - L'esperienza del Comitato permanente per le nomine bancarie; 2.3 - La nomina dei presidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali; 3 - L'introduzione di una disciplina legislativa uniforme: il parere preventivo e non vincolante delle commissioni permanenti sulle proposte governative di nomina; 4 - I lavori preparatori della legge n. 14 del 1978: il dibattito sulla "contaminazione dei poteri" e sul rispetto dell'autonomia organizzativa delle Camere; 4.1 - Natura ed effetti dell'intervento parlamentare nell'ambito di un procedimento amministrativo; 4.2 - La disciplina legislativa di funzioni parlamentari e la cosiddetta "riserva di commissione"; 4.3 - Il rinvio alla fonte regolamentare per la fissazione del termine per l'espressione del parere; 5 - L'adeguamento dei regolamenti parlamentari e l'introduzione di specifiche procedure per l'esame delle proposte di nomina: uniformità e asimmetrie tra Camera e Senato; 6 - L'attività delle commissioni "in sede di nomina": le principali prassi applicative; 6.1 - La richiesta di parere da parte del Governo e l'assegnazione alle commissioni; 6.2 - Il principale limite della fase istruttoria: il divieto di procedere all'audizione dei candidati; 6.3 - La mancata valutazione dei designati in relazione ai fini e agli indirizzi di gestione degli enti; 6.4 - L'evoluzione della disciplina applicabile alla fase della votazione delle proposte di nomina; 6.5 - La proroga del termine e i limiti entro cui è consentita alle commissioni l'espressione di un parere tardivo; 6.6 - Le scelte del Governo in caso di inerzia o contrarietà del Parlamento sulle proposte di nomina; 7 - La legge n. 14 del 1978 e il progressivo mutamento dello scenario di riferimento; 7.1 - La nuova disciplina legislativa in materia di proroga degli organi amministrativi; 7.2 - La previsione dell'intesa tra lo Stato e le regioni in sede di nomina; 7.3 - La privatizzazione di banche e imprese pubbliche e la conseguente contrazione dell'ambito di applicazione della legge n. 14 del 1978; 8 - I nuovi compiti affidati alle commissioni permanenti ai fini della "co-determinazione" dei vertici di talune autorità amministrative indipendenti; 8.1 - Il legame intercorrente tra l'indipendenza delle Authority e il sistema di investitura dei loro organi di vertice; 8.2 - Il coinvolgimento del Parlamento nelle procedure di nomina e l'affievolimento della portata garan-

tista delle scelte affidate ai Presidenti delle Camere; 8.3 - Il parere vincolante e “ultramaggioritario” ai fini della nomina dei componenti delle “autorità di terza generazione”; 9 - Le attribuzioni riconosciute alla Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ai fini della nomina del consiglio di amministrazione e del presidente della RAI; 10 - Considerazioni conclusive sul ruolo delle commissioni parlamentari in materia di nomine a trent’anni dall’entrata in vigore della legge n. 14 del 1978, tra criticità e ipotesi di riforma; 10.1 - Un’ipotesi di riqualificazione dell’ambito di applicazione della legge n. 14 del 1978; 10.2 - Un’ipotesi di riqualificazione della fase istruttoria da parte delle commissioni; 10.3 - Le ipotesi di riforma delle procedure di nomina dei componenti delle autorità amministrative indipendenti nei tentativi esperiti dal legislatore costituzionale e da quello ordinario; 10.4 - Il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Commissione di indirizzo e vigilanza sui servizi radiotelevisivi in merito alla revoca di amministratori da parte del Ministro dell’economia e delle finanze e la proposta di riforma della governance della RAI presentata nel corso della XV legislatura.

1 - *Considerazioni introduttive*

A partire dall’inizio del secolo scorso, ma soprattutto negli anni ricompresi tra il 1919 e il 1943, si è assistito alla nascita di aziende autonome di Stato ed enti pubblici in diversi settori produttivi, soprattutto al fine di rispondere in modo più elastico e differenziato alle nuove istanze provenienti dalla società civile, che trovavano impreparati i tradizionali apparati burocratici. Queste nuove strutture, le cosiddette “amministrazioni parallele”, avevano compiti di regolazione o d’impresa e, pur se dotate di maggiore autonomia, risultavano comunque sottoposte alla vigilanza dei dicasteri competenti. Il proliferare di questi nuovi enti anche nel periodo repubblicano, espressione senz’altro del pluralismo istituzionale che caratterizza il sistema amministrativo italiano, è proseguito, senza sosta, fino all’inizio degli anni settanta, quando l’entrata in funzione delle regioni a statuto ordinario ne ha determinato un primo ridimensionamento. Molti enti erano infatti attivi in ambiti settoriali che, a norma degli articoli 117 e 118 della Costituzione, risultavano riservati alla competenza legislativa concorrente e amministrativa delle regioni. Peraltro, sempre in quel periodo presero avvio

i primi realistici tentativi volti a riordinare l'intera galassia degli enti pubblici, sia per il loro numero eccessivo, stimato in alcune migliaia, ma anche alla luce del venire meno, in molti casi, delle ragioni stesse che erano state alla base della loro istituzione ⁽¹⁾. Finalità di questo genere aveva senz'altro la legge 20 marzo 1975, n. 70 che, oltre a prefigurare, con ingiustificato ottimismo, la soppressione di diversi enti dipendenti o controllati dallo Stato, i cosiddetti "enti inutili", e a disporre, per il futuro, che solo per legge si sarebbero potuti istituire o riconoscere nuovi organismi pubblici, all'articolo 33 poneva in capo all'Esecutivo l'onere di comunicare al Parlamento i provvedimenti governativi di nomina dei loro organi di vertice. Potrebbe sembrare sorprendente, ma fino a quel momento nessuna disposizione di legge aveva previsto che le Camere potessero essere interessate alla conoscenza di queste informazioni. Tale circostanza può dare la misura della novità che, sotto questo profilo, avrebbe poi rappresentato la legge n. 14 del 1978, che costituisce ancora oggi la principale fonte regolatrice del controllo parlamentare sulle nomine governative. Nella scelta degli amministratori da preporre alla guida degli enti da loro vigilati, i singoli ministri competenti e, in casi specifici, il Presidente del Consiglio dei ministri, avevano infatti fino ad allora esercitato una discrezionalità pressoché assoluta, non soltanto con riguardo alle modalità seguite per l'individuazione dei nominandi e per la verifica del possesso da parte dei medesimi dei necessari requisiti professionali, ma anche con riferimento alla scelta delle forme di pubblicità da adottare per le nomine effettuate. Si poteva del resto sostenere che tale prassi fosse pienamente conforme rispetto alla ripartizione delle funzioni tra organi costituzionali propria della forma di governo parlamentare che, perlomeno nel suo modello più tradizionale, attribuisce all'esecutivo l'esclusiva titolarità delle decisioni relative agli atti amministrativi di sua competenza, nel novero dei quali sono da ricomprendere anche le nomine alla presidenza di enti, istituti o aziende di carattere nazionale, sia sul piano formale ⁽²⁾ che sostanziale. La natura giuridica di tali atti di investitura può essere in realtà più precisamente ricondotta alla categoria dell'alta amministrazione, trattandosi di provvedimenti che, pur recando requisiti formalmente amministrativi, hanno comunque ad oggetto decisioni connotate da un'ampissima discrezionalità e, in tal senso, tendono a travalicare l'ambito loro proprio, coinvolgendo responsabilità e controlli di carattere politico ⁽³⁾. Gli atti di alta amministrazione si collocano infatti in una posizione intermedia tra gli atti politici e quelli *stricto sensu* amministrativi, rappresentando il primo grado di attuazione dell'indirizzo politico

nel campo amministrativo. Ne discende che degli atti di nomina il Governo è comunque politicamente responsabile nei confronti delle Camere ed è proprio sotto tale profilo che una prassi di investitura connotata da un così elevato grado di libertà, pur se pienamente legittima sul piano formale, non poteva non prestare il fianco a forti critiche, *in primis* sotto il profilo della mancanza di trasparenza. Per questo, già a partire dalla metà degli anni '60 era stato avviato un primo dibattito in ordine all'esigenza di stabilire, per legge, quanto meno tempi e modi di comunicazione degli atti di nomina alle Camere, quale preconditione per consentire al Parlamento di esercitare con effettività gli opportuni poteri di controllo. In realtà, il tema entrerà a fare concretamente parte dell'agenda politica solo nel decennio successivo, quando, a fronte dell'ormai conclamata crisi della cosiddetta "amministrazione per enti", il rafforzamento del ruolo delle Camere nell'ambito del procedimento di investitura degli amministratori pubblici sarà unanimemente ritenuto l'indispensabile bilanciamento di un *modus procedendi* fino a quel momento caratterizzato dalla mancanza di limiti o vincoli, e quindi potenzialmente foriero di scelte non necessariamente basate sulla capacità e competenza dei nominati, ma sostanzialmente riconducibili alla loro appartenenza all'una o all'altra corrente politica (⁴). Si trattava del resto di un'anomalia alla quale il legislatore non poteva restare più indifferente, anche al fine di garantire il rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione richiamati dall'articolo 97 della Costituzione. In attesa, comunque, del maturare delle condizioni politiche favorevoli ad un'effettiva svolta normativa in materia, la riforma dei regolamenti parlamentari del 1971, ispirata ad un forte potenziamento delle attività conoscitive e ispettive delle Camere nel loro insieme e delle commissioni in particolare (⁵), aveva già condotto ad un effettivo rafforzamento degli strumenti utilizzabili anche per sindacare – in via successiva – l'attività politico-amministrativa posta in essere dal Governo. Le commissioni permanenti, infatti, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera e sentito il ministro competente, avrebbero potuto ora procedere anche all'audizione di dirigenti degli enti pubblici, stabilendo per questa via un immediato contatto con i soggetti preposti a tali incarichi dal Governo, anche se, evidentemente, a nomina ormai avvenuta. A ciò deve aggiungersi l'estensione anche alle commissioni della possibilità di svolgere interrogazioni, con le quali sottoporre a un sindacato ispettivo "di settore" le procedure di nomina di amministratori pubblici. Questo nuovo scenario procedurale sembrava quindi poter consentire lo sviluppo di nuovi e più articolati

rapporti tra esecutivo e legislativo in materia di nomine pubbliche. Ad un reale rafforzamento del controllo parlamentare successivo ostava tuttavia la mancanza di trasparenza in ordine sia alle procedure di volta in volta seguite dal Governo ai fini delle scelte degli amministratori e sia ai profili professionali dei nominati. E di colmare questo vuoto informativo si farà carico proprio l'articolo 33 della legge n. 70 del 1975 che, recando l'obbligo per l'Esecutivo di comunicare alle Camere le nomine effettuate, costituirà il punto di partenza di un breve, ma intenso iter normativo che, nel volgere di un triennio, giungerà a compimento con l'approvazione della legge n. 14 del 1978, che ha attribuito alle commissioni permanenti la facoltà di esprimersi in via preventiva sulle proposte di nomina governativa dei presidenti e dei vicepresidenti della generalità degli enti pubblici. In realtà, l'evoluzione di questo filone normativo era stata anticipata dalla peculiare prassi che, limitatamente alle scelte degli amministratori di banche pubbliche, aveva già consentito l'avvio di un'interlocuzione tra Parlamento e Governo caratterizzata da una certa continuità. Con l'approvazione, infatti, di apposite risoluzioni, la VI Commissione ⁽⁶⁾ (finanze e tesoro) della Camera, facendo per inciso in tal modo ricorso ad un'altra delle innovazioni procedurali recate dalla riforma dei regolamenti del 1971, aveva impegnato politicamente l'Esecutivo – che si era dichiarato favorevole – a rendere pubblicamente conto delle procedure e delle motivazioni poste a fondamento delle nomine negli enti creditizi. D'altronde, la necessità di prevedere una nuova disciplina del controllo parlamentare sulle nomine pubbliche aveva anche costituito uno dei punti qualificanti dell'accordo programmatico sottoscritto da tutti i partiti dell'arco costituzionale e approvato, sotto forma di mozione, dalla Camera dei deputati nella seduta del 15 luglio 1977 ⁽⁷⁾. Alla luce di tali elementi, si può allora ritenere che l'esigenza di un rafforzamento del ruolo del Parlamento in materia fosse da un lato finalizzata ad arginare la crisi dell'amministrazione pubblica indiretta, attraverso la pre-definizione di criteri di selezione trasparenti e oggettivi, il cui rispetto le Camere venivano incaricate di verificare di volta in volta, ma risultasse in realtà più complessivamente volta, in quella fase politica, a creare occasioni di confronto parlamentare a beneficio anche di quei partiti che, vedendosi aprioristicamente esclusa la possibilità stessa di accesso al governo, avrebbero in questo modo avuto almeno la possibilità di partecipare a decisioni proprie dell'ambito amministrativo ⁽⁸⁾. Questa prassi, poi definita "consociativa", e che, com'è noto, avrà ambiti applicativi ben più estesi, mirava a bilanciare gli effetti della *conventio ad excludendum*, assicurando, almeno in una certa

misura, la partecipazione di tutte le forze politiche alla definizione dell'indirizzo politico e alla sua attuazione in sede parlamentare, in ossequio al principio della "centralità del Parlamento". Peraltro, sul piano giuridico-costituzionale, la previsione di un "Parlamento co-esecutore", suscettibile di assumere un ruolo anche nella fase di attuazione delle leggi, fu oggetto di contestazioni, in ragione di una supposta non conformità, rispetto al disegno dei Costituenti, dell'attribuzione ad organi parlamentari di compiti che avrebbero potuto configurare una diretta partecipazione di questi ultimi al procedimento formativo di atti amministrativi invece riconducibili all'esclusiva responsabilità dell'esecutivo. A tali perplessità si aggiunse poi, nel corso dei lavori preparatori della legge n. 14 del 1978, la controversa questione della potenziale compressione, mediante disposizioni legislative molto dettagliate sul piano procedurale, della potestà regolamentare riconosciuta alle Camere dall'articolo 64 della Costituzione. Tema rispetto al quale emerse una palese difformità di orientamenti tra i due rami del Parlamento, soprattutto in relazione alla fonte, legislativa o regolamentare, alla quale rimettere la fissazione del termine per l'espressione del parere da parte delle commissioni permanenti. Tale asimmetria venne poi superata in occasione dell'adeguamento dei rispettivi regolamenti parlamentari, anche se la vera e propria procedimentalizzazione della nuova funzione "consulativa" deve considerarsi dunque il frutto di successivi interventi interpretativi da parte dei Presidenti di Assemblea e delle Giunte del Regolamento delle Camere ⁽⁹⁾, che hanno orientato, nel tempo, la prassi applicativa. Pertanto, per comprendere in che modo si è evoluto il controllo parlamentare sulle nomine pubbliche nel corso dei trenta anni successivi all'entrata in vigore della legge n. 14 del 1978, occorre ripercorrere la genesi e il contenuto delle disposizioni legislative succedutesi in materia, analizzando poi in che misura tali iniziative si siano tradotte in puntuali modifiche regolamentari e specifiche procedure attuative. Inoltre, al fine di avere un quadro davvero esaustivo del ruolo delle commissioni permanenti in tale ambito, è opportuno considerare anche le funzioni, ben più significative, che il legislatore ha nel frattempo ad esse conferito in materia di nomina dei componenti delle autorità amministrative indipendenti, unitamente ai compiti affidati alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ai fini dell'investitura dei componenti del consiglio di amministrazione e del presidente della Rai.

2 - I primi passi nella direzione di un rafforzamento del controllo parlamentare sulle nomine dei vertici negli enti pubblici

2.1 - L'obbligo di comunicazione alle Camere

L'entrata in vigore della legge 20 marzo 1975, n. 70 rappresentò dunque l'occasione per fornire una prima risposta alla scarsa trasparenza dell'attività decisionale del Governo in sede di preposizione a cariche pubbliche, con la previsione dell'obbligo di dare comunicazione ufficiale alle Camere delle nomine dei presidenti e dei membri dei consigli di amministrazione degli enti pubblici rientranti nella competenza dei ministri e del Consiglio dei ministri. La norma poneva in capo all'Esecutivo anche l'onere di indicare i motivi posti a giustificazione della scelta, unitamente a una biografia delle persone proposte, recante l'indicazione degli altri incarichi eventualmente ricoperti ⁽¹⁰⁾. La nuova disciplina introdotta non soddisfò chi riteneva che la non esaustività della platea degli enti rientranti nell'ambito di applicazione della legge avrebbe finito per depotenziarne l'effetto innovativo. L'esclusione degli enti pubblici economici, infatti, non era cosa di poco conto, e non solo in ragione della loro rilevanza economica e politica, ma soprattutto perché erano state proprio le polemiche sollevate in ordine alle procedure seguite per le nomine dei relativi organi di vertice a costituire il primo *input* all'adozione della nuova normativa. Peraltro, anche facendo riferimento ai soli enti ricompresi nell'ambito applicativo del provvedimento, nessuna disposizione era posta a presidio dell'effettivo rispetto del nuovo regime di pubblicità previsto per gli atti di nomina. Per l'ipotesi di mancata trasmissione della prescritta comunicazione al Parlamento – onere non avente comunque efficacia costitutiva dell'atto di nomina, già perfezionato *ex ante* – non era infatti prevista alcuna conseguenza sanzionatoria a carico dell'esecutivo, potendosi tutt'al più far valere tale inadempimento sul piano della responsabilità politica ⁽¹¹⁾. Più in generale, l'intervento legislativo appariva scarsamente incisivo ⁽¹²⁾, poiché, anche in caso di idonea comunicazione, le commissioni avrebbero potuto al massimo prendere atto di decisioni già assunte in materia dal Governo, senza poter invece fare ricorso a più penetranti forme di partecipazione rispetto a tali scelte. A ben vedere, del resto, la reale portata innovativa della legge n. 70 del 1975 era soprattutto connessa all'avvio del processo di eliminazione degli "enti pubblici inutili" e al riordino dello stato giuridico del relativo personale, mentre solo incidentalmente

veniva affrontato il tema del coinvolgimento del Parlamento nella procedura di nomina ai vertici degli enti pubblici.

2.2 - L'esperienza del Comitato permanente per le nomine bancarie

Per sbloccare questa situazione di stallo, proprio alla vigilia dell'adozione di importanti scelte governative per la nomina dei vertici di istituti pubblici di credito, che erano stati per lungo tempo commissariati, la VI Commissione della Camera assunse un'iniziativa "in sede politica", procedendo all'approvazione, nella seduta del 15 settembre 1976, del testo unificato di due risoluzioni (Colucci n. 7-00002 e Sarti n. 7-00003). Si trattava di atti di indirizzo che, nelle premesse, rappresentavano l'esigenza che i criteri di investitura tradizionalmente seguiti ed esclusivamente legati all'appartenenza politica dei nominati fossero sostituiti da requisiti invece improntati ad un canone di trasparenza e professionalità. Nella parte dispositiva le stesse risoluzioni erano conseguentemente volte ad impegnare l'esecutivo a non procedere ad alcuna nomina senza avere previamente sottoposto i relativi criteri alle competenti commissioni parlamentari. Si chiedeva sostanzialmente al Governo di assumere a proprio carico, pur in mancanza di una specifica disposizione legislativa in tal senso, un onere che si sarebbe inevitabilmente tradotto in un aggravamento delle procedure ordinariamente seguite nell'ambito dei procedimenti di investitura. A fronte della rivendicazione di competenza del Parlamento in un comparto fino ad allora tradizionalmente riservato all'esecutivo ⁽¹³⁾, l'atteggiamento dell'allora Ministro del tesoro, Gaetano Stammati, fu improntato ad uno spirito di aperta collaborazione, tanto che egli stesso, nel condividere «l'esigenza di procedere alle nomine governative in un contesto di chiarezza, trasparenza e pubblicità», assunse altresì l'impegno a riferire alla Commissione, entro trenta giorni, i criteri che l'Esecutivo avrebbe adottato in vista dell'imminente scelta dei vertici degli istituti di credito e delle casse di risparmio ⁽¹⁴⁾ e in questo senso fu conseguentemente riformulato il testo delle risoluzioni. A distanza di poco più di un mese, il Ministro, oltre a dare effettivo seguito agli impegni precedentemente accettati, assunse l'ulteriore onere di comunicare comunque al Parlamento le nomine effettuate nel settore bancario, unitamente alla documentazione relativa alla motivazione delle scelte compiute e ai *curricula* dei nominati, adempimento peraltro non previsto dall'articolo 33 della legge n. 70 del 1975 ⁽¹⁵⁾. Si aprì così per le Camere la possibilità di controllare in modo

continuativo e sistematico, ma sempre comunque in via successiva, se e in che modo, il Governo avrebbe rispettato i criteri di nomina che si era impegnato pubblicamente a seguire. Nella seduta del 30 marzo 1977 il presidente della VI Commissione poté quindi inaugurare la nuova prassi procedurale, dando lettura dei primi tre profili biografici e professionali dei nominati trasmessi dal Governo. Tale documentazione fu comunque ritenuta inadeguata, per cui la Commissione, nella seduta del 26 maggio 1977, chiese al Ministro del tesoro di elaborare un modello di “*curriculum* normalizzato” ⁽¹⁶⁾. Ci si interrogò poi sulle modalità da adottare per procedere all’esame degli atti trasmessi dal Governo, in mancanza di specifiche procedure all’uopo codificate nei regolamenti parlamentari. A tal fine, nella riunione del 7 luglio 1977, l’ufficio di presidenza della Commissione deliberò la costituzione, a norma dell’articolo 22, comma 4, del Regolamento della Camera, di un apposito Comitato permanente per le nomine bancarie che, nella riunione del 28 luglio 1977, elesse quale suo presidente l’on. Spaventa. Le regole di funzionamento di tale consesso furono discusse nella seduta del 21 settembre 1977, allorché si decise che, in luogo del conferimento dell’incarico ad un relatore, ogni *dossier* trasmesso dal Governo sarebbe stato illustrato al Comitato direttamente dal suo presidente che, all’esito del dibattito, avrebbe predisposto una relazione conclusiva. Nella seduta del 28 settembre 1977, su proposta del presidente Spaventa, i componenti del Comitato si trovarono poi d’accordo nell’escludere che l’esame delle proposte di nomina si dovesse concludere con l’adozione di un parere favorevole o contrario, ritenendo più opportuna la formulazione, a seconda dei casi, di una presa d’atto o di appositi rilievi. Peraltro, poiché l’impegno assunto dal Governo con le già menzionate risoluzioni del 15 settembre 1976 era riferito ad entrambi i rami del Parlamento, anche l’omologa Commissione del Senato (la 6^a) dovette determinarsi in ordine alla procedura da seguire per l’esame della documentazione trasmessa dall’esecutivo, affidando il relativo compito istruttorio alla già esistente sottocommissione per i pareri e riservandosi essa stessa l’espressione del parere conclusivo. In particolare, la sottocommissione avrebbe dovuto presentare all’attenzione del *plenum* un elenco delle nomine che avevano dato luogo a rilievi, nonché una lista di quelle sulle quali non erano state invece formulate riserve ⁽¹⁷⁾. Fu poi a seguito dell’entrata in vigore della legge 24 gennaio 1978, n. 14, e quindi, della generalizzazione del parere preventivo da parte delle commissioni permanenti sulle nomine dei presidenti e vicepresidenti di tutti gli enti pubblici, che il Comitato per le nomine bancarie costituito in seno alla VI Commissione cessò di funzionare ⁽¹⁸⁾. Complessivamente, comunque,

nel bilancio tracciato dal suo presidente a conclusione di quell'esperienza, il Comitato aveva preso in esame 60 nomine di presidenti, vicepresidenti o amministratori di istituti bancari, 55 delle quali conclusesi con una presa d'atto positiva e solo 5 con l'espressione di rilievi.

2.3 - La nomina dei presidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali

In coerenza con l'atteggiamento non ostativo che favorì l'avvio del controllo parlamentare sulle nomine bancarie, il Ministro del tesoro ebbe modo, nello stesso periodo, di chiarire l'orientamento del governo anche in relazione alle nomine dei presidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali ⁽¹⁹⁾, da un lato riaffermando la propria esclusiva competenza in ordine a tali atti di investitura, ma altresì preannunciando la presentazione al Consiglio dei ministri di uno schema di disegno di legge, in forza del quale tali nomine avrebbero dovuto acquisire efficacia solo dopo trenta giorni dalla loro comunicazione alle commissioni competenti delle due Camere ⁽²⁰⁾. Peraltro, qualche mese prima aveva concluso i propri lavori la cosiddetta Commissione Chiarelli ⁽²¹⁾ che, nella sua relazione finale, presentata il 28 febbraio 1976, aveva avanzato la proposta di istituire, per legge, un organo bicamerale di vigilanza sulle partecipazioni statali, con poteri di informazione generale, al quale il Governo avrebbe dovuto riferire, tra l'altro, anche le ragioni della scelta degli amministratori degli enti e delle società pubbliche operanti nel settore. Il legislatore tenne conto di tali indicazioni allorché, a norma dell'articolo 13, secondo comma, della legge n. 675 del 1977, dispose che le proposte di nomina dei presidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali, corredate da una motivata relazione, avrebbero dovuto essere comunicate ad una Commissione bicamerale, composta da quindici senatori e quindici deputati, nominati dai Presidenti delle due Camere in rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari. Si trattò quindi di un significativo passo in avanti rispetto al mero obbligo di comunicazione di cui all'articolo 33 della legge n. 70 del 1975, in quanto, seppure circoscritta ai soli presidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali, la nuova procedura aveva comunque il pregio di anticipare il momento della possibile interlocuzione in materia tra le Camere e l'Esecutivo ad una fase in cui il procedimento di nomina non risultava ancora perfezionato. Oggetto di trasmissione da parte del Governo sarebbe stata, infatti, la proposta di nomina, ovvero il cosiddetto "atto di intenzione" ⁽²²⁾, sul quale alla Commissione competente veniva riconosciuta la facoltà di espri-

mere il proprio parere entro venti giorni dalla comunicazione, trascorsi inutilmente i quali l'Esecutivo avrebbe potuto procedere ugualmente alla nomina. Il parere parlamentare era quindi solo eventuale, non costituendo, di per sé, atto necessario per la prosecuzione del procedimento di nomina, laddove invece i requisiti indefettibili per l'adozione definitiva dei provvedimenti di investitura erano rappresentati sia dalla previa comunicazione alle Camere dei relativi atti di intenzione che dall'avvenuto decorso del predetto termine di venti giorni. In mancanza di tali presupposti si sarebbe quindi potuta configurare l'illegittimità degli atti di nomina per violazione di legge. È in questi termini che si può sostenere che la legge n. 675 del 1977 segnò effettivamente il passaggio da un esame solo *ex post* di nomine già perfette, nel solco del tradizionale controllo parlamentare successivo sull'operato del Governo, ad un intervento preventivo delle Camere su atti ancora allo stadio di proposte di nomina. Nell'ambito dello stesso provvedimento, venne peraltro prevista la possibilità di attivare un'interlocuzione diretta tra la Commissione bicamerale e il Ministro per le partecipazioni statali, che poteva essere chiamato a fornire ogni ulteriore elemento conoscitivo, nonché a provvedere affinché, ove ne fosse stata avanzata richiesta, fossero i presidenti e i direttori generali degli enti a fornire direttamente informazioni e dati in ordine all'andamento gestionale. Tale disposizione, peraltro, nel limitarsi ad attribuire rango legislativo a quanto già disposto dall'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera, ai sensi del quale «le Commissioni hanno facoltà di chiedere che i Ministri competenti dispongano l'intervento dei dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo», non appariva, di per sé, particolarmente innovativa sul piano dei rapporti tra Parlamento, Governo e titolari di cariche pubbliche, anche se vi è chi ha voluto vedere in questa "legificazione" il tentativo di non concedere al Ministro per le partecipazioni statali la possibilità di negare l'autorizzazione richiesta dalle commissioni ⁽²³⁾.

3 - *L'introduzione di una disciplina legislativa uniforme: il parere preventivo e non vincolante delle commissioni permanenti sulle proposte governative di nomina*

L'entrata in vigore della legge n. 675 del 1977 rappresentò quindi l'ulteriore tessera di un mosaico normativo che, nello spazio di un solo biennio, risultava ormai caratterizzato dalla compresenza di una pluralità di dispo-

zioni legislative e prassi operative, di modo che a ciascuna tipologia di nomina pubblica corrispondeva una specifica procedura da seguire in sede parlamentare, con la conseguente previsione di ipotesi alternative in ordine agli obblighi governativi di informazione alle Camere, agli organi preposti al controllo dei relativi atti di investitura e agli strumenti a tale fine concretamente esperibili ⁽²⁴⁾. Questa pluralità di norme e prassi applicative, frutto della scelta, poco lungimirante, di affrontare senza un disegno unitario specifiche questioni postesi di volta in volta in relazione alle modalità di nomina nelle diverse tipologie di enti pubblici, rendeva arduo individuare un minimo comune denominatore nello svolgimento dell'attività di controllo parlamentare, sollevando altresì fondate perplessità circa la ragionevolezza dell'applicazione di procedure diverse a fattispecie aventi caratteristiche analoghe. Appariva pertanto non più procrastinabile l'adozione di un'ulteriore iniziativa legislativa, mirante ad affrontare, questa volta in modo organico, il tema del rapporto tra ispezione politica delle Camere e procedimento governativo di nomina degli organi di vertice degli enti pubblici. L'urgenza, anche sul piano politico, di addivenire ad un intervento chiarificatore in materia figurava peraltro, come si è anticipato, anche tra le priorità enumerate nell'ambito dell'accordo programmatico tra i partiti, che fu approvato dalla Camera dei deputati il 15 luglio 1977 e che recava un apposito capitolo dedicato alle modalità di nomina dei presidenti degli enti pubblici e degli enti economici di competenza del Governo. Tali adempimenti avrebbero dovuto avere luogo secondo precisi criteri di competenza e di professionalità stabiliti in via preventiva dal Parlamento, salvaguardando, insieme con la funzione di indirizzo e di controllo delle Camere, anche le responsabilità proprie dell'Esecutivo ⁽²⁵⁾. E questa indicazione venne fatta propria dalla legge 24 gennaio 1978, n. 14, che di lì a poco avrebbe ridisciplinato direttamente la materia e che non si limitò a rispondere ad un'esigenza di riordino normativo, ma rappresentò altresì lo strumento al quale il legislatore fece ricorso non soltanto per ribadire l'indiscusso principio della esclusiva titolarità governativa degli atti di investitura, ma anche per introdurre nell'ordinamento disposizioni volte a porre un argine alla discrezionalità esercitata fino a quel momento dall'Esecutivo. A tale fine, la nuova disciplina, che è tuttora vigente, individua in primo luogo i requisiti soggettivi e oggettivi necessari per dare corso all'atto di preposizione, proprio al fine di superare la tradizionale qualificazione di provvedimento del tutto libero che aveva precedentemente connotato l'atto di nomina governativo, in tal modo consentendo che lo svolgimento della funzione di ispezione politica da parte delle Camere si

possa svolgere sulla base di parametri ben specifici ⁽²⁶⁾. Ma, soprattutto, il Parlamento è stato associato, in via sistematica, agli atti di investitura prevedendo, che, prima di procedere alle nomine dei presidenti e dei vicepresidenti degli enti pubblici di rispettiva competenza, il Presidente del Consiglio dei ministri, il Consiglio dei ministri ed i singoli ministri ⁽²⁷⁾ sono tenuti a richiedere il parere parlamentare (articolo 1), che è espresso dalle commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere (articolo 2, primo comma) ⁽²⁸⁾. L'onere di rendere esperibile il controllo parlamentare preventivo grava quindi sul Governo, che è obbligato a richiedere il parere alle Camere, pena l'illegittimità del provvedimento definitivo di nomina ⁽²⁹⁾. Ciò significa che, rispetto alle due opzioni alternative prospettate nell'ambito del citato accordo programmatico del 1977 circa la tempistica dell'intervento parlamentare in materia di nomine, il legislatore ha aderito alla tesi della previa comunicazione alle Camere di nomine non ancora perfezionate ⁽³⁰⁾. Orientamento del resto condiviso anche dal Governo che, nel corso dei lavori preparatori, pur dichiarando in un primo momento di rimettersi alle scelte che avrebbe adottato in proposito il Parlamento ⁽³¹⁾, in una successiva occasione espresse invece un chiaro *favor* per il controllo parlamentare preventivo, anche se soltanto al fine di limitare «gli inconvenienti che sarebbero potuti derivare dalla (eventuale) revoca di un atto già perfezionato» ⁽³²⁾. In realtà, nel dibattito svolto in sede referente alla Camera furono anche manifestate perplessità in ordine alla previsione di un intervento *ex ante* del Parlamento, soprattutto da parte di chi temeva che tale soluzione avrebbe potuto incentivare lo svolgimento di un'ulteriore fase di trattativa nelle commissioni, sui nominativi proposti rispetto agli accordi già raggiunti tra i partiti in sede politica ⁽³³⁾. Il legislatore comunque ha voluto essere molto chiaro: poiché ad essere obbligatoria è la sola richiesta di parere da parte del Governo, ma non l'espressione dello stesso da parte delle commissioni, l'articolo 3 della legge n. 14 del 1978 dispone che, ove trascorsi infruttuosamente i termini all'uopo stabiliti dai regolamenti delle due Camere, l'organo cui compete la nomina può procedervi lo stesso. L'effettiva pronuncia da parte delle commissioni non è pertanto ritenuta requisito necessario ai fini del completamento della procedura di nomina, e ciò proprio al fine di evitare che l'eventuale inerzia del Parlamento possa configurarsi quale vincolo di improcedibilità dell'ulteriore *iter* del provvedimento di investitura. In caso contrario, infatti, si conferirebbe al controllo delle Camere un'efficacia incompatibile con il mantenimento in capo all'esecutivo del potere di nomina ⁽³⁴⁾. Quanto alla documentazione da allegare alla proposta di nomina

da trasmettere al Parlamento, l'articolo 4 richiede al Governo di esporre la procedura seguita per addivenire all'indicazione della candidatura, unitamente ai motivi che la giustificano secondo criteri di capacità professionale dei candidati, anche in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione che si intendono perseguire nell'ente pubblico ⁽³⁵⁾. L'articolo 6, primo comma, prende poi in considerazione il caso in cui il Governo, dopo l'espressione del parere, proceda alla nomina di un soggetto diverso da quello indicato nella proposta trasmessa alle camere, disponendo che, nell'eventualità in cui ciò abbia a verificarsi, la procedura dovrà essere riavviata *ex novo*. Il secondo comma dello stesso articolo 6 dispone poi che al controllo parlamentare si dà luogo anche nei casi in cui l'esecutivo proponga la conferma di una persona già in carica, e ciò anche laddove sullo stesso nominativo il Parlamento abbia già avuto modo di esprimersi in sede di conferimento dell'incarico in scadenza, fermo restando, tuttavia, che uno stesso soggetto non può essere confermato per più di due mandati. Peraltro, al fine di evitare che la trasmissione di un eccessivo numero di richieste di parere si potesse tradurre in un eccessivo appesantimento della funzione di controllo delle commissioni, l'articolo 5 ha previsto la non applicabilità della nuova disciplina alle nomine dipendenti dallo svolgimento del rapporto di pubblico impiego e a quelle vincolate per disposizione di legge. Finalizzato al medesimo obiettivo deflativo è anche l'articolo 9, che prevede, in relazione a tutte le nomine governative a cariche amministrative in enti pubblici diverse da quelle di presidente e vicepresidente, il solo obbligo di comunicazione al Parlamento, in linea, quindi, con quanto già disposto dall'articolo 33 della legge n. 70 del 1975. Rispetto a tale precedente intervento normativo, tuttavia, la comunicazione riguarda ora anche le nomine presso enti pubblici economici e occorre procedervi entro quindici giorni dall'adozione del relativo provvedimento, indicando anche in tali casi, la procedura seguita per addivenire alla scelta del nominativo. Nulla dice invece la legge n. 14 del 1978 in caso di successiva revoca, da parte del Governo, dei soggetti la cui nomina è stata sottoposta al vaglio parlamentare, laddove invece l'articolo 32, secondo comma, della legge n. 70 del 1975, aveva introdotto un parallelismo tra le modalità da seguire in tali casi e quelle relative alla nomina dei membri dei consigli di amministrazione degli enti pubblici, disponendo quindi l'obbligo di comunicazione alle Camere anche dei provvedimenti di revoca degli incarichi.

4 - *I lavori preparatori della legge n. 14 del 1978: il dibattito sulla “contaminazione dei poteri” e sul rispetto dell’autonomia organizzativa delle Camere*

La tempestività con la quale si giunse alla conclusione dell’*iter* parlamentare della legge n. 14 del 1978 ⁽³⁶⁾ e la sostanziale condivisione dell’articolato da parte di quasi tutte le forze politiche non devono far ritenere che l’introduzione del controllo delle Camere sulle nomine governative non abbia dato vita ad un ampio dibattito, iniziato in sede parlamentare e poi proseguito, negli anni, anche in dottrina. Nel corso dei lavori preparatori furono infatti sollevate delicate questioni di natura costituzionale, inerenti, in primo luogo, la presunta “contaminazione dei poteri” tra legislativo ed esecutivo, cui si sarebbe potuti incorrere consentendo ad organi parlamentari di partecipare all’adozione di atti formalmente e sostanzialmente amministrativi. Fu altresì paventato che la pre-determinazione, per legge, sia degli organi parlamentari chiamati ad esprimere il parere e sia del termine all’uopo previsto integrasse una violazione dell’articolo 64 della Costituzione in materia di autonomia organizzativa delle Camere. Si tratta di perplessità che oggi, a distanza più di trenta anni, possono forse risultare “datate”, se si considera che, nel frattempo, numerose altre disposizioni legislative hanno previsto, in modo sistematico, il previo parere parlamentare in relazione all’emanazione di atti del Governo, facendo a tale fine riferimento alle commissioni parlamentari competenti e indicando anche il termine entro cui procedere a tale adempimento. Tuttavia, in quella fase storica dei rapporti tra Governo e Parlamento questa consuetudine era proprio in via di formazione, per cui le discussioni in materia erano caratterizzate da prese di posizione molto nette, soprattutto da parte di coloro che si dichiaravano strenuamente a favore del mantenimento di una rigida separazione di competenze tra legislativo ed esecutivo e, nel contempo, non intendevano neppure riconoscere al legislatore ordinario la possibilità di disciplinare le modalità di svolgimento di talune attività da parte di organi parlamentari.

4.1 - *Natura ed effetti dell’intervento parlamentare nell’ambito di un procedimento amministrativo*

In realtà, già nel corso della V legislatura e sempre in relazione ad un’iniziativa legislativa relativa ai rapporti tra Parlamento e Governo in materia

di nomine, la possibilità di prevedere un parere preventivo delle commissioni permanenti su provvedimenti di natura amministrativa aveva ingenerato talune perplessità, rispetto alle quali la I Commissione della Camera ⁽³⁷⁾ aveva sostenuto che: «non si crea contaminazione dei poteri in caso di attribuzione di una qualsiasi funzione consultiva al Parlamento in materia di stretta natura amministrativa, qual è quella della nomina degli amministratori negli enti pubblici, perché il parere dell'organo parlamentare, non avendo natura vincolante, non assorbirebbe funzioni del Governo, che a tale parere potrebbe anche non attenersi» ⁽³⁸⁾. Principio senz'altro condivisibile e frutto della consapevolezza che la nostra Carta costituzionale è ispirata ad un criterio di complessivo bilanciamento dei poteri, prevedendo espressamente che organi appartenenti a poteri diversi possano, anzi debbano, concorrere all'esercizio delle varie funzioni. Del resto l'ordinamento italiano, a differenza di altri, non conosce una rigida riserva di amministrazione a favore del Governo ⁽³⁹⁾. Comunque, a dispetto di tale precedente, anche in occasione dell'*iter* parlamentare della legge n. 14 del 1978 furono formulate contestazioni di tenore analogo che, fondandosi proprio su una lettura eccessivamente rigorosa del principio di separazione dei poteri, denunciavano una possibile violazione delle norme costituzionali relative alla ripartizione delle funzioni tra esecutivo e legislativo, nonché un potenziale affievolimento delle responsabilità amministrative, civili e penali del Governo ⁽⁴⁰⁾. Non condivise tale orientamento il relatore del provvedimento presso il Senato, Nicola Mancino, che fece presente l'esigenza di «guardare alla divisione dei poteri costituzionali e alla loro collocazione reciproca in un'ottica diversa da quella tradizionale ed ottocentesca della separazione dei poteri, considerando le modificazioni intervenute nell'ordinamento, dove l'esecutivo, con il proliferare di enti strumentali e funzionali di amministrazioni indirette, ha finito per sottrarre una vasta area dell'attività pubblica al potere di indirizzo e di controllo del Parlamento, una cui più attiva presenza si impone quindi proprio per soddisfare l'esigenza di equilibrio tra i poteri costituzionali» ⁽⁴¹⁾. Nel caso di specie peraltro, come ebbe a precisare il relatore presso la Camera, Aldo Bozzi, sarebbe stato sufficiente considerare che «quale che fosse stato l'esito del parere parlamentare, il successivo provvedimento di nomina sarebbe senz'altro stato riconducibile all'esclusiva responsabilità del Governo, non venendo in alcun modo meno la sua natura di atto amministrativo per la sola presenza del parere medesimo» ⁽⁴²⁾. Non si sarebbe quindi potuta configurare una fusione di due diverse volontà per dare vita ad un atto complesso, e dunque tale da coinvolgere formalmente il Parlamento

in scelte che invece avrebbero continuato ad essere imputate all'Esecutivo. È vero che l'intervento *ex ante* delle Camere avrebbe potuto indubbiamente consentire loro di orientare la discrezionalità del Governo influenzando sulla sua decisione ⁽⁴³⁾, ma solo politicamente. E nella sua relazione all'Assemblea la I Commissione della Camera fu, se possibile, ancora più esplicita, evidenziando come dal combinato disposto della doverosità della richiesta di parere e della non vincolatività del giudizio delle commissioni, non sarebbe potuto derivare un intervento parlamentare tale da intaccare la "riserva" del Governo in materia ⁽⁴⁴⁾. Al Parlamento non era infatti riconosciuto alcun potere di veto e di questo appariva pienamente consapevole anche la 1^a Commissione del Senato, secondo la quale «il parere si incastona nel procedimento, lo può influenzare ma non condizionare nel risultato» ⁽⁴⁵⁾. Comunque, anche dopo l'approvazione della legge n. 14 del 1978, la questione continuò ad avere una certa eco nella dottrina, risultando comunque prevalente l'orientamento teso ad escludere che dalla nuova procedura potesse derivare un'effettiva alterazione dei tradizionali rapporti tra Parlamento e Governo in senso favorevole al primo, atteso che l'obbligo di richiedere il parere parlamentare avrebbe prodotto solo l'effetto di conferire rilevanza formale ed esterna ad un'attività che, precedentemente, aveva natura meramente interna. L'introduzione di una nuova fase del procedimento si sarebbe infatti estrinsecata nella mera trasmissione alle Camere di un atto amministrativo preliminare ed obbligatorio, il cosiddetto "atto di intenzione", in mancanza del quale il provvedimento conclusivo di nomina, "l'atto di preposizione", sarebbe stato privo di validità ⁽⁴⁶⁾. L'efficacia del parere reso dalle Commissioni doveva pertanto considerarsi squisitamente politica, in quanto sotto il profilo strettamente giuridico, l'unico limite posto al Governo sarebbe consistito nel non poter procedere alla nomina dei propri candidati fino all'avvenuto decorso del termine previsto per l'espressione del parere, la cui non vincolatività avrebbe comunque consentito all'esecutivo di mantenere la propria discrezionalità decisionale ⁽⁴⁷⁾. Del resto, non era la prima volta che il legislatore aveva previsto un intervento delle Camere in una materia da sempre nella disponibilità del Governo: la legge 14 aprile 1975, n. 103 aveva infatti attribuito ad una apposita commissione bicamerale di vigilanza funzioni esecutive ed elettive nel settore radiotelevisivo, dando peraltro seguito ad un'espressa pronuncia della Corte costituzionale ⁽⁴⁸⁾. Più in generale, comunque, non sfuggì alla dottrina l'importanza della novità rappresentata dalla partecipazione parlamentare preventiva ad un procedimento avviato e concluso dall'esecutivo, al punto di intravedere in tale nuova relazione interorganica un

tipico esempio della transizione da una nozione continentale di controllo *ex post* ad un concetto anglosassone di controllo-direzione, finalizzato a orientare, influenzare e limitare la libertà di azione del soggetto controllato ⁽⁴⁹⁾ o, altrimenti detto, ad una sorta di “controllo-indirizzo” delle Camere sull’attività dell’Esecutivo ⁽⁵⁰⁾. Di opposto tenore, anche se largamente minoritari, furono gli orientamenti di coloro che, a fronte dell’evoluzione dei rapporti tra Governo e Parlamento in materia di nomine pubbliche, giunsero persino a prefigurare il passaggio ad un vero e proprio regime assembleare, in cui, di fatto, l’intervento parlamentare preventivo non avrebbe avuto solo una funzione di controllo, ma di vera e propria decisione, paventando il rischio di una trasformazione delle commissioni in «organi consultivi dell’amministrazione, con conseguente confusione di poteri e fuga dalle responsabilità» ⁽⁵¹⁾, in un’ottica di cosiddetta “cogestione funzionale” ⁽⁵²⁾. Secondo questa chiave di lettura, si sarebbe così determinata una modifica della Costituzione materiale, prevedendo una vera e propria corresponsabilizzazione delle Camere in scelte di competenza dell’Esecutivo, con «conseguente deresponsabilizzazione di quest’ultimo, nell’ambito di prassi e di istituti tendenzialmente estranei al disegno della Costituzione formale» ⁽⁵³⁾.

4.2 - *La disciplina legislativa di funzioni parlamentari e la cosiddetta “riserva di commissione”*

Sempre nel corso dei lavori preparatori della legge n. 14 del 1978 fu altresì contestata la possibilità stessa di disciplinare con disposizioni di rango legislativo taluni aspetti inerenti le procedure parlamentari di esame delle nomine pubbliche, in quanto ciò si sarebbe potuto tradurre in una violazione della riserva di regolamento sancita dall’articolo 64 della Costituzione e, quindi, dell’esclusiva competenza delle Camere in tale ambito ⁽⁵⁴⁾. Si trattava di una critica non condivisa dal relatore presso la I Commissione della Camera, secondo il quale l’introduzione di una nuova modalità di controllo parlamentare sulle nomine non avrebbe potuto che formare oggetto di un intervento legislativo ⁽⁵⁵⁾. Una mera modifica dei regolamenti parlamentari non sarebbe infatti stata di per sé idonea a fissare vincoli così stringenti per l’esercizio, da parte del Governo, dell’attività di preposizione ad incarichi pubblici, fino al punto di obbligare l’esecutivo stesso a presentare alle Camere le richieste di parere e, soprattutto, ad attendere comunque il decorso di un termine per l’adozione di un provvedimento che rimaneva comunque ricon-

ducibile alla sua esclusiva responsabilità. In questa prospettiva la legge n. 14 del 1978 poteva essere qualificata alla stregua di una legge-cornice, recante, per un verso, i principi generali della nuova normativa in materia di controllo parlamentare sulle nomine, con particolare riferimento alla procedura per la trasmissione della richiesta di parere da parte del Governo e all'efficacia dell'intervento parlamentare e, per altro verso, il rinvio ai regolamenti delle Camere ai fini della determinazione della disciplina di dettaglio, con riguardo alla fissazione del termine per l'espressione del parere e ai criteri per l'assegnazione delle proposte di nomina, oltre che, naturalmente, alle modalità di svolgimento dell'attività delle commissioni in tale sede. Nell'ambito di una tale regola di ripartizione competenziale, la scelta di predeterminare, *ope legis*, gli specifici organi parlamentari cui affidare il controllo sulle nomine pubbliche sarebbe effettivamente potuta apparire non pienamente congrua. Infatti, se da una parte era comprensibile l'esigenza di evitare che le due Camere, nella loro rispettiva autonomia, potessero optare per soluzioni organizzative non uniformi e, dunque, potenzialmente idonee a favorire pronunce difformi sul medesimo oggetto non strettamente conseguenti a orientamenti politici differenziati, dall'altra non poteva negarsi che l'individuazione per legge delle commissioni permanenti avrebbe potuto determinare, di fatto, la compressione la discrezionalità riconosciuta ai due rami del Parlamento dall'articolo 64 della Costituzione in materia di organizzazione delle Camere. Ciascuna Camera, infatti, avrebbe ad esempio potuto stabilire, nella sua autonomia, che dell'esame delle proposte di nomina si facesse carico l'Assemblea nel suo *plenum*, come peraltro non escluso dal già richiamato accordo programmatico tra i partiti del 1977 e comunque previa eventuale richiesta del Governo ⁽⁵⁶⁾, dei membri delle due Camere o delle stesse commissioni competenti, in analogia a quanto ad esempio previsto dall'articolo 117, comma 3, del Regolamento della Camera in ordine alla discussione delle risoluzioni in commissione. Dall'impossibilità di adottare una soluzione di questo tipo sarebbe potuto derivare un *vulnus* ai danni dei gruppi minori non rappresentati nella commissione competente ⁽⁵⁷⁾, oltre che la sottrazione alla competenza plenaria di un rilevante potere di controllo sull'operato dell'Esecutivo, con evidenti ricadute negative, quanto meno per il ridotto grado di pubblicità e di risonanza del dibattito ⁽⁵⁸⁾. In realtà, alla luce dei lavori preparatori della legge n. 14 del 1978, la scelta di non riconoscere nell'Assemblea la sede in cui procedere al controllo sulle nomine parrebbe essere stata dettata anche dall'esigenza di non caricare di eccessiva importanza i singoli adempimenti governativi, spesso di natura meramente

amministrativa, nel contempo evitando il rischio di ingenerare effetti negativi sull'organizzazione dei lavori delle Assemblee stesse. Non si poteva poi ignorare che, seppure soltanto in via di prassi, le Commissioni finanze dei due rami del Parlamento erano già state precedentemente individuate come interlocutrici del Governo nell'ambito del procedimento di nomina dei vertici delle banche pubbliche e che l'esperimento aveva dato buoni frutti. E questo forse anche in ragione del fatto che le commissioni permanenti, a seguito dell'entrata in vigore dei nuovi regolamenti parlamentari del 1971, erano state molto rafforzate sotto il profilo degli strumenti istruttori, ispettivi e di indirizzo a loro disposizione e sembravano pertanto possedere tutte le caratteristiche per procedere anche al controllo parlamentare sulle nomine. E proprio tale ultimo aspetto venne particolarmente valorizzato anche dal relatore presso la Camera, on. Bozzi, secondo il quale le commissioni permanenti risultavano ormai dotate di strumenti tali da porle «in condizione di seguire in modo sistematico e penetrante l'attività del Governo, inserendole a pieno titolo nel circuito dell'indirizzo politico e qualificandole quindi come le sedi più idonee per esaminare le proposte di nomina, al fine di valutare l'idoneità del designato con riguardo sia ai suoi requisiti di professionalità che alla sua attitudine a conseguire gli obiettivi di gestione da perseguire nell'ente pubblico»⁽⁵⁹⁾. Si trattò comunque di una soluzione organizzativa assolutamente innovativa, atteso che, fino ad allora, le commissioni permanenti, ancorché richiamate espressamente dall'articolo 72, terzo comma, della Costituzione, non erano mai state menzionate in norme di rango legislativo ordinario⁽⁶⁰⁾. D'altronde, in quella specifica contingenza politico-istituzionale, la scelta poteva forse essere anche espressione della volontà del legislatore di superare la tendenza volta ad affidare un più incisivo ruolo di indirizzo e controllo del Parlamento ad apposite commissioni interparlamentari di vigilanza. Un indizio in tal senso poteva essere del resto rappresentato anche dalle osservazioni critiche espresse dallo stesso relatore, che riteneva le bicamerali idonee a «vulnerare la riserva di regolamento di cui all'articolo 64 della Costituzione, realizzando, nella sostanza una sorta di monocameralismo surrettizio»⁽⁶¹⁾, laddove invece tutte e tre le proposte di legge abbinata erano volte ad attribuire il controllo sulle nomine proprio ad una commissione bicamerale da istituire *ad hoc*⁽⁶²⁾. Rispetto a questa ipotesi, già in sede di comitato ristretto si giunse ad una soluzione di compromesso, consistente nell'affidare il compito di esprimere il parere sulle proposte di nomina alle commissioni competenti delle due Camere riunite in seduta congiunta⁽⁶³⁾, e questo al precipuo scopo di scongiurare il rischio dell'espressione di pareri

discordi su uno stesso oggetto da parte delle omologhe commissioni di Camera e Senato ⁽⁶⁴⁾. Tuttavia, ad un successivo e più meditato approfondimento il perseguimento di tale obiettivo di uniformità non venne ritenuto così imprescindibile da poter giustificare l'introduzione, per legge, di una nuove fattispecie di riunione congiunta delle due Camere rispetto a quelle tassativamente indicate dalla Costituzione, e questo probabilmente anche in considerazione del carattere non vincolante dei pareri parlamentari. Orientamento che la I Commissione esplicitò ancora più chiaramente facendo presente, nella relazione all'Assemblea, che «nel sistema italiano, così come la fiducia al Governo trova il suo interlocutore in entrambe le Camere, così il potere di controllo sul Governo stesso, che a quella fiducia si ricollega, deve essere esercitato, in indipendenza, da ciascuna Camera» ⁽⁶⁵⁾. Del resto, le disposizioni dei regolamenti parlamentari che, da qualche anno, avevano previsto la possibilità di procedere a riunioni congiunte delle omologhe commissioni permanenti delle due Camere non avrebbero potuto essere richiamate in via analogica, in quanto tassativamente circoscritte allo svolgimento, in comune, di indagini conoscitive, e quindi di attività aventi natura meramente informativa ⁽⁶⁶⁾. Non si poteva inoltre sottovalutare che, in caso di riunione congiunta, il diverso numero dei componenti delle commissioni permanenti di Camera e Senato – dato strutturale insopprimibile – si sarebbe potuto tendenzialmente tradurre, in sede di votazione delle proposte di parere, nella sistematica prevalenza dei deputati sui senatori, determinando, conseguentemente, un *vulnus* nelle prerogative riconosciute ad uno dei due rami del Parlamento. Va in proposito ricordato che anche il rappresentante del Governo condivise la scelta di attribuire il controllo parlamentare alle singole commissioni permanenti di Camera e Senato, ritenendola la soluzione più conforme al dettato costituzionale ⁽⁶⁷⁾, e così fece l'Assemblea ⁽⁶⁸⁾.

4.3 - Il rinvio alla fonte regolamentare per la fissazione del termine per l'espressione del parere

Quanto alla fissazione del termine per l'espressione del parere da parte delle commissioni permanenti, la legge n. 14 del 1978 finì per riconoscere la competenza propria delle Camere, rinviando in proposito ai rispettivi regolamenti parlamentari. Si trattò di una scelta molto meditata, rispetto alla quale tra i due rami del Parlamento emerse un'evidente divergenza di orientamenti nel corso dell'esame del provvedimento. Ripercorrendo dall'inizio

le varie fasi dell'iter, è interessante notare che le tre iniziative legislative abbinate recavano tutte un termine di natura legislativa (pari a trenta giorni per le proposte di legge Bozzi n. 40 e Almirante n. 347, mentre nella proposta di legge Zuccalà n. 626 si prevedevano sessanta giorni). Rispetto a tali ipotesi iniziali, la I Commissione della Camera optò per un termine più ridotto, pari a venti giorni, decorrenti dal momento della presentazione al Parlamento della richiesta di parere da parte del Governo, ferma restando la possibilità per le commissioni di chiedere comunque al Presidente dell'Assemblea un'unica proroga di dieci giorni, motivata dall'esigenza di acquisire ulteriori elementi di valutazione sulla proposta di nomina. L'Aula confermò tale orientamento, pur approvando un emendamento volto a precisare che il *dies a quo* per il computo del termine sarebbe dovuto decorrere dal momento dell'assegnazione della proposta di nomina alla commissione competente. Prevalse quindi, in questa fase di esame, la tesi in base alla quale il termine sarebbe dovuto discendere da una fonte di rango legislativo, in quanto la procedura di controllo sulle nomine coinvolge contestualmente sia le Camere, alle quali è imposto l'espletamento di una specifica attività, che il Governo, il cui potere di nomina è temporaneamente sospeso. In tale ottica non poteva che essere il legislatore a trovare una soluzione in grado di contemperare le esigenze di entrambi i soggetti, soprattutto al fine di garantire la conclusione del complessivo procedimento di adozione dell'atto di nomina entro tempi certi e comunque compatibili con l'interesse pubblico da soddisfare⁽⁶⁹⁾. Fu l'Assemblea del Senato a ribaltare completamente tale impostazione, adeguandosi ad un parere all'uopo richiesto alla Giunta per il Regolamento di quel ramo del Parlamento, che si espresse nella riunione del 15 dicembre 1977. In questa pronuncia venne espressa contrarietà rispetto alla predeterminazione, per legge, del termine entro cui esprimere il parere sulle proposte di nomina, nel presupposto che la fissazione di qualsiasi scadenza per lo svolgimento delle attività delle commissioni permanenti rientrasse nell'ambito della "riserva di regolamento parlamentare" di cui all'articolo 64 della Costituzione. Il testo dell'articolo 3 fu conseguentemente emendato, su iniziativa del relatore, facendo quindi riferimento, ai fini dell'espressione del parere, «ai termini stabiliti dai regolamenti delle due Camere» e non contemplando più neppure l'ipotesi della proroga. In terza lettura, poi, la I Commissione della Camera, riunita in sede legislativa proprio al fine di giungere tempestivamente alla definitiva approvazione del provvedimento, non poté che prendere atto di questo *revirement*, adeguandosi, ma non senza che il relatore esprimesse forti perplessità in ordine alla soluzione adottata dal Senato.

In particolare, l'on. Bozzi sottolineò il carattere incompleto di «una legge differita nella sua operatività e sottoposta ad un evento non solo futuro ma anche incerto: l'intervento della Camera e del Senato per disciplinare questa materia» e fece altresì presente che, alla luce della maggioranza qualificata richiesta dalla Costituzione per apportare modifiche ai regolamenti parlamentari ⁽⁷⁰⁾, ci si sarebbe trovati di fronte ad «una normativa paralizzante, che non può entrare immediatamente in vigore dato che prevede l'intervento di due organi diversi» ⁽⁷¹⁾. A posteriori, tali timori si sarebbero rivelati infondati, tanto è vero che alle Camere furono sufficienti solo pochi mesi per apportare le novelle richieste dalla legge n. 14 del 1978 ai rispettivi regolamenti parlamentari. Tuttavia, nel corso dell'*iter* volto all'introduzione del nuovo comma 4 all'articolo 143 del Regolamento, la Giunta per il Regolamento della Camera, evidentemente non persuasa della scelta compiuta dal Senato, ritenne che dovesse essere inviato un «monito al legislatore affinché non rinvii alle norme regolamentari alcuna disciplina il cui contenuto non può che porsi, ed esclusivamente, con l'atto legislativo» ⁽⁷²⁾. Tale netta presa di posizione traeva forse anche spunto dalla circostanza che, precedentemente, si era provveduto diversamente in una situazione analoga, allorché, all'articolo 13 della legge n. 675 del 1977, in materia di nomine dei presidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali, era stato previsto - *ex lege* - un termine di venti giorni per l'espressione del parere parlamentare da parte della commissione bicamerale competente.

5 - *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari e l'introduzione di specifiche procedure per l'esame delle proposte di nomina: uniformità e asimmetrie tra Camera e Senato*

Le Camere si trovarono quindi di fronte alla necessità di dare attuazione a quanto disposto dall'articolo 3 della legge n. 14 del 1978, che aveva rinviato ai regolamenti parlamentari la fissazione del termine per l'espressione del parere sulle proposte di nomina. E a tale fine non si sarebbero potuti adottare, in via analogica, né i termini, né le procedure già previsti nell'ambito dei regolamenti stessi ⁽⁷³⁾, per lo svolgimento dell'attività consultiva da parte delle commissioni nell'ambito del procedimento legislativo ⁽⁷⁴⁾. Dovendosi infatti disciplinare una funzione introdotta *ex novo* dal legislatore, le modalità di esame degli atti trasmessi dal Governo si sarebbero potute stabilire solo con l'introduzione di apposite novelle nei regolamenti parlamentari.

Nel contempo doveva essere assolutamente scongiurata l'ipotesi di decisioni asimmetriche da parte delle Camere, come si era premurato di sottolineare il relatore sul provvedimento al Senato nell'ambito di un ordine del giorno volto ad invitare la Giunta per il Regolamento di quel ramo del Parlamento a stabilire le intese opportune con la Giunta per il Regolamento della Camera al fine di addivenire ad una disciplina uniforme della procedura ⁽⁷⁵⁾. Ne conseguì che, in modo quasi contestuale, il Senato (31 maggio 1978) e la Camera (1° giugno 1978), approvarono le necessarie novelle regolamentari, rispettivamente, attraverso l'introduzione del nuovo articolo 139-*bis* nel Regolamento del Senato e mediante l'aggiunta del comma 4 all'articolo 143 in quello della Camera. A ben vedere, i due rami del Parlamento optarono per soluzioni diverse in ordine alla collocazione di tali disposizioni. L'articolo 139-*bis* del Regolamento del Senato venne infatti inserito nel capitolo XVII, e quindi nell'ambito della regolamentazione dei "procedimenti speciali", evidenziando la volontà di quel ramo del Parlamento di rendere la nuova disposizione più autonoma rispetto alle altre che concernono le attività delle commissioni permanenti. La Camera, invece, intervenendo sotto forma di novella dell'articolo 143, decise di collocare la disciplina del parere sulle nomine nel capitolo XXXIII, relativo alle "procedure di indagine, informative e di controllo in commissione", e quindi in un quadro materiale che tratta proprio delle modalità mediante le quali le commissioni parlamentari ordinariamente esplicano la propria attività ispettiva sul Governo e sulla pubblica amministrazione ⁽⁷⁶⁾. Sul piano dei contenuti, invece, entrambe le disposizioni sono volte a disciplinare le fasi dell'assegnazione delle proposte di nomina trasmesse dal Governo e dell'espressione del parere da parte delle commissioni. In particolare, la norma introdotta nel Regolamento della Camera dispone, con riferimento a tutte le tipologie di atti presentati dal Governo per il parere parlamentare, che il Presidente procede all'assegnazione alla commissione competente per materia e ne dà notizia all'Assemblea nella prima seduta successiva alla presentazione della richiesta stessa. Le analogie di tale disposizione con l'articolo 139-*bis* del Regolamento del Senato sono evidenti, in quanto anche tale norma introduce una procedura applicabile alla generalità dei pareri che, per legge, il Governo è tenuto a richiedere al Parlamento sugli atti di propria competenza. In entrambi i casi, inoltre, l'atto di assegnazione è esternato in Assemblea, subito dopo l'annuncio della richiesta governativa di parere, proprio nella consapevolezza che l'efficacia di tale adempimento non è meramente interna, nei termini della devoluzione del relativo atto alla competenza di

una commissione permanente, ma anche esterna, in quanto determina il momento a partire dal quale decorre il termine per l'espressione del parere. Ma, soprattutto, le due norme prevedono entrambe che il parere debba essere espresso entro il termine di venti giorni a far data dall'assegnazione della proposta di nomina alle Commissioni, con la possibilità di richiederne un'unica proroga per un periodo massimo di dieci giorni. E circostanza che la durata del termine corrisponda a quella prevista a seguito della prima lettura del provvedimento da parte della Camera testimonia il chiaro intento dei due rami del Parlamento di superare – almeno sul terreno delle norme regolamentari – la differenza di orientamenti che era emersa allorché si era dibattuto circa l'opportunità di introdurre un'identica disposizione di rango legislativo. È evidente, del resto, l'estrema problematicità che sarebbe derivata dall'eventuale fissazione di termini diversi da parte delle due Camere: oltre a determinare una violazione della *par condicio* tra le omologhe Commissioni permanenti ai fini dello svolgimento della medesima attività, il verificarsi di una tale ipotesi avrebbe altresì creato incertezza temporale al Governo, soprattutto in relazione alla possibilità, comunque prevista dalla legge, di procedere ugualmente alla nomina definitiva in caso di inerzia del Parlamento. Diversa tra le due Camere è invece la disciplina applicabile nei periodi di aggiornamento dei lavori, atteso che alla Camera l'assegnazione degli atti può essere differita, tenendo comunque conto del termine previsto dalla legge per l'adozione dell'atto da parte del Governo ⁽⁷⁷⁾, mentre il comma 4 dell'articolo 139-*bis* del Regolamento del Senato dispone che il termine riservato alla Commissione per esprimere il parere decorra anche durante tale frangente ⁽⁷⁸⁾. Un'ulteriore asimmetria riguarda poi la possibilità di concedere alle commissioni termini più ampi per l'esame delle proposte di nomina rispetto ai trenta giorni complessivi, comprendenti l'ordinario periodo di venti giorni e gli eventuali dieci giorni di proroga. Se, infatti, su tale questione il comma 4 dell'articolo 143 del Regolamento della Camera è categorico, limitando la possibilità di ricorrere a tale ipotesi, previa intesa tra i Presidenti dei due rami del Parlamento, solo ai fini dell'esame di atti del Governo diversi dalle proposte di nomina, il comma 3 dell'articolo 139-*bis* del Regolamento del Senato non prevede in proposito alcuna espressa esclusione. Quanto poi alle richieste di parere di competenza di commissioni bicamerali, mentre il Regolamento della Camera impone, al verificarsi di tale fattispecie, il raggiungimento di un'intesa tra i Presidenti dei due rami del Parlamento, il comma 5 dell'articolo 139-*bis* del Regolamento del Senato si limita invece ad estendere anche alle commis-

sioni bicamerali le regole dettate per l'assegnazione degli atti alle commissioni permanenti di quel ramo del Parlamento, precisando inoltre, in applicazione di una sorta di *ius loci*, che se la commissione ha sede in Senato, l'assegnazione dell'atto e la richiesta di convocazione sono effettuate dal Presidente del Senato. L'elencazione delle differenze che emergono analizzando il dettato regolamentare non deve tuttavia far dimenticare che, a distanza di più di trenta anni e anche se solo in via di prassi, può dirsi comunque raggiunta una sostanziale uniformità applicativa da parte delle due Camere, dopo una prima fase più problematica. In questo periodo iniziale l'applicazione di procedure diverse nell'esame delle proposte di nomina da parte di Camera e Senato fu in realtà soprattutto conseguente alle diverse regole seguite dai due rami del Parlamento in materia di modalità di voto, *quorum* per la validità delle deliberazioni e computo degli astenuti. Ed è evidente che tali asimmetrie, poi parzialmente superate, possono avere accentuato, anche al di là delle eventuali e legittime differenziazioni politiche tra le due Camere, la possibilità di pronunce difformi da parte delle omologhe commissioni sul medesimo oggetto. Occorre poi ricordare che, al Senato, la Giunta del Regolamento emanò – il 13 giugno 1978 – anche Istruzioni applicative dell'articolo 139-*bis*, concernenti, in particolare, la convocazione delle commissioni (punto 1) ⁽⁷⁹⁾, la presenza del rappresentante del Governo ai lavori della commissione (punto 2) ⁽⁸⁰⁾, il numero legale (punto 3) ⁽⁸¹⁾, la partecipazione dei senatori a commissioni diverse da quelle di appartenenza (punto 4) ⁽⁸²⁾, il divieto di abbinamento (punto 5) ⁽⁸³⁾, la discussione (punto 6) ⁽⁸⁴⁾, le votazioni (punto 7) ⁽⁸⁵⁾, l'attività istruttoria (punto 8) ⁽⁸⁶⁾, la proroga del termine (punto 9) ⁽⁸⁷⁾ e la pubblicità dei lavori (punto 10) ⁽⁸⁸⁾. Un'analoga iniziativa non venne invece adottata alla Camera dei deputati dove, comunque, nel corso dei trenta anni finora trascorsi, il Presidente e la Giunta del Regolamento sono stati chiamati a svolgere un'intensa attività interpretativa, che ha condotto al consolidamento di specifiche prassi applicative, riferite, tra l'altro, all'assegnazione degli atti alle commissioni competenti, all'effettiva portata dell'attività istruttoria da svolgere “in sede di nomina”, all'evoluzione della disciplina applicabile alla fase di votazione e alla possibilità di esprimere i cosiddetti “pareri tardivi”.

6 - *L'attività delle commissioni "in sede di nomina": le principali prassi applicative*

6.1 - *La richiesta di parere da parte del Governo e l'assegnazione alle commissioni*

Ai fini dell'assegnazione delle proposte di nomina, la Commissione destinataria – che è individuata in base ad una valutazione rimessa all'esclusivo apprezzamento dei Presidenti di Assemblea ⁽⁸⁹⁾ – è quella la cui sfera di competenza materiale può riconoscersi investita in misura prevalente dall'oggetto dell'atto, secondo le stesse regole e gli stessi criteri applicati per l'assegnazione dei progetti di legge ⁽⁹⁰⁾. La fase istruttoria che precede l'assegnazione, è volta ad accertare, in primo luogo, la provenienza degli atti trasmessi dal Governo ⁽⁹¹⁾, verificando a tale fine se il mittente governativo è ricompreso tra i soggetti a ciò autorizzati dalla legge. In sede di prima attuazione, la Camera adottò a tale fine un'interpretazione restrittiva, considerando ricevibili – anche nel caso di provvedimenti riconducibili alla competenza di Ministri – solo le richieste di parere su atti del Governo trasmesse direttamente dal Presidente del Consiglio. Successivamente, la prassi applicativa ha conosciuto una significativa evoluzione, al punto che, allo stato, ciascun ministro può presentare al parere parlamentare le proposte di nomina di sua spettanza, mentre alla trasmissione degli atti di competenza del Consiglio dei ministri provvede il Ministro per i rapporti con il Parlamento ⁽⁹²⁾. Quanto poi al contenuto dell'atto trasmesso, la richiesta di parere deve avere ad oggetto la proposta di nomina di presidenti o vicepresidenti di enti pubblici, come prescrive l'articolo 1 della legge n. 14 del 1978, e non quella di altre tipologie di amministratori dei medesimi enti, per le quali l'articolo 9 prevede, come si è detto, solo un obbligo di mera comunicazione alle Camere. Nella prassi applicativa non è risultato sempre agevole ricondurre le nomine governative trasmesse al Parlamento alla prima o alla seconda delle fattispecie citate, soprattutto a causa di *deficit* redazionali riscontrabili in talune disposizioni legislative di settore che, ai fini della nomina degli amministratori di enti pubblici, recano un rinvio generico, e spesso ambiguo, alla legge n. 14 del 1978. In presenza di tali incertezze interpretative, la Presidenza richiede gli opportuni chiarimenti all'Esecutivo, anche se non sono mancate occasioni in cui, su sollecitazione dei presidenti delle commissioni permanenti competenti, è stato lo stesso Presidente della Camera a doversi fare carico di chiarire la disciplina da seguire in sede parlamentare. Due i casi più emblematici fino ad oggi verificatisi : la nomina del segretario generale del Ministero delle finanze e la nomina del presidente e dei consiglieri di ammi-

nistrazione dell'Ente poste italiane. La prima vicenda originava dalla circostanza che l'articolo 3, comma 1, della legge n. 358 del 1991 aveva previsto, ai fini della nomina del segretario generale del Ministero delle finanze, l'applicazione della legge n. 14 del 1978, senza specificare a quale titolo il Parlamento avrebbe dovuto essere coinvolto in tale procedimento. Poiché il Governo si era limitato a comunicare alle Camere l'avvenuta nomina, la commissione competente nel merito aveva sollevato la questione dell'applicabilità, al caso di specie, della procedura più aggravata dettata dall'articolo 1 della legge n. 14 del 1978, a norma del quale il Governo avrebbe dovuto più correttamente richiedere il parere *ex ante*. Chiamato direttamente in causa, il Presidente della Camera si limitò a precisare che la propria competenza doveva intendersi circoscritta alla garanzia dell'applicazione più corretta delle norme e delle prassi parlamentari, non spettandogli l'interpretazione di leggi ordinarie che impongono un comportamento a organi esterni. Gli eventuali dubbi sulla corretta applicazione della legge n. 358 del 1991 si sarebbero potuti pertanto estrinsecare esclusivamente nel ricorso a strumenti ispettivi o di indirizzo ovvero ad apposite iniziative legislative ⁽⁹³⁾. Pochi anni dopo, oggetto del contendere fu invece la procedura da seguire per la nomina del presidente e dei consiglieri di amministrazione dell'Ente poste italiane, atteso che l'articolo 3, comma 3, del decreto-legge 1° dicembre 1993, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71, si limitava a prevedere, quanto alla nomina degli amministratori dell'ente, un generico rinvio al parere delle «commissioni parlamentari competenti per materia secondo le procedure di cui alla legge n. 14 del 1978», senza pertanto distinguere, a tale precipuo fine, la posizione del presidente da quella dei due consiglieri di amministrazione dell'ente ⁽⁹⁴⁾. La IX Commissione permanente, alla quale era stata assegnata soltanto la richiesta di parere relativa alla proposta governativa di nomina del presidente dell'ente, chiese allora di potersi esprimere anche sulla nomina dei consiglieri di amministrazione ⁽⁹⁵⁾. Tale richiesta non fu ritenuta accoglibile dal Presidente della Camera che, oltre a rammentare che in occasione della precedente nomina dei vertici dell'ente era stata seguita una procedura pienamente conforme al dettato della legge n. 14 del 1978, con l'espressione del parere parlamentare sulla sola proposta di nomina del Presidente, rilevò come il richiamo contenuto nel decreto-legge n. 487 del 1993 fosse comunque da intendere come meramente confermativo e non certo derogatorio della disciplina generale in materia di nomine, non consentendo, di per sé, di estendere la possibilità per la commissione di esprimere il parere anche con riguardo a soggetti diversi dal presi-

dente dell'ente⁽⁹⁶⁾. Del resto, nei casi in cui il legislatore aveva inteso ampliare l'ambito di applicazione dell'articolo 1 della legge n. 14 del 1978, lo aveva fatto in modo espresso, ad esempio prevedendo espressamente il parere parlamentare anche con riferimento ai componenti della Consob diversi dal presidente⁽⁹⁷⁾. Emblematica della difficoltà per i Presidenti delle Camere di procedere a questa attività di "qualificazione" degli atti presentati dal Governo è stata poi la vicenda connessa al rinnovo della composizione del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) che, in ben due occasioni consecutive, ha visto i Presidenti dei due rami del Parlamento giungere a conclusioni opposte circa la natura dell'atto governativo trasmesso⁽⁹⁸⁾. Infatti, in occasione della prima applicazione, nel 2000, alla Camera si procedette alla sua assegnazione come proposta di nomina, mentre al Senato il medesimo atto fu deferito come schema di decreto ministeriale. Tale precedente, evidentemente incongruo, si ripeté negli stessi termini anche in occasione del successivo rinnovo dell'organo, allorché, nonostante i tentativi di addivenire ad una composizione dei due contrapposti orientamenti, ciascuna Camera si limitò a ribadire la scelta precedentemente effettuata⁽⁹⁹⁾. L'attività istruttoria propedeutica all'assegnazione degli atti trasmessi dal Governo richiede inoltre che ne sia verificata la conformità alle prescrizioni in materia di documentazione di accompagnamento, l'articolo 4 della legge n. 14 del 1978, ai sensi del quale si prevede che le richieste di parere siano corredate dall'esposizione della procedura seguita per addivenire alla indicazione della candidatura e dalle motivazioni che la giustificano, secondo criteri di capacità professionale e in base agli incarichi precedentemente svolti, anche in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione che si intendono perseguire nell'istituto o ente pubblico. Ed è proprio sul mancato adempimento di tali obblighi informativi da parte del Governo che si sono appuntate buona parte delle doglianze delle commissioni, giunte persino a ritenere, in alcuni casi particolari, che la lamentata carenza documentale costituisca una ragione sufficiente per non procedere alla conclusione dell'esame delle relative proposte di nomina o, addirittura, per esprimere un parere contrario, motivato quindi in ragione del metodo seguito per la formulazione della proposta di nomina da parte del Governo e non con specifico riferimento alle persone dei designati⁽¹⁰⁰⁾. E la necessità di porre le commissioni nelle condizioni di poter procedere ad un esame compiuto delle richieste di parere ha condotto addirittura il presidente di un gruppo parlamentare a richiedere al Presidente della Camera, in via preventiva, di segnalare al Governo l'esigenza di rispettare in modo esaustivo gli obblighi infor-

mativi previsti dalla legge con particolare riferimento a imminenti nomine in istituti bancari ⁽¹⁰¹⁾. Ma, evidentemente, neppure sollecitazioni di tale tenore hanno sortito l'effetto di modificare una prassi applicativa poco rispettosa di quanto disposto dall'articolo 4 della legge n. 14 del 1978, se è vero che in occasione dell'ennesimo caso di carenza documentale verificatosi ⁽¹⁰²⁾, il presidente della X Commissione si vide costretto a formulare un esplicito, e forse in parte provocatorio, quesito, rivolto sempre al Presidente della Camera, affinché fosse chiarito a quale soggetto spettasse valutare il rispetto o meno da parte del Governo degli oneri di informazione in materia di nomine. In risposta a tale richiesta, il Presidente della Camera ebbe modo di chiarire, una volta per tutte, quali requisiti avrebbe dovuto possedere una proposta governativa di nomina per potere essere assegnata alle commissioni e, più in generale, quale fosse la ripartizione di attribuzioni tra la Presidenza dell'Assemblea e la commissione competente in materia. In proposito fu precisato che «spetta alla Presidenza della Camera dei deputati accertare che, sul piano formale, la richiesta di parere sia corredata dalle indicazioni previste dall'articolo 4 della legge n. 14 del 1978, con particolare riguardo alla procedura seguita dal Governo per addivenire alla indicazione delle candidature, all'esistenza di una motivazione e alla presentazione del curriculum dei candidati». In presenza di tali requisiti «l'assegnazione alla Commissione competente della richiesta di parere non può non costituire, per la Presidenza, un atto dovuto», di per sé attestante la regolarità della procedura seguita dal Governo ⁽¹⁰³⁾. Compete invece alla commissione la verifica circa la completezza e la congruità dell'indicazione del Governo che, per prassi, può anche integrare tali elementi direttamente nel corso delle sedute della commissione stessa. La predetta verifica, del resto, «implica valutazioni di merito che possono evidentemente riguardare anche i tempi e le modalità con cui l'esecutivo ha inteso ottemperare alle indicazioni di legge» ⁽¹⁰⁴⁾. Peraltro, anche con riguardo alle mere comunicazioni degli atti di nomina effettuate ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 14 del 1978, che dovrebbero essere corredate dalla medesima documentazione prevista per le richieste di parere, il Governo si rivela spesso inadempiente, limitandosi a trasmettere alle Camere soltanto la copia dell'atto di investitura e il *curriculum* del nominato. Non meno problematici, sempre ai fini dell'assegnazione, risultano inoltre i casi in cui vengono trasmesse proposte di nomina con riferimento alle quali non risulta neppure conclusa la prescritta fase procedimentale interna all'Esecutivo. In tali eventualità, e in particolare nei casi in cui il Governo, pur non avendo ancora acquisito tutti gli altri pareri o

intese previsti dalla legge, avanza comunque motivata richiesta ai Presidenti delle Camere di non sospendere l'iter della richiesta di parere trasmessa al Parlamento, la prassi è nel senso di procedere ad un'assegnazione con riserva, che se da un lato legittima le commissioni ad avviare l'esame dell'atto, le impegna nel contempo a non a concluderlo, fino a quando il Governo non abbia trasmesso i pareri mancanti. Una situazione peculiare si è verificata nel corso della XV legislatura, in conseguenza del cosiddetto "spacchettamento" del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con riferimento alla presentazione da parte del Ministro dei trasporti delle proposte di nomina dei presidenti di alcune autorità portuali. Nell'occasione fu sollevato un vizio di procedura, consistente nella mancata acquisizione da parte del Ministero dei trasporti del previo concerto di quello delle infrastrutture sui nominativi proposti. La conseguente richiesta, formulata dallo stesso Ministro delle infrastrutture ai Presidenti di Camera e Senato, di sospendere l'esame delle proposte di nomina fino alla compiuta definizione del loro iter formativo nell'alveo governativo indusse i Presidenti delle Camere ad investire della questione il Ministro per i rapporti con il Parlamento che, fatte le debite valutazioni, comunicò la conferma, da parte del Governo, dei nominativi inizialmente trasmessi ⁽¹⁰⁵⁾. Non sono peraltro mancati casi, invero molto circoscritti, in cui il Governo ha ommesso di presentare al Parlamento la richiesta di parere prima di procedere a nomine di sua competenza. Ciò si è verificato una prima volta con riferimento a talune nomine di presidenti di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), allorché fu la Corte dei conti che, a fronte della richiesta governativa di registrazione dei relativi decreti di nomina, eccepì il mancato rispetto della procedura dettata dalla legge n. 14 del 1978. Il *vulnus* fu poi in qualche modo sanato, mediante la successiva trasmissione al Parlamento dei provvedimenti di nomina e la loro assegnazione alla commissione competente ⁽¹⁰⁶⁾. In un caso più recente, invece, alla mancata richiesta di parere non si è potuto porre alcun rimedio: alla nomina dei primi due presidenti del Centro nazionale di informazione e di documentazione europea (CIDE), ente istituito dalla legge 23 giugno 2000, n. 178 ⁽¹⁰⁷⁾, si è infatti addivenuti in mancanza del previo espletamento della procedura di controllo parlamentare ⁽¹⁰⁸⁾. La questione è peraltro emersa con ritardo solo in occasione dell'esame parlamentare della proposta di nomina del nuovo presidente dello stesso ente ⁽¹⁰⁹⁾. Da ultimo, va evidenziato che la scelta del legislatore del 1978 di rinviare alla fonte regolamentare la fissazione del termine per l'espressione del parere sulle proposte di nomina avrebbe potuto comportare un'ulteriore conseguenza circa il regime applica-

bile alle richieste di parere presentate nei periodi di crisi di Governo o di scioglimento delle Camere. In tali frangenti, infatti, il Parlamento può prendere in considerazione solo i cosiddetti “atti dovuti”, ossia quelli da esaminare entro termini stabiliti direttamente dalla legge. Pertanto, a rigore, in tale categoria sarebbero potuti rientrare gli schemi di atti normativi presentati dal Governo, ma non anche le proposte di nomina. In realtà, di fatto, anche queste ultime hanno finito per essere ricomprese nel novero degli atti dovuti, come ha avuto modo di precisare la Presidenza della Camera: «la prassi instauratasi dopo l’aggiunta del comma 4 all’articolo 143 del Regolamento è nel senso della possibilità di svolgere, durante la crisi di Governo, l’attività consultiva su atti del Governo, anche relativamente a nomine in enti pubblici». Si è probabilmente tenuto conto della circostanza che il termine entro cui procedere all’esame delle proposte di nomina, ancorché previsto dai regolamenti parlamentari, reca comunque un effetto esterno, in particolare sull’attività di nomina da parte del Governo che, fino allo spirare del termine stesso, è sottoposta ad una condizione sospensiva. Va precisato, comunque, che, tendenzialmente, in pendenza di crisi di governo, l’Esecutivo tende ad autolimitarsi e a presentare richieste di parere solo nei casi in cui lo richiedano eccezionali ragioni di urgenza. I termini entro cui tale vincolo interno opera sono stati rammentati anche dalla circolare emanata a seguito delle dimissioni del Governo Prodi II che, in analogia con direttive assunte anche da altri esecutivi in carica solo per atti di ordinaria amministrazione ha richiamato, in termini generali, l’attenzione di tutti i componenti dell’esecutivo sulla necessità di attenersi a specifiche direttive circa lo svolgimento delle proprie funzioni durante la crisi ministeriale e, quanto alle nomine, disciplinate al punto n. 4, è stato previsto che vi si può procedere «soltanto ove queste siano strettamente necessarie perché vincolate nei tempi da leggi o regolamenti, ovvero derivanti da esigenze funzionali, non procrastinabili, per assicurare pienezza e continuità all’azione amministrativa», fermo restando che ogni nuova iniziativa in merito deve essere previamente sottoposta all’assenso del Presidente del Consiglio, al fine di garantire uniformità di comportamenti. È d’altronde ovvio che la pur apprezzabile fissazione dei principî di *self restraint* di tale tenore non è comunque di per sé in grado di evitare l’insorgere di aspre polemiche in sede parlamentare in relazione a proposte di nomina formulate in periodi di crisi di governo. Anche con riferimento al periodo di scioglimento delle Camere, per prassi consolidata, formatasi in tema di lavori parlamentari in regime di *prorogatio*, le Camere sciolte si limitano a compiere gli atti ritenuti costituzionalmente doverosi

ovvero urgenti, mentre sono escluse le attività tipicamente riconducibili all'espressione dell'indirizzo politico. In proposito «sono considerati ricevibili gli atti trasmessi dal Governo ai fini dell'acquisizione del parere parlamentare, che sono all'uopo assegnati alle Commissioni competenti. È infatti consentita a queste ultime – per prassi costante – l'espressione di pareri ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento della Camera dei deputati»⁽¹¹⁰⁾. L'espressione dei pareri sulle proposte di nomina si configura pertanto come adempimento dovuto, in considerazione sia della sua connessione con apposite prescrizioni di legge sia della sua natura di collaborazione all'esercizio di funzioni di alta amministrazione che non possono subire interruzioni. Con riferimento poi ai tempi di presentazione della richiesta di parere parlamentare, in diversi casi le commissioni competenti ne avevano lamentato la prossimità a sospensioni dei lavori già programmate, il che avrebbe drasticamente ridotto le possibilità di esprimere il parere parlamentare⁽¹¹¹⁾. Si trattava, effettivamente, di una questione di correttezza istituzionale, dovendosi scongiurare l'avvio di una prassi alla quale il Governo avrebbe potuto scientemente ricorrere al fine di far decorrere infruttuosamente i termini regolamentari previsti per l'espressione di pareri, rispettando tuttavia, almeno sul piano formale, le prescrizioni della legge n. 14 del 1978. Si convenne allora sulla necessità di novellare il comma 4 dell'articolo 143 del Regolamento, prevedendo che, a far data dal 20 luglio 1999, il Presidente della Camera può procedere all'assegnazione dell'atto anche “a Camera chiusa”, con riferimento a richieste di parere pervenute nell'imminenza o nel corso di periodi di sospensione dei lavori parlamentari, dandone annuncio all'Assemblea nella prima seduta utile. Ciò significa che, paradossalmente, l'esame dell'atto, da parte delle commissioni, può iniziare, o addirittura concludersi, prima dell'annuncio all'Assemblea dell'avvenuta assegnazione⁽¹¹²⁾.

6.2 - Il principale limite della fase istruttoria: il divieto di procedere all'audizione dei candidati

Una volta vistasi assegnata una proposta di nomina, la Commissione, nell'ambito della sua organizzazione dei lavori, provvede ad iscrivere il relativo esame all'ordine del giorno, informando il Governo di tale “calendarizzazione”, «al fine di dar modo al Ministro competente o al sottosegretario da lui delegato di partecipare alla seduta», come recita il punto n. 2 delle Istru-

zioni della Giunta del Regolamento del Senato del 13 giugno 1978. I regolamenti parlamentari non prevedono tuttavia un vero e proprio obbligo di presenza, per cui, in linea di massima, si potrebbe procedere a tutte le fasi di esame della proposta di nomina, compresa la votazione del parere, anche in assenza del Governo⁽¹¹³⁾. È tuttavia opportuno che l'Esecutivo sia comunque rappresentato in seduta, e non soltanto perché è sempre possibile che i gruppi di opposizione, soprattutto nei casi in cui non condividano la designazione proposta, si appellino all'articolo 37 del Regolamento della Camera o all'articolo 59 del Regolamento del Senato che, ribadendo il principio già previsto all'articolo 64, quarto comma, della Costituzione, dispongono l'obbligo, per i rappresentanti del Governo, di assistere alle sedute, anche delle commissioni, quando venga loro richiesto, ma soprattutto perché è proprio l'Esecutivo, in quanto responsabile della scelta presentata al Parlamento, a costituire il vero, se non l'unico, punto di riferimento per la Commissione nella fase istruttoria. In realtà, salvo i casi in cui siano sollevate specifiche richieste di chiarimento sulla procedura seguita o sul nominativo proposto, il Governo tende a mantenere un profilo abbastanza defilato nel corso delle sedute delle commissioni coinvolte "in sede di nomina"⁽¹¹⁴⁾. Non è infrequente, del resto, che le commissioni riescano ad esaurire l'esame delle proposte di nomina nell'ambito di una sola seduta, soprattutto nei casi in cui, dopo la relazione introduttiva del relatore e in assenza di richieste di intervento nella discussione, vi è la possibilità di passare immediatamente alla fase della votazione della proposta di parere, spesso senza dichiarazioni di voto. Di fatto accade che, salvo casi particolari, l'esame da parte delle commissioni finisce per concentrarsi solo sul momento della deliberazione, anche attraverso un accentramento *ex ante* della sua potenziale validità, attestata dal raggiungimento del prescritto numero legale. È evidente che una così tempestiva conclusione dell'*iter* non garantisce in alcun modo che la commissione abbia proceduto ad una effettiva verifica positiva in ordine sia all'eshaustività della documentazione fornita dal Governo che all'adeguatezza del candidato prescelto. Anche se, paradossalmente, è senz'altro possibile che una tale prassi si sia venuta formando proprio a seguito dell'acquisita consapevolezza che la mancanza di strumenti idonei per lo svolgimento di una reale attività conoscitiva non possa che comportare un esame "notarile" da parte del Parlamento⁽¹¹⁵⁾. Se è vero, infatti, che l'esame delle proposte di nomina ha luogo secondo le modalità consuete della sede consultiva, va comunque rilevato che, al di là dell'intervento di carattere sostanzialmente ricognitivo contenuto nel punto n. 6 delle già menzionate "Istruzioni della Giunta del

Regolamento del Senato”⁽¹¹⁶⁾, le novelle appositamente apportate ai regolamenti parlamentari per dare attuazione alla legge n. 14 del 1978 non hanno previsto la possibilità di ricorrere a modalità istruttorie nuove rispetto a quelle già utilizzabili dalle commissioni per la loro attività ordinaria e questo soprattutto a causa della mancanza di indicazioni cogenti in tal senso da parte della stessa legge. Nel testo definitivo del provvedimento non è stato, infatti, più previsto né l’esercizio di «poteri di indagine per l’accertamento dell’idoneità dei candidati», com’era invece prefigurato dalla proposta di legge Almirante n. 347, né lo svolgimento «degli accertamenti necessari al fine di valutare l’idoneità della persona proposta a ricoprire la carica», secondo quanto invece indicato dalle proposte di legge Bozzi n. 40 e Zappalà n. 626. Del resto, nel corso dei lavori preparatori, non erano mancate prese di posizione contrarie alla possibilità di dotare le commissioni di specifici poteri istruttori, al fine di evitare di «introdurre una mera formalità burocratica che, paradossalmente, potrà servire al Governo per condividere con il Parlamento le responsabilità delle nomine in caso di critiche»⁽¹¹⁷⁾. E lo stesso Spaventa ritenne che la legge n. 14 del 1978 rappresentasse un vero e proprio passo indietro rispetto alla precedente prassi in materia di nomine bancarie: l’affievolimento delle prerogative istruttorie delle commissioni sarebbe infatti stato conseguenza inevitabile dei più ridotti oneri di documentazione posti ora a carico del Governo nei confronti del Parlamento, della posticipazione degli obblighi di dichiarazione in capo ai candidati e, infine, della limitazione della presentazione di una biografia dei designati con riguardo ai soli amministratori per la cui nomina non è previsto il parere parlamentare⁽¹¹⁸⁾. Del resto, già nell’immediatezza dell’approvazione della nuova disciplina in materia di nomine era stata stigmatizzata la mancata previsione, nei regolamenti parlamentari, di poteri di indagine effettivi ai fini della valutazione dell’idoneità dei candidati, rimanendo così immutati gli strumenti conoscitivi a disposizione delle commissioni permanenti⁽¹¹⁹⁾. Sulla questione va peraltro segnalato il difforme giudizio di chi ha invece inteso vedere proprio nell’impossibilità di svolgere un’autonoma istruttoria la condizione necessaria ad assicurare che la consulenza parlamentare non potesse assumere le caratteristiche di una vera e propria corresponsabilizzazione negli atti di investitura. E ciò nel presupposto che la misura dei poteri esercitabili dalle commissioni condiziona non soltanto l’efficienza, ma la natura stessa dell’intervento spettante alle Camere in materia di nomine. Secondo questo orientamento, quindi, il vero contraddittore delle commissioni in sede di nomina dovrebbe essere il Governo, chiamato a fornire gli elementi di valutazione e

a controbilanciare le obiezioni sollevate ⁽¹²⁰⁾. Nei fatti, anche se con sempre minore frequenza, è stato proprio quest'ultimo lo schema più spesso seguito, con continue richieste di dati e notizie ad un Esecutivo che, tuttavia, nella generalità dei casi non ha fornito riscontri adeguati, con comportamenti molto spesso al limite della reticenza e tali comunque da indurre le commissioni a richiedere di poter acquisire, da sole, le informazioni necessarie, eventualmente ricorrendo all'audizione diretta dei candidati. Ma è proprio questo il punto più controverso dell'intera procedura parlamentare in esame, in quanto, sin dalle prime occasioni di applicazione della legge n. 14 del 1978, fu esclusa per le commissioni la possibilità di procedere all'audizione dei soggetti designati. Di stabilire tale limitazione si fece carico la Giunta del Regolamento della Camera, alla quale il Presidente dell'Assemblea aveva sottoposto la richiesta in tal senso formulata da un presidente di commissione che, nel presupposto che l'attività istruttoria non potesse esaurirsi in una mera valutazione delle competenze dei candidati proposti dal Governo, aveva prospettato l'esigenza di poter procedere ad un «colloquio informativo con il candidato, avente carattere generale e comunque legato ai fini di indirizzo e di gestione da perseguire» ⁽¹²¹⁾. La Giunta si espresse sul punto il 17 gennaio 1979 e, pur confermando che le commissioni permanenti avrebbero potuto ricorrere, ai fini dell'esame delle proposte di nomina, a tutti gli strumenti conoscitivi a loro disposizione, escluse tuttavia la possibilità di procedere all'audizione dei designati. Si tratta di un divieto che, a dispetto di molte opinioni contrarie sin da allora manifestate, è tuttora vigente. A motivo della sua decisione, la Giunta evidenziò in primo luogo il potenziale contrasto tra lo svolgimento di una tale attività conoscitiva e quanto invece consentito dal secondo comma dell'articolo 143 del Regolamento della Camera, a norma del quale le commissioni hanno facoltà di chiedere che i ministri dispongano l'intervento in Parlamento dei dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo. Nel caso di specie si sarebbe quindi trattato di audire un soggetto che – in quel momento – non possedeva i requisiti richiesti dalla predetta disposizione, non avendo ancora assunto la carica di presidente o vicepresidente di un ente pubblico, ma essendo solo candidato a tale incarico. Peraltro, neppure qualora il nominando fosse comunque già dirigente pubblico, perché titolare di altra carica, ne sarebbe stata del pari congrua l'audizione, in quanto motivata da ragioni non inerenti all'incarico *pro tempore* rivestito. Il presidente della VI Commissione ripropose formalmente la questione a distanza di alcuni anni, ma in relazione ad un mutamento del quadro ordinamentale: il

nuovo articolo 1 della legge 216 del 1974, come sostituito dalla legge 281 del 1985, aveva infatti espressamente previsto che, ai fini della nomina del presidente della Consob, le commissioni competenti avrebbero potuto procedere all'audizione del designato «quando non vi ostino i rispettivi regolamenti parlamentari» ⁽¹²²⁾. Il Presidente della Camera, non ritenendo neppure opportuna la convocazione di un'apposita riunione della Giunta del Regolamento sulla questione, come invece aveva richiesto il presidente della VI Commissione, si esprime negativamente sulla possibilità di svolgere l'audizione, nel presupposto che la condizione a tal fine recata dalla novella legislativa fosse pienamente riferibile alla consuetudine stabilita alla Camera dopo la decisione della Giunta del Regolamento del 17 gennaio 1979 ⁽¹²³⁾. Anche il Presidente del Senato esclude tale possibilità, coerentemente con un orientamento consolidato anche presso quel ramo del Parlamento e fondato sul disposto di cui al punto n. 8 delle "Istruzioni" adottate dalla Giunta del Regolamento il 13 giugno 1978 che, ai fini dell'acquisizione di elementi informativi e dati conoscitivi, aveva rinviato solo agli articoli 46, 133 e 134 del Regolamento. Si tratta delle disposizioni che disciplinano le richieste di informazioni e chiarimenti al Governo, alla Corte dei conti e alle commissioni di vigilanza, mentre non è citato l'articolo 47 dello stesso Regolamento che, per l'appunto, prevede la possibilità per le commissioni di chiedere ai ministri di disporre che dalle rispettive amministrazioni e dagli enti sottoposti al loro controllo siano forniti notizie ed elementi di carattere amministrativo o tecnico, anche mediante l'intervento personale alle sedute di singoli funzionari ed amministratori, analogamente a quanto disposto dall'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera. La circostanza che i due rami del Parlamento adottarono la stessa decisione a distanza di pochi mesi potrebbe far ritenere che il parere negativo reso dalla Giunta del Regolamento della Camera il 17 gennaio 1979 sia stato di fatto influenzato dalla scelta adottata alcuni mesi prima dall'omologo organo del Senato, anche al fine di non ingenerare eccessive discrasie tra l'attività istruttoria consentita alle commissioni delle due Camere. C'è da chiedersi allora il motivo per cui il legislatore del 1985, mosso evidentemente dall'esigenza di attribuire alle commissioni parlamentari un ruolo più significativo ai fini della nomina dei vertici della Consob, quasi a voler configurare una corresponsabilizzazione del Parlamento ⁽¹²⁴⁾, non abbia avuto il coraggio di prevedere direttamente la possibilità, per tali organi, di procedere senz'altro alle audizioni dei soggetti designati, ma abbia invece optato per un compromesso, peraltro inutile, in quanto congegnato in modo tale da rendere estremamente

agevole per i presidenti delle due Assemblee continuare a negare lo svolgimento della predetta attività conoscitiva. Un orientamento più netto sarà invece assunto dal legislatore dieci anni dopo, allorché, con l'approvazione della legge n. 481 del 1995, non si frappose alcun tipo di condizione o vincolo alla possibilità per le commissioni competenti per materia di procedere all'audizione dei candidati alle posizioni di vertice delle autorità amministrative indipendenti nei servizi di pubblica utilità. È appena il caso di evidenziare come la *ratio* di tale atteggiamento apparentemente contraddittorio, o evolutivo se così lo si intende, peraltro sviluppatosi in un arco temporale non eccessivamente prolungato, non può essere fatta risalire alla diversa natura giuridica degli organismi testé richiamati, atteso che la Consob stessa viene comunemente qualificata come *Authority* e, per di più, è sicuramente la prima che ha conosciuto il nostro ordinamento giuridico. In linea generale, comunque, fatta eccezione per talune autorità amministrative indipendenti, di cui si parlerà oltre, non è consentito alle commissioni parlamentari svolgere un'istruttoria sulle proposte governative di nomina che coinvolga in modo diretto anche i soggetti designati a ricoprire cariche di vertice ⁽¹²⁵⁾. E questo a dispetto della circostanza che, nel corso degli anni, in più occasioni i presidenti di diverse Commissioni permanenti, interpretando il comune sentire di tutti i gruppi parlamentari, abbiano comunque continuato a portare all'attenzione della Presidenza della Camera tale questione, dimostrando che il divieto di audizione non è stato ancora metabolizzato da un Parlamento che, ormai, ha la possibilità di ascoltare, fatta salva l'autorizzazione presidenziale, praticamente chiunque e in ogni occasione, soprattutto da quando si è fortemente sviluppato l'istituto delle audizioni informali. Fino ad oggi, comunque, il Presidente della Camera ha sempre confermato la decisione adottata dalla Giunta nel 1979, anche se, almeno in un'occasione, in relazione all'esigenza che le commissioni potessero procedere alle deliberazioni di loro competenza sulla base di adeguati elementi di conoscenza e di informazione, ha comunque riconosciuto l'opportunità di avviare un'apposita riflessione in sede di Giunta per il Regolamento ⁽¹²⁶⁾, anche se tale seguito non ha mai avuto luogo. Peraltro, a fronte di un'insoddisfazione crescente, manifestata per di più da esponenti di tutte le parti politiche, rispetto all'impossibilità di procedere all'audizione dei nominandi ⁽¹²⁷⁾, il divieto è stato nel frattempo ritenuto applicabile anche alla possibilità di ascoltare soggetti terzi, cioè diversi dalle parti in causa, rappresentate dal Governo (soggetto proponente) e dal designato (soggetto proposto), al fine di evitare «un'alterazione dell'attività della Commissione, che non si sarebbe più esaurita all'in-

terno della relazione istituzionale tra l'organo parlamentare e il Governo, ma avrebbe inciso sull'autonoma formazione del convincimento dei componenti della Commissione in vista dell'espressione del parere»⁽¹²⁸⁾. A fronte di questa totale chiusura in ordine alla possibilità di procedere allo svolgimento di attività conoscitive nell'ambito dell'esame delle proposte di nomina, le commissioni, onde soddisfare le esigenze istruttorie emerse, sono persino giunte a sospendere l'esame di una proposta di nomina già incardinata, al fine di svolgere atti di sindacato ispettivo a mezzo dei quali chiedere chiarimenti al Governo⁽¹²⁹⁾. Peraltro, poiché alle commissioni permanenti non compete neppure procedere direttamente all'accertamento della sussistenza delle eventuali situazioni di incompatibilità a carico del designato dettate dall'articolo 7 della legge n. 14 del 1978^(129-bis), ogni eventuale chiarimento su questi aspetti, come su altri fatti concreti di cui si possa contestare la veridicità, deve essere richiesto al Governo che, sotto la sua responsabilità politica, si deve impegnare a fornire le spiegazioni richieste⁽¹³⁰⁾. Alla luce del complesso delle criticità testé evidenziate e comunque nei limiti in cui è possibile, in questa sede, azzardare una comparazione con altri paesi e sistemi giuridici, pare ragionevole concludere come sia proprio questa carenza di potere istruttorio, oltre alla previsione della non vincolatività del parere reso dalle commissioni, a rendere poco incisivo il controllo parlamentare sulle nomine governative, perlomeno rispetto al ben più noto modello dell'*"advice and consent"* statunitense. Le commissioni senatoriali del Congresso possono infatti svolgere delle vere e proprie indagini, nel cui ambito, oltre all'accertamento delle peculiari qualità professionali del candidato, sono ricompresi anche l'analisi del patrimonio e di ogni incompatibilità, sia attuale che connessa a precedenti attività, nonché l'*hearing* del designato, al quale può essere peraltro richiesta l'assunzione di specifici impegni in relazione all'attività che dovrà svolgere una volta ottenuta la nomina⁽¹³¹⁾.

6.3 - *La mancata valutazione dei designati in relazione ai fini e agli indirizzi di gestione degli enti*

A ben vedere, tuttavia, la formulazione del primo comma dell'articolo 2 della legge n. 14 del 1978, ai sensi del quale «il parere parlamentare (...) è motivato anche in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione da perseguire», avrebbe potuto suggerire alle commissioni una via per provare ad esercitare un vaglio delle proposte di nomina non meramente formale. In realtà si tratta

di una locuzione non priva di ambiguità, sulla cui reale portata prescrittiva non si è registrata un'uniformità di vedute. In una prospettiva interpretativa più restrittiva che, comunque, a conti fatti, è quella che si è rivelata più aderente alla successiva prassi applicativa, è stato ritenuto che la legge n. 14 del 1978, nell'attribuire al Parlamento un ruolo nell'ambito delle procedure di investitura di competenza del Governo, avesse inteso privilegiare il momento della semplice espressione del parere sugli altri momenti di indirizzo ⁽¹³²⁾, senza un effettivo collegamento tra la nomina e lo svolgimento di un contestuale dibattito sui fini di gestione del relativo ente. Tale valutazione teneva evidentemente conto della situazione istituzionale che aveva condotto al varo della nuova disciplina, ritenendo quest'ultima sostanzialmente volta ad un mero "allargamento congiunturale" del Parlamento, tale da consentire anche alle forze politiche non rappresentate nell'Esecutivo di partecipare all'adozione di decisioni amministrative finalizzate alla preposizione degli organi di vertice degli enti pubblici ⁽¹³³⁾. Secondo una diversa e più ambiziosa lettura, il nuovo istituto del parere preventivo avrebbe invece potuto essere addirittura qualificato come strumento di esercizio della funzione di indirizzo delle Camere, in quanto, alla luce del tenore letterale del citato articolo 2, primo comma, avrebbe potuto legittimamente prefigurarsi la possibilità di una stretta connessione tra i dibattiti sulle candidature agli organi di vertice degli enti pubblici e la discussione circa i fini e gli indirizzi di gestione degli enti stessi ⁽¹³⁴⁾. In una ulteriore e meno risalente interpretazione, collocabile più o meno a metà strada tra le due precedenti, si è fatto riferimento ad una sorta di "duplice anima dell'intervento parlamentare", in forza della quale le commissioni potrebbero in realtà svolgere sugli atti loro assegnati un'attività sia di controllo, in ordine alla procedura seguita per la designazione e ai relativi motivi giustificativi, che di indirizzo ⁽¹³⁵⁾. Ma, al di là dei diversi orientamenti emersi in dottrina, è stata nuovamente la Giunta del Regolamento della Camera, sempre in occasione del già citato parere del 17 gennaio 1979, a fornire un chiarimento in proposito, spingendosi sino ad esprimere una sorta di interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge n. 14 del 1978, in base alla quale la previsione che il parere parlamentare doveva essere espresso «anche in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione da perseguire» dovesse intendersi come indicativa di un criterio di valutazione della professionalità del designato, senza per questo autorizzare una verifica dei propositi di gestione del medesimo. In questa fase, ha chiarito la Giunta, «non spetta alle Camere la formulazione, anche solo indiretta e implicita, di un indirizzo di gestione che impegni direttamente il designato, in quanto si

tratta di una prerogativa rientrante nella competenza dell'esecutivo». La stessa Giunta ha ritenuto comunque opportuno chiarire che «un'impostazione come quella proposta non mette in nessun modo in dubbio il diritto delle Camere di esercitare, in tutta la sua pienezza, nei confronti del Governo, la propria funzione di indirizzo, impartendo in qualsiasi momento all'esecutivo le direttive ritenute opportune, anche in rapporto alle nomine e, una volta intervenuta la nomina, di cooperare con il Governo, precisandone e integrandone gli indirizzi e verificandone l'attuazione anche attraverso i poteri informativi, ispettivi e di controllo che il Regolamento attribuisce alle Commissioni direttamente nei confronti dirigenti pubblici». Al di là di qualsiasi valutazione circa l'adeguatezza o meno di tale lettura, è del tutto plausibile ritenere che un così penetrante e subitaneo intervento interpretativo avesse anche lo scopo di fissare in via preventiva un chiaro vincolo rispetto all'attività delle commissioni in sede di nomina, per le quali, del resto, non sarebbe stato comunque agevole impegnarsi, di volta in volta, in complessi e approfonditi dibattiti circa la gestione dei diversi enti pubblici, essendo comunque chiamate a rispettare i ristretti margini temporali per l'espressione del parere. In concreto, peraltro, anche ove le commissioni avessero invece inteso interpretare in senso meno restrittivo il dettato legislativo, motivando quindi il parere anche sotto il profilo gestionale, l'effettiva praticabilità di tale opzione sarebbe venuta comunque a dipendere dal Governo che, quanto meno, avrebbe dovuto corrispondere pienamente – e ciò è avvenuto solo saltuariamente – a quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, della legge n. 14 del 1978, che pone a carico dell'Esecutivo l'onere di indicare, nella richiesta di parere, anche i motivi che giustificano la candidatura «in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione che si intendono perseguire nell'ente pubblico». Ma, a ben vedere, anche il rispetto di tale requisito non sarebbe di per sé sufficiente ad evitare il rischio di limitare il controllo sulle nomine ad una discutibile valutazione della professionalità del candidato, perché continuerebbero a mancare alle commissioni le informazioni circa la precedente attività gestionale degli enti. Per uscire da questa situazione di stallo, che aveva condotto parte della dottrina a derubricare l'attività delle commissioni in sede di nomina a mere occasioni per manifestare «sterili anatemi contro la lottizzazione, lanciati ritualmente dall'opposizione, e talvolta anche dai partiti di maggioranza»⁽¹³⁶⁾, vi sarebbe stata dunque la necessità di attivare flussi informativi ben più rilevanti con l'Esecutivo. Di tale esigenza si dimostrò consapevole lo stesso legislatore che, nel 1990, seppure limitatamente alle richieste di parere relative ai rinnovi di mandati

in enti pubblici esercitanti attività creditizia, dispose che il Governo avrebbe dovuto trasmettere al Parlamento anche una relazione sulla loro evoluzione tecnica nel periodo di durata del mandato scaduto ⁽¹³⁷⁾. Questa novella avrebbe potuto effettivamente consentire l'avvio di un'iniziativa da parte delle commissioni non più esclusivamente circoscritta al momento decisionale sulla nomina proposta, ma comprendente anche una valutazione della situazione più generale dell'ente pubblico, ma ciò non ha potuto avere luogo, anche perché l'Esecutivo non si è sentito obbligato ad estendere, perlomeno in via di prassi, l'ambito di applicazione di questi nuovi oneri informativi anche alle altre tipologie di enti pubblici. Ma se si può anche capire perché il Governo, non essendovi giuridicamente obbligato, non ha inteso farsi carico di tale compito supplementare, non è invece del tutto comprensibile la mancanza di iniziative assunte dalle commissioni a tale fine. Queste ultime, infatti, se da un lato non hanno potuto che prendere atto dell'interpretazione loro fornita dalla Giunta del Regolamento della Camera circa l'inidoneità dell'esame delle proposte di nomina quale occasione utile anche per vincolare il designato ad un determinato indirizzo di gestione, non hanno però, al tempo stesso, voluto o saputo operare una valutazione della professionalità dei candidati che tenesse effettivamente conto «dei fini e degli indirizzi che l'ente persegue», avallando, nei fatti, paradossalmente, un'interpretazione ancora più riduttiva dell'articolo 2, primo comma della legge n. 14 del 1978. A dire il vero, peraltro, nei limitati casi in cui le commissioni hanno formulato una specifica richiesta in tal senso, l'Esecutivo ha mostrato di comprendere l'importanza di tale interlocuzione, al punto che, in una specifica occasione, oltre a fornire elementi informativi sugli indirizzi programmatici relativi alla ristrutturazione di un ente pubblico, ha altresì riconosciuto che, solo a seguito di questo ulteriore contributo, la commissione sarebbe stata posta «nelle condizioni di valutare la coerenza tra la proposta di nomina presentata e gli obiettivi e indirizzi di gestione seguiti dal Governo» ⁽¹³⁸⁾. D'altronde, in un'altra occasione è proprio dalla documentazione integrativa trasmessa dal Governo che è emerso che, per l'esercizio delle funzioni di presidente di un determinato ente, non erano richieste capacità gestionali ⁽¹³⁹⁾. Il che, a ben vedere, non appare per nulla sorprendente, atteso che non è raro il caso in cui l'incarico di presidente di un ente, e a maggior ragione quello di vicepresidente, comporti esclusivamente il conferimento di funzioni onorifiche o di rappresentanza, essendo in realtà attribuite all'amministratore delegato o al direttore generale, ove presenti, le attribuzioni di natura più strettamente gestionale. In definitiva, la sistematica mancanza –

nei pareri espressi dalle commissioni – di qualsivoglia motivazione relativa all'idoneità dei candidati anche con riguardo agli indirizzi di gestione degli enti non può che configurarsi come un'evidente inattuazione del disposto legislativo, cui concorre anche l'Esecutivo nella misura in cui non ottempera ai richiamati obblighi informativi posti a suo carico. Tutto ciò a meno di non interpretare il mero richiamo, generalmente contenuto nella premessa dei pareri resi dalle commissioni, al contenuto della richiesta formulata dal Governo, alla stregua di una motivazione *ob relationem*. Ipotesi, quest'ultima, prefigurata, in modo lungimirante, già nel corso dei lavori preparatori della legge n. 14 del 1978 e che, tutt'al più si risolverebbe in un rispetto del dettato normativo esclusivamente sotto il profilo formale, senza alcun rilievo sul piano sostanziale ⁽¹⁴⁰⁾. Da ultimo va comunque segnalato che la capacità gestionale del soggetto preposto all'incarico potrebbe diventare un nuovo parametro ai fini della designazione da parte del Governo e, quindi, ai fini del controllo da parte delle commissioni laddove in sede applicativa, si desse effettivamente seguito a quanto disposto dall'articolo 1, comma 734, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) che ha introdotto, quale causa ostativa per la nomina di amministratori di enti, istituzioni, aziende pubbliche e società a totale o parziale capitale pubblico, l'aver ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, avendo chiuso in perdita tre esercizi consecutivi ⁽¹⁴¹⁾.

6.4 - *L'evoluzione della disciplina applicabile alla fase della votazione delle proposte di nomina*

La votazione sulle proposte di nomina ha luogo a scrutinio segreto, senza che ciò tuttavia precluda l'ammissibilità di dichiarazioni di voto. Il *quorum* per la validità della deliberazione è pari alla maggioranza assoluta, e quindi alla metà più uno, dei componenti la commissione, computando naturalmente, a tal fine, oltre ai votanti, anche gli astenuti e i parlamentari in missione ⁽¹⁴²⁾. Rispetto a questi profili, la disciplina vigente sia alla Camera che al Senato è ormai consolidata, dopo che, almeno per il decennio iniziale di applicazione della legge n. 14 del 1978 e delle connesse procedure regolamentari, le votazioni sulle proposte di nomina erano state invece diversamente regolate nei due rami del Parlamento. Il raggiungimento di una sostanziale uniformità procedurale è stato in realtà il frutto di un adeguamento delle norme applicate alla Camera alla prassi vigente sin dall'inizio

nell'altro ramo del Parlamento. Al Senato, infatti, le disposizioni in materia di modalità di votazione sulle proposte governative di nomina discendono dal combinato disposto dei punti nn. 3 e 7 delle "Istruzioni sull'applicazione dell'articolo 139-*bis*". Il punto n. 3, in particolare, rinviando espressamente all'articolo 30, comma 1, del Regolamento, prevede che anche in relazione alle commissioni riunite in sede di nomina si applica il principio generale che individua nel raggiungimento della maggioranza dei componenti il requisito per la validità delle sedute in cui le commissioni discutono e adottano deliberazioni su ogni argomento su cui le stesse non debbono riferire all'Assemblea. Quanto poi al tipo di scrutinio, è il punto n. 7 delle stesse Istruzioni che, nel precisare che le votazioni sullo schema di parere nel suo insieme e sulle parti comunque riguardanti la persona del candidato sono sempre effettuate a scrutinio segreto, si limita, anche in questo caso, a ribadire quanto già disposto, in via generale, dall'articolo 113, comma 3, del Regolamento del Senato, ai sensi del quale «sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni comunque riguardanti persone e le elezioni mediante schede». Alla Camera, invece, non fu ravvisata l'opportunità di adottare indicazioni specifiche in ordine alle modalità di voto sulle proposte di nomina da parte delle commissioni, in tal modo implicitamente confermando l'applicabilità, anche a tale fattispecie, dei principi di ordine generale relativi alla tipologia di scrutinio e al *quorum* richiesto per la validità delle deliberazioni. Quanto al primo aspetto, va ricordato che, al momento dell'entrata in vigore della legge n. 14 del 1978, l'articolo 51 del Regolamento della Camera prescriveva che «l'Assemblea e le Commissioni votano normalmente per alzata di mano, a meno che sia richiesta la votazione nominale o la votazione per scrutinio segreto» e il comma 3 dell'articolo 55 disponeva comunque che «le votazioni per scrutinio segreto sono escluse per le Commissioni in sede referente o consultiva». A fronte del combinato disposto di tali disposizioni, che consentivano la votazione a scrutinio segreto in commissione, ma la escludevano per due specifiche sedi ivi richiamate, occorre dunque valutare se le riunioni delle commissioni finalizzate all'esame delle proposte governative di nomina – certamente non rientranti nell'ambito dell'attività referente – potessero essere invece in qualche modo riconducibili alla sede consultiva. La questione fu formalmente sollevata dal presidente della VI Commissione che, nella seduta del 18 giugno 1980, di fronte alle obiezioni sollevate circa la possibilità di procedere ad una votazione segreta su alcune proposte di nomine bancarie, aveva preferito rinviare lo scrutinio e chiedere chiarimenti al Presidente della Camera. A tal fine, nella sua ricostruzione procedurale,

volta a riconoscere la possibilità di ricorrere allo scrutinio segreto anche nel caso di votazioni su proposte di nomina, il presidente della VI Commissione escluse l'assimilabilità dell'esame delle proposte governative di nomina alla sede consultiva, atteso che quest'ultima «attiene ai pareri dati da una Commissione ad un'altra commissione, competente per merito, all'interno del processo legislativo» ⁽¹⁴³⁾ e che, non a caso, la norma regolamentare di attuazione della legge n. 14 del 1978 era stata collocata all'interno dell'articolo 143, a sua volta ricompreso nell'ambito della partizione del Regolamento con la quale si era intesa disciplinare l'attività di indirizzo, informazione e controllo della Camera. Avallando pienamente tale interpretazione, il Presidente della Camera chiarì espressamente che «è perfettamente legittimo procedere a votazioni a scrutinio segreto in materia (...) [, in quanto] i precedenti sono concordi nell'ammettere tale tipo di votazione ove richiesto» ⁽¹⁴⁴⁾. Quanto, invece, al numero legale, l'articolo 46, comma 1, del Regolamento della Camera prescrive, oggi come allora, il requisito della presenza della maggioranza dei componenti delle commissioni per le sole votazioni in sede legislativa laddove, invece, per le deliberazioni adottate in altre sedi il *quorum* è pari a un quarto. Se ne poteva pacificamente dedurre, e in tal senso fu l'interpretazione che prevalse e che informò l'iniziale prassi applicativa, che anche per l'esame degli atti del Governo la validità della deliberazione sarebbe stata assicurata con la presenza di almeno un quarto dei componenti la commissione ⁽¹⁴⁵⁾. Da tale complessiva ricostruzione discende l'applicazione, almeno in una prima fase, di procedure diverse tra i due rami del Parlamento in sede di votazione di proposte di nomina, atteso che mentre al Senato erano previsti, e lo sono tuttora, lo scrutinio segreto e il *quorum* pari alla maggioranza assoluta dei componenti, che deve essere accertato d'ufficio all'inizio della seduta, pena il rinvio ad altra data della trattazione della proposta di nomina ^(145-bis), e deve permanere durante le operazioni di voto, alla Camera dei deputati si prevedeva invece, nei termini testé illustrati, la regola del voto palese e, solo in caso di richiesta "appoggiata" dal prescritto numero di deputati, il ricorso allo scrutinio segreto, unitamente ad un *quorum* meno aggravato, pari solo ad un quarto dei componenti, per la validità della deliberazione. Questa asimmetria si è protratta per circa dieci anni, con conseguente incremento delle possibilità di pronunce difformi da parte delle omologhe commissioni delle due Camere su una stessa proposta di nomina. La situazione fu poi sbloccata a seguito della modifica dell'articolo 49, comma 1 del Regolamento della Camera, che ha prescritto il ricorso al voto segreto per le votazioni riguardanti persone, e della contestuale intro-

duzione del comma 1-ter nello stesso articolo 49, che ha contestualmente circoscritto a tale unica fattispecie la possibilità di procedere a votazioni segrete nelle commissioni ⁽¹⁴⁶⁾. Da allora la prassi è stata in tal senso costante e confermata dal Presidente della Camera in occasione della riunione della Giunta del Regolamento nella seduta del 7 marzo 2002, convocata per definire criteri certi e univoci ai fini dell'interpretazione dei casi in cui l'articolo 49 del Regolamento ammette lo scrutinio segreto. Nell'occasione è stato infatti esplicitato, anche se con valore ormai meramente ricognitivo, che nell'ambito applicativo delle "votazioni concernenti persone" devono intendersi ricompresi anche «i pareri in Commissione sulle proposte di nomina del Governo ai sensi della legge n. 14 del 1978». A questo primo allineamento, da parte della Camera, al regime di scrutinio segreto seguito sin dall'inizio dal Senato, fece seguito, di lì a poco, anche l'adeguamento concernente il numero legale, atteso che, a partire dal 1990, fu stabilito in modo chiaro e inequivocabile che il *quorum* per la validità delle deliberazioni sulle proposte di nomina risulta pari alla metà più uno dei componenti, tenuto conto che «quando una Commissione è chiamata ad assumere una decisione esternamente rilevante, devono applicarsi analogicamente tutte le norme relative al procedimento in sede legislativa (...) [ivi comprese] le disposizioni sul numero legale» ⁽¹⁴⁷⁾. Principio che la Presidenza della Camera ha avuto modo di riaffermare anche successivamente e in modo ancora più esplicito, allorché ha chiarito che la disposizione di cui al comma 1 dell'articolo 46 del Regolamento «è pacificamente intesa nel senso di richiedere la maggioranza dei componenti delle Commissioni in tutte le sedi in cui vengono adottate decisioni definitive - e dunque anche (...) nell'esame di atti del Governo ai fini dell'espressione del parere parlamentare - malgrado la formalizzazione letterale della norma si riferisca esplicitamente solo alla sede legislativa» ⁽¹⁴⁸⁾. La previsione di tale *quorum aggiornato* la cui sussistenza deve risultare nel verbale della votazione, è volta a conferire maggiore rilievo ai pareri resi dalle commissioni in sede di nomina, escludendo, di per sé, che tali decisioni possano essere adottate da organi minori costituiti in seno alle commissioni stesse, ai quali, tutt'al più potrebbe essere assegnato un compito istruttorio, come del resto prefigurato dal punto n. 6 delle Istruzioni della Giunta del Regolamento del Senato. Va comunque precisato che, pur a seguito del raggiungimento di un elevato grado di armonizzazione tra le procedure vigenti alla Camera e al Senato, continua a permanere una differenziazione di ordine generale tra i due rami del Parlamento, relativa alla ben nota questione del diverso computo degli eventuali astenuti ai fini dell'esito delle

votazioni nelle omologhe commissioni di Camera e Senato ⁽¹⁴⁹⁾, mentre il problema non si pone sul piano della validità delle deliberazioni ⁽¹⁵⁰⁾. Poiché, infatti, alla Camera a norma dell'articolo 46, commi 2 e 3, del Regolamento, gli astenuti sono computati solo ai fini del numero legale, il numero dei deputati presenti ad una deliberazione, che costituisce la base di calcolo alla maggioranza semplice necessaria per l'approvazione di una proposta di parere, è pari soltanto alla somma di coloro che hanno espresso voto favorevole o contrario. Al Senato, invece, poiché chi dichiara di astenersi è comunque calcolato tra i partecipanti alla votazione, l'approvazione di una deliberazione richiede che i voti favorevoli siano comunque superiori alla somma di quelli contrari e degli astenuti, mentre alla Camera l'esito del voto è più semplicemente dato dalla differenza tra voti favorevoli e contrari ^(150-bis). Al di là del fatto che la stessa Corte costituzionale ha notoriamente sancito la legittimità costituzionale sia dell'articolo 48 del Regolamento della Camera che dell'articolo 107 del Regolamento del Senato ⁽¹⁵¹⁾, e quindi di entrambe le interpretazioni fatte proprie dai due rami del Parlamento in materia, rimane comunque la possibilità di decisioni difformi tra le omologhe commissioni di Camera e Senato su una stessa proposta di nomina, anche in presenza di una loro composizione politicamente omogenea e persino laddove si riscontrasse un'analoga ripartizione tra voti favorevoli, contrari e astensioni. Se ci si sofferma poi sulla struttura del parere, trattandosi di votazione riguardante persone nell'ambito di un procedimento di nomina, l'orientamento che le commissioni sono chiamate ad esprimere ha carattere puntuale, per cui il dispositivo da porre ai voti deve limitarsi all'indicazione "favorevole" o "contrario" e non può essere corredato da condizioni o osservazioni. Ciò potrebbe infatti contrastare con il principio, già precedentemente analizzato e che esclude che la commissione possa formulare, anche solamente in maniera indiretta ed implicita, un indirizzo di gestione che impegni direttamente il nominando, facoltà che rientra invece nella piena competenza e responsabilità politica dell'Esecutivo. A ben vedere, invece, proprio in attuazione dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 14 del 1978, il parere potrebbe essere invece corredato da premesse volte ad illustrare le motivazioni della proposta avanzata dal relatore, anche con riferimento ai fini e agli indirizzi di gestione da perseguire, ma, come si è già avuto modo di evidenziare, questa disposizione non ha ricevuto un'effettiva applicazione. Quanto poi all'esito della votazione, in caso di reiezione della proposta di parere del relatore deve intendersi espresso il parere opposto. Ciò significa che se viene respinta una proposta di parere favorevole, si intende espresso

parere contrario ⁽¹⁵²⁾, laddove invece la reiezione di una proposta di parere contrario si traduce nell'espressione di un parere favorevole da parte della commissione ⁽¹⁵³⁾. È stato giustamente notato come l'applicazione di tale principio possa dare luogo a conseguenze apparentemente paradossali nel caso in cui la reiezione della proposta di parere abbia avuto luogo a seguito di parità dei voti ⁽¹⁵⁴⁾. In questo caso, infatti, non essendovi né una maggioranza favorevole né una contraria alla proposta di nomina, potrebbe "strategicamente" risultare preferibile per il relatore, qualora risulti certo – in base al numero dei deputati presenti e alle posizioni politiche assunte dai gruppi – che l'esito della votazione condurrà a un risultato di parità, avanzare una proposta di contenuto opposto a rispetto a quella di cui auspica l'approvazione. Per evitare la necessità di dover ricorrere a tale espediente, è stata comunque prospettata la possibilità di porre direttamente in votazione la proposta di nomina formulata dal Governo, che sarebbe quindi respinta in caso di esito paritario dello scrutinio ⁽¹⁵⁵⁾. Con riguardo, infine, alla materiale espressione del voto, che ha luogo per appello nominale, al Senato si vota per schede, mentre alla Camera si prevede l'utilizzo di palline bianche e nere ^(155-bis), da inserire nelle urne contrassegnate dal rispettivo colore in caso di voto favorevole sulla proposta di parere del relatore, ovvero ciascuna nell'urna di colore diverso ove si voglia esprimere voto contrario. Qualora si riscontri uno scarto tra le palline contenute nelle due urne, nel senso che queste non contengono, alla fine, lo stesso numero di palline, ovvero si verifichi che il numero delle palline stesse non coincide con quello dei votanti, deve procedersi alla cosiddetta "prova di resistenza" ⁽¹⁵⁶⁾ sull'esito della votazione e, ove questo non risulti univocamente determinabile, il presidente della commissione è tenuto ad annullare la votazione e a disporre che sia immediatamente ripetuta, ai sensi dell'articolo 57, comma 1, del Regolamento della Camera. Nel caso di proposte di nomina di organi collegiali, la prassi da ultimo affermata si è nel senso di procedere all'assegnazione di un numero di proposte pari al numero dei soggetti designati, che vengono comunque esaminate nel contesto di sedute unitarie, sia riguardo alla fase della discussione che a quella della deliberazione, pur procedendosi poi a votazioni distinte su ciascun nominativo, a seguito della formulazione, da parte del relatore, di specifiche proposte di parere "individuali". Le votazioni distinte possono avvenire "in successione" o "contestualmente" ⁽¹⁵⁷⁾. In tale ultimo caso, devono all'uopo essere predisposte più coppie di urne. Risultano peraltro casi in cui la richiesta di parere su diversi componenti di uno stesso organo collegiale è stata assegnata alla commissione di merito

come unica proposta di nomina, contrassegnata quindi da un unico numero identificativo. Anche in questo caso, appare opportuno procedere a votazioni distinte su ciascuno dei candidati proposti ⁽¹⁵⁸⁾, al fine di garantire la possibilità di formulare orientamenti diversi su ciascuno di essi, benché ciò possa condurre all'espressione di un parere in parte favorevole e in parte contrario sui singoli nominativi contenuti nella proposta di nomina. Ciò non esclude, tuttavia, che la commissione, anche in questo caso proceda ad un'unica votazione, soprattutto quando dalla discussione non emerga alcun distinguo in ordine all'orientamento che i gruppi intendono esprimere rispetto a tutti i designati ⁽¹⁵⁹⁾. Appare peraltro necessario che sulla proposta di procedere in tal senso, venga previamente riscontrato il consenso unanime dei gruppi stessi ⁽¹⁶⁰⁾, essendo comunque ammissibile, in tale caso la richiesta di procedere a votazioni per parti separate ⁽¹⁶¹⁾.

6.5 - La proroga del termine e i limiti entro cui è consentita alle commissioni l'espressione di un parere tardivo

La deliberazione del parere da parte della commissione competente deve comunque avere luogo entro il termine stabilito dai regolamenti parlamentari, pari a venti giorni, a far data dall'assegnazione. La scelta di tale *dies a quo* è informata ad un principio generale di salvaguardia delle prerogative delle commissioni parlamentari, in forza del quale il termine per l'espressione del parere su un atto deve decorrere dal momento in cui le stesse si trovano nell'effettiva possibilità di avviarne l'esame, soprattutto nei casi in cui le proposte di nomina stesse siano presentate in periodi di aggiornamento dei lavori parlamentari. Ancora più giustificata, e peraltro accettata dal Governo ⁽¹⁶²⁾, è l'applicazione di tale regola anche nell'ambito del periodo intercorrente tra la prima seduta della Camera dei deputati e la costituzione delle commissioni permanenti, nel corso del quale, a fronte di un Esecutivo che, ove avesse già ottenuto la fiducia, si troverebbero nella pienezza dei suoi poteri e potrebbe pertanto già trasmettere, in ottemperanza a precise disposizioni di legge, le sue prime richieste di parere, le commissioni non sarebbero invece ancora in grado di riunirsi e, quindi, di esercitare le proprie funzioni. Comunque, al di là di tali ipotesi, qualora sia spirato infruttuosamente il termine per l'espressione del parere, si prevede la possibilità che il Presidente dell'Assemblea, su apposita richiesta della commissione, conceda, per una sola volta, una proroga, pari ad un massimo di dieci giorni. A rigore,

peraltro, il Regolamento della Camera, a differenza di quello del Senato, disciplina espressamente tale ipotesi con riferimento ai soli atti governativi di nomina, mentre per gli altri atti presentati dal Governo prevede la facoltà, per i Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, di fissare sin dal momento dell'assegnazione un termine più ampio, senza quindi fare riferimento ad una possibilità di proroga. A dispetto del dettato regolamentare, tuttavia, non senza qualche decisione difforme, anche alla Camera la prassi applicativa si è uniformata a quanto già previsto dal Regolamento del Senato, nel senso di riconoscere la possibilità di una proroga del termine per tutte le tipologie di atti governativi il cui termine di esame non sia stabilito per legge. D'Altronde, anche una volta decorso il termine ordinario di venti giorni, la richiesta di proroga non costituisce un atto dovuto, ma rimane assolutamente discrezionale, in quanto non è escluso che la commissione possa anche prendere atto dell'impossibilità di esprimersi, lasciando quindi l'Esecutivo libero di adottare definitivamente il provvedimento di nomina proposto, senza quindi chiedere di usufruire della proroga. Ciò accade, generalmente, quando nel corso dell'esame è già emersa la difficoltà di coagulare sulla proposta di nomina la necessaria maggioranza ⁽¹⁶³⁾. Ove invece la proroga sia ritenuta comunque opportuna, non disponendo il regolamento della Camera che la relativa richiesta sia formalmente deliberata dalla Commissione, la prassi è nel senso che l'iniziativa è solitamente promossa dal suo presidente, sentito l'ufficio di presidenza o altrimenti acquisito l'orientamento dei gruppi. Al Senato, la Giunta del Regolamento, nell'ambito delle Istruzioni sull'applicazione dell'articolo 139-bis, ha invece previsto espressamente che la proroga debba essere richiesta almeno tre giorni prima della scadenza del termine, a mezzo di lettera inviata dal presidente della commissione al Presidente dell'Assemblea (punto n. 9), anche se la prassi conosce in realtà una maggiore flessibilità, soprattutto con riferimento alla tempistica della richiesta. In linea generale, si può dire che la proroga può essere richiesta in qualsiasi fase dell'esame, benché entro la data di scadenza del termine inizialmente fissato, ma senza necessariamente attendere l'approssimarsi di quest'ultima. Peraltro ai fini della decisione della commissione di richiedere la proroga, non è neppure necessario, a rigore, acquisire la previa disponibilità del Governo ad attendere oltre il termine inizialmente fissato prima di procedere all'emanazione del provvedimento di nomina. Sul piano formale, infatti, la richiesta e la concessione della proroga costituiscono *interna corporis* delle Camere, che si esauriscono in uno scambio di lettere tra il Presidente della commissione interessata e il Presidente dell'Assemblea. Tuttavia, per ragioni di opportu-

nità, prima di presentare l'istanza di proroga, potrebbe risultare comunque utile conoscere le valutazioni dell'Esecutivo in proposito. L'annuncio dell'avvenuta concessione della proroga, o quanto meno la sua comunicazione al Governo, pur costituendo adempimenti non dovuti, potrebbero infatti contribuire a scongiurare il verificarsi di fraintendimenti che inducano il Governo, nella convinzione dell'ormai infruttuoso decorso del termine ordinario, a procedere senza indugio alla nomina definitiva in mancanza del parere parlamentare. È del resto accaduto che il diniego del Presidente della Camera rispetto ad una richiesta di proroga del termine per l'espressione del parere sia stato motivato proprio dall'orientamento negativo manifestato in tal senso dal Governo, che aveva rappresentato per quali ragioni, attinenti alla funzionalità dell'ente, si rendeva senz'altro necessario procedere in tempi brevi alla nomina del suo presidente ⁽¹⁶⁴⁾. In alcune occasioni, peraltro, l'esigenza di bilanciare l'interesse della commissione ad avere a disposizione un maggiore margine temporale per l'espressione del parere con la necessità di segno opposto del Governo affinché, in taluni casi urgenti, alla decisione della commissione si giungesse in tempi il più possibile ravvicinati, ha fatto sì che venisse avanzata, e conseguentemente, accordata, una richiesta di proroga per una durata inferiore ai dieci giorni. Al limite, è possibile chiedere di differire il termine per l'espressione del parere anche di un solo giorno ⁽¹⁶⁵⁾, benché sia evidente che, non potendosi mai escludere il sopravvenire di situazioni impreviste, soluzioni restrittive di questo tipo rischiano di comprimere eccessivamente la possibilità di riuscire a esprimere il parere in tempo utile. Comunque, ordinariamente, la proroga viene richiesta e concessa per l'intero periodo previsto dai regolamenti parlamentari, anche se risultano casi in cui la Presidenza – sia pure in via eccezionale – ha ritenuto ammissibili anche proroghe di durata superiore ai dieci giorni ⁽¹⁶⁶⁾. Va da sé, comunque, che l'eventuale concessione di una proroga più ampia rispetto agli ordinari dieci giorni, rende naturalmente non più solo opportuna, ma sicuramente dovuta, la previa consultazione informale del Governo, al fine di accertarne la disponibilità a non procedere all'adozione definitiva dell'atto sottoposto al parere prima della conclusione del suo esame da parte della commissione competente. Altra è poi la questione della possibilità, per le commissioni, di esprimere il parere di loro competenza anche una volta decorso infruttuosamente il termine complessivamente loro concesso. In proposito, la prassi inizialmente stabilita dal Presidente del Senato e proseguita per diverso tempo, è stata nel senso di escludere decisamente l'espressione dei cosiddetti "pareri tardivi", nel presupposto che il termine stabilito

all'atto dell'assegnazione fosse da intendersi come tassativo e che l'espressione del parere da parte del Parlamento, in quanto "atto doveroso", non potesse avere luogo oltre i termini regolamentari, atteso che «la scadenza del termine avrebbe determinato la sottrazione della competenza propria della Commissione sull'atto assegnatole, per cui la richiesta di parere non sarebbe potuta più figurare all'ordine del giorno dell'organo parlamentare»⁽¹⁶⁷⁾. Tale interpretazione restrittiva si fondava sul principio che in caso di infruttuosa scadenza dei termini, il parere si sarebbe potuto esprimere solo ove il Governo avesse deciso di richiederlo *ex novo*⁽¹⁶⁸⁾. A tale fine, l'Esecutivo avrebbe dovuto procedere al ritiro della proposta di nomina sulla quale non era intervenuto il parere, conservando comunque la facoltà di ripresentarla, eguale o diversa, e determinando, in tal caso, la decorrenza di un nuovo termine⁽¹⁶⁹⁾. A favore dell'ammissibilità di un parere tardivo potrebbe essere invece richiamata la considerazione che il compimento del termine, pur eliminando un ostacolo all'esercizio della potestà di nomina da parte del Governo, non determina, tuttavia, alcun obbligo a provvedere per il Governo stesso, nei confronti del quale opera unicamente il vincolo di non procedere in senso difforme rispetto all'atto di intenzione presentato al Parlamento. Portando poi alle estreme conseguenze tale ragionamento, si potrebbe anche evincere che, in mancanza dell'adozione del provvedimento definitivo di nomina, l'avvenuta decorrenza del termine non limita la facoltà della commissione di disporre pienamente del proprio atto, almeno fino al compimento di tale adempimento da parte dell'Esecutivo. Più semplicemente, peraltro la possibilità, per le commissioni, di esprimere un parere tardivo potrebbe comunque discendere dalla considerazione che, nel diritto parlamentare, i termini sono generalmente ordinatori, nonché dalla circostanza che all'esecutivo è riconosciuta comunque la potestà di portare a conclusione il procedimento di nomina anche senza tenere conto di un parere deliberato fuori termine. Comunque, al di là dei diversi orientamenti "teorici", la prassi che si è da ultimo consolidata è senza dubbio meno restrittiva della consuetudine inizialmente avviata dal Presidente del Senato, prevedendosi la possibilità di rendere il parere anche una volta scaduti i relativi termini, a patto, tuttavia, che sia stata previamente acquisita la disponibilità del Governo a non procedere all'adozione definitiva dell'atto fino a quando la commissione non si sia espressa. In tale eventualità, al Governo è peraltro riconosciuta la facoltà, e ciò appare assolutamente ragionevole, di indicare un termine ultimo oltre il quale si riserva di concludere comunque la procedura di nomina, anche qualora la commissione non si sia ancora espressa. L'impegno

dell'esecutivo ad attendere l'espressione del parere parlamentare è acquisito preferibilmente in modo formale, ad esempio mediante dichiarazione del rappresentante del Governo davanti alla commissione, anche se sono documentati casi in cui il presidente della stessa ha dato comunicazione di avere ottenuto l'assenso governativo in via informale. In questo caso, non appare peraltro necessario chiedere alcuna autorizzazione al Presidente della Camera, ma è senz'altro opportuno che il presidente della commissione gli comunichi comunque i termini dell'accordo in tal senso raggiunto con il Governo, in modo da far constare, anche all'organo che, formalmente, sarà successivamente chiamato a trasmettere il parere all'Esecutivo, che il parere stesso non sarà *inutiliter datum* ⁽¹⁷⁰⁾.

6.6 - Le scelte del Governo in caso di inerzia o contrarietà del Parlamento sulle proposte di nomina

La principale peculiarità del parere parlamentare previsto dalla legge n. 14 del 1978 risiede nel suo carattere non vincolante, che assicura il mantenimento in capo all'Esecutivo della piena responsabilità in sede di adozione definitiva dell'atto di investitura. Tuttavia, benché giuridicamente non vincolato all'esito del controllo parlamentare, il Governo non può certo rimanere indifferente in quei casi – apparentemente molto limitati – in cui una o entrambe le commissioni esprimono parere contrario rispetto alla nomina proposta, ovvero in quelle occasioni, anch'esse non molto frequenti, in cui gli organi parlamentari si astengono dal procedere a tale adempimento. Non si pone invece alcuna questione nei casi in cui viene espresso, nei termini previsti, un parere favorevole da parte di entrambe le commissioni sulla designazione governativa, anche se di per sé, sul piano strettamente giuridico, il parere positivo non obbliga, in alcun modo, l'autorità governativa a dare comunque corso alla nomina proposta, ma funge esclusivamente da vincolo in ordine al contenuto del provvedimento definitivo di investitura, che non potrà evidentemente riferirsi a persona diversa da quella sottoposta dall'Esecutivo al Parlamento ⁽¹⁷¹⁾. Laddove, invece, soltanto una Camera si sia espressa favorevolmente e l'altra non abbia reso il parere nei termini previsti, il Governo potrebbe anche ritenere sufficiente l'unico avviso positivo espresso e non assegnare alcun significato politico alla mancata valutazione dell'altro ramo del Parlamento, soprattutto allorché tale inerzia possa essere ragionevolmente riconducibile a situazioni contingenti (assenza di deputati della

maggioranza e mancato raggiungimento, solo per questo motivo, del prescritto numero legale, in una situazione comunque caratterizzata da una proposta di parere favorevole da parte del relatore) o a questioni di natura organizzativa (eccessiva saturazione dei lavori della commissione e impossibilità di arrivare a concludere l'esame della proposta di nomina in tempo utile). Del resto, la mancanza di una pronuncia sullo stesso oggetto da parte di entrambe le Camere non lede affatto il rapporto tra l'Esecutivo e il legislativo: l'inerzia dell'organo parlamentare costituisce infatti un'ipotesi espressamente disciplinata dall'articolo 3 della legge n. 14 del 1978, che dal suo verificarsi fa discendere il venire meno della condizione sospensiva all'adozione definitiva dell'atto di nomina da parte del Governo. Del resto, la duplicazione dei procedimenti parlamentari viene esplicitamente richiesta dall'articolo 70 della Costituzione solo per l'esercizio della funzione legislativa⁽¹⁷²⁾. Di più complessa lettura appare invece l'ipotesi in cui nessuna delle commissioni competenti si sia espressa sulla proposta governativa. Si configurerebbe in tale situazione una sorta di "silenzio-inerzia", caratterizzato dal "mero disinteresse" delle Camere nei confronti della richiesta di parere al quale, in linea di massima, non sarebbe a priori possibile attribuire un significato positivo (assenso) o negativo (dissenso) rispetto alla nomina proposta⁽¹⁷³⁾. Non può peraltro escludersi che, almeno in alcuni casi, tale scelta "ommissiva" possa rappresentare un vero e proprio espediente, cui potrebbe far ricorso una maggioranza non pienamente convinta del nominativo designato, ma che, nello stesso tempo, non intenda sanzionare negativamente questa proposta dell'Esecutivo esprimendo un parere contrario. È evidente che, in casi del genere, spetta al Governo interpretare il silenzio delle commissioni e, nel caso vi ravvisi elementi di opposizione "implicita" rispetto al soggetto proposto, valutare se risulti più opportuno approfittare di questa sorta di "apertura di credito" concessa comunque dal Parlamento, procedendo quindi alla nomina definitiva, anche in assenza di un riscontro da parte delle Camere, ovvero approfondire le ragioni delle difficoltà eventualmente emerse nell'ambito della maggioranza evitando quindi di insistere su una nomina che non ha raccolto il necessario consenso politico. Qualora invece entrambe le commissioni competenti dei due rami del Parlamento si siano espresse sulla richiesta di parere, ma in modo tra loro difforme, la questione si pone in modo davvero problematico, in quanto né la legge né i regolamenti delle Camere hanno previsto la possibilità di attivare meccanismi volti ad assicurare la prevalenza di un orientamento piuttosto che un altro, o comunque a comporre tale diversità di vedute. Pertanto il Governo, pur rimanendo, anche in tale eventualità,

assolutamente libero, sul piano giuridico-formale, di procedere nel senso anticipato nella proposta di nomina, adeguandosi quindi, com'è presumibile, al parere favorevole espresso da una delle due Commissioni, troverà comunque difficoltà, in concreto, a non tenere conto della pronuncia negativa dell'altra ⁽¹⁷⁴⁾. In proposito vi è stato chi ha addirittura ipotizzato che il persistere da parte dell'Esecutivo nella nomina di un candidato sul quale le due Camere si siano espresse in maniera difforme, realizzerebbe una frattura del rapporto fiduciario che viene instaurato con entrambi i rami del Parlamento ai sensi dell'articolo 94 della Costituzione ⁽¹⁷⁵⁾. Tale conclusione non appare affatto condivisibile, sia perché la prassi conosce diversi casi in cui il Governo ha effettivamente proceduto a nomine definitive anche in presenza di pareri discordi, senza che ciò si sia mai tradotto, com'è evidente, nel venir meno della fiducia tra Governo e Parlamento, e sia perché la Costituzione stessa collega la risoluzione di tale rapporto all'approvazione di un'apposita mozione motivata, prevedendo peraltro espressamente, all'articolo 94, quarto comma, che «il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni». Nei fatti, l'Esecutivo, a seguito di pareri difformi su una stessa proposta di nomina, ha più volte scelto di ripresentare nuovamente, di fronte al ramo del Parlamento espressosi in senso contrario, il medesimo nominativo che aveva già superato il vaglio dell'omologa commissione dell'altra Camera, al fine di ottenere anche un secondo parere favorevole. Ciò si è verificato ad esempio ai fini della nomina del presidente dell'ENAC nel 1998 e il Governo ha giustificato la ritrasmissione della richiesta di parere con l'esigenza di «poter fornire ulteriori e nuovi elementi, anche di fatto, che potrebbero essere idonei a fugare i dubbi emersi nel dibattito ed a sanare alcune iniziali lacune informative» e precisando che la nuova pronuncia della IX Commissione avrebbe costituito «un elemento di certezza ai fini della determinazione conclusiva» ⁽¹⁷⁶⁾. La Presidenza della Camera, tuttavia, non si è limitata ad accettare acriticamente quest'innovazione della prassi, consistente nella riproposizione al vaglio parlamentare di una proposta di nomina precedentemente respinta, precisando che sarebbe comunque spettato alla commissione competente decidere se esprimere o meno il parere di competenza «ove ritenga sussistenti le condizioni per una nuova valutazione della questione» ⁽¹⁷⁷⁾. Nel caso di specie, la IX Commissione decise di esaminare nuovamente la proposta di nomina, esprimendo in questa seconda occasione un parere favorevole, anche se non mancarono talune perplessità circa «la ritualità di una nuova richiesta di esame e la necessità di una valutazione positiva del Parlamento, in presenza di una precedente espressione

negativa», in parte bilanciate dalle valutazioni positive di chi invece riconosceva al Governo di avere tenuto un atteggiamento «corretto e rispettoso del Parlamento», spingendosi addirittura a considerarlo quale punto di partenza per l'instaurarsi di una diversa procedura «che attribuisce al parere della Commissione un ruolo nuovo, non più solo consultivo, ma anche determinante». Tale ultimo auspicio, com'è ovvio, non fu condiviso dal rappresentante del Governo che, anzi, tenne a precisare di non ritenere tale precedente «in grado di modificare la natura del parere parlamentare»⁽¹⁷⁸⁾. La situazione ebbe a ripetersi allorché al voto contrario della X Commissione della Camera su una proposta di nomina, la richiesta di parere fu rinnovata, a seguito di un'apposita deliberazione adottata dal Consiglio dei ministri. In questo caso il Governo qualificò la richiesta di riesame come «atto di ossequio nei confronti della Commissione», facendo peraltro presente che, avendone avuto l'intenzione, avrebbe potuto senz'altro procedere ugualmente alla nomina definitiva del candidato in forza del solo parere favorevole espresso dalla commissione del Senato. Anche in questo caso l'iniziativa dell'Esecutivo non mancò di provocare forti perplessità da parte di alcuni deputati, che la definirono «inusuale e scarsamente rispettosa delle prerogative della Commissione» e, comunque, non tale da consentire al Parlamento «di vedere salvaguardato il suo ruolo di controllo»⁽¹⁷⁹⁾, in quanto il Governo, invece di modificare la designazione – come avrebbe dovuto – si era limitato a modificare il *curriculum* del candidato precedentemente respinto. A ben vedere, del resto, il riesame di una proposta di nomina avente ad oggetto lo stesso nominativo già valutato negativamente dalla medesima Commissione avrebbe potuto configurare un possibile “*bis in idem*”, consistente nell'impropria ripetizione di una votazione su un argomento su cui uno stesso organo parlamentare si è già espresso. E di fatti, proprio al fine di scongiurare tale ipotesi, la Presidenza della Camera, in un caso più risalente, si era invece orientata nel senso di non procedere alla riassegnazione di una proposta di nomina che il Governo aveva chiesto di sottoporre nuovamente alla VIII Commissione, avendo verificato che la richiesta di riesame non recava «elementi di sostanziale novità tali da consentire una deroga al principio d'ordine generale che impedisce una doppia pronuncia sul medesimo argomento da parte di un organo parlamentare la cui volontà ha già avuto modo di esprimersi compiutamente»⁽¹⁸⁰⁾. In altre circostanze, comunque, il Governo, posto di fronte a pareri divergenti espressi dalle commissioni di Camera e Senato, non ha insistito sui nominativi inizialmente proposti e ha proceduto alla designazione di nuovi candidati⁽¹⁸¹⁾, adottando in tal modo un atteggiamento più aderente alla *ratio* della legge n.

14 del 1978. Non è da escludere, peraltro, che la maggiore cautela mostrata dall'Esecutivo in tali ultime occasioni possa essere dipesa esclusivamente dalla consapevolezza che l'orientamento contrario espresso da un ramo del Parlamento recasse in sé motivazioni tali da non risultare facilmente rimuovibili attraverso il mero rinnovo della richiesta di parere sul medesimo nominativo. Laddove, invece, si è in presenza di un orientamento contrario espresso da entrambi i rami del Parlamento, è evidentemente ancora più difficile, se non impossibile sul piano politico, per il Governo, riproporre nuovamente al vaglio delle commissioni lo stesso candidato già precedentemente ritenuto inidoneo. È pertanto probabile che in tali eventualità, comunque estremamente rare, l'Esecutivo, salvo casi molto particolari, si astenga dal procedere in via definitiva all'adozione di atti così complessivamente osteggiati. Dalla rapida rassegna di casi testé illustrata si può evincere con evidenza un dato interessante: in presenza di una forte contrarietà rispetto alle proposte di nomina, manifestatasi con l'espressione di un parere contrario, da parte di una sola o, nella peggiore delle ipotesi, di entrambe le Camere, il Governo, coerentemente con i principi su cui poggia il sistema parlamentare, tende a non sfruttare a proprio favore la possibilità di portare comunque a conclusione il procedimento di nomina del designato benché, anche in tali occasioni, ciò gli sarebbe comunque consentito dalla legge n. 14 del 1978. E questo anche a vantaggio del nominando, per il quale non sarebbe certo un buon viatico iniziare la sua esperienza direttiva dell'ente con la disapprovazione parlamentare circa la sua idoneità a ricoprire l'incarico. A prescindere, infatti, dai casi in cui è accertata la presenza di circostanze straordinarie, quali ad esempio, l'occasionale assenza di deputati o senatori della maggioranza al momento della votazione ovvero l'urgenza inderogabile di provvedere per gravi e comprovati motivi di interesse generale, che possono sicuramente indurre l'Esecutivo a procedere comunque alla nomina, anche indipendentemente da posizioni contrarie emerse in sede parlamentare, anche tra le fila della maggioranza, la strategia in tali occasioni adottata è stata invece tendenzialmente tesa, soprattutto nel più recente periodo, a privilegiare un approfondimento delle ragioni alla base degli eventuali orientamenti avversi delle commissioni, invece di procedere a forzature ritenute evidentemente controproducenti sotto il profilo politico. Questo orientamento si è manifestato sia attraverso la rinuncia al nominativo che non aveva riscosso il consenso delle Camere, ma più frequentemente mediante l'avvio di una nuova negoziazione con il Parlamento, magari a distanza di alcuni mesi, sullo stesso candidato, eventualmente fornendo più specifiche informazioni e garanzie sulla sua

professionalità e idoneità a ricoprire l'incarico. E in diversi casi tale atteggiamento "conciliante" ha dato i suoi frutti, determinando il mutamento di orientamento da parte delle commissioni inizialmente avverse alla scelta dell'Esecutivo. Si potrebbe pertanto sostenere che, nei trenta anni di attuazione della legge n. 14 del 1978, al di là delle forzature comunque verificatesi, si sia venuta consolidando, come peraltro era stato preconizzato anche in dottrina⁽¹⁸²⁾, una consuetudine per cui il Governo, in linea di massima, tende a non assumere decisioni definitive in materia di nomine che si pongano in contrasto con i pareri espressi in sede parlamentare e questo anche se la prescrizione legislativa non ne configura la vincolatività. Sotto questo profilo, quindi, soprattutto nei casi, invero non molto frequenti, di sostituzione del candidato "bocciato" in prima battuta dalle commissioni, potrebbe allora parlarsi di una sorta di "co-direzione" del Parlamento e del Governo in materia di nomine, operante non tanto sul piano giuridico, quanto su quello dei rapporti di leale collaborazione interistituzionale, come peraltro esplicitato da un autorevole rappresentante del Governo che, in occasione dell'esame della proposta di nomina del presidente di un ente parco, manifestò la «disponibilità a ritirare la candidatura in caso di parere contrario della Commissione, pur se questo non ha natura vincolante»⁽¹⁸³⁾. La fondatezza di tale interpretazione esce rafforzata dalla considerazione che la funzione che la consulenza parlamentare è chiamata a svolgere si differenzia in modo sostanziale dalle forme di intervento che altri soggetti – siano essi organi tecnici o enti titolari di autonomia – esplicano in ordine alla formazione di atti governativi. Nel caso del Parlamento, infatti, il parere proviene da un soggetto investito della tutela di interessi generali al pari del Governo, oltre che collocato in posizione allo stesso giuridicamente equiordinata. È alla luce di tali considerazioni, quindi, che non appare pienamente convincente la tesi che riconosce al parere parlamentare sulle nomine proposte dall'Esecutivo una funzione meramente conoscitiva o di garanzia, trascurando l'efficacia di coordinamento o di codecisione che la consulenza delle Camere può invece esplicare in tale ambito.

7 - La legge n. 14 del 1978 e il progressivo mutamento dello scenario di riferimento

Nell'ultimo decennio dello scorso secolo l'ambito di applicazione della legge n. 14 del 1978 ha subito una drastica ridefinizione, e non solo per

iniziativa del legislatore, ma soprattutto a seguito dei referendum del 18 e 19 aprile 1993 che, anche attraverso l'abrogazione della disposizione istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali, hanno dato avvio al processo di trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni. Quest'evoluzione, che non in tutti i casi è stata accompagnata da un corrispondente processo di "privatizzazione", inteso nel senso della cessione a privati del pacchetto azionario di controllo da parte dello Stato, oltre a comportare l'assoggettamento dei nuovi organismi alla disciplina del codice civile, ha altresì determinato la loro fuoriuscita dall'ambito di applicazione del controllo parlamentare sulle nomine pubbliche. Tale perdita è stata senz'altro bilanciata, ma non certo dal punto di vista qualitativo, dal pressoché contestuale venir meno della possibilità per il Governo di "eludere" la disciplina dettata dalla legge n. 14 del 1978 mediante il ricorso, poi dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale nel 1992, alla cosiddetta *prorogatio sine die* degli organi amministrativi, espediente che si era fino a quel momento tradotto nel mancato avvio delle procedure di sostituzione dei vertici degli enti il cui mandato era giunto a scadenza. Inoltre, già qualche anno prima, con la sentenza n. 396 del 1988, la stessa Corte aveva peraltro dato avvio ad un processo di trasformazione di taluni enti pubblici in soggetti privati, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'articolo 1 della legge n. 6972 del 1890, la cosiddetta legge Crispi che, nella parte in cui qualificava come istituzioni necessariamente pubbliche di assistenza e beneficenza le opere pie, si poneva in contrasto con l'articolo 38, quinto comma, della Costituzione, ai sensi del quale «l'assistenza privata è libera»⁽¹⁸⁴⁾. Si trattò di un passaggio importante, in quanto venne per la prima volta presa in considerazione l'esistenza di limiti costituzionali all'istituzione di enti pubblici. Nel corso degli anni '90, infine, l'ambito di applicazione della legge n. 14 del 1978 ha subito ulteriori modifiche, atteso che se da un lato il legislatore ha disposto la trasformazione in persone giuridiche di diritto privato di talune tipologie di enti pubblici⁽¹⁸⁵⁾, nello stesso tempo sono entrate in vigore due importanti leggi di settore – la n. 394 del 1991 e la n. 84 del 1994 – volte ad istituire, rispettivamente, gli enti parco nazionali e le autorità portuali e recanti, ai fini della nomina governativa dei relativi presidenti, non soltanto il rinvio alla legge n. 14 del 1978, ma anche la previsione di forti garanzie co-decisionali a favore delle regioni di volta in volta interessate.

7.1 - La nuova disciplina legislativa in materia di proroga degli organi amministrativi

Al di là dei rarissimi casi in cui l'Esecutivo, non conformandosi alle prescrizioni della legge n. 14 del 1978, ha proceduto alla nomina di presidenti di enti pubblici senza previamente richiedere il prescritto parere parlamentare, la più diffusa modalità di disapplicazione *de facto* del controllo delle Camere in materia ha preso in realtà la forma del mancato adempimento, da parte governativa, della procedura di sostituzione degli organi scaduti al termine del loro mandato. La questione aveva dato vita a situazioni paradossali, con presidenti di enti rimasti di fatto in carica per periodi molto lunghi, addirittura di durata superiore al limite massimo previsto dalla stessa legge n. 14 del 1978, che consente la conferma alla guida di tali organismi per non più di due volte. Il verificarsi di tali situazioni era riconducibile a motivazioni di natura esclusivamente politica e quindi frutto, il più delle volte, del mancato raggiungimento di accordi tra correnti di uno stesso partito o tra diversi partiti, in ordine alla conferma o alla sostituzione dell'amministratore scaduto, spesso alla guida di enti pubblici economici di grandissimo rilievo. Sul piano giuridico, l'artificio utilizzato dal Governo per giustificare la permanenza di fatto di tali soggetti nell'incarico ricoperto, senza l'avvio di una formale procedura di sostituzione, consisteva nel considerare applicabile ad ogni tipo di organo amministrativo, e soprattutto alla presidenza di istituti e enti anche economici, il principio della *prorogatio*. In forza di tale "regola", un organo, ancorché scaduto, avrebbe potuto conservare i poteri inerenti la carica rivestita fino alla nomina del successore, con il risultato perverso di rendere praticamente indeterminata la durata degli incarichi pubblici ⁽¹⁸⁶⁾. Questo modo di procedere era stato peraltro favorito dalla giurisprudenza amministrativa, che aveva riconosciuto operante per tutti gli enti pubblici un principio generale di *prorogatio*, in analogia con quanto stabilito per gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale. A tale consuetudine pose fine la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 208 del 1992, fornì una ricostruzione dei principi vigenti in materia di durata delle nomine degli organi amministrativi, smentendo anche l'indirizzo giurisprudenziale fino a quel momento affermatosi. La Corte evidenziò anzitutto che le disposizioni che prevedono la *prorogatio* degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, che peraltro in nessun modo implicano una proroga a tempo indefinito ⁽¹⁸⁷⁾, sono contenute in norme tassative e diversificate e non sono affatto riconducibili ad una regola uniforme. Il che portava la stessa

Corte a concludere che «dalla legislazione vigente non risulta possibile desumere che la prorogatio di fatto, incerta nella sua durata, possa costituire un principio generale valevole per gli organi amministrativi». Veniva ricordato, a tale proposito, che l'organizzazione amministrativa non è regolata avendo a riferimento la disciplina degli organi costituzionali, bensì sulla base dei principi dettati dall'articolo 97 della Costituzione, con i quali la regola della *prorogatio* a tempo indefinito appare contrastare. Il primo comma di tale articolo dispone, infatti, che «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge» e da questo richiamo espresso al principio di legalità non può non discendere che una proroga può aversi solo in quanto prevista da una legge che ne stabilisca i relativi limiti. In caso contrario, «ove quindi la proroga degli organi amministrativi fosse risultata di generale applicazione, senza le cautele idonee ad impedirne l'abuso, si sarebbe delineata un'organizzazione ben lontana dal modello costituzionale che prevede che, per legge, gli organi amministrativi abbiano una certa durata e che quindi la loro competenza sia temporalmente circoscritta». Non vi è dubbio, allora, che il principio di riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa, unitamente a quelli dell'imparzialità e del buon andamento, dettati anch'essi dall'articolo 97 della Costituzione, risulterebbero vulnerati da una *prorogatio* di fatto e *sine die*, la determinazione della cui durata verrebbe sostanzialmente demandata all'arbitrio di chi deve provvedere alla sostituzione dell'organo scaduto. Ed era proprio questo l'effetto che, fino a quel momento, si era venuto a determinare nel caso di numerosi organi di vertice di enti pubblici. In attuazione della sentenza della Corte, fu allora emanato un primo provvedimento di urgenza, il decreto-legge 18 settembre 1992, n. 381, non convertito in legge e successivamente reiterato undici volte, fino all'emanazione del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293 ⁽¹⁸⁸⁾, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 1994, n. 444. La nuova disciplina così introdotta, ancora oggi in vigore, ha previsto, quale regola generale, che gli organi amministrativi svolgono le funzioni loro attribuite fino alla scadenza del loro termine di durata, ed entro questo termine devono essere ricostituiti. Ove ciò non avvenga, gli organi scaduti sono prorogati per non più di quarantacinque giorni, durante i quali possono adottare esclusivamente gli atti di ordinaria amministrazione, urgenti e indifferibili, con indicazione degli specifici motivi di urgenza e indifferibilità. Entro tale limitato periodo di proroga, gli organi amministrativi scaduti debbono comunque essere ricostituiti, fermo restando che dall'infruttuoso decorso anche di tale termine consegue comunque la decadenza degli organi prorogati, unitamente alla

nullità degli atti dagli stessi eventualmente adottati. Quanto specificamente agli organi amministrativi già scaduti alla data di entrata in vigore della nuova normativa e operanti, pertanto, in regime di proroga di fatto, l'articolo 8 della legge n. 444 del 1994 ne disponeva la ricostituzione entro dieci giorni, richiamando all'uopo proprio le procedure della legge n. 14 del 1978. Tuttavia, la nuova disciplina dispone che, ove decorra il periodo di proroga di quarantacinque giorni dell'organo scaduto, senza che la procedura per la sua sostituzione sia stata portata a compimento, l'autorità competente deve comunque porsi il problema di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di continuità dell'azione amministrativa, impedendo stasi connesse alla decadenza degli organi ordinari. A tale fine, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 27 del 2004 ⁽¹⁸⁹⁾, può essere all'uopo nominato un commissario straordinario ⁽¹⁹⁰⁾, in attuazione del principio generale, applicabile a tutti gli enti pubblici, del superiore interesse pubblico al sopperimento, con tale rimedio, degli organi di ordinaria amministrazione, i cui titolari siano scaduti o mancanti. Nello stesso tempo, la Corte ha avuto modo di precisare «la natura necessariamente transitoria della gestione commissariale» ⁽¹⁹¹⁾, unitamente alla «esigenza di non frustrare il pronto ripristino della autorità ordinaria», da cui consegue che tale gestione «abbia una durata ragionevole», anche per impedire che si realizzino le premesse «per una designazione *sine die* di un organo “sostitutivo” di quello designando *ex lege*». Ciononostante, la prassi del ricorso alla nomina commissariale ha da allora attecchito fortemente, con il risultato che la disapplicazione della legge n. 14 del 1978, precedentemente dovuta ad un'interpretazione estensiva dell'istituto della *prorogatio* degli organi amministrativi, una volta venuto meno tale presupposto, potrebbe ora proseguire in quest'altra forma; il che è paradossale, laddove si pensi che l'ipotesi di nomina del commissario straordinario era stata individuata dal legislatore proprio nell'ambito della soluzione fornita alla questione della *prorogatio* di fatto. Anzi, a ben vedere, in questo modo potrebbe determinarsi un *vulnus* ancora più raffinato ai danni delle procedure di controllo parlamentare sulle nomine, in quanto se prima dell'entrata in vigore della legge n. 444 del 1994 ci si limitava a mantenere nell'incarico il titolare scaduto, sulla cui nomina iniziale le Camere erano state quantomeno consultate, potrebbe risultare ora possibile proporre un nuovo soggetto all'incarico stesso, ma attraverso un atto di natura straordinaria che, pur dovendo essere trasmesso al Parlamento ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 14 del 1978, sfugge completamente al vaglio delle commissioni permanenti ⁽¹⁹²⁾. È pur vero che recenti disposizioni legislative hanno

teso a prefigurare una forma di controllo parlamentare preventivo anche in ordine all'adozione di atti di tale natura, ma si tratta comunque di norme valide esclusivamente nell'ambito di uno specifico ambito competenziale⁽¹⁹³⁾, che non paiono suscettibili di essere richiamate per analogia in tutti gli altri casi di commissariamento di enti pubblici. In termini concreti, la questione assume contorni ancora più complessi in quei casi in cui il ministro competente, prima di procedere alla nomina del nuovo titolare dell'organo, è tenuto ad acquisire l'intesa di un altro soggetto istituzionale, ad esempio quella della regione all'uopo interessata. In proposito, pronunciandosi su un conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni, sorto in relazione alla mancata intesa per la nomina del presidente di un ente e il conseguente commissariamento dello stesso, la Corte costituzionale ha chiarito, nella già richiamata sentenza n. 27 del 2004, che «proprio per il fatto che alla nomina del Commissario si giunge in difetto di nomina del presidente [dell'ente], per il mancato perfezionamento dell'intesa ed in attesa che ad essa si pervenga, condizione di legittimità della nomina del primo [il commissario] è, quantomeno, l'avvio e la prosecuzione delle procedure per la nomina del secondo [il presidente]». Tale concetto è stato ulteriormente sviluppato nella successiva sentenza n. 339 del 2005⁽¹⁹⁴⁾, nella quale la Corte ha precisato che l'adozione del provvedimento di commissariamento, oltre a presupporre «l'avvio e lo sviluppo - in termini di leale cooperazione - di reiterate trattative volte a raggiungere l'intesa e che questa non sia stata conseguita, rende necessario che le accennate trattative proseguano anche dopo l'adozione del provvedimento stesso, rappresentando, questo, un epilogo interinale, che non arresta né impedisce l'ordinario procedimento di nomina; ma ne richiede un'effettiva prosecuzione».

7.2 - La previsione dell'intesa tra lo Stato e le regioni in sede di nomina

Questo delicato tema della co-decisione tra lo Stato (nella persona del ministro competente) e le regioni ai fini della designazione degli organi di vertice di enti pubblici può in realtà considerarsi sostanzialmente riconducibile alla procedura per le nomine dei presidenti degli enti parco nazionali e delle autorità portuali di cui, rispettivamente, alle leggi n. 394 del 1991 e n. 84 del 1994. Se sul piano sostanziale, tale disciplina di investitura tende a ridimensionare la portata dell'intervento del Parlamento, al quale viene richiesto, di fatto, di ratificare accordi politici già raggiunti tra i diversi

livelli di governo su specifici candidati, appaiono in realtà non trascurabili le questioni procedurali che si sono concretamente poste ai fini dell'esame parlamentare delle relative proposte di nomina, soprattutto sotto il profilo del rispetto del già richiamato principio in base al quale le Camere si esprimono sugli atti del Governo solo una volta che ne sia stato concluso l'*iter* formativo. Si sono infatti registrati diversi casi in cui all'atto della presentazione della richiesta di parere da parte dell'Esecutivo non risultava chiaro se il pre-requisito dell'intesa con la regione fosse stato effettivamente soddisfatto e, anche nelle occasioni in cui la mancanza di tale adempimento è apparsa palese, i chiarimenti forniti dal Governo in proposito hanno sempre mirato a confermare, comunque, la legittimità della procedura all'uopo seguita. Con particolare riferimento alle nomine dei presidenti degli enti parco nazionali, l'Esecutivo, all'atto della presentazione delle relative richieste di parere parlamentare, ha infatti ordinariamente giustificato la mancanza dell'intesa regionale, prevista dalla legge n. 394 del 1991, con l'avvenuta maturazione del silenzio-assenso ⁽¹⁹⁵⁾ sulla proposta all'uopo trasmessa alla regione competente. A fronte di tale prospettazione, l'atteggiamento dei presidenti delle Camere è stato improntato alla massima cautela, nel presupposto che non rientrasse nella loro competenza pronunciarsi in merito a questioni relative all'interpretazione della legge che regola l'atto, con particolare riferimento agli adempimenti di natura amministrativa e agli obblighi del Governo rispetto a soggetti esterni all'ordinamento parlamentare. E ciò, soprattutto, laddove l'Esecutivo si era fatto carico, e in modo esplicito, di illustrare la procedura seguita e le scelte interpretative compiute. Sulla base di tale presupposto, l'assegnazione alle commissioni competenti di tali richieste di parere è stata considerata un atto dovuto, onde evitare un effetto impeditivo dell'esercizio di un potere che la legge attribuisce al Governo e questo soprattutto fino a quando la determinazione delle conseguenze giuridiche della mancata intesa regionale sulla validità della proposta governativa di nomina è apparsa di non univoca soluzione, in mancanza di pronunce costituzionali. Questo stato di cose è proseguito per una decina di anni fino a quando, in occasione dell'esame parlamentare della proposta di nomina del presidente dell'Ente parco nazionale dell'Appennino tosco-emiliano, i presidenti delle regioni interessate, smentirono quanto sostenuto dall'Esecutivo circa l'avvenuta maturazione di un loro silenzio-assenso sulle proposte di designazione formulate dal Governo, comunicando al presidente della VIII Commissione di avere invece espresso un diniego sulle medesime. Della questione fu investito, per il tramite del Presidente della Camera, il Mini-

stro dell'ambiente e della tutela del territorio, che ebbe comunque a confermare la legittimità della procedura seguita, qualificando come "tardivo" il diniego all'intesa espresso dalle regioni. La Commissione non poté che prendere atto di tale orientamento, proseguendo l'esame della proposta di nomina, pur nella consapevolezza, che il relatore si fece carico di esternare, che eventuali interpretazioni lesive degli interessi regionali avrebbero potuto formare oggetto, se del caso, di ricorsi alla Corte costituzionale ⁽¹⁹⁶⁾. Dopo l'espressione del parere parlamentare, la procedura si concluse con la nomina definitiva del designato da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, con un provvedimento che fu successivamente annullato in sede giurisdizionale ⁽¹⁹⁷⁾. A fondamento di tale decisione, fu in particolare richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 351 del 1991, che aveva qualificato l'intesa regionale su atti di competenza statale quale «paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto sottoposto ad intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo», al fine di giungere alla conclusione che «nel caso di specie, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio non avrebbe effettivamente ricercato di addivenire all'intesa stessa, ma, invocando la scadenza del termine previsto per l'espressione del parere, si sarebbe limitato a ritenere tardivo il diniego espresso a tale fine dalle regioni, in tal modo degradando la menzionata attività di codeterminazione ad una mera attività consultiva non vincolante». Il rilievo assunto dalla vicenda testé richiamata consiste nel fatto che si trattò del primo segnale di una inversione di tendenza in ordine alle modalità che il Governo avrebbe dovuto seguire al fine di rispettare la procedura di intesa prevista dalle leggi n. 394 del 1991 e n. 84 del 1994, poi rafforzatasi a seguito degli orientamenti espressi con le già menzionate sentenze n. 27 del 2004 ⁽¹⁹⁸⁾ e n. 339 del 2005. Nell'ambito di tali ultime pronunce la Corte costituzionale chiarì, in via definitiva, che, ai fini del perseguimento di una paritaria codeterminazione degli "atti a competenza mista", l'acquisizione dell'intesa regionale prescritta dalla legge nell'ambito delle procedure di nomina dei presidenti degli enti parco nazionali e delle autorità portuali deve essere comunque perseguita da parte del Governo. Alla luce di questo chiaro e ormai inequivoco orientamento, si deve evincere che i presidenti delle Camere, ove avessero a ricevere richieste di parere su proposte di nomina prive della prescritta intesa regionale non sarebbero più tenuti a procedere comunque alla loro assegnazione ⁽¹⁹⁹⁾, ma dovrebbero invece richiedere al Governo ogni chiarimento necessario, affinché il deferimento degli atti alle Commissioni competenti sia quanto

meno giustificato dall'attestazione dell'avvenuto perseguimento, da parte dell'Esecutivo stesso, di reiterate e infruttuose trattative ai fini dell'acquisizione dell'intesa. Ovvero, nei casi in cui le regioni interessate alla procedura di nomina siano più di una, attendere comunque l'avvenuto completamento di ciascuno dei sub-procedimenti all'uopo avviati dal Governo, prima di procedere all'assegnazione. Nell'espletamento di tale compito i presidenti delle Camere saranno indubbiamente facilitati, almeno per quanto riguarda la disciplina dettata dalla legge n. 84 del 1994 in materia di nomine dei presidenti delle autorità portuali, dall'introduzione di una norma "di chiusura" che, prevedendo, in ultima istanza, la possibilità di sottoporre la designazione al Consiglio dei ministri, dovrebbe comportare, ove applicata, il venire meno della possibilità di trasmettere richieste di parere prive dell'intesa regionale ⁽²⁰⁰⁾.

7.3 - La privatizzazione di banche e imprese pubbliche e la conseguente contrazione dell'ambito di applicazione della legge n. 14 del 1978

Tra i diversi elementi che hanno contribuito a modificare *in itinere* l'ambito di applicazione della legge n. 14 del 1978, si è già avuto modo di citare l'esito favorevole dei referendum del 18 e 19 aprile 1993, da cui prese avvio la cosiddetta "privatizzazione", che interessò anche le banche pubbliche e gli enti a prevalente partecipazione statale e, quindi, proprio quegli organismi che erano stati al centro dei primi dibattiti in materia di controllo parlamentare sulle nomine governative. Fu infatti abrogato l'articolo 2 del r.d.l. 24 febbraio 1938, n. 204, convertito dalla legge 3 giugno 1938, n. 778, che prevedeva il previo parere delle commissioni parlamentari sulla proposta di nomina, da parte del Ministro del tesoro, dei presidenti e dei vicepresidenti delle Casse di risparmio ⁽²⁰¹⁾. E non si trattò di una modifica ordinamentale di poco momento, considerato che immediatamente prima dell'approvazione del referendum e nell'arco di alcune sedute svolte tra il dicembre 1992 e il febbraio 1993, le commissioni finanze della Camera e del Senato si erano trovate ad esaminare ben 135 proposte di nomina dei vertici di Casse di risparmio ⁽²⁰²⁾. A questa sottrazione di competenza subita dal Parlamento si accompagnò la contestuale abrogazione, sempre per via referendaria e sempre a schiacciante maggioranza, della legge 22 dicembre 1956, n. 1589 istitutiva del Ministero delle partecipazioni statali, che a sua volta determinò, per espressa e anticipata previsione dell'articolo 26 della legge 30 dicembre

1991, n. 412, anche il venire meno dell'articolo 13 della legge 12 agosto 1977, n.675 e, conseguentemente, anche della Commissione parlamentare per la ristrutturazione e la riconversione industriale, che, come si è già avuto modo di segnalare, aveva svolto una funzione rilevante nell'ambito del controllo sulle nomine dei presidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali. In termini più generali, il processo di privatizzazione, avviato in realtà dalla legge n. 218 del 1990, già precedentemente menzionata, che aveva disposto la trasformazione degli istituti di credito di diritto pubblico in società per azioni affiancate da fondazioni bancarie ^(202-bis), era ormai divenuto un passaggio ineludibile per il nostro paese che, agli inizi degli anni Novanta, tramite lo Stato e gli enti pubblici deteneva il quarantacinque per cento dell'intero settore industriale e dei servizi, unitamente all'ottanta per cento del settore bancario ⁽²⁰³⁾. Il divieto di aiuti di Stato, convenuto in sede europea, aveva del resto reso non più compatibile con l'equilibrio del bilancio pubblico l'erogazione statale dei fondi di dotazione mediante i quali si era continuamente provveduto ad alimentare gli enti di gestione delle partecipazioni statali. A ciò si erano aggiunti i vincoli finanziari stabiliti a Maastricht che, soprattutto sul piano della riduzione del debito pubblico, imponevano di fatto all'Italia di procedere alla previa trasformazione di tali enti in società per azioni (privatizzazione formale), quale requisito per procedere successivamente alla dismissione delle quote detenute (privatizzazione sostanziale). Sul piano procedurale, la trasformazione degli enti pubblici nazionali in società per azioni avrebbe dovuto prendere avvio mediante l'adozione di una previa delibera da parte di ciascuno degli enti all'uopo individuati dalla legge 29 gennaio 1992, n. 35, ma la mancata assunzione di iniziative in tale senso da parte della generalità degli enti di gestione delle partecipazioni statali, degli altri enti pubblici economici e delle aziende autonome statali, indusse il legislatore a disporre *ex lege* la modifica della natura giuridica dei più importanti tra questi (IRI, ENI, INA e ENEL), riconoscendo, nel contempo, al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), ai sensi dell'articolo 18 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, la possibilità di deliberare la trasformazione in società per azioni di qualsiasi altro ente pubblico economico ⁽²⁰⁴⁾. Ciò che in questa sede deve essere rilevato è che la prima conseguenza della privatizzazione formale degli *ex* enti pubblici economici consistette nella disapplicazione delle procedure di controllo parlamentare previste per la nomina dei loro organi di vertice, proprio in ragione della chiara riferibilità della legge n. 14 del 1978 ai soli enti pubblici e non anche ad altri organismi che, pur avendo

natura societaria, avrebbero comunque potuto essere annoverati, sul piano proprietario, tra i soggetti “sostanzialmente” pubblici ⁽²⁰⁵⁾.

8 - *I nuovi compiti affidati alle commissioni permanenti ai fini della “co-determinazione” dei vertici di talune autorità amministrative indipendenti*

Potrebbe apparire paradossale, ma a ben vedere al processo di privatizzazione, ove inteso in una prospettiva più generale, non può essere ascrivibile soltanto l'effetto diretto della riduzione dell'ambito di applicazione della legge n. 14 del 1978, ma indirettamente anche lo stimolo all'avvio di una nuova stagione dell'intervento parlamentare in materia di nomine. A seguito della privatizzazione di numerose aziende pubbliche, precedentemente operanti in regime di monopolio, si determinò, infatti, una conseguente apertura dei relativi mercati di riferimento, con l'ingresso di nuovi operatori e l'esigenza di assicurare la tutela della concorrenza. Trattandosi in diversi casi di settori di importanza strategica o comunque particolarmente sensibili, emerse immediatamente la necessità di prevederne comunque una forma di regolamentazione, attribuendo i relativi compiti ad autorità indipendenti, in quanto collocate in una posizione autonoma rispetto al sistema Parlamento-Governo. Più in particolare, si ritenne opportuno che la tutela pubblica di alcune categorie di diritti e interessi, anche alla luce dei valori costituzionali che li rendevano meritevoli di un trattamento differenziato rispetto alle consuete forme di realizzazione degli interessi pubblici, dovesse essere sottratta alle incertezze connesse alla dialettica politica e affidata invece, anche sulla base di modelli vigenti in altri paesi, ad *authorities* istituite *ad hoc*, e quindi a strutture organizzative distinte rispetto all'Esecutivo e alla pubblica amministrazione ⁽²⁰⁶⁾. Non va peraltro trascurata la circostanza che l'esigenza di sottrarre al circuito strettamente governativo l'assolvimento di tali funzioni di regolazione emerse anche a seguito della transizione, a partire dal 1993, ad un nuovo meccanismo elettorale sostanzialmente maggioritario. In rapida successione si è quindi assistito all'istituzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (1990), dell'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità nel settore dell'energia elettrica e del gas (1995), del Garante per la tutela delle persone rispetto al trattamento dei dati personali (1996) e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (1997) ⁽²⁰⁷⁾.

8.1 - *Il legame intercorrente tra l'indipendenza delle Authority e il sistema di investitura dei loro organi di vertice*

La proliferazione degli organismi indipendenti si è accompagnata all'eterogeneità dei rispettivi modelli organizzativi, dovuta soprattutto alla frammentarietà degli interventi legislativi con i quali le autorità sono state istituite, quasi sempre frutto di decisioni a carattere congiunturale, dettate dalla necessità di rispondere, volta per volta, ad esigenze progressivamente emerse a livello economico e sociale. La più rilevante differenziazione concerne soprattutto le diverse modalità previste da ciascuna legge istitutiva per la nomina degli organi di vertice. Si tratta di disposizioni che assumono, com'è evidente, un grande rilievo, proprio perché poste a presidio della principale caratteristica di tali organi, la posizione di indipendenza dall'Esecutivo e, più in generale, dall'agone politico. Almeno in teoria, quindi, tali norme dovrebbero porre soprattutto l'accento sul possesso di adeguati requisiti di natura tecnica da parte dei nominandi, al fine di assicurare che nelle scelte di investitura risultino prevalenti criteri di idoneità rispetto all'incarico da assumere. In realtà, la forte disomogeneità nei requisiti soggettivi e nelle procedure di nomina dei componenti delle diverse autorità appare più realisticamente connessa all'evoluzione – nel tempo – delle funzioni attribuite a tali organismi indipendenti, nonché alla dinamica dei rapporti tra questi e gli organi costituzionali, di volta in volta chiamati a esercitare il potere di scelta dei loro vertici. Sotto questo profilo, infatti, la situazione attuale può essere considerata la risultante di una stratificazione realizzatasi nel corso del tempo, nella quale le diverse modalità di nomina hanno riflettuto la contingenza dei diversi assetti dei rapporti di forza tra Parlamento e Governo ⁽²⁰⁸⁾. Ciò ha addirittura suggerito a parte della dottrina di assumere proprio queste diverse modalità di nomina quale criterio ordinatore della eterogenea categoria delle autorità, così da individuarne tipi formalmente diversi proprio in relazione alle diverse procedure di investitura previste, nel presupposto che ciascuna di esse esprimerebbe una diversa "filosofia istituzionale" dell'indipendenza. Sotto questo profilo, si possono enucleare tre diversi modelli di nomina, il primo dei quali riguarda le autorità per le quali la scelta dei componenti è sostanzialmente rimessa all'Esecutivo, con la previsione di un intervento parlamentare limitato al parere non vincolante delle commissioni permanenti, secondo quanto disposto dalla legge n. 14 del 1978. Tale procedura si applica, in particolare, alla CONSOB e all'ISVAP, e quindi ad organismi istituiti o la cui disciplina è stata modificata nel corso degli anni '80

del secolo scorso, aventi, almeno in una prima fase, un grado di indipendenza relativo e, quindi, una posizione istituzionale in parte riconducibile allo schema della responsabilità ministeriale, in linea quindi con il clima politico dell'epoca, fondato sulla centralità governativa ⁽²⁰⁹⁾. Per le autorità istituite agli inizi degli anni '90, i criteri di nomina sono divenuti, invece, più propriamente parlamentari, essendo stata rimessa ai Presidenti delle Camere la scelta degli organi di vertice. L'obiettivo di mantenere per i componenti di tali organismi un'investitura di provenienza politica, nello stesso tempo, tuttavia, distaccandola dall'indirizzo di maggioranza, condusse infatti ad attribuire il potere di nomina a figure istituzionali che, nella consuetudine costituzionale operante fino al 1994, erano viste come soggetti esponenziali del complessivo ordinamento parlamentare, in grado di sintetizzarne gli interessi permanenti, costituzionali. E questa modalità di investitura ha caratterizzato le autorità cosiddette "di seconda generazione", tra le quali l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ⁽²¹⁰⁾ e il Garante per la radiodiffusione e l'editoria ⁽²¹¹⁾. Con riferimento, invece, agli organismi indipendenti di più recente istituzione, e quindi all'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità nel settore dell'energia elettrica e del gas, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e al Garante della *privacy*, si è invece registrata una ulteriore e significativa modificazione dei criteri di nomina. Sono state infatti introdotte procedure nelle quali l'intervento parlamentare si accompagna a meccanismi di garanzia per le minoranze, e questo sia nei casi in cui la nomina è rimessa all'elezione da parte delle Assemblee (con il meccanismo del voto limitato), e sia nelle ipotesi in cui i membri delle autorità sono nominati solo a seguito di un parere favorevole e vincolante delle commissioni parlamentari (che deve essere espresso a maggioranza qualificata).

8.2 - *Il coinvolgimento del Parlamento nelle procedure di nomina e l'affievolimento della portata garantista delle scelte affidate ai Presidenti delle Camere*

Le autorità di "seconda generazione" si sono quindi caratterizzate per il dislocamento della potestà di nomina dei loro organi di vertice dall'alveo governativo alla sede parlamentare, nella consapevolezza che l'affidamento di tale prerogativa all'Esecutivo, soprattutto con riguardo agli ambiti di competenza dell'Antitrust e del Garante per l'editoria, avrebbe rischiato di minare alla radice l'indipendenza di tali organi. A ben vedere comunque

la competenza a tal fine attribuita ai Presidenti delle Camere era esclusiva, e lo è ancora oggi, solo nel caso della nomina dei componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, mentre – a rigore – per il Garante dell'editoria non si trattava di nomina esclusivamente riconducibile ad una decisione parlamentare, potendo esercitare i Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, solo un potere di proposta ai fini dell'emanazione di un provvedimento di nomina che avrebbe comunque dovuto assumere forma di un decreto del Presidente della Repubblica. In questo modo si volle probabilmente formalizzare il ruolo influente che continuava a mantenere il Governo in tale procedimento di investitura, quasi a volerlo caratterizzare come una codecisione tra il Parlamento e l'Esecutivo ⁽²¹²⁾. In entrambi i casi, comunque, la *ratio* della competenza dei Presidenti delle Camere, esclusiva o concorrente che fosse, andava comunque rintracciata nella necessità di garantire una particolare indipendenza e imparzialità agli organi in questione, e ciò in considerazione della rilevanza costituzionale dei rispettivi ambiti di operatività, nonché in ragione delle funzioni e dei poteri agli stessi riconosciuti ⁽²¹³⁾. Tuttavia, a partire dalla XII legislatura non è apparso più sostenibile un meccanismo di nomina incentrato sui Presidenti di Camera e Senato, atteso che queste figure sono tornate ad essere entrambe espressione della maggioranza, facendo così venire meno la precedente convenzione costituzionale, avviata a partire dal 1976, che vedeva un presidente designato dalla maggioranza e l'altro dall'opposizione. Ciò è stato senz'altro ascrivibile alla coeva evoluzione del sistema politico in senso maggioritario, con la conseguenza di attenuare notevolmente il tasso garantista della procedura di investitura affidata ai Presidenti delle Camere, senza con ciò mettere in alcun modo in discussione la posizione comunque *super partes* e imparziale anche delle presidenze “di maggioranza” rispetto all'applicazione dei regolamenti e alla tutela delle minoranze, nell'ambito dello svolgimento dell'ordinaria attività parlamentare ⁽²¹⁴⁾. A seguito di questa innovazione istituzionale, e probabilmente anche per ragioni connesse al diverso tipo di funzioni esercitate dall'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità nel settore dell'energia elettrica e del gas ⁽²¹⁵⁾, la legge n. 481 del 1995 ha congegnato una nuova procedura di nomina che potrebbe essere definita “mista”. Se da un lato, infatti, il potere di investitura è stato ricondotto formalmente in capo all'Esecutivo, al quale compete sia effettuare le designazioni da sottoporre al parere parlamentare, che predisporre, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, il relativo decreto da sottoporre alla firma del Presidente della Repubblica, deve ritenersi come sia stato nel contempo delineato

un coinvolgimento parlamentare assai più forte di quello tradizionalmente consentito dalla legge n. 14 del 1978 per le nomine negli enti pubblici. È infatti all'uopo necessaria un'investitura "ultramaggioritaria", in quanto il parere delle commissioni, che oltretutto è vincolante, deve essere espresso a maggioranza di due terzi dei componenti. La stessa procedura "mista" è stata poi ritenuta applicabile, ai sensi della legge n. 249 del 1997, anche per la nomina del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (l'organismo che ha di fatto sostituito il Garante per l'editoria), ma non anche per gli altri due organi facenti parte dell'*Authority* stessa: i componenti della Commissione per le infrastrutture e le reti e della Commissione per i servizi e i prodotti sono infatti eletti, quattro ciascuno, dalle Assemblee parlamentari, con voto limitato, e vengono poi nominati dal Presidente della Repubblica con proprio decreto. Una procedura analoga è stata infine adottata anche per l'elezione dei componenti del Garante per la protezione dei dati personali, configurato dalla legge 31 dicembre 1996, n. 675 come organo collegiale, costituito da quattro membri, due dei quali eletti dall'Assemblea dalla Camera e due dall'Assemblea del Senato, mentre il presidente è eletto nell'ambito del collegio ⁽²¹⁶⁾.

8.3 - *Il parere vincolante e "ultramaggioritario" ai fini della nomina dei componenti delle "autorità di terza generazione"*

La vera soluzione di continuità rispetto alla logica della legge n. 14 del 1978 è quindi da rinvenire nell'articolo 2, comma 7, della legge 14 novembre 1995, n. 481 che, oltre a disporre che le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità sono organi collegiali costituiti dal presidente e da due membri ⁽²¹⁷⁾, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del ministro competente, ha in particolare previsto che «le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte al parere delle competenti commissioni parlamentari. In nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti. Le medesime commissioni possono procedere all'audizione delle persone designate». La norma definisce anche la disciplina applicabile in sede di prima attuazione, stabilendo che: «le commissioni parlamentari si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta del parere; decorso tale termine il parere viene espresso a maggioranza assoluta». Ne discende

una disciplina estremamente complessa che reca molti elementi innovativi, tali da segnare un deciso allontanamento dalla *ratio* ispiratrice del controllo parlamentare svolto dalle commissioni permanenti sulle nomine governative. In primo luogo, il *quorum* richiesto per l'approvazione della proposta di designazione governativa determina la necessità di un "parere rafforzato" ⁽²¹⁸⁾, il che non consente, evidentemente, alla sola maggioranza di procedere in tal senso, rendendo quindi necessario il raggiungimento di un accordo con i gruppi di opposizione. In secondo luogo, l'orientamento delle commissioni parlamentari assume carattere vincolante, con la conseguente attribuzione alle Camere di un potere di codeterminazione dell'investitura ⁽²¹⁹⁾, dal quale l'Esecutivo non può in alcun modo prescindere. Infine, la possibilità di procedere all'audizione dei designati rappresenta un'evoluzione non di poco momento rispetto alla tradizionale prassi instauratasi in materia sin dalle prime applicazioni della legge n. 14 del 1978. La natura innovativa insita in tali disposizioni non mancò di generare, anche nel corso dei lavori preparatori della legge n. 481 del 1995, diffuse perplessità, peraltro formalmente rappresentate al Presidente della Camera dagli stessi presidenti delle Commissioni IX e X presso le quali era in corso l'esame referente del provvedimento. Tale testo, già licenziato in prima lettura dal Senato, recava infatti, all'articolo 3, comma 3, proprio la procedura di nomina testé descritta, che i presidenti delle commissioni di merito ritenevano non conforme alla Costituzione, sia rispetto al principio dell'autonomia di ciascun ramo del Parlamento, soprattutto con riferimento alla possibilità di procedere all'audizione dei designati, e sia riguardo a quando disposto dell'articolo 64, terzo comma. Tale ultima disposizione, infatti, riservando al solo legislatore costituzionale la possibilità di stabilire maggioranze speciali per l'approvazione di deliberazioni parlamentari ⁽²²⁰⁾, avrebbe potuto determinare l'illegittimità costituzionale di un intervento del legislatore ordinario avente il medesimo fine. La risposta del Presidente della Camera fu interlocutoria limitandosi a raccomandare la necessità che le commissioni riunite non concludessero l'esame in sede referente del provvedimento senza avere prima avuto contezza del parere della Commissione affari costituzionali ⁽²²¹⁾, di cui egli stesso sollecitò la tempestiva espressione ⁽²²²⁾. E nel parere espresso l'11 maggio 1995, la I Commissione mostrò di condividere pienamente le perplessità già avanzate in sede referente, condizionando il parere favorevole sul testo alla soppressione del terzo, del quarto e del quinto periodo del comma 3 dell'articolo 3, ossia proprio delle disposizioni relative, rispettivamente, al carattere vincolante del parere, alla possibilità di procedere all'audizione del desi-

gnato e alla previsione di una maggioranza qualificata per l'espressione del parere stesso. A dispetto di tale autorevole indicazione, le Commissioni riunite IX e X conclusero comunque l'esame referente del provvedimento senza apportare alcuna modifica ai predetti punti controversi ed il testo fu conformemente approvato anche dall'Assemblea della Camera. In quella sede ebbe peraltro luogo un serrato dibattito in cui si fronteggiarono due orientamenti contrapposti. Avverso la nuova disciplina si schierarono coloro che, pur ritenendo che le disposizioni concernenti la nomina dei componenti dell'organo di garanzia fossero effettivamente idonee ad assicurarne l'indipendenza, ne denunciavano nel contempo l'impraticabilità, in quanto contrastanti con principi di natura costituzionale. Si riteneva, in particolare, «impossibile che, senza violare la Costituzione, norme di legge ordinaria introducano la previsione di una maggioranza qualificata per una deliberazione parlamentare»⁽²²³⁾. Quanto poi alla previsione di un parere parlamentare vincolante, si richiamava il dibattito svolto nel corso dei lavori preparatori della legge n. 14 del 1978, in occasione del quale un intervento così penetrante da parte delle commissioni era stato ritenuto in contrasto con il principio di separazione dei poteri riconosciuto dalla Costituzione. Tale timore appariva ancora più fondato in presenza di un *iter* che prevedeva la proposta del ministro competente, la deliberazione del Consiglio dei ministri ed il decreto del Capo dello Stato e, quindi, una procedura sostanzialmente riconducibile alla responsabilità del Governo. A sostegno della nuova procedura di nomina si espresse invece chi revocava in dubbio la possibilità stessa di assicurare ad un organismo di garanzia la necessaria indipendenza mediante la mera applicazione di un controllo parlamentare “debole”, in quanto fondato su un parere delle commissioni solo obbligatorio, ma non vincolante, per di più espresso a maggioranza semplice. In questa prospettiva, il superamento dell'impostazione fatta propria dalla legge n. 14 del 1978, su cui il Senato aveva già convenuto, avrebbe potuto rappresentare una soluzione in grado di controbilanciare le prerogative riconosciute all'Esecutivo in sede di formulazione della proposta di nomina con un controllo parlamentare “forte” sull'esercizio di tale potere governativo. Le diverse funzioni e la collocazione stessa dell'organo di garanzia nell'ordinamento rispetto ai tradizionali enti pubblici rendevano, infatti, necessario il superamento del tradizionale vaglio delle commissioni basato sulla mera dialettica tra maggioranza e opposizione che, salvo situazioni eccezionali, tende nella prassi a tradursi nella ratifica, da parte della sola maggioranza, delle scelte del Governo in materia di investitura. Vi era invece l'esigenza che i compo-

nenti delle *Authority* ottenessero la loro legittimazione in modo più ampio, e quindi mediante l'approvazione della proposta formulata dall'Esecutivo a maggioranza qualificata, con il necessario coinvolgimento anche dell'opposizione. E del resto questa scelta, di cui intendeva farsi carico il legislatore ordinario, appariva, secondo questa ricostruzione, pienamente legittima, in quanto l'articolo 64, comma 3, della Costituzione, atteso che il vincolo ivi contenuto a non prevedere ulteriori ipotesi di *quorum* aggravati per le deliberazioni parlamentari, avrebbe potuto essere interpretato come riferito alle sole deliberazioni di ciascuna Assemblea e del Parlamento in seduta comune, e non anche a quelle effettuate nelle commissioni ⁽²²⁴⁾. E nel senso della mancanza di una vera e propria riserva di legge costituzionale in materia, si era d'altronde già espresso il Presidente della Camera che, il 15 luglio 1965, nella sua veste di Presidente del Parlamento in seduta comune, aveva avuto modo di chiarire che «la norma dell'articolo 64 nella sua ultima parte, là dove dice «salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale» si riferisce, in sostanza, ai casi in cui risulta già determinata la necessità di deliberare con una maggioranza speciale, ma non stabilisce affatto che soltanto ed unicamente in quei casi è possibile deliberare con una maggioranza diversa da quella dei presenti» ⁽²²⁵⁾. Al di là di tale disputa, il superamento della natura meramente consultiva dei pareri *ex* legge n. 14 del 1978 costituiva l'esito della ricerca di una soluzione intermedia tra le due opposte opzioni fino ad allora adottate ai fini della nomina dei vertici delle *Authority*, ovvero quella di matrice sostanzialmente governativa e quella invece di natura esclusivamente parlamentare ⁽²²⁶⁾. D'altronde, se sono evidenti le ragioni che avevano indotto il legislatore del 1978 a ritenere incongrua l'attribuzione alle Camere di un vero e proprio potere di codecisione in un ambito, quale quello delle nomine dei vertici degli enti pubblici, comunque unanimemente riconducibile a dirette prerogative dell'Esecutivo, diciotto anni dopo un rafforzamento della portata decisionale delle commissioni permanenti poteva trovare la sua ragione d'essere proprio nella natura di terzietà caratteristica dei nuovi organismi indipendenti che, ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della legge n. 481 del 1995 «operano in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione». Anche se, a ben vedere, la scelta di corresponsabilizzare entrambi gli organi costituzionali nella procedura di investitura poteva essere considerata una condizione solo necessaria, ma non sufficiente. La garanzia della più ampia fonte di legittimazione possibile degli istituendi organismi indipendenti richiedeva, infatti, anche un ulteriore passaggio sul piano istituzionale e politico, ossia la convergenza sui nomina-

tivi proposti sia da parte della maggioranza che da parte dell'opposizione, esigenza di cui tenne effettivamente conto il legislatore con la fissazione di un *quorum* "ultramaggioritario". Quanto poi alla prospettata invasione della riserva di regolamento parlamentare, la vera questione riguardava la possibilità, espressamente prevista dalla stessa legge n. 481 del 1995, di procedere all'audizione delle persone designate. Tale previsione segnava un'indubbia evoluzione dei principi seguiti dal legislatore in materia, atteso che, come si è già avuto modo di vedere, nel 1978 le modalità di svolgimento dell'eventuale attività conoscitiva da parte delle commissioni permanenti non erano state per nulla affrontate dalla legge in materia di controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici. Ciò in ossequio ad un'interpretazione della separazione di competenze tra legge e regolamenti delle Camere tendente a riservare a questi ultimi la disciplina concreta delle modalità di svolgimento del vaglio parlamentare, al punto da ricomprendere in tale ambito anche il termine per l'espressione del parere. E in sede applicativa i due rami del Parlamento, nella loro autonomia organizzativa, avevano optato per l'esclusione della possibilità di procedere all'audizione dei soggetti designati. È evidente allora il deciso passo in avanti compiuto dal legislatore del 1995 che, di fatto, si è auto-attribuito il potere di riconoscere alle commissioni permanenti la possibilità di procedere ad audizioni dei nominandi, questa volta senza porre alcun vincolo sotto il profilo dell'eventuale contrasto di tale decisione con la disciplina interna delle due Camere, a differenza di quanto invece avvenuto nel già richiamato "caso CONSOB". Comunque al momento dell'entrata in vigore di tale nuova normativa, che si poneva in evidente contraddizione con la pronuncia negativa della Giunta del Regolamento della Camera del 17 gennaio 1979 e con la prassi fino a quel momento seguita anche dal Senato, il Presidente della Camera, rispondendo ad una richiesta di chiarimenti formulatagli in proposito, non poté che convenire sulla possibilità, per le commissioni permanenti, di procedere allo svolgimento delle audizioni delle persone designate quali componenti delle Autorità per la regolazione dei servizi pubblici «anche per l'esigenza che le decisioni parlamentari siano adottate previa un'istruttoria completa»⁽²²⁷⁾. Lo stesso Presidente della Camera non mancò tuttavia di utilizzare il pur limitato margine residuatogli, precisando che le audizioni stesse avrebbero dovuto «essere rivolte esclusivamente ad acquisire elementi informativi ai fini della valutazione dei requisiti richiesti dalla legge» e cogliendo altresì l'occasione per redigere una sorta di *vademecum* ai fini della prima attuazione della disciplina introdotta dall'articolo 2 della legge n. 481 del 1995. Tra i diversi chia-

rimenti forniti, venne tra l'altro esclusa la possibilità di svolgere le audizioni congiunte tra le analoghe commissioni di Camera e Senato, sul presupposto che tali riunioni avevano avuto luogo, fino a quel momento, oltre che nei casi espressamente previsti dai regolamenti relativi alle procedure di esame dei documenti di bilancio, solo in relazione a sedi nelle quali non erano previste votazioni, laddove, nel caso di specie, l'esame delle proposte di nomina avrebbe invece dovuto concludersi con l'espressione di un voto ⁽²²⁸⁾. Quanto poi alle deliberazioni sulle singole proposte di nomina formulate dal Governo in relazione ai diversi componenti di ciascuna *authority*, il Presidente della Camera precisò che si sarebbe dovuto trattare di votazioni separate e contestuali, da effettuare, una volta conclusa la fase istruttoria e di discussione, a scrutinio segreto, in applicazione dell'articolo 49, comma 1-*ter* del Regolamento. Peraltro, poiché la disposizione di legge aveva dettato una specifica disciplina per la prima applicazione della nuova procedura, prevedendo che le commissioni parlamentari si sarebbero dovute pronunciare entro trenta giorni dalla richiesta da parte del Governo e che, decorso tale termine, il parere si sarebbe potuto esprimere anche a maggioranza assoluta, il Presidente della Camera ebbe anche a precisare che, all'esito delle votazioni, il procedimento avrebbe dovuto ritenersi concluso qualora, nel termine di trenta giorni dall'assegnazione, la commissione fosse riuscita ad esprimere il parere con la maggioranza dei due terzi dei propri componenti, mentre nel caso in cui fosse stato espresso parere favorevole senza la richiesta maggioranza qualificata, decorsi trenta giorni dall'assegnazione, si sarebbe potuto procedere ad una nuova votazione, che avrebbe concluso il procedimento qualunque ne fosse stato l'esito. Quanto, infine, all'ipotesi che nella votazione finale effettuata nel termine di trenta giorni non si fosse riscontrata una maggioranza favorevole alle nomine proposte, il Presidente della Camera specificò che, in tal caso, si sarebbe dovuto intendere espresso parere contrario relativamente alla proposta di nomina oggetto della singola votazione e che il procedimento per tale proposta si sarebbe dovuto ritenere concluso. La legge n. 481 del 1995 faceva derivare dal conseguimento di un determinato *quorum* solo l'effetto della procedibilità della nomina da parte del Governo, atteso che la stessa legge «non incide, né potrebbe, sulle disposizioni del Regolamento relative alle manifestazioni di volontà degli organi collegiali». Acquisiti tali chiarimenti, la X Commissione procedette, nella seduta del 23 luglio 1996 ⁽²²⁹⁾, alle audizioni dei designati alle cariche di presidente e componenti dell'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità nel settore dell'energia elettrica e del gas, ai sensi dell'articolo 2,

comma 7, della legge 14 novembre 1995, n. 481. A seguito poi dell'infruttuoso decorso dei trenta giorni successivi all'assegnazione delle relative richieste di parere, la Commissione procedette all'approvazione delle proposte di nomina a maggioranza assoluta, conformemente a quanto previsto dalla legge per la sua prima applicazione ⁽²³⁰⁾. L'entrata in vigore della legge 31 luglio 1997, n. 249 ebbe poi l'effetto di estendere la medesima disciplina anche alla nomina del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. E in occasione dell'esame della prima proposta a tale fine presentata dal Governo, la IX Commissione riuscì ad addivenire alla sua approvazione con la prescritta maggioranza qualificata, senza avere quindi l'esigenza della maturazione dei trenta giorni oltre i quali si sarebbe potuto procedere anche a maggioranza assoluta ⁽²³¹⁾. In un'occasione successiva, invece, la stessa Commissione espresse il parere di sua competenza sempre con il prescritto *quorum*, ma solo una volta decorso il termine previsto. Nell'occasione, peraltro, la presidenza della Commissione intese precisare, prima della votazione, che «il combinato disposto dell'articolo 1 della legge n. 249 del 1997 e dell'articolo 2 della legge n. 481 del 1995 prevede che in nessun caso la nomina può essere effettuata in mancanza del parere favorevole espresso dalle Commissioni parlamentari competenti, a maggioranza dei due terzi» ⁽²³²⁾. Ciò per chiarire che, essendo il parere favorevole da esprimere a maggioranza qualificata un requisito imprescindibile per la prosecuzione del procedimento di nomina, non può operare alcun termine di natura decadenziale rispetto all'esame dell'atto del Governo da parte della commissione, fermo restando, naturalmente, che un eventuale irragionevole prolungamento dell'inerzia dell'organo parlamentare potrebbe avere un significato politico che l'Esecutivo non potrebbe non prendere in considerazione. Quanto invece alla procedura prevista per l'elezione, da parte di ciascun ramo del Parlamento, degli altri quattro componenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (due per la Commissione per le infrastrutture e le reti e due per la Commissione per i servizi e i prodotti), la votazione si effettua per schede ed ha luogo in Assemblea. Nella più recente occasione in cui tale adempimento ha avuto luogo, e quindi nella seduta del 16 marzo 2005, la Presidenza comunicò che in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo si era all'uopo convenuto che ciascun deputato avrebbe a tale fine ricevuto un'unica scheda, ripartita in due sezioni, relative, rispettivamente, alle due Commissioni sopra menzionate, in ciascuna delle quali, sulla base delle indicazioni formulate dai gruppi, risultavano già stampati due nominativi. La previsione del voto limitato faceva sì che al momento della votazione

si potesse scegliere uno dei due candidati pre-individuati ovvero indicare un altro nominativo. Al di là degli aspetti specifici di tale procedura, merita segnalare che la prima votazione a tale fine effettuata, pur avendo dato esito positivo, con la proclamazione dell'elezione di quattro commissari, dovette comunque essere ripetuta, poiché due degli eletti «a causa delle proprie specifiche competenze e della rigida ripartizione delle funzioni tra le due Commissioni [per le infrastrutture e le reti e per i servizi e i prodotti] avevano comunicato entrambi l'impossibilità di accettare l'elezione» (233). Si dovette quindi procedere, nella seduta del 22 marzo 2005, alla loro sostituzione e, anche in questo caso, venne predisposta un'unica scheda in cui, su indicazione dei gruppi, venne prestampato un unico nominativo, ferma restando, naturalmente, la possibilità, per ciascun votante di indicare anche un diverso soggetto (234).

9 - *Le attribuzioni riconosciute alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ai fini della nomina del consiglio di amministrazione e del presidente della RAI*

Un'analisi del ruolo delle commissioni parlamentari in materia di nomine pubbliche non sarebbe completa se non si facesse riferimento anche alla disciplina dettata per la nomina del consiglio di amministrazione e del presidente della RAI-Radiotelevisione italiana, società per azioni, a capitale interamente pubblico (235), alla quale è affidata, per concessione, la fornitura del servizio pubblico generale radiotelevisivo. Fu la legge n. 103 del 1975 a prevedere l'istituzione di un'apposita Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, alla quale venne attribuito, tra gli altri, il compito di eleggere, con la maggioranza di tre quinti dei suoi componenti, dieci dei sedici componenti il consiglio di amministrazione della concessionaria pubblica (236). La previsione di un *quorum* aggravato per tale deliberazione faceva sì che l'esercizio di tale potestà da parte della Commissione di vigilanza fosse circondato da garanzie affini a quelle vigenti per gli atti di nomina parlamentare in organi costituzionali ed a rilevanza costituzionale (237). La competenza parlamentare in materia era stata individuata dal legislatore a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 225 del 1974, con la quale, a presidio delle esigenze di pluralismo, obiettività e completezza dell'informazione, era stato ritenuto necessario, quale condizione minima per la legittimità del monopolio pubblico del sistema radiote-

levisivo, «che gli organi direttivi dell'ente gestore non siano costituiti in modo da rappresentare direttamente o indirettamente espressione esclusiva o preponderante del potere Esecutivo». In realtà, con l'affermazione di tale principio, la Corte non aveva affatto attribuito alle Camere la competenza in materia di nomine degli organi direttivi della concessionaria del servizio pubblico, ma si era limitata ad esprimere una condizione negativa, o meglio, un disfavore in ordine ad una preposizione governativa degli amministratori della RAI. Fu il legislatore che, a seguito di tale pronuncia, non seppe immaginare altra via che quella di investire di tale adempimento il Parlamento, che in quella fase storica occupava una posizione assolutamente "centrale" nell'arena politico-istituzionale. La riforma del settore radiotelevisivo del 1975 fu pertanto incentrata sullo spostamento della direzione e del controllo della concessionaria pubblica dall'alveo governativo a quello parlamentare. Si trattò comunque solo del primo di una lunga teoria di interventi normativi, probabilmente ancora oggi non giunti a compimento, finalizzati, di volta in volta, a ridefinire l'assetto di un sistema che, per evidenti ragioni, risulta caratterizzato da una serratissima dialettica tra le forze politiche. In particolare, il decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10, ampliò le competenze della Commissione bicamerale di vigilanza, attribuendole il compito di procedere all'elezione di tutti e sedici i componenti del consiglio di amministrazione della RAI e specificando, nel contempo, che a tale adempimento si sarebbe dovuto procedere con voto limitato ai tre quarti dei componenti da eleggere. Inoltre, mentre per l'elezione dei primi dodici componenti sarebbe stata necessaria la maggioranza assoluta, per quella dei restanti quattro si sarebbe dovuto fare riferimento ai candidati che avessero ottenuto il maggior numero di voti. Questa stessa procedura fu confermata anche dalla legge 6 agosto 1990, n. 223, che però precisò che all'elezione del consiglio di amministrazione della RAI la Commissione di vigilanza avrebbe dovuto procedere subito dopo la sua costituzione, e quindi all'inizio di ogni legislatura. Tuttavia, la previsione di un rilevante numero di consiglieri di amministrazione, da eleggere con regole tali da garantirne una quota anche di orientamento affine a quello delle opposizioni, peraltro all'inizio di ogni legislatura, quasi a sancire, anche per legge, una prassi spartitoria da sempre vigente, determinò un'eccessiva pressione politica in sede di nomine dei vertici della RAI, inducendo ad un ripensamento della procedura di investitura. Al fine di ridurre i margini favorevoli ad una vera e propria lottizzazione delle cariche, si ritenne allora opportuno, da un lato ridurre a cinque il numero dei consiglieri di

amministrazione, e dall'altro affidare il potere di designazione ai Presidenti delle due Camere, con determinazione adottata d'intesa fra loro, in una fase in cui era ancora operante la convenzione costituzionale che li qualificava come organi pienamente *super partes*, e quindi potenzialmente in grado di procedere a nomine tali da garantire una, almeno tendenziale, imparzialità nella gestione del servizio pubblico radiotelevisivo⁽²³⁸⁾, cercando di evitare, il più possibile, la diretta derivazione partitica dei nominati. Questo fu quanto dispose l'articolo 2 della legge 25 giugno 1993, n. 206, anche se quasi "in via transitoria", atteso che la nuova procedura era stata introdotta «fino all'entrata in vigore di una nuova disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo». La scelta di attribuire ai Presidenti delle Camere la potestà di nomina era stata d'altronde già sperimentata, come si è visto, ai fini dell'investitura dei componenti dell'Autorità per la concorrenza e il mercato e del Garante per la radiodiffusione e l'editoria. L'accostamento, sotto il profilo della legittimazione dei suoi organi di vertice, alle autorità amministrative indipendenti, per quanto *sui generis* se si pensa alla veste societaria della concessionaria pubblica, venne probabilmente ritenuto opportuno in ragione della natura particolarmente "sensibile" delle funzioni ad essa attribuite. Va comunque precisato che la nuova disciplina non era tale da escludere *in toto* la Commissione di vigilanza dalle vicende della *governance* dell'azienda, in quanto, nell'ipotesi di revoca del mandato, i Presidenti delle Camere avrebbero potuto procedere solo su proposta adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti la Commissione stessa. Tale assetto ha avuto una vigenza poco più che decennale, atteso che la legge 3 maggio 2004, n. 112 (cd. legge Gasparri), all'articolo 20, comma 2, ha disposto che la RAI-Radiotelevisione italiana spa, di cui viene prefigurato l'avvio della procedura di privatizzazione "sostanziale", è assoggettata alla disciplina generale delle società per azioni, anche per quanto concerne l'organizzazione e l'amministrazione, prevedendo, conseguentemente, al successivo comma 3, che il consiglio di amministrazione, il numero dei cui componenti è stato incrementato a nove, sia nominato dall'assemblea degli azionisti. I compiti affidati a tale consesso non sono peraltro limitati a quelli derivanti dal suo essere l'organo di amministrazione della società, ma ricomprendono anche lo svolgimento di funzioni di controllo e di garanzia circa il corretto adempimento delle finalità e degli obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo. Tuttavia occorre precisare che, in concreto, l'effettivo passaggio a questo nuovo modello di scelta degli amministratori avrà luogo solo una volta avviata la vera e propria procedura di privatizzazione dell'azienda e, in particolare, a partire dal

momento in cui le azioni di proprietà statale alienate supereranno il 10 per cento del capitale. Fino al verificarsi di tale condizione sospensiva, che non pare per nulla imminente, il Parlamento potrà continuare a svolgere un ruolo centrale nell'ambito della procedura di nomina del consiglio di amministrazione della RAI. È stato infatti previsto che, in pendenza della fase "transitoria", la Commissione bicamerale di vigilanza proceda sia all'elezione di sette membri della lista di candidati per la nomina del consiglio d'amministrazione, che viene prospettata all'assemblea degli azionisti dal rappresentante del Ministero dell'economia, nonché – a norma del comma 5 dell'articolo 20 – all'espressione di un parere vincolante, a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, sulla designazione del presidente dell'azienda, che viene effettuata dal consiglio di amministrazione nell'ambito dei suoi nove membri complessivi, due dei quali di nomina governativa. Le modalità attraverso le quali dare seguito a tali adempimenti sono state comunque oggetto di un'ampia discussione, allorché la stessa Commissione di vigilanza ha dovuto procedere alla modifica del suo regolamento interno, proprio al fine di dare attuazione a quanto disposto dall'articolo 20 della legge n. 112 del 2004. Fermo restando, in proposito, che l'articolo 12, comma 1, del predetto regolamento, richiede ai fini della validità delle deliberazioni della Commissione la presenza della metà più uno dei suoi componenti, il successivo articolo 12-*bis*, concernente specificamente le votazioni relative agli organi di amministrazione della RAI, dispone ora, al comma 1, che, ai fini della formulazione della lista dei candidati per il consiglio di amministrazione, che il Ministero dell'economia è tenuto a presentare all'assemblea degli azionisti, la Commissione procede a scrutinio segreto, con voto limitato, risultando eletti coloro che hanno conseguito il maggior numero di voti, fino al raggiungimento del numero di membri della lista che devono essere indicati dalla Commissione stessa. E nel caso in cui lo scrutinio non dia luogo all'elezione di tutti i sette componenti della lista di indicazione parlamentare, a causa del conseguimento da parte di più candidati di un ugual numero di voti, si procede, ai sensi del comma 2 dello stesso articolo 12-*bis*, ad un nuovo scrutinio per l'elezione di tutti i membri. Il comma 3 disciplina, invece, l'espressione, da parte della Commissione, del parere al quale è condizionata l'efficacia della nomina del presidente del consiglio di Amministrazione. Anche in questo caso la deliberazione ha luogo a scrutinio segreto e, qualora alla prima votazione la nomina non risulti approvata con il voto favorevole dei due terzi dei componenti, il presidente della Commissione ne dà immediatamente notizia al Ministro dell'economia e al consiglio di amministrazione. A

questo punto spetterà al Ministro proporre una nuova designazione o, qualora, lo ritenga, riproporre alla Commissione stessa la precedente candidatura. In sede di prima attuazione della nuova disciplina, la Commissione di vigilanza, nella seduta del 17 maggio 2005, designò sette dei nove nominativi che, a norma dell'articolo 20, comma 9, della legge 3 maggio 2004, n. 112, il Ministro dell'economia avrebbe dovuto presentare all'Assemblea degli azionisti RAI per l'elezione del consiglio di amministrazione, spettando invece al socio di maggioranza l'indicazione degli altri due nominativi, tra cui il presidente. Nella seduta del 31 maggio 2005, poi, in occasione della prima votazione del parere vincolante per la nomina del presidente del consiglio di amministrazione della RAI, il *quorum* pari ai due terzi dei componenti non fu raggiunto e la Commissione non approvò la proposta del Ministro dell'economia. Peraltro, alla contestazione di chi sosteneva che non vi fossero state neppure le condizioni per procedere alla votazione del parere, in mancanza di una formale designazione da parte del consiglio di amministrazione dell'azienda, il presidente della Commissione fece presente che, ai sensi del comma 9 dell'articolo 20 della legge n. 112 del 2004, la deliberazione della Commissione doveva essere considerata l'unica condizione di efficacia per la nomina del presidente del consiglio di amministrazione della RAI. La questione di una eventuale nullità della votazione era, in realtà, di interesse più teorico che concreto, in quanto la Commissione respinse comunque la proposta⁽²³⁹⁾. Peraltro, nelle more della nuova designazione del candidato alla carica di presidente del consiglio di amministrazione, la Commissione di vigilanza procedette all'audizione del Ministro dell'economia che, nel ricostruire la vicenda, che aveva fino ad allora condotto alla defezione anche di un secondo candidato successivamente designato dall'azionista, non poté che prendere atto che la legge n. 112 del 2004, nel prevedere una maggioranza così ampia per l'approvazione del parere parlamentare, implicava che sul nome del candidato occorresse inevitabilmente «un accordo tra maggioranza e opposizione» e, data la situazione di stallo, precisava che «non è compito dell'azionista promuovere le previe intese parlamentari tra maggioranza e opposizione». Ed era proprio la peculiarità della procedura di nomina del presidente della RAI ad escludere che tale adempimento potesse essere considerato prerogativa e responsabilità esclusiva del Governo. La legge stessa, infatti, richiamando i «rilevanti ed imprescindibili motivi di interesse generale connessi allo svolgimento del servizio pubblico radiotelevisivo da parte della concessionaria», se da un lato attribuiva alla Commissione parlamentare l'indicazione di sette dei nove membri del consi-

glio di amministrazione, dall'altro, prevedeva che la scelta del presidente dovesse essere condivisa tra Ministero dell'economia e Commissione di vigilanza. La situazione si sbloccò solo il 30 luglio 2005, quando la Commissione espresse, con la prescritta maggioranza qualificata, parere favorevole sull'ennesima designazione alla carica di presidente del consiglio di amministrazione della RAI, formulata dall'assemblea degli azionisti su proposta del Ministro dell'economia. In sede di prima attuazione, quindi, la procedura di "garanzia" prevista per la nomina del presidente del consiglio di amministrazione della società concessionaria si è nei fatti tradotta in una vera e propria situazione di stallo tra maggioranza e opposizione, risolta positivamente solo a seguito della designazione all'incarico dello stesso presidente della Commissione bicamerale di vigilanza.

10 - *Considerazioni conclusive sul ruolo delle commissioni parlamentari in materia di nomine a trent'anni dall'entrata in vigore della legge n. 14 del 1978, tra criticità e ipotesi di riforma*

Si è sin dall'inizio rammentato come la legge n. 14 del 1978 sia nata in circostanze politico-istituzionali tali da non consentire il pieno esplicarsi del potere amministrativo e di governo da parte di una salda coalizione, rappresentando una soluzione in grado di coinvolgere, ai fini delle nomine delle cariche pubbliche non elettive, tutti i gruppi politici, sia facenti parte dell'Esecutivo in senso stretto, sia di "non fiducia" o di "programma" e persino di vera opposizione⁽²⁴⁰⁾. Sotto il più generale profilo dei rapporti tra Parlamento e Governo, la nuova procedura introdotta dalla legge n. 14 del 1978 ha indubbiamente rappresentato uno dei primi esempi di partecipazione delle Camere alla formazione della volontà amministrativa dell'Esecutivo e, sicuramente, il primo caso in cui il legislatore ordinario ha attribuito specifiche funzioni alle commissioni permanenti dei due rami del Parlamento, inaugurando un *modus procedendi* che vede ancora oggi tali organi minori delle Camere costantemente impegnati nel vaglio preventivo di schemi di atti normativi e proposte di nomina del Governo. Quello che però ci si deve chiedere è se la procedura introdotta si sia dimostrata, nella prassi, anche in grado di favorire il superamento di quella che già trent'anni fa veniva definita "lottizzazione" delle nomine. Un compito non certo agevole, se si pensa che, in sostanza, alla scelta "politica" compiuta dal Governo nella sua piena discrezionalità, non si è fatto altro che sovrapporre

un vaglio delle commissioni parlamentari che, per loro natura, non possono che esprimere, a loro volta, orientamenti “politici”. Sotto questo profilo, i giudizi che, nel corso dei suoi tre decenni di applicazione, sono stati formulati sull’efficacia della legge n. 14 del 1978, sono stati di diverso tenore e, pur non potendosi evidentemente “ponderare” con certezza tutte le valutazioni espresse sull’argomento sia da giuristi che dagli stessi parlamentari e, in particolare, dai presidenti delle commissioni di volta in volta incaricate di esaminare le richieste di parere presentate dal Governo, emerge complessivamente una prevalenza di profili critici rispetto agli elementi positivi comunque da taluni riscontrati. Appare infatti minoritario l’orientamento di coloro che hanno riconosciuto alla normativa in oggetto di avere avuto effetti virtuosi, sia perché in grado di porre un freno a pratiche di investitura che, fino a quel momento, non erano state per nulla trasparenti, e sia perché il timore di un giudizio parlamentare negativo su una proposta di nomina parrebbe avere effettivamente indotto il Governo ad incrementare la sua capacità di resistenza nei confronti di interferenze e pressioni esterne o, quanto meno, ad accertarsi preventivamente che il candidato da proporre fosse in possesso dei requisiti di professionalità richiesti o comunque immune da pecche evidenti ⁽²⁴¹⁾. La maggioranza degli “addetti ai lavori” ha invece evidenziato, tra gli aspetti di malfunzionamento della procedura di controllo, la mancanza di strumenti a disposizione dell’opposizione parlamentare per far valere, o quantomeno, per rendere conoscibili le proprie posizioni, eventualmente sotto forma di un parere di minoranza ⁽²⁴²⁾ o comunque di una *dissenting opinion* ⁽²⁴³⁾, nonché il mancato coinvolgimento delle commissioni permanenti ai fini dell’adozione governativa di atti di revoca nei confronti dei nominati ⁽²⁴⁴⁾. Se è vero, infatti, che il rapporto di fiducia si instaura tra l’Esecutivo e il titolare dell’organo, per cui un’eventuale rimozione anticipata di quest’ultimo dall’incarico non può che essere riconducibile ad una competenza propria del Governo, la previsione di un parere parlamentare preventivo, naturalmente non vincolante, anche in tale ipotesi assicurerebbe un opportuno parallelismo tra controllo in sede di nomina e di revoca dello stesso soggetto. Ma il principale profilo di criticità dai più sottolineato è che, nei fatti, il vaglio parlamentare non sembra essere riuscito a porre rimedio a fenomeni di cosiddetta “spartizione feudale” delle cariche tra le forze politiche né ad instaurare, sulle singole scelte, una corretta dialettica tra Governo e Parlamento ⁽²⁴⁵⁾. È stata in particolare denunciata la posizione debole delle Camere, che non sarebbero in grado di far valere, a fronte delle proposte dell’Esecutivo, né i criteri

costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione né i valori del pluralismo politico. Si sarebbe di fatto perpetrata la "convenzione spartitoria" tra i partiti non della sola maggioranza, anche favorita dalla mancanza del necessario contraddittorio tra un Parlamento "controllore" e un Governo che difende le sue decisioni ⁽²⁴⁶⁾. Alla luce di tali considerazioni, è stato quindi sostenuto che la disciplina legislativa in esame, così come "integrata" dalle connesse disposizioni attuative recate dai regolamenti parlamentari o conseguenti a formali orientamenti delle Giunte del Regolamento delle due Camere, non sarebbe idonea ai fini del raggiungimento degli scopi che il legislatore del 1978 si era proposto ⁽²⁴⁷⁾. Si è registrata, quindi, una generale insoddisfazione sul funzionamento del controllo parlamentare sulle nomine pubbliche che, effettivamente, appare almeno in parte condivisibile. Al di là, infatti, delle valutazioni positive che si è già avuto modo di esprimere circa la recente consuetudine in forza della quale il Governo evita tendenzialmente di assumere decisioni definitive in materia laddove queste si pongano in contrasto con i pareri espressi in sede parlamentare, occorre comunque prendere atto dei vincoli oggettivi che incontrano le commissioni permanenti nello svolgimento della loro attività di controllo, sia sotto il profilo dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina che, e soprattutto, sul piano della limitatezza degli strumenti istruttori a loro disposizione. Il progressivo incremento della tipologia e del numero di enti pubblici assoggettati alla legge n. 14 del 1978 ai fini della nomina dei rispettivi vertici amministrativi, non è stato infatti controbilanciato da un corrispondente impegno da parte del Governo a fornire al Parlamento informazioni adeguate sulla "capacità professionale" dei designati, soprattutto con riferimento ai fini e agli indirizzi di gestione degli enti. E se, a tali carenze informative si aggiunge la preclusione, per gli organi parlamentari controllanti, di procedere all'audizione degli stessi nominandi, nei termini già più volte richiamati, si deve convenire che un'eventuale rivitalizzazione del controllo parlamentare in materia, indispensabile al fine di conferire alle commissioni un ruolo non più esclusivamente "notarile", potrebbe difficilmente prescindere dall'esigenza di procedere ad una "riqualificazione" sia dell'ambito di applicazione della disciplina dettata nel 1978, che delle modalità di svolgimento della relativa fase istruttoria da parte delle commissioni stesse.

10.1 - Un'ipotesi di riqualificazione dell'ambito di applicazione della legge n. 14 del 1978

L'esigenza di adottare un'iniziativa volta a rivedere l'ambito di applicazione della legge n. 14 del 1978 nasce dalla constatazione che le proposte di nomina portate al vaglio del Parlamento sono numericamente eccessive e, nella maggior parte dei casi, di scarso rilievo, «sicché finiscono soltanto per ingolfare l'attività delle commissioni in dibattiti defatiganti comunque destinati ad avere scarsa incidenza per la ridotta importanza della nomina stessa»⁽²⁴⁸⁾. D'altra parte, come si è visto, a partire dal 1993, sono state escluse dal controllo parlamentare talune tipologie di designazioni, e segnatamente quelle relative ai vertici di una pluralità di enti pubblici economici, che, fino a quel momento, avevano avuto, invece, un grande rilievo. Si potrebbe pertanto ipotizzare – *de iure condendo* – un intervento normativo finalizzato al raggiungimento di due obiettivi: da un lato, ridurre quantitativamente le proposte di nomina da trasmettere alle Camere sulla base, naturalmente, di chiari e definiti parametri, e dall'altro potenziare il controllo parlamentare sul piano qualitativo. Ai fini del raggiungimento del primo obiettivo, non potendosi contare sulla più volte proposta abolizione dei cosiddetti “enti inutili”, potrebbe allora essere superata l'attuale previsione legislativa che prescrive la richiesta di parere con riferimento ai presidenti di tutti gli enti pubblici e circoscrive la mera comunicazione alle Camere solo alla nomina di altri amministratori degli stessi enti. In teoria, il punto di equilibrio tra queste due diverse forme di parlamentarizzazione delle nomine potrebbe, a ben vedere, essere modificato, eventualmente mantenendo l'obbligo di richiedere il previo parere parlamentare per gli organi di vertice dei soli enti pubblici aventi, a puro titolo esemplificativo, requisiti patrimoniali e competenze tali da giustificare il controllo delle Camere sulle decisioni di investitura del Governo. Conseguentemente, alla nomina dei presidenti di tutti gli altri enti pubblici che risulterebbero privi dei predetti requisiti, potrebbe invece applicarsi la regola della mera comunicazione *ex post* al Parlamento, facendo venire meno, per l'Esecutivo, la condizione sospensiva consistente nel controllo preventivo da parte della Camera, fermi restando, naturalmente, il vaglio di competenza della Corte dei conti e, per quanto riguarda la sfera parlamentare, la possibilità di attivare comunque su tali atti di investitura i tradizionali strumenti del sindacato ispettivo. In questo modo l'esame delle proposte di nomina potrebbe essere concentrato su quegli enti ai quali, sulla base di scelte politiche da rimettere al legislatore, sarebbe

quindi riconosciuta una rilevanza tale da giustificare un maggiore approfondimento istruttorio. Una tale selezione potrebbe determinare il venire meno di quell'atteggiamento quasi-ratificatorio che ormai pare contraddistinguere l'esame di quasi tutte le richieste di parere presentate al Parlamento, incentivando, nel contempo, le commissioni a svolgere, nei limitati casi portati alla loro attenzione, attività istruttorie finalmente più continue e penetranti. Naturalmente, occorrerebbe effettuare una chiara scelta in ordine all'individuazione dei requisiti da considerare discriminanti ai fini della riconducibilità dei diversi enti pubblici all'una o all'altra categoria. Va segnalato, peraltro, che, sul piano della tecnica legislativa, non sarebbe sufficiente una mera novella alla legge n. 14 del 1978, atteso che l'applicazione ai singoli enti delle procedure ivi contemplate è spesso recata dalle relative leggi istitutive. Ma, a ben vedere, ove si ritenesse opportuno procedere nel senso di un ulteriore sfooltimento del catalogo degli enti pubblici per la nomina dei cui vertici è attualmente previsto il parere parlamentare, potrebbe essere approfondito il tema delle proposte di nomina a "discrezionalità governativa vincolata", categoria nella quale rientrano senz'altro le richieste di parere relative ai presidenti degli enti pubblici a base associativa, le cui designazioni sono rimesse, ai sensi dei rispettivi statuti, alle assemblee dei soci. Trattandosi di candidature che il Governo tende generalmente ad accogliere, limitandosi a trasporle nella proposta di parere presentata al Parlamento, le stesse non risultano sostanzialmente riconducibili all'Esecutivo e tale circostanza svuota, di per sé, di significato il dibattito parlamentare, che, infatti, in diverse occasioni, è stato monopolizzato soprattutto da contestazioni circa la regolarità delle procedure seguite dall'organo assembleare ai fini della designazione e non centrato sulla figura del nominando ⁽²⁴⁹⁾. E, a ben vedere, al novero delle proposte di nomina a discrezionalità governativa vincolata potrebbero essere ricondotte anche quelle relative ai presidenti degli enti la cui disciplina istitutiva prevede che sulla designazione dell'organo di vertice lo Stato acquisisca la previa intesa con la regione interessata. In proposito, si è già avuto modo di segnalare che la previsione di una lunga e spesso snerante fase procedurale preparatoria, che in alcuni casi vede l'intervento, oltre che delle regioni e dello Stato, rappresentato dal ministro competente, anche degli enti locali e delle camere di commercio, assume caratteristiche di sostanziale definitività, al punto da ridurre il passaggio parlamentare ad una mera ratifica, soprattutto laddove i designati rispecchino effettivamente l'esito delle trattative politiche svolte tra i diversi livelli di governo. In tali occasioni, appare peraltro difficile che, a seguito del dibattito parlamentare,

si dia luogo a ripensamenti in ordine ad accordi previamente raggiunti in altre sedi. D'altronde, la stessa circostanza che gli organismi ai quali si fa di fatto riferimento, gli enti parco nazionali e le autorità portuali, operino in un ambito territoriale circoscritto potrebbe far sorgere giustificate perplessità circa la sussistenza di un interesse effettivo delle Camere a vagliare le proposte di nomina dei relativi organi di vertice, tenendo conto di quanto disposto dall'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, che limita esclusivamente agli "enti pubblici nazionali" la competenza del legislatore ordinario in materia. Un'eventuale rimodulazione dell'ambito di applicazione della legge n. 14 del 1978, nei termini testé ipotizzati, potrebbe poi essere rafforzata ulteriormente, ma solo a condizione di procedere sulla strada di un ancor più delicato mutamento della *ratio* dell'intervento parlamentare. Partendo infatti dalla constatazione che, in realtà, le nomine di amministratori pubblici che assumono un effettivo rilievo economico a livello nazionale sono quelle concernenti le società per azioni a totale o prevalente partecipazione dello Stato, è anche con riferimento alla scelta della *governance* di tali aziende che si potrebbero effettivamente rivedere i rapporti tra Parlamento e Governo in materia. Pur nel rispetto della disciplina dettata in materia dal codice civile spetta, infatti, sostanzialmente allo Stato, e in particolare al Ministro dell'economia, che esercita le prerogative dell'azionista, anche in virtù di poteri speciali riconosciutigli dall'ordinamento, proporre alle relative assemblee la designazione dei candidati alle cariche di presidente del consiglio di amministrazione o di amministratore delegato di tali società pubbliche ⁽²⁵⁰⁾. Conseguentemente e senza entrare in più complesse questioni di diritto societario, non pare che l'espressione di un parere parlamentare preventivo sulle relative proposte di designazione, con effetti non vincolanti circa l'effettiva decisione da assumere ai fini delle assemblee societarie, potrebbe comportare nocumento alcuno allo svolgimento di tale procedura, soprattutto con riferimento alle aziende di cui lo Stato è unico azionista e, comunque, a quelle non quotate. Si tratterebbe, in buona sostanza, pur con tutte le cautele che il legislatore potrebbe all'uopo prevedere, di aggiornare l'ambito di applicazione del controllo sulle nomine pubbliche ⁽²⁵¹⁾ alla nuova situazione proprietaria che caratterizza ormai da tempo l'impegno dello Stato nel settore economico, tenuto conto che, almeno per il primo quindicennio di attuazione della legge n. 14 del 1978, il Governo è già stato chiamato a discutere in Parlamento proposte di nomina di presidenti di enti di gestione delle partecipazioni statali e di istituti bancari, la cui rilevanza sul piano economico, al di là del *nomen iuris* precedente alla loro

privatizzazione formale, non poteva certo dirsi inferiore a quella di diverse società pubbliche attualmente controllate dallo Stato. Del resto, lo stesso legislatore del 1978 non ha in alcun modo disposto che le commissioni permanenti possano esprimersi solo su proposte di nomina, che poi devono essere solo rese definitive dal Governo, ma ha invece espressamente previsto che il parere possa essere reso anche su proposte di “designazioni”, e, quindi, su nominativi che l'Esecutivo potrà successivamente sottoporre alla valutazione di un soggetto terzo ai fini della nomina definitiva. Una tale innovazione avrebbe d'altronde il pregio di reinserire il Parlamento, comunque sempre a titolo meramente consultivo, nel circuito delle scelte strategiche più significative che l'Esecutivo è chiamato ad adottare, assicurando nel contempo un minimo di trasparenza a quei rapporti che, seppure informalmente, Governo e forze politiche già intrattengono a tale titolo. Peraltro, la rilevanza delle designazioni che verrebbero in tal modo portate all'attenzione delle Camere potrebbe indurre il Governo, senz'altro interessato ad ottenere un orientamento parlamentare favorevole, a corredare le relative richieste di parere di tutti gli elementi informativi necessari circa la professionalità dei designati e, soprattutto, l'adeguatezza delle scelte compiute in relazione ai fini e agli indirizzi di gestione delle aziende, come richiesto, ancorché con riferimento agli enti pubblici, dalla stessa legge n. 14 del 1978. Una tale evoluzione dell'ambito applicativo di tale normativa conferirebbe senz'altro una maggiore continuità all'interlocuzione che, comunque, le commissioni permanenti, per mezzo di atti di indirizzo, di sindacato ispettivo o tramite audizioni, già conducono con l'Esecutivo proprio sulle questioni concernenti le procedure di nomina dei vertici delle società pubbliche ⁽²⁵²⁾.

10.2 - *Un'ipotesi di riqualificazione della fase istruttoria da parte delle commissioni*

Unitamente ad una revisione dell'ambito di applicazione della legge n. 14 del 1978, finalizzata a concentrare l'attenzione e le risorse delle Camere sulle sole nomine governative aventi una ricaduta tale da giustificare un controllo dell'operato del Governo, è l'eventuale superamento del divieto di procedere all'audizione dei designati che potrebbe costituire la vera innovazione in grado di ridare slancio e contenuti all'attività istruttoria da parte delle commissioni permanenti. Verrebbe meno in tal modo la contraddizione

insita in una procedura in cui il Governo chiede al Parlamento di avallare la scelta di un determinato soggetto per lo svolgimento di un incarico, che può anche essere molto delicato e complesso, ma all'organo "consultato" non è consentito entrare in contatto in alcun modo con questo stesso soggetto o, addirittura, con soggetti terzi, nella fase di esame della proposta di nomina. L'insoddisfazione, e forse la vera e propria frustrazione degli stessi parlamentari in ordine al permanere di tale vincolo al libero esplicarsi dell'attività conoscitiva delle commissioni è stata del resto espressa innumerevoli volte ⁽²⁵³⁾ ma, fino ad oggi, tali critiche non hanno condotto neppure all'avvio di un effettivo ripensamento della decisione assunta in proposito dalla Giunta del Regolamento del 17 gennaio 1979, poi pedissequamente confermata, e addirittura integrata nei contenuti, dai Presidenti della Camera da allora succedutisi. Risultano comunque presentate, nel corso delle ultime legislature, alcune proposte di legge e di modifica del Regolamento della Camera finalizzate a prevedere espressamente la possibilità per le commissioni permanenti di procedere all'audizione dei designati a cariche pubbliche ⁽²⁵⁴⁾. Sulla questione appare comunque utile soffermarsi, anche al fine di valutare se i presupposti che, a meno di un anno dall'entrata in vigore della legge n. 14 del 1978, condussero all'assunzione di una così rilevante decisione interpretativa da parte della Giunta del Regolamento, possano essere ritenuti ancora oggi sussistenti. Al riguardo deve in primo luogo rammentarsi che la *ratio* che fece ritenere non procedibili audizioni di candidati da parte delle commissioni in sede di nomina si fondava su due argomenti: uno di natura soggettiva e l'altro relativo al rispetto della ripartizione delle competenze tra Governo e Parlamento. Sotto il primo profilo, l'eventuale audizione del designato avrebbe determinato, ad avviso della Giunta, una violazione dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera che prevede il ricorso a tale attività conoscitiva, previa autorizzazione del ministro competente, esclusivamente con riguardo a soggetti già incaricati di funzioni dirigenziali in enti pubblici e non anche a coloro che risultano solo meri candidati a tali posizioni. Rispetto a tale situazione di partenza, nel trentennio trascorso il parametro regolamentare di riferimento è rimasto immutato, per cui lo svolgimento di audizioni "formali" è rimasto limitato, oltre che ai rappresentanti del Governo, ai soli dirigenti della pubblica amministrazione o di enti pubblici, previa autorizzazione del ministro competente e l'unica vera novità è consistita nell'estensione, per via interpretativa, di tale procedura anche alle audizioni dei presidenti di autorità amministrative indipendenti. Tuttavia, negli ultimi anni la prassi ha fatto registrare

il crescente ricorso da parte delle commissioni allo strumento delle audizioni informali, anche nell'ambito dell'esame di atti del Governo. Si tratta di una procedura molto flessibile, in quanto, su iniziativa degli uffici di presidenza delle commissioni e, previa autorizzazione del Presidente della Camera, vi è la possibilità di procedere all'audizione, senza alcuna forma di resocontazione, di chiunque possa fornire dati e informazioni nelle materie di competenza delle commissioni stesse, anche indipendentemente dagli argomenti in quel momento in esame. Ipotizzare allora l'impiego di tale strumento conoscitivo anche ai fini dell'audizione del candidato alla nomina, non costituirebbe una violazione dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera. Del resto non si può non tenere conto, della novità introdotta in materia dalle leggi n. 481 del 1995 e n. 249 del 1997 che, come si è avuto modo di vedere, hanno previsto espressamente la possibilità di procedere all'audizione dei designati alle cariche di presidente e di componente delle Autorità per la regolazione dei servizi pubblici e di presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Tale evoluzione normativa testimonia un evidente *favor* del legislatore riguardo a strumenti in grado di consentire alle commissioni di svolgere un'istruttoria più compiuta nell'ambito delle valutazioni su persone, di cui, probabilmente anche i regolamenti e la prassi parlamentare dovrebbero tenere conto. Nel caso specifico, si è già ricordato che, a fronte della richiesta delle competenti commissioni, di poter procedere allo svolgimento delle audizioni di candidati alle authority, la Presidenza della Camera non ha potuto più giustificare un eventuale diniego appellandosi alla nota decisione della Giunta, come invece era stata posta nelle condizioni di fare dallo stesso legislatore nel 1986, quando, come si è visto, un'analoga istanza era stata avanzata con riferimento alla proposta di nomina dei componenti la CONSOB. Nel caso della legge n. 481 del 1985, infatti, il tenore della disposizione non ha lasciato adito a dubbi, attribuendo alle competenti Commissioni permanenti una facoltà non comprimibile in alcun modo in sede parlamentare. Di questo la Presidenza della Camera non ha potuto che prendere atto e, se da un lato, ha ricondotto il ricorso a tale attività conoscitiva all'esigenza che le decisioni parlamentari fossero adottate previa un'istruttoria completa, ha d'altro canto tenuto a precisare che le relative audizioni avrebbero dovuto essere rivolte «esclusivamente ad acquisire elementi informativi ai fini della valutazione dei requisiti richiesti dalla legge»⁽²⁵⁵⁾, in tal modo operando anche un'interpretazione del disposto legislativo. Ma, a ben vedere, ed è la tesi che in questa sede si vuole proporre, si tratta proprio degli stessi limiti che potrebbero circoscrivere, e quindi

rendere possibile, l'audizione dei soggetti designati ai sensi della legge n. 14 del 1978. E questo nella convinzione che, pur non sottovalutando la diversa natura giuridica delle Autorità amministrative indipendenti rispetto ai più tradizionali enti pubblici, non appare arduo ritenere, senza eccessive forzature, che nello stesso spazio di quasi trenta anni, quei presupposti che avevano indotto la Giunta a disporre il divieto di audizione per le proposte di nomina potrebbero essersi almeno in parte mitigati. In questa prospettiva, allora, una o più commissioni che, in sede di esame di proposte di nomina ai sensi della legge n. 14 del 1978, ritenessero opportuno procedere all'audizione dei designati, potrebbero più specificamente motivare l'ennesima richiesta al Presidente della Camera, chiedendo espressamente di essere autorizzate a svolgere l'audizione «informale» del candidato, al fine di poter adottare il parere di sua competenza previa una «completa istruttoria». L'impiego di un tale strumento conoscitivo, oltre a non costituire una violazione dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, fornirebbe adeguate garanzie anche sotto il profilo della riservatezza delle informazioni sulla persona audita, attesa la mancata resocontazione dei relativi interventi. Ma, nello stesso tempo, le commissioni dovrebbero impegnarsi a circoscrivere l'obiettivo dell'audizione stessa «alla sola acquisizione di elementi informativi ai fini della valutazione dei requisiti richiesti dalla legge». Una tale iniziativa, che si limiterebbe ad estendere per analogia, a tutte le nomine, un principio già adottato dalla Presidenza della Camera con riferimento alle *authorities*, lungi dall'essere volta a delegittimare decisioni assunte dalla Giunta del Regolamento o dallo stesso Presidente della Camera, sarebbe quanto meno finalizzata a sottoporre ad una riflessione critica un dato indirizzo restrittivo consolidatosi in materia, nello spirito comunque di una rivitalizzazione della procedura del controllo parlamentare sulle nomine pubbliche. Del resto, anche la seconda motivazione alla base della decisione della Giunta del 1979, consistente nell'intento di salvaguardare l'esercizio di prerogative governative in materia di nomine, evitando che, attraverso la sua audizione, il Parlamento potesse impegnare il designato con riguardo agli indirizzi di gestione dell'ente, potrebbe apparire superata, proprio dall'impegno che le commissioni assumerebbero a circoscrivere l'ambito di interlocuzione con il candidato alla mera assunzione di informazioni indispensabili per la valutazione dei requisiti previsti dalla legge. E in questi termini ci si allineerebbe anche alle dichiarazioni di un autorevole rappresentante del Governo che, nel prendere parte all'esame parlamentare di una proposta di nomina, ebbe modo di esprimersi proprio in favore di una *cross-examination* del candidato

da parte della commissione ⁽²⁵⁶⁾. La vicenda, pare peraltro avere caratteristiche simili a quella relativa ai criteri restrittivi dettati all'indomani della privatizzazione "formale" di numerosi enti pubblici esercenti imprese e banche. Con riferimento alle future richieste di audizione degli organi di vertice di quelle che avevano ormai assunto la natura giuridica di società per azioni, il Presidente della Camera preannunciò allora che avrebbe concesso la prescritta autorizzazione solo nel caso in cui fossero state in discussione problematiche di carattere generale e non questioni inerenti la gestione ⁽²⁵⁷⁾. In realtà, la prassi successiva ha conosciuto un progressivo temperamento di tale principio, essendo ormai da tempo consuetudine per le commissioni permanenti procedere all'audizione informale (o anche formale, ma nell'ambito di indagini conoscitive) degli organi di vertice delle società a prevalente o totale capitale pubblico, anche, e forse soprattutto, con riguardo a questioni pienamente riconducibili a fatti gestionali delle relative aziende.

10.3 - Le ipotesi di riforma delle procedure di nomina dei componenti delle autorità amministrative indipendenti nei tentativi esperiti dal legislatore costituzionale e da quello ordinario

Sono state numerose le iniziative, finora non coronate da successo, avviate sia dal legislatore costituzionale che da quello ordinario per conferire uniformità alla disciplina che regola le autorità amministrative indipendenti, con particolare riferimento alle procedure previste per la nomina dei loro componenti. In mancanza di una esplicita "costituzionalizzazione", questi organismi dalla natura giuridica ibrida troverebbero legittimazione solo con riferimento al principio della imparzialità della pubblica amministrazione, sancito dall'articolo 97 della Costituzione. In tale disposizione sono state infatti individuate le premesse di un'amministrazione diversa da quella soggetta al Governo ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione, in quanto le ragioni dell'imparzialità possono raggiungere un'intensità tale da configurare funzioni pubbliche neutrali, da esercitarsi quindi in posizione di autonomia rispetto alle linee di azione del potere politico-governativo ⁽²⁵⁸⁾. Si tratta, com'è evidente, di una soluzione solo parzialmente soddisfacente, per cui è da tempo diffuso un orientamento favorevole ad un'esplicita menzione nella Carta costituzionale di tali organismi indipendenti, necessaria soprattutto a conferire una chiara e fondante legittimazione ai poteri normativi ad esse attribuiti dal legislatore ordinario. Su questa strada si era peraltro indi-

rizzata la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, istituita con legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, che, nell'ambito del progetto di riforma della parte II della Costituzione, trasmesso alle Camere il 30 giugno 1997 (A.C. 3931), il cui *iter* non giunse comunque a compimento, aveva previsto l'introduzione di un nuovo articolo 109, ai sensi del quale si prevedeva la possibilità di istituire, per legge, apposite autorità ai fini dell'esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione, rinviando, sempre al legislatore ordinario, quanto alla determinazione della durata del mandato, dei requisiti di eleggibilità e delle condizioni di indipendenza di ciascuno di tali organismi. Quello che appare significativo è che, al di là della finalità di fornire una legittimazione *ex post* alle autorità amministrative indipendenti già conosciute dall'ordinamento, l'unico aspetto che, in realtà, quel progetto di riforma costituzionale aveva inteso disciplinare direttamente erano proprio le modalità di preposizione dei titolari delle Autorità di garanzia e di vigilanza, prefigurando a tale fine un'elezione da parte dell'Assemblea del Senato a maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti. A fronte dei tre diversi modelli di investitura che, come si è visto, tutt'ora caratterizzano le procedure di nomina delle *Authority*, il legislatore costituzionale aveva fatto quindi propria l'esigenza di introdurre un criterio uniforme, indicando, nel contempo, la preferenza per l'attribuzione del relativo potere al Parlamento e, in particolare, a una sola delle due Camere. Tale scelta appariva del resto coerente con lo spirito che aveva animato anche le più recenti proposte di legge costituzionale che, nell'ambito della prospettata riforma del bicameralismo, prevedevano una netta differenziazione dei poteri di Camera e Senato, assegnando esclusivamente a quest'ultimo l'esercizio dell'attività di controllo sull'operato del Governo, e soprattutto di quelle funzioni riconducibili all'alta amministrazione. Peraltro, tale ipotesi di riforma avrebbe comportato anche, quale effetto ulteriore, l'eliminazione di ogni possibilità di contrasto tra le due Camere nella materia del controllo sulle nomine governative ⁽²⁵⁹⁾. Una soluzione diversa era invece contenuta nella proposta di riforma della parte seconda della costituzione che, nel corso della XIV legislatura, fu approvata dalle Camere in doppia lettura (C. 4862), ma non venne poi confermata in sede referendaria. Si prevedeva, in particolare, l'introduzione di un nuovo articolo 98-*bis*, in forza del quale, per lo svolgimento di attività di garanzia o di vigilanza in relazione a diritti di libertà garantiti dalla Costituzione e su materie di competenza dello Stato, si sarebbero potute istituire, con legge, apposite autorità indipendenti, di cui prevedere la durata del mandato, i requisiti di eleggibilità e le

condizioni di indipendenza. Sotto questo ultimo profilo, peraltro, e con particolare riferimento alle modalità di investitura, la soluzione proposta dal legislatore costituzionale consisteva nell'attribuire le prerogative di nomina al Presidente della Repubblica nella sua veste di massimo organo di garanzia, all'uopo novellando l'articolo 87 della Costituzione. A prescindere comunque dalle soluzioni ipotizzate in questi due tentativi non andati a buon fine, quella che è emersa è stata la grande difficoltà a procedere lungo la strada della costituzionalizzazione delle autorità amministrative indipendenti, che non pare tanto dovuta ad un'insuperabile contrarietà sul piano politico, quanto, paradossalmente, alla mera circostanza che tale novella costituzionale è stata finora inquadrata nell'ambito di processi di riforma molto più ampi che, inevitabilmente, sono stati oggetto di veti politici incrociati tra maggioranza e opposizione. Alla luce di tali considerazioni, potrebbe rivelarsi più facilmente realizzabile un obiettivo, per così dire "intermedio", mirante all'introduzione, con legge ordinaria, di una normativa quadro in materia di autorità indipendenti, tale da ricondurre a sistema e, ove possibile, ad uniformità, una serie di modelli che, come si è visto, sono stati inseriti nell'ordinamento senza un disegno complessivo ⁽²⁶⁰⁾. Sotto questo profilo, senza menzionare gli innumerevoli progetti di legge nel tempo presentati, si può segnalare il contenuto di un disegno di legge governativo presentato nella XV legislatura (A.S. 1366), che, pur non essendo stato tradotto in legge, intendeva uniformare sia la composizione che la procedura di nomina dei membri di talune authority. Si trattava, in particolare dell'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, degli organismi di vigilanza sui mercati finanziari, fatta salva la Banca d'Italia, e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che sarebbero stati qualificati come organi collegiali, ciascuno composto dal presidente e da quattro membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio. La procedura per la selezione dei candidati da parte del Governo si sarebbe dovuta avviare centoventi giorni prima della scadenza del mandato dei componenti delle Autorità in carica, con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale di un apposito bando, ai sensi del quale i soggetti interessati avrebbero potuto presentare la loro candidatura. Sulla base delle istanze pervenute, il Governo avrebbe dovuto provvedere alle apposite designazioni, da sottoporre al parere vincolante di un'istituenda commissione parlamentare bicamerale per la concorrenza e la regolazione dei mercati e i rapporti con le autorità indipendenti. Tale organo si sarebbe dovuto esprimere a maggioranza di due terzi dei componenti,

previa pubblicazione del *curriculum vitae* e audizione delle persone designate. Una tale soluzione legislativa, ove approvata dalle Camere, avrebbe indubbiamente aumentato il tasso di trasparenza delle modalità di svolgimento della fase interna all'Esecutivo propedeutica alla designazione dei candidati da presentare al Parlamento, soprattutto in virtù dell'emanazione di un apposito bando pubblico con l'indicazione dei requisiti per la presentazione delle relative candidature. Nello stesso tempo avrebbe avuto il pregio di affidare ad un unico organo bicamerale il vaglio parlamentare sulle proposte governative, estendendo nel contempo alla nomina dei componenti di tutte le authority la previsione di un parere vincolante, da esprimere a maggioranza qualificata e previa audizione dei designati, secondo una procedura che, come si è visto, è attualmente vigente per due sole autorità amministrative indipendenti. Si prevedeva inoltre lo stesso procedimento "aggravato" ai fini dell'esercizio del potere di revoca da parte del Consiglio dei ministri, atteso che, in caso di gravi e persistenti violazioni della legge istitutiva, di impossibilità di funzionamento o di prolungata inattività, sarebbe risultata necessaria la previa acquisizione del parere favorevole della commissione parlamentare, espresso a maggioranza di due terzi dei componenti. Ciò avrebbe comportato l'estensione a tutte le autorità amministrative indipendenti dell'ipotesi della revoca cosiddetta "sanzionatoria" prevista attualmente solo per la CONSOB ^(260-bis). Rimane da segnalare che dall'eventuale approvazione del progetto di legge testé illustrato sarebbe inevitabilmente derivato anche il completo svuotamento del ruolo svolto fino ad oggi in materia dalle commissioni permanenti dei due rami del Parlamento, probabilmente con effetti non circoscritti alla fase dell'investitura dei componenti delle autorità indipendenti, atteso che l'organo bicamerale ivi prefigurato avrebbe avuto anche la competenza a gestire i rapporti con tali organismi. In concreto, tuttavia, l'unica iniziativa uniformatrice ad oggi concretizzata è stata dettata dall'articolo 47-*quater* del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, che ha disposto l'innalzamento a sette anni della durata in carica dei componenti della CONSOB, del Garante per la protezione dei dati personali e dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, in tal modo equiparandola a quella del presidente e dei membri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

10.4 - *Il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Commissione di indirizzo e vigilanza sui servizi radiotelevisivi in merito alla revoca di amministratori da parte del Ministro dell'economia e delle finanze e la proposta di riforma della governance della RAI presentata nel corso della XV legislatura*

La questione dell'esercizio del potere di revoca degli amministratori e il rapporto che a tale fine potrebbe instaurarsi tra il Governo e il Parlamento ha formato oggetto, nel corso della XV legislatura, di una serrata controversia tra la Commissione parlamentare di indirizzo generale di vigilanza sul servizio radiotelevisivo e il Ministro dell'economia e delle finanze, naturalmente con riguardo all'interpretazione dei poteri in materia di revoca degli amministratori della RAI. In proposito si rammenta che la legge n. 112 del 2004, e successivamente anche l'articolo 49, comma 8, del Testo unico della radiotelevisione, di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, hanno disposto che il rappresentante del Ministero dell'economia, nelle assemblee della società concessionaria convocate per l'assunzione di deliberazioni che comportino la revoca o la promozione di azione di responsabilità nei confronti degli amministratori, esprima il voto in conformità all'apposita deliberazione della Commissione di vigilanza. In un caso concreto, tuttavia, il Ministro dell'economia ha proceduto ad avviare una procedura di revoca di uno dei due consiglieri di amministrazione della RAI di designazione governativa senza previamente sottoporre la questione alla predetta Commissione. Al di là delle evidenti connotazioni politiche che ha poi assunto la questione, inevitabili in una materia di così particolare delicatezza, il dicastero dell'economia ha giustificato tale iniziativa sostenendo che la disposizione su cui si fonda la competenza "concorrente" della Commissione bicamerale di vigilanza in tema di revoca non dispiegherebbe ancora i suoi effetti. La legge n. 112 del 2004 subordina infatti l'efficacia di tale norma all'effettivo avvio della privatizzazione della RAI, con la modalità dell'offerta pubblica di vendita, adempimento che, allo stato, non ha ancora avuto luogo. Sulla base di questo presupposto, il Governo ha ritenuto quindi applicabile al caso di specie l'articolo 2449, secondo comma, del codice civile che, con riguardo alle ipotesi di società a partecipazione statale, prevede che gli amministratori nominati dallo Stato possano essere revocati soltanto dall'ente che li ha nominati, escludendosi dunque qualsiasi ingerenza della Commissione di vigilanza nel procedimento in tal senso avviato. Di diverso avviso è stata invece la Commissione di vigilanza medesima, che ha evidenziato come la stessa prassi applli-

cativa dell'articolo 49 del decreto legislativo n. 177 del 2005 sia sufficiente a smentire la tesi dell'inefficacia temporanea del suo comma 8, perché analogo vincolo sarebbe allora dovuto valere anche con riferimento agli altri commi, da 1 a 9, dello stesso articolo 49. E tale interpretazione estensiva appare effettivamente difficile da sostenere, atteso che, nell'ambito delle disposizioni testè citate, sono tra l'altro ricompresi la stessa legittimazione della concessione alla RAI e i criteri per la scelta degli amministratori. Ne discenderebbe, ad avviso della Commissione, la piena applicabilità anche del comma 8 dell'articolo 49 del Testo unico della radiotelevisione e, conseguentemente, l'obbligo per il Ministro dell'economia di sottoporre l'atto di revoca alla previa deliberazione parlamentare. Non essendo altrimenti componibile tale contrasto, la Commissione ha quindi deliberato, nella seduta del 26 settembre 2007, all'unanimità, di elevare conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale affinché sia dichiarato che non spettava al Ministro dell'economia e delle finanze, anche d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri, richiedere e votare nell'assemblea degli azionisti della RAI, la revoca di un consigliere di amministrazione, in assenza di conforme deliberazione adottata dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, con conseguente annullamento della proposta di revoca presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze in data 11 maggio 2007 e di tutti gli atti ad essa connessi e conseguenti. E con ordinanza n. 61 del 10 marzo 2008, la Corte costituzionale, conformemente alla sua precedente giurisprudenza, ha riconosciuto alla Commissione la qualifica di organo competente a dichiarare in via definitiva la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e, quindi, la sua legittimità ad essere parte di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Inoltre, richiamando la propria sentenza n. 225 del 1974, la stessa Corte ha ritenuto altresì sussistente il requisito oggettivo del conflitto, in quanto la Commissione è investita di attribuzioni che discendono dall'esigenza di garantire il principio, fondato sull'articolo 21 della Costituzione, del pluralismo dell'informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo "esclusivo o preponderante". Sulla base di questi presupposti, il ricorso è stato quindi dichiarato ammissibile, sebbene nei soli confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, che è l'unico organo competente a dichiarare in via definitiva la volontà dell'intero Governo. Sarà quindi interessante verificare l'esito di tale controversia, sia perché è opportuno che sia chiarita la portata delle disposizioni vigenti nell'attuale fase di transizione verso la privatizzazione

della RAI, ma soprattutto perché è la prima volta che viene portato davanti alla Corte costituzionale un conflitto di competenza avente ad oggetto norme che disciplinano i rapporti tra Esecutivo e Parlamento in materia di nomina e revoca di amministratori pubblici. Da ultimo va segnalato quale ulteriore contributo all'evolversi della politica legislativa in materia, che, sempre nel corso della XV legislatura, è stato presentato un disegno di legge governativo di riforma della *governance* della RAI (S. 1588) che, pur non avendo avuto esito alcuno nel suo iter parlamentare, prefigurava comunque il superamento dell'attuale procedura che disciplina la scelta degli amministratori dell'azienda. In breve, secondo tale impostazione, il ruolo di azionista della concessionaria pubblica non sarebbe stato più esercitato dal Governo per il tramite del Ministero dell'economia e delle finanze, ma da una fondazione, costituita *ex novo*, il cui consiglio di amministrazione sarebbe stato eletto, ma solo per quattro undicesimi dei suoi componenti, dalla Commissione bicamerale di vigilanza ⁽²⁶¹⁾, con votazione a maggioranza di due terzi dei suoi componenti, con riferimento ai soli soggetti all'uopo candidatisi e previa una loro audizione. Al consiglio di amministrazione della fondazione, con voto espresso a maggioranza dei suoi componenti, sarebbe spettata invece la nomina dei cinque componenti il consiglio di amministrazione della RAI.

Note

(1) P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1987, pag. 547.

(2) L'articolo 3, comma 1, della legge n. 400 del 1988, dispone infatti che tali nomine «sono effettuate con decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri adottata su proposta del Ministro competente». Quanto alla Costituzione, è l'articolo 87, settimo comma, a disporre che «[il Presidente della Repubblica] nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato».

(3) E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 163.

(4) Relazione di accompagnamento alla proposta di legge Bozzi ed altri n. 40 «Norme per il controllo del sottogoverno», presentata il 6 luglio 1976, pag. 3.

(5) In realtà, come ricorda M. GANINO, «Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici», in *Il politico*, 1978, n. 1, pp. 538-539, il medesimo clima di accentuazione del ruolo centrale

e attivo delle assemblee elettive, che condusse alla modifica dei regolamenti parlamentari, aveva già ispirato la stesura degli statuti delle regioni ordinarie, che avevano quindi già prefigurato in modo più immediato e incisivo che a livello nazionale le modifiche alla forma di governo circa i rapporti tra Esecutivo e Assemblea, spostando su quest'ultima la funzione di direzione politica. Tale nuovo assetto venne peraltro confermato, negli anni successivi, da diverse leggi regionali che disciplinano le nomine negli enti pubblici delle regioni, anticipando quindi l'intervento del legislatore ordinario del 1978.

(6) Nel seguito del testo, senza ricordare, di volta in volta, a quale ramo del Parlamento appartengono, le commissioni permanenti contrassegnate da un numero romano sono quelle costituite presso la Camera dei deputati, mentre quelle del Senato della Repubblica sono invece richiamate con un numero arabo.

(7) Come ricostruisce G. GALLONI, in *30 anni con Moro*, Editori Riuniti, 2008, pagg. 216-217, ad un certo punto maturarono le condizioni per il passaggio da un governo della astensione non contrattata ad un Esecutivo che, pur non escludendo alleanze di carattere politico, aprì un confronto su punti programmatici sui quali votare in Parlamento. «Hanno così inizio, a partire dalla fine del mese di aprile 1977, incontri tra la DC e i partiti che hanno concesso l'astensione al Governo Andreotti. Tali riunioni si conclusero il 23 giugno 1977 con la firma di un documento comune e la decisione di approvarlo alla Camera con una mozione che lo riassumeva, a firma dei presidenti dei gruppi parlamentari dei sei partiti». La mozione fu approvata nella seduta dell'Assemblea del 15 luglio 1977, al termine di una discussione avviata il 12 luglio 1977, con 442 voti a favore, 87 contrari e 16 astenuti.

(8) V. LIPPOLIS, «Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana» in *Il Parlamento*, a cura di L. VIOLANTE, 2001, pag. 630.

(9) Se al Senato è stata proprio la Giunta del Regolamento ad assumere un'iniziativa che si sarebbe rivelata lungimirante, perché in grado di dirimere *ex ante* una serie di questioni applicative in ordine al controllo parlamentare sulle nomine, alla Camera i profili problematici emersi in sede attuativa hanno invece visto più frequentemente attivarsi un'interlocuzione diretta tra il Presidente dell'Assemblea e i presidenti delle commissioni permanenti.

(10) Un analogo obbligo di comunicazione gravava sul Governo anche nei casi di revoca di membri dei consigli di amministrazione degli enti pubblici, atteso che l'articolo 32, secondo comma, della legge n. 70 del 1975 disponeva che questi ultimi potevano essere revocati con le stesse modalità previste per la loro nomina.

(11) Responsabilità che «quanto a forza giuridica, si trova solo un gradino sopra la mera regola di correttezza» secondo S. LABRIOLA, «Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici», in *Politica del diritto*, 1980, n. 4, pag. 545.

(12) F. GHELARDUCCI, *op. cit.*, pag. 56.

(13) Non era peraltro la prima volta che la questione delle nomine formava oggetto di un dibattito parlamentare originato da un atto di indirizzo. Il precedente, per la verità non molto risalente, aveva visto protagonista l'Assemblea della Camera dei deputati che, nella seduta del 22 maggio 1975, aveva approvato una risoluzione avverso l'operato del presidente dell'Ente gestione attività minerarie (EGAM), a seguito della quale il Governo si era visto costretto a procedere alla sua revoca dell'incarico.

(14) Intervento del Ministro del tesoro nella seduta della VI Commissione del 15 settembre 1976.

(15) Seduta della VI Commissione del 20 ottobre 1976.

(16) Come ricorda M. GANINO, *op. cit.*, pag. 529, venne concordato il seguente elenco di atti che il Governo si sarebbe impegnato ad allegare a ciascuna delle nomine effettuate: uno schema di curriculum, alcune dichiarazioni compilate dai nominati concernenti l'esistenza o meno di precedenti penali, carichi pendenti, illeciti amministrativi e controversie in materia fiscale a loro carico, nonché la copia della dichiarazione dei redditi relativa all'ultimo anno.

(17) L. SPAVENTA, «Il controllo parlamentare sulle nomine : esperienze e risultati», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, n. 2, pp. 549-550.

(18) Peraltro, dal tenore dello scambio di note tra il presidente del Comitato e il presidente della VI Commissione, che intercorse tra il 30 marzo e il 3 aprile 1978, sembrerebbe potersi evincere una chiara condivisione circa l'opportunità di proseguire almeno in un primo momento nell'applicazione della procedura attuata nei due anni precedenti, a dispetto dell'entrata in vigore della legge 24 gennaio 1978, n. 14. Si prese infine atto della circostanza che, una volta sentite le Camere *ex ante* - a norma della nuova disciplina legislativa - sarebbe risultato senz'altro ultroneo procedere ad un ulteriore passaggio parlamentare a nomina già effettuata. La cessazione dell'attività del Comitato non fu comunque sancita da alcuna decisione formale.

(19) Comunicazioni del Governo sui programmi della partecipazioni statali, svolte presso la V Commissione nella seduta del 18 novembre 1976.

(20) S. LABRIOLA, *op. cit.*, p. 550.

(21) Istituita il 23 giugno 1975 dal Ministro per le partecipazioni statali e così denominata dal nome del giurista suo presidente.

(22) M. GANINO, *op. cit.*, p. 530, espresse riserve circa l'interpretazione da attribuire alla «non chiarissima dizione» dell'articolo 13, secondo comma, dalla quale si dedurrebbe che «si tratta di una comunicazione della proposta di nomina, su cui la Commissione può esprimere il parere, più che della richiesta di un parere obbligatorio. Anzi, può trattarsi di un parere su una nomina ormai divenuta nel frattempo definitiva».

(23) M. GANINO, *ibidem*, richiama a tale fine alcuni casi particolari in cui l'audizione degli amministratori pubblici, richiesta a termini di regolamento, non era stata autorizzata.

(24) Se, infatti, in caso di nomina di amministratori di enti pubblici non economici il Governo, ai sensi della legge n. 70 del 1975, era chiamato soltanto a comunicare le relative decisioni al Parlamento, una volta che queste fossero state perfezionate, non conseguendo da tale adempimento la possibilità di avviare una specifica procedura di esame da parte di organi parlamentari, la situazione era radicalmente diversa per il conferimento di incarichi di vertice negli enti pubblici di natura economica. La prassi e il legislatore, rispettivamente nel caso delle nomine negli enti creditizi e in quelli di gestione delle partecipazioni statali, avevano infatti mirato a bilanciare la discrezionalità riconosciuta al Governo in materia, con la previsione di forme di controllo del Parlamento in grado di assicurare livelli crescenti di effettività. In tali fattispecie, infatti, i relativi atti di investitura, una volta trasmessi alle Camere, potevano formare oggetto di un vero e proprio esame da parte delle commissioni permanenti competenti o dell'organismo bicamerale istituito ad hoc dalla legge n. 675 del 1977.

(25) Capitolo VI dell'Accordo programmatico allegato all'intervento del deputato Galloni nel Resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati del 12 luglio 1977.

(26) S. LABRIOLA, *op. cit.*, p. 553.

(27) L'articolo 33 della legge n. 70 del 1975 faceva invece riferimento alle sole nomine rientranti nella competenza dei ministri e del Consiglio dei ministri.

(28) Rimaneva invece ferma, fino all'approvazione della riforma degli enti a partecipazione statale, la competenza della Commissione bicamerale di cui all'articolo 13 della legge n. 675 del 1977 sulle proposte di nomina dei presidenti dei relativi enti di gestione.

(29) S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 440.

(30) In proposito il già richiamato capitolo VI dell'Accordo programmatico prevedeva specificamente che: «(...) la soluzione operativa potrà essere trovata all'interno delle seguenti due ipotesi: a) prevedere la nomina da parte dell'Esecutivo, nell'ambito dei criteri generali prefissati, con l'onere di trasmettere immediatamente il provvedimento al Parlamento corredato da una motivazione. Il Parlamento, o per esso le commissioni di merito competenti, potranno esprimere le loro osservazioni e il loro parere nel termine perentorio di venti giorni. Ove il parere fosse negativo, il Governo

avrebbe la facoltà di revocare la nomina; b) prevedere una proposta di nomina del Governo da comunicare immediatamente alle Camere, le quali esprimerebbero il loro parere entro venti giorni, al termine dei quali il Governo dovrebbe procedere alla nomina definitiva».

(31) Intervento del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Bressani nella seduta della I Commissione del 26 gennaio 1977.

(32) Intervento riportato da M. GANINO, *op. cit.*, p. 532. Si veda anche la nota n. 12, ivi richiamata. Ciò era stato peraltro già paventato dal relatore presso la I Commissione della Camera, l'on. Battaglia, ad avviso del quale un giudizio parlamentare contrario rispetto ad una nomina già perfezionata avrebbe potuto comportare l'obbligo di dimissioni da parte dell'interessato.

(33) Intervento dell'on. La Loggia nella seduta della I Commissione del 21 luglio 1977.

(34) Sul punto, invece, la proposta di legge Almirante ed altri n. 347 "Schedario nazionale degli enti pubblici e privati finanziati con pubblico denaro, controllo parlamentare sulle nomine dei loro organi direttivi e potenziamento della vigilanza dello Stato e del controllo della Corte dei conti", presentata l'11 agosto 1976, mirava a qualificare il parere parlamentare come presupposto obbligatorio. Avverso tale orientamento aveva preso posizione il relatore sin dalla prima seduta della I Commissione e comunque, nel corso dell'esame in Assemblea, fu respinta un'apposita proposta emendativa volta a riconoscere tale natura al parere parlamentare (reiezione dell'emendamento 1.3. Biasini). L'abbinata proposta di legge Bozzi ed altri n. 40, già precedentemente menzionata, si poneva invece a metà strada rispetto alle due ipotesi testé richiamate, nella misura in cui puntava ad attribuire una valenza giuridica all'inerzia parlamentare, qualificandola come silenzio-assenso.

(35) Nella seduta dell'Assemblea della Camera del 20 settembre 1977 l'on. Labriola sottolineò che l'obbligo per l'Esecutivo di motivare gli atti di intenzione incide inequivocabilmente sulla loro natura giuridica, che assume le caratteristiche proprie degli atti di alta amministrazione che, a differenza degli atti politici, non sono esenti dalla possibilità di un controllo di legittimità amministrativa.

(36) Nell'arco di poco più di tre mesi ebbero luogo l'approvazione in prima lettura da parte della Camera (seduta del 28 settembre 1977), l'approvazione, con modifiche, da parte del Senato (seduta del 15 dicembre 1977) e, infine, l'approvazione definitiva, in sede legislativa, da parte della I Commissione della Camera (seduta del 11 gennaio 1978).

(37) Parere della I Commissione sulla proposta di legge Bozzi ed altri n. 118, espresso nella seduta del 16 aprile 1969 e opportunamente richiamato nella relazione di accompagnamento alla già citata proposta di legge n. 40, sempre a prima firma dell'on. Bozzi.

(38) Come ricorda M. GANINO, *op. cit.*, pp. 532-533, nella nota n. 28, la 1ª Commissione del Senato, sebbene in un altro contesto, aveva invece suggerito la soppressione dell'articolo 27 dello statuto della regione Puglia, che prevedeva la competenza del Consiglio a nominare gli amministratori degli enti dipendenti dalla regione stessa, in quanto considerata attività di natura amministrativa, ritenuta di competenza della Giunta regionale.

(39) Aspetto approfondito in particolare da M. GANINO, *op. cit.*, p. 532. Si veda anche la nota n. 14, ivi riportata.

(40) Intervento dell'on. La Loggia nella seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati del 21 settembre 1977.

(41) Intervento del senatore Mancino nella seduta dell'Assemblea del Senato del 14 dicembre 1977.

(42) Intervento del relatore, on. Bozzi, nella seduta dell'Assemblea della Camera del 22 settembre 1977.

(43) Intervento del sottosegretario Bressani nella seduta dell'Assemblea della Camera del 22 settembre 1977.

(44) Relazione della I Commissione presentata il 12 settembre 1977.

- (45) Relazione della 1^a Commissione del Senato.
- (46) S. LABRIOLA, *op. cit.*, pp. 555-557.
- (47) M. ANDOLFI, «Il controllo sulle nomine negli enti pubblici» in *Città & Regione*, 1980, n. 4, p. 99.
- (48) Per un approfondimento si veda, *infra*, il capitolo 9.
- (49) M. GANINO, *ivi*, pp. 527-528, che cita, nella nota n. 5, *ivi* riportata, anche l'intervento del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri che, in sede di replica, dopo la discussione generale, nella seduta del 22 settembre 1977 dell'Assemblea della Camera dei deputati aveva osservato: «È forse vero che siamo in presenza di un'evoluzione del concetto di controllo parlamentare. Il controllo viene forse inteso più come verifica ex post, come possibilità di orientare il controllato e di influire sulla sua scelta».
- (50) E. BURLAMACCHI, «Il Parlamento e le nomine negli enti pubblici e nelle autorità amministrative indipendenti», in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 1995, n. 6, pp. 248-249.
- (51) E. BALOCCHI, «Nomine negli enti pubblici e controllo parlamentare», in *Diritto e società*, 1978, n. 2, pp. 335-337.
- (52) T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS e R. MORETTI, *Diritto Parlamentare*, Maffioli, Rimini, 1996, p. 442.
- (53) G.F. CIAURRO *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 130-131.
- (54) S. TOSI, A. MANNINO, *op. cit.*, p. 441.
- (55) Intervento dell'on. Bozzi nella seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati del 22 settembre 1977.
- (56) Da tale procedura consegue quindi che il Governo, ove intenda evitare che la Commissione competente esprima un orientamento negativo rispetto all'atto di intenzione può solo procedere al formale ritiro dell'atto, non potendosi, in nessun caso, appellare all'Assemblea, come osservato anche da S. LABRIOLA, *op. cit.*, p. 561.
- (57) S. TOSI, A. MANNINO, *op. cit.*, p. 443.
- (58) L. BEDINI, «Il parere parlamentare sulle nomine governative negli enti pubblici», in *Il Parlamento "consulente": dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, a cura di E. ROSSI, Jovene, Napoli, 2002, pp. 209-211.
- (59) Intervento dell'on. Bozzi nella seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati del 22 settembre 1977. Si veda inoltre M. GANINO, *op. cit.*, pp. 530-531.
- (60) Fu proprio con l'entrata in vigore della legge n. 14 del 1978 che, per la prima volta, il legislatore fece riferimento alle «commissioni permanenti delle due Camere». In quello stesso anno, sarebbero poi intervenute la legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare) e la legge 21 dicembre 1978, n. 843 (legge finanziaria 1979), anch'esse recanti riferimenti specifici alle commissioni permanenti.
- (61) Relazione della I Commissione della Camera presentata all'Assemblea il 12 settembre 1977, p. 5.
- (62) Fu proprio in occasione del suo intervento introduttivo che il relatore *pro tempore*, on. Battaglia, espresse la preferenza per l'attribuzione del controllo parlamentare sulle nomine pubbliche alle Commissioni permanenti delle due Assemblee (seduta della I Commissione del 15 dicembre 1976).
- (63) Per un approfondimento circa le motivazioni di tale scelta e per le diverse obiezioni presentate si vedano gli interventi svolti presso la I Commissione nella seduta del 27 luglio 1977.
- (64) Intervento dell'on. Battaglia nella seduta della I Commissione del 27 luglio 1977.
- (65) Relazione della I Commissione della Camera presentata all'Assemblea il 12 settembre 1977, p. 5.

(66) Sulla vicenda avrà poi modo di intervenire autorevolmente, a distanza di diversi anni, il Presidente della Camera dei deputati, in merito alla richiesta di procedere a sedute congiunte delle omologhe commissioni del Parlamento, ai fini dello svolgimento di audizioni nell'ambito dell'esame della proposta di nomina del presidente e dei componenti di autorità amministrative indipendenti (si veda, *infra*, capitolo 8, paragrafo 3).

(67) Intervento del sottosegretario Bressani nella seduta della I Commissione del 27 luglio 1977. Di avviso contrario rimase il relatore, onorevole Battaglia che, conseguentemente, rimise l'incarico nelle mani del presidente della Commissione, onorevole Nilde Iotti, che lo conferì quindi all'onorevole Bozzi, che svolse pertanto il ruolo di relatore sul provvedimento in Assemblea.

(68) Nella seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati del 22 settembre 1977 l'on. Bozzi invitò l'on. Biasini a ritirare il suo emendamento 2.3, volto a prevedere che il parere parlamentare fosse espresso dalle commissioni riunite di Camera e Senato, motivando tale auspicio con l'ipotesi che una eventuale reiezione dell'emendamento avrebbe precluso la possibilità di ottenere il medesimo risultato tramite l'applicazione dei regolamenti parlamentari. Tale ipotesi era evidentemente fondata sull'ambiguità che, ad una prima lettura, poteva ingenerare l'articolo 2 della legge n. 14 del 1978 laddove disponeva che «il parere parlamentare (...) viene espresso dalle commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere». Si tratta, a ben vedere, di una formulazione che, a rigore, non appare di per sé ostativa della possibilità di riunioni congiunte delle omologhe commissioni parlamentari. In realtà, tale disposizione deve essere più sistematicamente letta in combinato disposto con l'articolo 6 della stessa legge, che fa invece esplicito riferimento alla possibilità che sulla proposta di nomina possa essere espresso «un solo parere o entrambi da parte delle commissioni».

(69) S. TOSI, A. MANNINO, *op. cit.*, pp. 442-443.

(70) L'articolo 16, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, conformemente a quanto disposto dall'articolo 64, primo comma, della Costituzione, dispone che le modifiche al regolamento stesso sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti la Camera dei deputati.

(71) Intervento dell'on. Bozzi nella seduta della I Commissione dell'11 gennaio 1978.

(72) Relazione presentata dalla Giunta per il Regolamento della Camera il 30 maggio 1978, come ricordato anche da M. GANINO, *op. cit.*, pp. 541-542.

(73) M. GANINO, *op. cit.*, p. 526.

(74) L'articolo 73, comma 3, del Regolamento della Camera, stabilisce in otto giorni il termine entro cui le commissioni possono esprimere ad altre commissioni il parere su progetti di legge (che si riducono a tre per i progetti dichiarati urgenti e per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge).

(75) In realtà, l'ordine del giorno in questione, presentato dal senatore Mancino, non faceva che riportare pedissequamente l'impegno già in proposito assunto, benché unilateralmente, dalla stessa Giunta del Regolamento del Senato che, nella già menzionata riunione del 15 dicembre 1977, aveva sottolineato «l'opportunità di un'iniziativa volta ad istituire, attraverso un'apposita novella, una specifica disciplina regolamentare del controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici, previe intese con la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati, allo scopo di pervenire ad una disciplina uniforme di tale procedura nei due rami del Parlamento».

(76) M. GANINO, *op. cit.*, pp. 541-542.

(77) Si tratta della vigente formulazione dell'articolo 143, quarto comma, del Regolamento della Camera, come modificato il 20 luglio 1999. In realtà, la versione introdotta il 1° giugno 1977 prevedeva che, nel periodo di aggiornamento dei lavori, in caso di urgenza e su richiesta del Governo, il Presidente della Camera dei deputati avrebbe potuto anche procedere alla convocazione della Commissione, dandone notizia, oltre che ai singoli deputati interessati, anche al Governo e all'Assemblea. La versione originaria della disposizione in esame prevedeva altresì che il Presidente della Camera desse notizia al Governo dell'avvenuta assegnazione.

⁽⁷⁸⁾ Inoltre la medesima disposizione prevede che «per l'esame degli atti pervenuti dopo l'aggiornamento e dei quali il Governo abbia rappresentato l'urgenza, le commissioni competenti sono convocate, su richiesta del Presidente del Senato».

⁽⁷⁹⁾ «Si osservano le disposizioni sulle procedure di convocazione nelle sedi deliberante redigente. Ciò, del resto, è già espressamente previsto dalla novella regolamentare per la convocazione durante l'aggiornamento dei lavori del Senato».

⁽⁸⁰⁾ «Come per ogni altro affare ad essa deferito, la Commissione deve farsi carico di informare il Governo del giorno e dell'ora in cui dovrà prendere in esame la richiesta di parere, per dar modo al Ministro competente (o al sottosegretario da lui delegato) di partecipare alla seduta».

⁽⁸¹⁾ «Per la validità delle sedute nelle quali la commissione discute e delibera in ordine al parere parlamentare è richiesta la presenza della maggioranza dei componenti».

⁽⁸²⁾ «Per la partecipazione dei Senatori esterni alla commissione, si applicano le disposizioni dell'articolo 31, commi primo e secondo, salva la facoltà della commissione di avvalersi della norma contenuta nell'articolo 31, comma terzo».

⁽⁸³⁾ «La deliberazione del parere parlamentare non può essere abbinata alla trattazione di altro affare, anche se relativo ad oggetti identici o connessi».

⁽⁸⁴⁾ «La discussione è introdotta da una relazione del Presidente ovvero del Senatore da lui incaricato. Non sono ammissibili questioni pregiudiziali. Esaurita la discussione generale, la redazione del parere può essere affidata ad un comitato ristretto; tuttavia la deliberazione sul parere è sempre adottata dalla commissione plenaria. Non sono ammessi pareri di minoranza».

⁽⁸⁵⁾ «Le votazioni sullo schema di parere nel suo insieme e sulle parti comunque riguardanti la persona del candidato, nonché sui relativi emendamenti, sono sempre effettuate a scrutinio segreto. Si tratta di applicare alla fattispecie la norma generale di cui all'articolo 113, comma 3, del Regolamento».

⁽⁸⁶⁾ «Sono applicabili, per l'acquisizione di elementi informativi e dati conoscitivi, le norme contenute negli articoli 46, 133 e 134 del Regolamento».

⁽⁸⁷⁾ «La proroga, prevista dal secondo comma dell'articolo 139-bis del Regolamento, deve essere richiesta per iscritto dal presidente della commissione al Presidente del Senato, almeno tre giorni prima della scadenza del termine».

⁽⁸⁸⁾ «Il riassunto dei lavori di commissione concernenti l'esame e la deliberazione dei pareri parlamentari viene redatto e pubblicato a norma dell'articolo 33, comma 1, del Regolamento, e deve contenere soltanto il testo degli atti esaminati o proposti, gli eventuali annunci e dichiarazioni di voto, nei limiti previsti dall'articolo 109 del Regolamento, e le deliberazioni adottate, con l'indicazione dei nomi di coloro che hanno partecipato alla discussione e alla deliberazione».

⁽⁸⁹⁾ Come precisato nella lettera inviata dal Presidente della Camera al Ministro per i rapporti con il Parlamento il 27 gennaio 1999.

⁽⁹⁰⁾ In concreto, gli ambiti di competenza delle Commissioni permanenti sono stabiliti direttamente dall'articolo 22, comma 1, del Regolamento della Camera, nonché dalla circolare del Presidente della Camera emanata il 16 ottobre 1996 in attuazione del comma 1-bis dello stesso articolo 22.

⁽⁹¹⁾ Poiché la richiesta di parere deve essere relativa a provvedimenti effettivamente riconducibili all'organo competente ad adottare l'atto in via definitiva, è necessario che il conferimento della nomina sia sottoposto ad una deliberazione di tale organo avente proprio ad oggetto l'avvio della procedura per l'acquisizione del parere parlamentare. I presidenti dei due rami del Parlamento non sono comunque tenuti a verificare che tale deliberazione sia effettivamente avvenuta, essendo necessario e sufficiente, a tale fine, che il Governo, nella richiesta di parere, dia conto dell'avvenuto adempimento.

⁽⁹²⁾ A ciò si era in un primo momento giunti in virtù di una mera estensione analogica, anche alle proposte di nomina, di una delega in realtà circoscritta alle sole richieste di parere su schemi di atti normativi; solo successivamente, vi era stato il formale conferimento di tale incarico, da rinnovare all'inizio di ogni legislatura. Successivamente, il D.P.C.M. 15 giugno 2006, recante «Delega

di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di rapporti con il Parlamento e riforme istituzionali” ha disposto che il Ministro per i rapporti con il Parlamento, nell’ambito delle sue competenze, è altresì delegato a provvedere agli adempimenti riguardanti la trasmissione alle Camere degli schemi di atti normativi e delle proposte di nomina governativa di competenza del Consiglio dei ministri, da sottoporre al parere parlamentare.

⁽⁹³⁾ Coerentemente con tale orientamento, lo stesso Presidente della Camera ebbe ad escludere la proponibilità, da parte della Camera medesima, di un conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri avverso l’atto di nomina del segretario generale del Ministero delle finanze. Il deputato che aveva formulato tale richiesta era peraltro dell’avviso che «con l’adozione di tale provvedimento il Governo, senza avere previamente sottoposto la nomina al previo parere del Parlamento, avrebbe operato l’esproprio di una prerogativa parlamentare positivamente riconosciuta dall’ordinamento» (lettera dell’on. Grillo al Presidente della Camera dei deputati del 10 febbraio 1992).

⁽⁹⁴⁾ In questo caso, ancorché il tenore della richiesta di parere trasmessa dal Governo facesse in qualche modo riferimento a tutti e tre i soggetti da nominare, nell’allegato ai resoconti della successiva seduta dell’Assemblea furono comunque pubblicate separatamente la richiesta di parere per la nomina del presidente e la mera comunicazione della nomina degli altri due consiglieri di amministrazione.

⁽⁹⁵⁾ Lettera del presidente della IX Commissione al Presidente della Camera dell’11 febbraio 1997.

⁽⁹⁶⁾ Lettera del Presidente della Camera al presidente della IX Commissione dell’11 febbraio 1997.

⁽⁹⁷⁾ Tale deroga al principio generale stabilito dalla legge n. 14 del 1978 era stata infatti chiaramente esplicitata dalla legge 4 giugno 1985, n. 281, che aveva a tale fine novellato la legge 7 giugno 1974, n. 216, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95. A ben vedere, nel caso di specie, più che una vera e propria deroga, il legislatore aveva invece inteso perseguire l’obiettivo di uniformare le modalità di investitura di tutti i componenti dell’organo, al fine di riconoscere loro una pari legittimazione, nel presupposto che, come per le altre *Authority*, anche per le nomine dei componenti di tale organismo indipendente non si sarebbe potuto più continuare a prescindere dal riconoscimento di un ruolo attivo al Parlamento.

⁽⁹⁸⁾ Anche in questo caso si può ritenere che l’equivoco ingeneratosi sia imputabile alla legge istitutiva del sopramenzionato Comitato, che prevedeva il previo parere delle competenti commissioni parlamentari sia con riguardo alla sua composizione che in ordine al decreto ministeriale recante la disciplina del suo funzionamento e la durata in carica dei suoi componenti. In particolare, l’articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 370 del 1999 disponeva: «È istituito il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, costituito da nove membri, anche stranieri, di comprovata qualificazione ed esperienza nel campo della valutazione, scelti in una pluralità di settori metodologici e disciplinari, anche in ambito non accademico e nominati con decreto del Ministro dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Con distinto decreto dello stesso Ministro, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sono disciplinati il funzionamento del Comitato e la durata in carica dei suoi componenti secondo principi di autonomia operativa e di pubblicità degli atti».

⁽⁹⁹⁾ In particolare la decisione del Senato di riassegnare il provvedimento quale schema di decreto era fondata anche sul suo contenuto più ampio rispetto alla mera nomina dei componenti del Comitato, mentre la scelta della Camera dei deputati di procedere nuovamente alla sua assegnazione come proposta di nomina veniva fatta discendere dalla trasmissione, da parte del Ministro proponente, dei *curricula* dei candidati e dall’indicazione delle motivazioni delle candidature (Atto n. 99-*bis*, assegnato il 7 aprile 2004).

⁽¹⁰⁰⁾ Nella seduta della IX Commissione del 2 agosto 1984 il relatore formulò una proposta di parere contrario avente la seguente premessa «rilevato che la documentazione trasmessa per l’espressione dei pareri, ai sensi della legge n. 14 del 1978, sulle nomine dei presidenti dei consorzi per l’Adda, il Ticino, l’Oglio, non è conforme alle previsioni dell’articolo 4 della legge medesima, non dando conto del procedimento seguito per addvenire alle candidature; rilevato quindi di non avere

piena cognizione di tutti gli elementi necessari; impregiudicata ogni valutazione nel merito delle singole proposte».

⁽¹⁰¹⁾ Lettere del presidente del gruppo MSI-DN al Presidente della Camera del 29 novembre 1986, del Presidente della Camera al Ministro del tesoro del 5 dicembre 1986 e del Ministro del tesoro al Presidente della Camera del 13 dicembre 1986.

⁽¹⁰²⁾ Seduta della X Commissione del 19 giugno 1997, nel corso dell'esame della proposta di nomina del presidente della Fiera di Milano.

⁽¹⁰³⁾ Nei fatti, l'eventuale ritardata assegnazione delle richieste di parere alle commissioni è in realtà quasi esclusivamente determinata dalla mancanza del *curriculum* del candidato, anche perché, per prassi applicativa costante, la Presidenza della Camera ritiene soddisfatti gli altri due requisiti (la procedura seguita e la motivazione della scelta) anche solo a seguito della mera indicazione delle norme procedurali a tale fine osservate, con particolare riguardo all'indicazione delle autorità competenti a procedere alla nomina e alla forma giuridica del relativo provvedimento, ovvero in ragione di una dichiarazione, sia pure scarna e a volte puramente rituale, sulle valutazioni del Governo in merito alla capacità professionale del candidato.

⁽¹⁰⁴⁾ Lettera del Presidente della Camera dei deputati al presidente della X Commissione del 24 giugno 1997.

⁽¹⁰⁵⁾ La questione, nel prosieguo della XV legislatura, fu risolta attraverso l'indicazione, da parte del Ministro dei trasporti, nella richiesta di parere parlamentare sulle proposte di nomina, del concerto all'uopo espresso dal Ministro delle infrastrutture. In due casi, tuttavia, a seguito della mancanza di tale intesa, la questione è stata rimessa al Consiglio dei ministri. La vicenda può dirsi peraltro superata a partire dall'inizio della XVI legislatura, in quanto il decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85 ha disposto la riunificazione dei due dicasteri.

⁽¹⁰⁶⁾ In particolare, pur essendo stati trasmessi al Parlamento i medesimi atti precedentemente inviati alla Corte dei conti, e quindi non delle proposte di nomina, ma veri e propri decreti, la Presidenza della Camera ritenne di poter procedere comunque alla loro assegnazione, interpretandoli - proprio in quanto privi del visto della Corte dei conti - come richieste di parere preventivo, cogliendo comunque l'occasione per ammonire il Governo che, in futuro, atti del genere non sarebbero più stati assegnati.

⁽¹⁰⁷⁾ Il CIDE, previa intesa stipulata dal Governo italiano con la Commissione delle Comunità europee, ha assunto lo *status* giuridico di Gruppo europeo di interesse economico (GEIE), disciplinato dal decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240.

⁽¹⁰⁸⁾ A tale fine, peraltro, il legislatore aveva, per la prima volta, fatto riferimento alle "Commissioni parlamentari competenti per gli affari comunitari".

⁽¹⁰⁹⁾ Nell'occasione è stato il presidente della XIV Commissione a ricordare che «tale adempimento non era stato svolto in occasione della precedente nomina in conseguenza della mancata trasmissione della richiesta di parere da parte del Governo».

⁽¹¹⁰⁾ Intervento del Presidente della Camera dei deputati nella seduta dell'Assemblea del 14 febbraio 2006 (a seguito dell'annuncio dello scioglimento delle Camere nella XIV legislatura), poi integralmente richiamato anche nella seduta del 19 febbraio 2008 (a seguito dell'annuncio dello scioglimento delle Camere nella XV legislatura).

⁽¹¹¹⁾ Come si evince dal resoconto della seduta della VI Commissione del 1° agosto 1996, il presidente della Commissione inviò una lettera al Presidente del Consiglio in ordine alla non correttezza della presentazione al Parlamento della proposta di nomina di un membro della CONSOB a ridosso della pausa estiva.

⁽¹¹²⁾ Si veda l'atto n. 72 della XIV legislatura, iniziato e concluso dalla IX Commissione il 15 gennaio 2002, e annunciato all'Assemblea il 21 gennaio 2002.

⁽¹¹³⁾ Nella seduta della IX Commissione del 13 dicembre 1995 si svolse la votazione sulla proposta di nomina del presidente dell'Autorità, portuale di Genova, pur non essendo presente il

rappresentante del Governo. Di fronte alle contestazioni sulla procedura seguita, il presidente della Commissione sostenne che «nell'odierna seduta non era necessaria la presenza di rappresentanti del Governo (...); il risultato della votazione sarà comunicato alla Presidenza della Camera dei deputati che, a sua volta, provvederà ad informare il Governo».

⁽¹¹⁴⁾ Nella seduta dell'VIII Commissione del 3 ottobre 1984, il ministro Granelli osservò che la presenza e l'intervento del Governo in commissione «rappresentano essenzialmente un atto di deferenza e di rispetto nei confronti della Commissione, ma non intendono in alcun modo interferire nella decisione della Commissione stessa che deve essere assunta in piena autonomia, essendo momento di esclusiva competenza parlamentare nell'ambito di un complesso procedimento, disciplinato dalla legge n. 14 del 1978, all'interno del quale le competenze del Governo, da una parte, e del Parlamento, dall'altra, sono distinte e, come tali, devono essere autonomamente esercitate».

⁽¹¹⁵⁾ Intervento del presidente della XI Commissione nella seduta del 17 febbraio 1999.

⁽¹¹⁶⁾ Per il testo del punto n. 6 delle Istruzioni della Giunta per il Regolamento del Senato sull'applicazione dell'articolo 139-*bis* si rimanda alla nota n. 84.

⁽¹¹⁷⁾ Intervento dell'on. Servello nella seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati del 20 settembre 1977.

⁽¹¹⁸⁾ L. SPAVENTA, *op. cit.*, p. 551.

⁽¹¹⁹⁾ M. GANINO, *op. cit.*, p. 534, che comunque si è espresso su tale questione prima che intervenisse la decisione della Giunta del Regolamento della Camera di vietare lo svolgimento delle audizioni nel corso dell'esame delle proposte di nomina.

⁽¹²⁰⁾ M. MANETTI, *op. cit.*, pp. 389-390.

⁽¹²¹⁾ Lettera del presidente della X Commissione al Presidente della Camera dell'11 gennaio 1979.

⁽¹²²⁾ Lettera del presidente della VI Commissione al Presidente della Camera del 3 dicembre 1986.

⁽¹²³⁾ Lettera del Presidente della Camera al presidente della VI Commissione dell'11 dicembre 1986.

⁽¹²⁴⁾ E. BURLAMACCHI, *op. cit.*, p. 258.

⁽¹²⁵⁾ Come ricorda M. MANETTI, *op. cit.*, p. 390 (si veda anche la nota n. 22, ivi riportata), in almeno due casi, le commissioni permanenti hanno cercato di aggirare il divieto di audizioni, di fatto subordinando la concessione del parere favorevole alla condizione di ascoltare il candidato nel periodo immediatamente successivo alla nomina, onde conoscere le sue intenzioni in ordine alla gestione dell'ente. Ma, come è evidente, l'audizione del già nominato è riconducibile ad un più tradizionale rapporto di controllo e indirizzo, peraltro in linea con quanto espressamente già consentito dall'articolo 143, comma 2 del Regolamento della Camera ed è pertanto cosa ben diversa dall'audizione *ex ante* che dovrebbe invece avere finalità istruttorie ai fini della stessa nomina.

⁽¹²⁶⁾ Lettera del Presidente della Camera al presidente della XIII Commissione del 21 aprile 2000.

⁽¹²⁷⁾ Nella seduta del 23 aprile 2003 della VI Commissione, il presidente fece presente che «la legge n. 14 del 1978, prevedendo un semplice esame del curriculum in luogo dell'audizione del candidato, non appare esaustiva della possibilità per la Commissione di esprimere un giudizio compiuto»; nella seduta del 16 ottobre 2003 della X Commissione, il presidente prospettò l'esigenza di procedere, in alternativa all'audizione del candidato, almeno all'acquisizione di una nota informativa redatta dal Governo circa i risultati conseguiti dall'ente negli ultimi anni, «anche avendo riguardo alle linee programmatiche cui il candidato stesso intenderebbe ispirare la propria azione, al fine di porre la Commissione nella condizione non soltanto di valutare il curriculum del candidato, ma anche di verificarne l'effettiva capacità manageriale»; nella seduta del 3 maggio 2005, sempre della X Commissione, l'on. Gambini auspicò «una modifica legislativa tale da consentire alle Commissioni parlamentari, quando siano chiamate ad esprimersi su una proposta di nomina avanzata dal Governo, di audire direttamente il candidato, affinché questi possa illustrare il proprio programma di lavoro ed i propri intendimenti, consentendo così una valutazione più completa, da parte del Parlamento, delle proposte di nomina ad esse sottoposte».

⁽¹²⁸⁾ Lettera del Presidente della Camera dei deputati al presidente della XIII Commissione del 21 settembre 2000, in risposta alla richiesta di poter audire informalmente rappresentanti delle regioni. Sulla scorta di tale ultimo orientamento, non è stato neppure consentito alla commissione competente di procedere all'audizione del commissario uscente di un ente (la SIAE) ai fini dell'esame della proposta di nomina del nuovo presidente.

⁽¹²⁹⁾ Nella seduta della VII Commissione del 7 novembre 2001, in occasione dell'esame della proposta di nomina del presidente dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione, si convenne infatti di sospendere l'esame dell'atto del Governo al fine di poter procedere allo svolgimento di un'interrogazione a risposta immediata in Commissione, con la quale chiedere chiarimenti al Governo circa i compiti e le funzioni dell'istituto, al vertice del quale si riferiva la nomina stessa, procedendo quindi solo successivamente alla votazione della proposta di parere del relatore sulla nomina.

^(129-bis) La nomina agli incarichi di presidente e vicepresidente di un ente pubblico è incompatibile con le funzioni di:

- membro del Parlamento e dei consigli regionali;
- dipendente dell'amministrazione cui compete la vigilanza sull'ente o, comunque, del Ministero dell'economia;
- magistrato ordinario del Consiglio di Stato, dei tribunali amministrativi regionali e della Corte dei conti;
- avvocato o procuratore presso l'Avvocatura dello Stato;
- appartenente alle forze armate.

⁽¹³⁰⁾ E proprio in questi termini è stata affrontata la questione dell'eventuale incompatibilità del designato alla carica di presidente dell'Istituto italiano di medicina sociale (IIMS) nelle sedute dell'XI Commissione del 6 e dell'11 ottobre 2005. Dalla circostanza che quest'ultimo avesse precedentemente svolto la funzione di sottosegretario di Stato per la salute e fosse quindi soggetto a quanto disposto dalla legge 20 luglio 2004, n. 215, all'articolo 2, comma 4, si opinò che non fossero ancora trascorsi i dodici mesi, entro i quali, operi per i titolari di cariche di Governo, l'incompatibilità nei confronti di enti di diritto pubblico. Alla questione rispose, il rappresentante del Governo, che escluse la sussistenza della paventata situazione di incompatibilità, in quanto l'ente pubblico al vertice del quale il candidato era in procinto di essere preposto non operava prevalentemente in un settore connesso alla carica di sottosegretario del Ministero della salute in precedenza rivestita dal candidato, essendo infatti l'Istituto stesso soggetto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. In un caso ben più risalente, invece, a decidere in ordine alla compatibilità ad assumere l'incarico di presidente di un ente (la Triennale di Milano) fu chiamata la Giunta delle elezioni della Camera, atteso che il designato risultava già deputato (seduta del 20 ottobre 1982).

⁽¹³¹⁾ Secondo De Anna L., «Il controllo parlamentare in materia di nomine» in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1977, n. 35, p. 117, rispetto al modello americano, quello italiano «punta tutto sull'elemento dell'advice ed esclude che la negativa deliberazione nel momento del consent assuma la forma dell'impedimento giuridico all'ulteriore corso della nomina, come negli Stati Uniti».

⁽¹³²⁾ F. GHELARDUCCI, op. cit., p. 77.

⁽¹³³⁾ M. ANDOLFI, op. cit., pp., 105-107.

⁽¹³⁴⁾ M. GANINO, op. cit., p. 535.

⁽¹³⁵⁾ L. BEDINI, op. cit., p. 213.

⁽¹³⁶⁾ M. MANETTI, op. cit., p. 390.

⁽¹³⁷⁾ Novella disposta dall'articolo 2 della legge 30 luglio 1990, n. 218, recante "Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico".

⁽¹³⁸⁾ Esame della proposta di nomina del presidente dell'Istituto Poligrafico dello Stato (IPZS), presso la V Commissione.

⁽¹³⁹⁾ Esame della proposta di nomina del presidente dell'ICRAM, svolto dall'VIII Commissione il 16 ottobre 1996.

⁽¹⁴⁰⁾ Relazione della I Commissione per l'Assemblea, presentata il 12 settembre 1977, p. 4.

⁽¹⁴¹⁾ Nell'attesa di verificare le effettive modalità con le quali si darà attuazione a tale disposizione, la Presidenza del Consiglio ha emanato, il 13 luglio 2007, una circolare in cui, partendo dal presupposto che la norma sembra riferirsi sia alle società a totale o parziale capitale pubblico e sia agli enti e alle aziende pubbliche, si rileva, tra l'altro, come il concetto di perdita ivi contemplato si atteggerà diversamente in relazione al tipo di contabilità applicabile all'ente. In proposito, nella contabilità privatistica, cui sono soggette le società di capitali, anche con partecipazione pubblica, la perdita d'esercizio è identificabile nel risultato negativo del conto economico derivante dalla prevalenza dei costi sui ricavi, mentre nella contabilità finanziaria, propria della maggior parte degli enti pubblici, la stessa deve riferirsi al disavanzo di competenza non coperto da un sufficiente avanzo di amministrazione. La circolare affronta poi la questione della rilevanza, ai fini dell'applicazione della disposizione, anche degli esercizi precedenti la sua entrata in vigore, evidenziando in proposito la necessità di un'interpretazione del concetto di perdita compatibile con il principio dell'affidamento, a tutela delle legittime aspettative di quegli amministratori che hanno assunto l'incarico quando il quadro giuridico di riferimento non prevedeva per la rinnovazione del mandato il requisito di professionalità ora in questione.

⁽¹⁴²⁾ A rigore, dovrebbero essere a tale fine computati come presenti ai fini del numero legale anche i deputati che hanno svolto dichiarazioni di voto sulla proposta di nomina, ma che non sono presenti al momento del voto. Quanto invece ai deputati che, ancorché abbiano dichiarato la loro non partecipazione alla votazione, si trattengono nell'aula della Commissione anche nel corso delle operazioni di voto, si potrebbe porre la questione dell'applicabilità o meno del principio dei cd. "presenti inerti". In proposito va precisato che, a partire dalla XIII legislatura, si è affermato il principio secondo cui devono essere computati nel numero legale tutti i deputati comunque presenti in aula al momento del voto, ancorché non vi abbiano partecipato. Tale principio non appare tuttavia applicabile alle votazioni per appello nominale atteso che, a differenza delle votazioni nominali con il procedimento elettronico, non presentano le medesime caratteristiche di contestualità e simultaneità.

⁽¹⁴³⁾ Lettera del presidente della VI Commissione al Presidente della Camera dei deputati del 19 giugno 1980.

⁽¹⁴⁴⁾ Lettera del Presidente della Camera dei deputati al presidente della VI Commissione del 19 giugno 1980.

⁽¹⁴⁵⁾ Il presidente della X Commissione, nella seduta del 25 marzo 1981, precisò che per la votazione delle proposte di nomina «il quorum strutturale ammonta ad un quarto».

^(145-bis) Per alcune recenti applicazioni di tale principio, si vedano le sedute dell'8ª Commissione del 14 marzo 2007 e della 4ª Commissione del 22 marzo 2007, in cui, constatata da subito la mancanza del numero legale, è stato disposto il rinvio della trattazione delle proposte di nomina rispettivamente all'ordine del giorno.

⁽¹⁴⁶⁾ Tali novelle regolamentari entrarono in vigore il 13 ottobre 1988.

⁽¹⁴⁷⁾ Lettera del Presidente della Camera dei deputati al presidente della Commissione parlamentare per la ristrutturazione e riconversione industriale del 24 ottobre 1990, che aveva chiesto chiarimenti proprio in ordine al *quorum* per la validità delle votazioni sulle proposte di nomina.

⁽¹⁴⁸⁾ Lettera del Presidente della Camera dei deputati al presidente della I Commissione del 4 luglio 1996.

⁽¹⁴⁹⁾ In particolare, l'articolo 48 del Regolamento della Camera, dopo aver ripetuto la formula costituzionale "maggioranza dei presenti", recita che «sono considerati presenti coloro che espri-

mono voto favorevole o contrario», mentre l'articolo 107 del Regolamento del Senato recita invece che ogni deliberazione è presa «a maggioranza dei senatori che partecipano alla votazione». Di per sé anche questa formula sembrerebbe non tenere conto degli astenuti; ma la prassi è stata ferma nel ritenere che chi afferma di astenersi partecipa alla votazione e quindi va computato.

⁽¹⁵⁰⁾ L'articolo 46, comma 2, del Regolamento, dispone, infatti, che anche alla Camera gli astenuti siano comunque computati ai fini del computo del numero legale.

^(150-bis) Nella seduta della 12^a Commissione del Senato del 6 novembre 2007 venne respinta una proposta di parere favorevole ad una nomina, essendosi registrati dieci voti a favore, quattro contro, nove astenuti e due schede bianche. Computando anche gli astenuti tra i votanti, infatti, la maggioranza dei voti era pari a tredici. Lo stesso esito dello scrutinio avrebbe invece determinato alla Camera l'approvazione della proposta di parere, poiché ai fini del calcolo del *quorum* non sarebbero stati computati gli astenuti e la maggioranza sarebbe stata pari a nove. L'astensione è infatti configurata, in via generale, dal Regolamento della Camera, come «astensione dal voto» e non come «astensione nel voto».

⁽¹⁵¹⁾ Sentenza della Corte costituzionale n. 78 del 1984.

⁽¹⁵²⁾ Proposta di nomina del presidente dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA), esaminata nella seduta della X Commissione del 22 ottobre 2003.

⁽¹⁵³⁾ Proposta di conferma del presidente dell'Autorità portuale di Palermo, esaminata nella seduta della IX Commissione del 10 febbraio 2000.

⁽¹⁵⁴⁾ Tale situazione si è verificata in almeno tre casi, e sempre con riferimento alla reiezione, per parità di voti, di proposte di parere favorevoli. Nel primo di questi, peraltro, relativo alla nomina del presidente dell'Azienda dei mezzi meccanici e dei magazzini del porto di Ancona, il presidente della IX Commissione, nelle sedute del 27 e 28 gennaio 1993, pur dichiarando respinta la proposta di parere favorevole, non ne trasse la conseguenza dell'espressione del parere contrario. Gli altri due precedenti si riferiscono alla proposta di nomina del Presidente dell'ISFOL, esaminata dalla XI Commissione nella seduta del 25 ottobre 1994, e alla proposta di nomina del presidente dell'Autorità portuale di Genova, su cui la IX Commissione ha proceduto alla votazione nella seduta del 13 dicembre 1995.

⁽¹⁵⁵⁾ Sono tuttavia estremamente limitati i casi in cui oggetto della votazione non è stata la proposta di parere del relatore. Uno di questi si è verificato in occasione dell'esame della proposta di nomina del presidente dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) nella seduta della IX Commissione dell'11 marzo 1998, ma non risulta che sia stato motivato dal timore del verificarsi della situazione paradossale sopra descritta.

^(155-bis) Come previsto dall'articolo 49, comma 3, del Regolamento della Camera, a norma del quale, lo scrutinio segreto può avere luogo con schede solo per le elezioni.

⁽¹⁵⁶⁾ Al riguardo, deve procedersi conteggiando, in primo luogo i voti inequivocabilmente favorevoli o contrari. A tale proposito, sono considerati inequivocabilmente favorevoli tutti i voti rappresentati da palline bianche nell'urna bianca cui corrispondano altrettante palline nere nell'urna nera; sono invece considerati inequivocabilmente contrari tutti i voti rappresentati da palline nere nell'urna bianca cui corrispondano altrettante palline bianche nell'urna nera. Occorre poi aggiungere ai voti risultati minoritari tutti i voti non validamente espressi, per verificare se venga o meno sovvertito l'esito del voto. I voti non validamente espressi sono rappresentati da tutte le palline che si trovano in un'urna a cui non corrisponde una pallina di colore opposto nell'altra urna. Per conteggiare i voti non validamente espressi è opportuno effettuare il calcolo per differenza, sottraendo dal numero dei votanti il totale dei voti inequivocabilmente favorevoli o contrari. In questo modo si conteggiano complessivamente sia i voti di coloro che hanno deposto le palline irregolarmente, sia i voti di coloro che non hanno deposto alcuna pallina.

⁽¹⁵⁷⁾ Per un caso di votazione contestuale, si segnalano le proposte di nomina del presidente e dei quattro componenti dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV) nella seduta della IX

Commissione del 18 gennaio 2005. Nell'occasione, peraltro, il presidente della Commissione verificò preliminarmente l'assenza di obiezioni a procedere secondo tale modalità.

⁽¹⁵⁸⁾ Si vedano, a titolo esemplificativo, le proposte di nomina del presidente e dei tre componenti dell'Associazione nazionale per la sicurezza del volo (ANSV), in ordine alle quali la IX Commissione procedette, nella seduta del 15 settembre 1999, a distinte votazioni.

⁽¹⁵⁹⁾ Ciò è accaduto, a titolo esemplificativo, nella seduta del 1° marzo 2000 in cui il presidente della VII Commissione avvertì che nella successiva seduta, in assenza di obiezioni, la Commissione avrebbe proceduto ad un'unica votazione sulla proposta di nomina dei dieci componenti del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (si vedano anche le sedute del 9 e del 15 marzo 2000). Anche nella seduta del 15 gennaio 1998 si procedette ad un'unica votazione sulle proposte di nomina del presidente dell'ENAV e dei sei membri del consiglio di amministrazione da parte della IX Commissione. In occasione poi dell'esame, rispettivamente della proposta di nomina di 8 componenti del Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario e di quattro componenti del consiglio di amministrazione del Centro sperimentale di cinematografia (5 maggio 2004), nonché di quattro componenti dell'INDA (21 luglio 2004), la VII Commissione, su proposta della presidenza e in assenza di obiezioni ha proceduto contestualmente alle votazioni relative a tutte le proposte di nomina.

⁽¹⁶⁰⁾ Proprio in occasione dell'esame della proposta di nomina del presidente e dei componenti del consiglio di amministrazione del Centro sperimentale di cinematografia, nella seduta del 5 maggio 2004, il presidente della VII Commissione verificò preliminarmente l'assenza di obiezioni a procedere ad un'unica votazione relativa a tutte le proposte di nomina.

⁽¹⁶¹⁾ T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *op. cit.*, p. 445.

⁽¹⁶²⁾ Lettera del Ministro per i rapporti con il Parlamento al Presidente del Senato del 14 giugno 1996.

⁽¹⁶³⁾ Si consideri, a titolo esemplificativo, la seduta del 7 febbraio 2001, in occasione dell'esame della proposta di nomina del presidente del Fondo di rotazione di Trieste, quando, dopo una doppia mancanza del numero legale, il presidente della VI Commissione, apprezzate le circostanze, avvertì che nella medesima giornata non avrebbero più avuto luogo nuove votazioni e che, considerata la scadenza in quello stesso giorno del termine e che la Commissione non intendeva chiedere la proroga, comunicò che avrebbe informato il Presidente della Camera della circostanza che la Commissione non sarebbe stata in grado di esprimere il parere.

⁽¹⁶⁴⁾ Lettera del Presidente della Camera al presidente della VI Commissione del 31 luglio 2000, con riferimento alla richiesta di proroga del termine per l'espressione del parere relativo alla nomina del presidente dell'Istituto Monte dei Paschi di Siena

⁽¹⁶⁵⁾ Nella seduta del 19 settembre 2000, in occasione dell'esame della proposta di conferma dell'amministratore dell'ANAS, dopo che il rappresentante del Governo aveva chiarito che il termine utile per l'espressione del parere era il 2 ottobre 2000, data corrispondente alla scadenza del mandato dell'amministratore stesso, la Commissione concordò di richiedere la proroga per un solo giorno.

⁽¹⁶⁶⁾ Questo in considerazione della possibilità, disciplinata dal Regolamento del Senato, di fissare, sin dal momento dell'assegnazione degli atti del Governo, un termine più ampio per il loro esame da parte delle commissioni. Tale prassi ha attecchito anche alla Camera, benché il Regolamento di tale ramo del Parlamento preveda tale possibilità solo per gli atti diversi dalle nomine. Si tratta, comunque, di situazioni verificatesi in circostanze particolari, generalmente connesse a richieste di parere pervenute immediatamente prima di periodi di sospensione dei lavori parlamentari, in relazione alle quali i presidenti delle due Assemblee avrebbero avuto comunque la facoltà di differire l'assegnazione dei relativi atti.

⁽¹⁶⁷⁾ Lettera del Presidente del Senato al presidente della 10ª Commissione del 17 luglio 1978.

⁽¹⁶⁸⁾ F. GHELARDUCCI, *op. cit.*, p. 69.

⁽¹⁶⁹⁾ T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS e R. MORETTI, *op. cit.*, p. 446.

⁽¹⁷⁰⁾ Nella lettera inviata il 2 agosto 1991 al presidente della VI Commissione, il Presidente della Camera dei deputati faceva presente di ritenere che «nulla osti che la Commissione si pronunci sull'atto di nomina anche dopo la scadenza del termine finale, a condizione che il parere non sia inutiliter datum e che, quindi, vi sia un accordo con il Governo in tal senso».

⁽¹⁷¹⁾ S. LABRIOLA, *op. cit.*, p. 333.

⁽¹⁷²⁾ M. ANDOLFI, *op. cit.*, p. 100.

⁽¹⁷³⁾ L. BEDINI, *op. cit.*, p. 214.

⁽¹⁷⁴⁾ T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS e R. MORETTI, *op. cit.*, p. 446.

⁽¹⁷⁵⁾ M. ANDOLFI, *op. cit.*, p. 100.

⁽¹⁷⁶⁾ Lettera con la quale il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 4 luglio 1998, ha ripresentato al Presidente della Camera la proposta di nomina del presidente dell'ENAC, con riferimento alla quale alcuni mesi prima aveva espresso il suo avviso contrario la IX Commissione.

⁽¹⁷⁷⁾ Lettera del Presidente della Camera dei deputati al presidente della IX Commissione dell'8 luglio 1998.

⁽¹⁷⁸⁾ Seduta della IX Commissione del 21 luglio 1998.

⁽¹⁷⁹⁾ Interventi svolti nella seduta della X Commissione del 10 dicembre 2003.

⁽¹⁸⁰⁾ Lettere del Presidente della Camera dei deputati al Ministro dei lavori pubblici e al presidente della VIII Commissione del 16 febbraio 1996. La vicenda era relativa alla proposta di riconferma del presidente del Consorzio dell'Adda.

⁽¹⁸¹⁾ Uno dei casi in cui tale ipotesi si è realizzata è stato quello della nomina del presidente dell'Autorità portuale di Napoli, sulla quale, in prima battuta, si era espressa favorevolmente la competente Commissione permanente del Senato e con un parere contrario la IX Commissione della Camera. Il Governo, e in particolare il Ministro dei trasporti, raggiunse allora una ulteriore intesa con la regione interessata e propose al Parlamento una nuova designazione, come ricordato dal presidente della IX Commissione nella seduta del 19 settembre 1996.

⁽¹⁸²⁾ S. LABRIOLA, *op. cit.*, pp. 563-564.

⁽¹⁸³⁾ Intervento del Ministro dell'ambiente nella seduta della VIII Commissione del 25 giugno 1997.

⁽¹⁸⁴⁾ A seguito di tale pronuncia, il D.P.C.M. 16 febbraio 1990 dispose che le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, che abbiano carattere associativo o siano state promosse o amministrate da privati o siano comunque d'ispirazione religiosa, hanno diritto al riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato.

⁽¹⁸⁵⁾ Si tratta, in particolare, degli enti di previdenza e assistenza che non svolgono funzioni o servizi di rilevante interesse pubblico (articolo 57 della legge n. 144 del 1999), degli enti pubblici operanti in settori diversi dalla previdenza e assistenza (articoli 11 e 14 della legge n. 59 del 1997) e di numerosi altri organismi pubblici operanti nel settore culturale (articolo 2 del decreto legislativo n. 419 del 1999).

⁽¹⁸⁶⁾ C. DE CARO, *Politica e amministrazione: le nuove regole per le nomine in Corruzione e sistema istituzionale*, a cura di D'ALBERTI e FINOCCHI, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 110.

⁽¹⁸⁷⁾ Si tratta degli articoli 61 e 88 della Costituzione, rispettivamente riferiti al Parlamento e al Presidente della Repubblica, nonché dell'articolo 30 della legge n. 195 del 1958 per il Consiglio superiore della magistratura.

⁽¹⁸⁸⁾ Nella premessa di tale ultimo decreto veniva significativamente riconosciuta «la straordinaria necessità ed urgenza di disciplinare, con principi generali uniformi, la proroga degli organi amministrativi temporanei oltre la scadenza per ciascuno di essi prevista, nonché le conseguenze delle omesse ricostituzioni degli organi medesimi, al fine di assicurare con immediatezza la legalità, il buon andamento e l'imparzialità dell'organizzazione amministrativa imposti dall'articolo 97 della

Costituzione; principi cui, allo stato, non corrispondono le molteplici, prolungate e non più sostenibili situazioni di proroga tuttora in atto».

⁽¹⁸⁹⁾ Pronunciata in relazione ad un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, sollevato dalla regione Toscana avverso il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di nomina del Commissario straordinario dell'Ente parco dell'arcipelago toscano.

⁽¹⁹⁰⁾ Al di là delle singole leggi di settore, che prevedono la possibilità per i ministri competenti, ricorrendo specifiche situazioni, di procedere alla nomina di commissari per la gestione straordinaria degli enti pubblici soggetti alla loro vigilanza, l'istituto è previsto, in via generale, dall'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, in base al quale «al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, può procedersi alla nomina di commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei ministeri, fissate per legge. La nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Con il medesimo decreto sono determinati i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale. L'incarico è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca. Del conferimento dell'incarico è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella Gazzetta Ufficiale. Sull'attività del commissario straordinario riferisce al Parlamento il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato».

⁽¹⁹¹⁾ Nell'occasione la Corte costituzionale non entrò comunque nel merito della durata specifica del mandato conferito al commissario straordinario dell'Ente parco nazionale dell'arcipelago toscano, ritenendo che «è irrilevante il problema concernente l'apposizione di un termine alla permanenza in carica del commissario straordinario, poiché la nomina risulta illegittima a prescindere da qualsiasi termine che fosse stato posto alla sua durata». Nel caso di specie, questi era stato nominato, con decreto del 19 settembre 2002, «fino alla nomina del Presidente dell'ente» e tale locuzione, secondo la ricorrente, avrebbe rimesso il termine della gestione commissariale all'esclusiva volontà del ministro, il quale, evitando di compiere i passi procedurali di sua competenza ai fini della nomina del nuovo presidente, avrebbe potuto prorogare all'infinito la durata dell'incarico del commissario.

⁽¹⁹²⁾ Nella seduta dell'VIII Commissione del 17 ottobre 2001, con un intervento sull'ordine dei lavori, fu annunciato il ritiro, da parte del Governo, della proposta di nomina dell'amministratore dell'ANAS, al fine di procedere al commissariamento dell'ente, atto sul quale non era previsto il parere parlamentare. Nella seduta del 13 febbraio 2002 la medesima Commissione fu poi chiamata ad esaminare la proposta governativa di nomina dello stesso Commissario straordinario a amministratore dell'ANAS.

⁽¹⁹³⁾ Si tratta, in particolare, della legge 27 settembre 2007, n. 165, recante «Delega al Governo in materia di riordino degli enti di ricerca», che ha previsto, all'articolo 1, comma 5, che: «Ferme restando le procedure di commissariamento previste dalle norme vigenti, nel caso di modifiche statutarie inerenti alla missione dell'ente e alla sua struttura di governo, ovvero nel caso di comprovata difficoltà di funzionamento o di mancato raggiungimento degli obiettivi indicati dal Governo, il Governo può procedere al commissariamento degli enti attraverso decreti sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti. Le Commissioni si esprimono entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, il Governo può comunque procedere al commissariamento».

⁽¹⁹⁴⁾ Pronunciata in relazione ad un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, sollevato dalla Regione Toscana avverso il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di nomina del Commissario straordinario dell'Autorità portuale di Livorno.

⁽¹⁹⁵⁾ Tale interpretazione era frutto del combinato disposto dell'articolo 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991, istitutiva degli enti parco nazionali, in forza del quale «il Presidente è nominato con decreto del ministro dell'ambiente, d'intesa con i presidenti delle regioni o delle province autonome nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale» e dell'articolo 35, comma 7, che dispone

che «ove non diversamente previsto, il termine per l'espressione di pareri da parte delle regioni ai fini della presente legge è stabilito in giorni quarantacinque».

⁽¹⁹⁶⁾ Intervento dell'on. Foti nella seduta della VIII Commissione del 14 marzo 2002.

⁽¹⁹⁷⁾ Il parallelo ricorso per conflitto di attribuzioni, sollevato invece dalle regioni innanzi alla Corte costituzionale, venne conseguentemente risolto per cessazione della materia del contendere.

⁽¹⁹⁸⁾ È interessante segnalare che la sentenza testè richiamata ha formato oggetto anche di un esame in sede parlamentare, svolto ai sensi dell'articolo 108, comma 3, del Regolamento della Camera dalla VIII Commissione che, nella seduta del 28 aprile 2004, ha predisposto un apposito documento (Doc. VII-*bis*, n. 3). La Commissione ha in particolare svolto una approfondita riflessione sui criteri e sulle modalità di nomina degli organismi che sovrintendono alla attività dei parchi nazionali, nonché sulla eventuale revisione di alcune disposizioni della legge n. 394 del 1991 (legge quadro sulle aree naturali protette), che avevano creato occasioni di conflitto tra i poteri dello Stato e quelle delle Regioni.

⁽¹⁹⁹⁾ Con lettera del 14 febbraio 2007, il Presidente della Camera dei deputati fece presente al Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare che, non risultando ancora acquisita l'intesa regionale prescritta dall'articolo 9 della legge n. 394 del 1991, non avrebbe proceduto all'assegnazione della proposta di nomina alla competente commissione.

⁽²⁰⁰⁾ Si è trattato del riconoscimento dell'operare, nel caso di specie, di una cosiddetta "intesa debole", fattispecie considerata costituzionalmente non illegittima dalla Corte costituzionale, che si caratterizza per scindere il rapporto collaborativo tra la parte statale e quella regionale tra una prima fase di vera e propria trattativa, finalizzata alla codecisione paritaria, e una seconda, solo eventuale, in cui viene riconosciuto, in termini espliciti, ad una delle parti il potere di decidere unilateralmente, decorso un termine prestabilito, purché tale decisione sia assistita da congrua motivazione circa il mancato raggiungimento dell'intesa nel termine e circa le concrete ragioni di indifferibilità che rendono necessaria l'emanazione unilaterale dell'atto. Si è pertanto di fronte ad uno strumento che, se da un lato presenta il vantaggio di impedire la paralisi decisionale determinata dalla impossibilità di raggiungere l'accordo, dall'altro prefigura una diminuzione del tasso di "paritarietà" delle parti coinvolte, assicurando solo ad una di queste, nel caso di specie a quella statale, nella forma della deliberazione del Consiglio dei ministri, la possibilità, una volta scaduto il termine per il raggiungimento dell'intesa, di superare il dissenso dell'altra.

⁽²⁰¹⁾ Come dettagliatamente ricostruito dalla Corte costituzionale nel «considerato in diritto» della sentenza n. 38 del 16 gennaio 1993, con la quale era stata dichiarata ammissibile la richiesta di referendum, la disposizione di cui si chiedeva l'abrogazione disponeva originariamente che la nomina dei presidenti e dei vicepresidenti delle Casse di risparmio fosse devoluta al «Capo del Governo». Poiché tuttavia le funzioni allora a questi spettanti in materia di enti creditizi di diritto pubblico sono state poi esercitate dal Ministro del tesoro e dal Governatore della Banca d'Italia, la nomina degli organi di vertice veniva appunto effettuata dal Ministro del tesoro, su proposta del Governatore della Banca d'Italia. Va altresì segnalato che, come ricorda C. DE CARO, *op. cit.*, pp. 113-114, il Governo tentò comunque, benché inutilmente, di evitare la prova referendaria, presentando un apposito disegno di legge (S. 866) volto a sottrarre le nomine dei vertici delle Casse di risparmio alla competenza del Ministro del tesoro e ad affidarle agli organi amministrativi nominati dalle assemblee dei soci, di cui questi enti avrebbero dovuto obbligatoriamente dotarsi.

⁽²⁰²⁾ Peralto, nel corso dell'esame di tali proposte, e in particolare nella seduta della VI Commissione del 14 dicembre 1992, alla denuncia formulata dal relatore e presidente della stessa commissione, on. Manfredi, circa «la spaventosa carenza dei *curricula* trasmessi dal Ministero del tesoro», l'allora titolare di tale dicastero Piero Barucci, dimostrando di non ritenere particolarmente rilevante questo passaggio parlamentare, ebbe a precisare che «è dovere della Commissione valutare le proposte del Ministro, ma è ugualmente dovere del Ministro valutare le motivazioni delle decisioni adottate dalla Commissione, per cui il ruolo della Commissione è di avanzare le sue considerazioni che rimangono comunque soggette alla valutazione del Ministro, al quale l'ordinamento

riconosce diritto di iniziativa e dovere di nomina». Nel caso di specie, la VI Commissione aveva all'ordine del giorno ben 71 proposte di nomina di presidenti e vicepresidenti di casse di risparmio, tant'è che dovette procedere alle relative votazioni mediante procedimento elettronico, utilizzando un apposito sistema di voto installato presso l'aula della Commissione stessa unicamente per quella specifica occasione.

^(202-bis) In particolare, a seguito della trasformazione degli istituti di credito in società per azioni, i pacchetti azionari delle aziende bancarie vennero affidati ai cosiddetti "enti conferenti", di cui la stessa legge n. 218 del 1990, la cosiddetta "legge Amato", riconobbe natura pubblicistica. Per quanto più specificamente rileva ai nostri fini, la conferma dell'applicabilità a tali enti delle disposizioni di legge relative alle procedure di nomina degli organi amministrativi, e quindi della legge n. 18 del 1978, venne esplicitata dall'articolo 11, comma 2 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356 e ribadite, in sede parlamentare, nella seduta della VI Commissione del 15 dicembre 1992.

⁽²⁰³⁾ Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze sulle società partecipate dallo Stato, presso le Commissioni 5^a e 6^a del Senato, nella seduta del 14 febbraio 2007.

⁽²⁰⁴⁾ In forza di tale disposizione si procederà alla trasformazione in società per azioni dell'Ente Ferrovie dello Stato (deliberazione CIPE del 12 agosto 1992) e dell'Ente Poste Italiane (deliberazione CIPE del 18 dicembre 1997).

⁽²⁰⁵⁾ Le nuove società per azioni sono quindi assoggettate alle regole dettate dal codice civile in materia di nomina degli amministratori, anche se la Corte costituzionale, nell'affermare il principio che la semplice privatizzazione formale non comporta la cancellazione delle connotazioni proprie della loro originaria matrice pubblicistica, almeno fino a quando lo Stato ne conserva il controllo mediante una partecipazione esclusiva o maggioritaria al capitale azionario, ha riconosciuto la possibilità di applicare alle società stesse speciali disposizioni normative. Ne consegue, pertanto, che soltanto a seguito della privatizzazione "sostanziale", e quindi della cessione ai privati del controllo di tali società, potrà effettivamente venire meno anche il potere pubblico, e quindi politico, di selezionarne il *management*. Tale previsione è comunque temperata dalla possibilità, prevista dall'articolo 2 del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, che previamente alla perdita del controllo da parte dello Stato, negli statuti delle società operanti nei settori dei pubblici servizi sia introdotta, con deliberazione dell'assemblea straordinaria, una clausola che attribuisca al Ministero dell'economia e delle finanze la titolarità di uno o più poteri speciali, tra i quali è ricompresa la nomina di un amministratore senza diritto di voto.

⁽²⁰⁶⁾ Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti svolta dalla I Commissione, approvato nella seduta del 4 aprile 2000.

⁽²⁰⁷⁾ Non si fa menzione in questo riepilogo di quegli organismi che, al di là del *nomen iuris*, operano più che altro come agenzie di settore, in quanto negli stessi appare prevalente l'elemento della collocazione organica nell'ambito della pubblica amministrazione. È il caso, ad esempio, dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione e dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, le cui funzioni non sembrano doversi ricondurre alla responsabilità di un soggetto esterno alla sfera dell'Esecutivo, come peraltro confermato dalla circostanza che le leggi istitutive prevedono la nomina governativa dei loro componenti.

⁽²⁰⁸⁾ Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti, svolta dalla I Commissione nella seduta del 4 aprile 2000.

⁽²⁰⁹⁾ Le competenze e le funzioni di tali organismi sono andate però sviluppandosi nel corso degli anni (basti pensare al potere normativo della CONSOB e alla progressiva ed ormai compiuta «emancipazione» dal potere ministeriale dell'ISVAP), tanto da porre in dubbio l'adeguatezza della scelta che rimette al Governo la nomina dei componenti. Proprio e soprattutto in ordine a tali Autorità, è stata pertanto rappresentata l'esigenza di definire meglio per legge i requisiti richiesti per la nomina dei rispettivi membri.

(210) L'articolo 10 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 dispone infatti che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è composta dal Presidente e da quattro membri, nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti delle Camere.

(211) L'articolo 6 della legge n. 223 del 1990 disponeva che il Garante per la radio diffusione e l'editoria fosse nominato con DPR, su proposta formulata dai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati d'intesa tra loro. Si noti, comunque, che le funzioni del Garante per la radiodiffusione e l'editoria sono state trasferite all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dalla legge 31 luglio 1997, n. 249.

(212) M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, 1994, p. 173.

(213) E. BURLAMACCHI, *op. cit.*, pp. 256-7. Si veda anche il contenuto della nota n. 29, ivi riportata.

(214) G. ENDRICI, *op. cit.* Si vedano anche le note nn. 10 e 11, ivi riportate.

(215) La legge n. 481 del 1995 era, in linea generale, riferita alle Autorità di regolazione di servizi di pubblica utilità, competenti, rispettivamente, per l'energia elettrica e il gas e per le telecomunicazioni. In realtà quest'ultimo organismo vedrà la luce solo con l'entrata di vigore della legge n. 249 del 1997, assumendo la denominazione di Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni.

(216) G. ENDRICI, *op. cit.*, pp. 183-185. Si veda anche la nota n. 20, ivi riportata.

(217) L'articolo 1, comma 15, della legge 23 agosto 2004, n. 239, ha poi disposto che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas è organo collegiale costituito dal presidente e da quattro membri, prevedendo inoltre che, ferma restando la scadenza naturale dei componenti l'Autorità in carica alla data di entrata in vigore della legge, la nomina dei nuovi membri avvenga entro i successivi sessanta giorni, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 2, commi 7 e 8, della legge 14 novembre 1995, n. 481.

(218) L. BEDINI, *op. cit.*, pp. 208-209.

(219) E. BURLAMACCHI, *op. cit.*, p. 259, ha ritenuto tale scelta di corresponsabilizzazione del Parlamento coerente con l'esigenza di garantire l'imparzialità e l'indipendenza dell'organo nominato.

(220) Lettera del presidente della X Commissione, d'intesa con il presidente della IX Commissione, al Presidente della Camera del 4 maggio 1995.

(221) Lettera del Presidente della Camera ai presidenti delle Commissioni IX e X dell'8 maggio 1995.

(222) Lettera del Presidente della Camera al presidente della I Commissione dell'8 maggio 1995.

(223) Intervento dell'on. Mattarella nella seduta dell'Assemblea della Camera del 28 giugno 1995.

(224) Intervento dell'on. Bassanini nella seduta dell'Assemblea della Camera del 28 giugno 1995.

(225) Non può peraltro ignorarsi, a completamento di questo elenco di considerazioni giustificate rispetto alla scelta compiuta dal legislatore, che le stesse norme dei regolamenti parlamentari prevedono che determinate deliberazioni siano assunte dall'Assemblea con maggioranze diverse da quella della metà più uno dei presenti. Basti in proposito pensare al primo scrutinio per l'elezione del Presidente della Camera dei deputati (articolo 4, comma 2, del Regolamento della Camera).

(226) Intervento dell'on. Bassanini nella seduta dell'Assemblea della Camera del 28 giugno 1995.

(227) Lettera del Presidente della Camera dei deputati al presidente della X Commissione del 22 luglio 1996.

(228) Sul punto va in realtà segnalata una innovazione nella prassi piuttosto recente e consistente nel fatto che nelle sedute del 13, 14, 15 e 19 dicembre 2005, ai fini dell'esame dell'atto n. 572, recante uno schema di atto normativo, e quindi da concludere con apposita votazione, sono state svolte audizioni congiunte da parte della VIII Commissione della Camera dei deputati e della 13ª Commissione del Senato.

(229) Prima di procedere alle audizioni, il presidente della X Commissione, ricordò che l'Ufficio di presidenza aveva espresso orientamento favorevole al loro svolgimento e che il Presidente della

Camera dei deputati, appositamente consultato, aveva fornito la sua autorizzazione. Precisò inoltre che le audizioni si sarebbero svolte in modo separato e che di esse sarebbe stata assicurata la pubblicità mediante resocontazione stenografica.

⁽²³⁰⁾ Come ebbe modo opportunamente di chiarire il Presidente della X Commissione, nella seduta del 18 settembre 1996, prima di procedere alle votazioni. Nell'occasione fu altresì precisato che, come confermato dal Presidente della Camera con lettera del 22 luglio 1996, in caso di mancato raggiungimento della maggioranza assoluta dei componenti la Commissione si sarebbe inteso espresso parere contrario sulle proposte del Governo.

⁽²³¹⁾ Anche in questo caso, nel suo intervento introduttivo, il presidente della Commissione, nella seduta del 15 gennaio 1998, aveva avuto cura di precisare, preliminarmente, che il procedimento di esame della proposta di nomina si sarebbe dovuto ritenere concluso ove la Commissione avesse espresso parere favorevole con la maggioranza dei due terzi dei propri componenti, mentre nel caso in cui non si fosse pervenuti al raggiungimento di tale *quorum*, il parere si sarebbe invece potuto esprimere a maggioranza assoluta.

⁽²³²⁾ Lettera del presidente della IX Commissione al Presidente della Camera del 7 aprile 2005. La IX Commissione approverà poi, nella seduta del 5 maggio 2005 e con la prescritta maggioranza qualificata, la proposta di nomina del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

⁽²³³⁾ Intervento del Presidente della Camera dei deputati nella seduta dell'Assemblea del 22 marzo 2005.

⁽²³⁴⁾ Di fatto, i nominativi inseriti in questa scheda corrispondevano a quelli dei commissari dimessisi, ma a parti invertite, e ciò per sanare un disguido occorso in occasione della prima votazione, avvenuta nella seduta del 16 marzo 2005, allorché era stato eletto Commissario per le infrastrutture e le reti Sebastiano Sortino, invece destinato a ricoprire il corrispondente incarico nella Commissione per i servizi ed i prodotti. Naturalmente, il medesimo disguido era toccato, a parti inverse, all'altro commissario Nicola d'Angelo.

⁽²³⁵⁾ Il pacchetto azionario è posseduto per il 99,96 per cento dal Ministero dell'economia e delle finanze e per il restante 0,44 per cento dalla SIAE.

⁽²³⁶⁾ E. BURLAMACCHI, *op. cit.*, p. 251.

⁽²³⁷⁾ S. LABRIOLA, *op. cit.*, p. 543.

⁽²³⁸⁾ E. BURLAMACCHI, *op. cit.*, p. 254.

⁽²³⁹⁾ Appare del pari importante segnalare gli sviluppi, poichè si pone come primo e unico precedente in materia. La votazione era stata indetta a seguito di una comunicazione della candidatura risultante da una lettera inviata al presidente della Commissione dal consigliere anziano del consiglio di amministrazione della RAI. In realtà, il già richiamato comma 3 dell'articolo 12-*bis* del regolamento interno della Commissione prevede che i dieci giorni entro i quali la Commissione è tenuta a riunirsi per deliberare sul parere decorrono dalla nomina del presidente da parte del consiglio di amministrazione ovvero dalla sua indicazione da parte del socio di maggioranza. Ed è probabilmente per questa ragione che, nella seduta del 21 giugno 2005, il presidente della Commissione ritenne opportuno chiarire che, a fronte di una sua richiesta di una comunicazione formale circa il nominativo del candidato alla presidenza del consiglio di amministrazione, il Ministro dell'economia e delle finanze stesso aveva assicurato che avrebbe fatto inviare una comunicazione ufficiosa da parte del consigliere anziano. Infine, in una lettera del Ministro per le comunicazioni al consiglio di amministrazione della RAI, di cui il presidente della Commissione diede lettura nella seduta del 12 luglio 2005, venne confermata l'interpretazione in base alla quale le modalità per la nomina del presidente del consiglio di amministrazione nel periodo antecedente alla cessione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze di una quota del patrimonio della RAI pari almeno al 10 per cento configurano l'elezione diretta del presidente da parte dell'assemblea, elezione la cui efficacia è condizionata dall'espressione del parere favorevole da parte dei due terzi della Commissione di vigilanza, e che pertanto non si richiede un voto da parte del Consiglio di amministrazione.

(240) E. BALOCCHI, *op. cit.*, p. 333.

(241) S. TOSI, A. MANNINO, *op. cit.*, pp. 443-444, che citano anche la posizione di Spaventa.

(242) Ipotesi peraltro espressamente esclusa dalla Giunta del Regolamento del Senato (Istruzioni – punto n. 6).

(243) L. BEDINI, *op. cit.*, p. 220. Si veda anche il contenuto delle note nn. 27 e 28, ivi riportate.

(244) M. GANINO, *op. cit.*, p. 546.

(245) N. LUPO, «Nomina delle authorities sui servizi pubblici e parere delle Commissioni parlamentari» in *Gazzetta giuridica*, 1996, n. 5, p. 6, che cita C. DE CARO, «Politica e amministrazione: le nuove regole per le nomine» in *Corruzione e sistema istituzionale*, a cura di D'ALBERTI e FINOCCHI, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 103.

(246) M. MANETTI, *op. cit.*, pp. 390-392. Si vedano anche le note nn. 23 e 24, ivi riportate.

(247) L. BEDINI, *op. cit.*, p. 225.

(248) L. BEDINI, *op. cit.*, p. 227.

(249) Un precedente in tal senso si verificò nel corso della XIV legislatura, allorché, dopo un primo parere parlamentare favorevole sulla nomina del presidente della SIAE, il Consiglio di Stato (sentenza 7857, pubblicata il 3 dicembre 2004) annullò sia la deliberazione dell'assemblea degli associati della SIAE sulla designazione del presidente dell'ente che il conseguente decreto di nomina. L'impasse che si venne a determinare, condusse il Governo, a seguito di reiterate decisioni dell'assemblea dell'ente, nonché di una apposita deliberazione del Consiglio dei ministri, a presentare al Parlamento, in rapida successione, ben quattro proposte di nomina nello spazio di alcuni mesi e soltanto sull'ultima di queste la Commissione competente espresse il prescritto parere. Nella seduta della IX Commissione del 16 febbraio 2005, invece, in occasione della nomina del presidente dell'ACI, fu segnalata un'irregolarità nello svolgimento dell'assemblea dell'ente che aveva proceduto alla designazione. In occasione della successiva seduta, in data 2 marzo 2005, il Governo fornì chiarimenti in ordine ai profili problematici sollevati e la relativa nota fu allegata al resoconto sommario della seduta.

(250) Come ricordato dal Ministro dell'economia e delle finanze nella seduta della Commissione parlamentare di indirizzo generale e vigilanza sul servizio radiotelevisivo del 19 luglio 2005, ai sensi dell'articolo 2380-bis del codice civile la nomina del presidente spetta all'assemblea, e quindi nelle società controllate, al Ministero dell'economia e delle finanze, oppure, in assenza di nomina assembleare, il presidente è scelto dal consiglio di amministrazione tra i suoi componenti.

(251) La proposta di legge n. 626 (Disciplina delle nomine negli enti pubblici economici e nelle società a compartecipazione pubblica), una delle tre iniziative che furono abbinate all'inizio dell'esame della futura legge n. 14 del 1978 da parte della I Commissione, prevedeva peraltro che il Ministro competente sottoponesse al preventivo parere parlamentare anche le nomine degli amministratori di cui agli articoli 2458 e 2459 del codice civile (attualmente, rispettivamente, articoli 2449 e 2450, quest'ultimo soppresso in recepimento di una procedura di infrazione comunitaria, in quanto prevedeva che la legge o l'atto costitutivo della società avrebbe potuto prevedere la possibilità per lo Stato di nominare uno o più amministratori, anche se privo di partecipazione azionaria).

(252) Si possono in proposito segnalare le audizioni di rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, svolte dalla IX Commissione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, in relazione al rinnovo degli organi societari di ENAV (seduta del 23 gennaio 2003) e alle nomine dei vertici delle società di trasporto controllate dallo Stato (seduta del 4 ottobre 2006).

(253) Senza richiamare gli interventi già menzionati in altre parti del testo, è sufficiente ricordare che il presidente della I Commissione, nella seduta del 16 luglio 1997, auspicò «una modifica del Regolamento, che consenta, per il futuro, di esperire la procedura di audizione anche ai fini dell'espressione di pareri su nomine ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 14 del 1978».

⁽²⁵⁴⁾ Nella Relazione allegata alla proposta di modifica del Regolamento, presentata dal deputato Giuseppe Bicocchi il 15 maggio 1997 (Doc. II, n. 24), è stata fatta presente l'esigenza di «prevedere, attraverso apposita norma regolamentare, che, in tutti i casi nei quali le Commissioni parlamentari siano chiamate ad esprimersi su atti del Governo concernenti nomine, proposte o designazioni, esse possano deliberare di procedere all'audizione della persona designata, così da poter acquisire dallo stesso candidato indicazioni ulteriori sui programmi e gli indirizzi che intende osservare nella gestione dell'istituto, ente o organismo al quale si riferisce la proposta di nomina».

⁽²⁵⁵⁾ Lettera del Presidente della Camera dei deputati ai presidenti della IX e della X Commissione del 22 luglio 1996.

⁽²⁵⁶⁾ Intervento del Ministro della funzione pubblica nella seduta della I Commissione del 16 luglio 1997.

⁽²⁵⁷⁾ Nella lettera inviata il 5 agosto 1993 ai presidenti delle Commissioni permanenti, il Presidente della Camera dei deputati, al fine di escludere forme dirette di controllo parlamentare sulla gestione delle imprese, preannunciò che non sarebbero state più consentite audizioni dei relativi responsabili, salvo che su problematiche di carattere generale, in quanto si ritiene che «la funzione parlamentare di indirizzo e controllo per essere efficace, soprattutto rispetto a grandi fenomeni di trasformazione dell'economia, debba fare valere esclusivamente la responsabilità politica del Governo».

⁽²⁵⁸⁾ Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti, svolta dalla I Commissione nella seduta del 4 aprile 2000.

⁽²⁵⁹⁾ L. BEDINI, *op. cit.*, p. 218.

⁽²⁶⁰⁾ Nell'ambito della richiamata indagine conoscitiva della I Commissione, l'allora presidente dell'Antitrust, professor Tesouro, sottolineò come fossero i bisogni specifici delle singole autorità a richiedere diverse soluzioni legislative e che criteri e meccanismi diversi potrebbero ben rispondere ad esigenze diverse. Più in generale, espresse dubbi sul fatto che possa esserci un nucleo di principi idoneo a dettare una disciplina, sia pure generale, valida per tutte le autorità.

^(260-bis) Ai sensi dell'articolo 1, comma 14 della legge n. 216 del 7 giugno 1974 nel caso di impossibilità di funzionamento o di prolungata inattività della CONSOB, il Presidente del Consiglio, ove ne intenda proporre lo scioglimento, ne dà comunicazione al Parlamento. Lo scioglimento è quindi deliberato dal Consiglio dei ministri e disposto con decreto del Presidente della Repubblica.

⁽²⁶¹⁾ Gli altri sette componenti sarebbero stati designati dalla Conferenza permanente per i rapporti, tra lo Stato, le regioni e le province autonome (2), dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (1), dal Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (1), dall'Accademia nazionale dei Lincei (1), dalla Conferenza dei rettori delle università italiane (1) e dai dipendenti della RAI (1).

Bibliografia

- M. ANDOLFI, «Il controllo sulle nomine negli enti pubblici», in *Città e regione*, 1980, n. 4.
- E. BALOCCHI, «Nomine negli enti pubblici e controllo parlamentare», in *Diritto e società*, 1978, n. 2.
- P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1987.
- L. BEDINI, «Il parere parlamentare sulle nomine governative negli enti pubblici», in *Il Parlamento "consulente": dati e tendenze relativi alla funzione consultiva parlamentare nella XIII legislatura*, a cura di E. ROSSI, 2002.
- E. BURLAMACCHI, «Il Parlamento e le nomine negli enti pubblici e nelle autorità amministrative indipendenti», in *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 1995, n. 6.
- G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1982.
- E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1968.
- L. DE ANNA, «Il controllo parlamentare in materia di nomine» in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Edistudio, Roma, 1977, n. 35.
- C. DE CARO, «Politica e amministrazione: le nuove regole per le nomine» in *Corruzione e sistema istituzionale*, a cura di D'Alberti e Finocchi, Il Mulino, Bologna, 1994.
- G. ENDRICI, *Il potere di scelta: le nomine tra politica e amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- G. GALLONI, *30 anni con Moro*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- M. GANINO, «Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici», in *Il politico*, 1978, n. 1.
- F. GHELARDUCCI, «Controllo parlamentare sulle nomine e controllo di gestione sugli enti pubblici» in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Edistudio, Roma, 1980, n. 47-48.
- S. LABRIOLA, «Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici», in *Politica del diritto*, 1980, n. 4.
- V. LIPPOLIS, «Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana» in *Il Parlamento*, a cura di L. VIOLANTE, Einaudi, Torino, 2001.
- N. LUPO, «Nomina delle authorities sui servizi pubblici e parere delle Commissioni parlamentari» in *Gazzetta giuridica*, 1996, n. 5.
- M. MANETTI, «Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla co-decisione», in *Quaderni costituzionali*, 1991, n. 2.
- M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994.
- T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS e R. MORETTI, *Diritto Parlamentare*, Maggioli, Rimini, 1996.
- L. SPAVENTA, «Il controllo parlamentare sulle nomine: esperienze e risultati», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, n. 2.
- S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999.