

Procedure per le politiche di privatizzazione e di regolazione delle imprese

di Cesare Gatti e Paolo Visca

SOMMARIO: 1. Strumenti istituzionali e procedurali del rapporto tra il Parlamento e le imprese. – 2. I riflessi del processo di trasformazione delle imprese pubbliche in società per azioni sull'attività del Parlamento. – 3. Il ruolo delle autorità di garanzia tra Parlamento, Governo e sistema delle imprese. – 4. Conclusioni.

1. *Strumenti istituzionali e procedurali del rapporto tra il Parlamento e le imprese*

All'inizio della XI legislatura non vennero ricostituite due commissioni bicamerali che in passato avevano fortemente connotato il ruolo del Parlamento come "supervisore" dell'attività pubblica in economia: l'una, la Commissione per le partecipazioni statali, era stata soppressa (articolo 26, comma 4, della legge 30 dicembre, n. 412), sia pure condizionatamente alla soppressione del Ministero delle partecipazioni statali (che avrà luogo, però, solo a seguito del referendum popolare abrogativo del 18 aprile 1993); l'altra, la Commissione sugli interventi nel Mezzogiorno, non venne ricostituita pur in assenza di una formale decisione al riguardo. Le competenze detenute dalle due commissioni bicamerali venivano così interamente rimesse alle singole commissioni permanenti, che potevano contare sulla ordinaria strumentazione ad esse consentita dalle norme regolamentari. Tale strumentazione comprende, anzitutto, le risoluzioni, tipico atto di indirizzo che esplica i propri effetti nei confronti del Governo e, per suo tramite, può operare nei confronti di imprese ed enti pubblici soggetti alla vigilanza governativa. Funzioni di controllo e, più genericamente, conoscitive svolgono le audizioni ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento: esse sono formalmente effettuabili, oltre che per i ministri, per i dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo; presupposto per lo svolgimento di questo tipo di audizioni è la sussistenza di un

rapporto di sovraordinazione o comunque di vigilanza del Governo sui soggetti previsti dalla norma. Una prassi ormai consolidata consente di procedere, previa autorizzazione del Presidente della Camera, all'audizione in via informale – quindi senza la pubblicità dei lavori assicurata alle attività formalmente previste dal Regolamento – dei soggetti (ivi comprese naturalmente le imprese private) che non rientrino nella tipologia indicata dal comma 2 dell'articolo 143 del Regolamento. Con più specifico riferimento al procedimento legislativo, è frequente il ricorso ad audizioni a carattere informale nei comitati ristretti, costituiti a conclusione dell'esame preliminare in sede referente. Non pone poi particolari limitazioni, da questo punto di vista, un altro strumento previsto dal Regolamento, l'indagine conoscitiva, che consente l'acquisizione di dati e valutazioni ad ampio raggio integralmente pubblicati negli atti ufficiali. In ordine agli strumenti testé ricordati, merita sottolineare che mentre l'indagine conoscitiva pone su un piede di parità, sotto il profilo della formalità della sede e sotto quello della pubblicità dei lavori, tutti i soggetti pubblici o privati invitati a fornire il loro contributo all'indagine stessa, non altrettanto può dirsi per l'audizione ai sensi dell'articolo 143, comma 2, che è ammessa solo per enti o imprese pubblici, laddove per enti o imprese privati è giocoforza seguire la strada dell'audizione informale. Poiché alle sedute dedicate alle indagini conoscitive le commissioni “possono invitare qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili ai fini dell'indagine” (articolo 144, comma 2, del Regolamento), accade che talune indagini siano considerate sostanzialmente concluse (senza pervenire, quindi, all'approvazione del documento conclusivo previsto dal Regolamento) per il solo fatto di avere ascoltato quei soggetti che con altro strumento non sarebbe stato possibile o comunque sarebbe stato meno agevole ascoltare. Occorre infine accennare al controllo parlamentare sulle nomine governative negli enti pubblici, previsto dalla legge 24 gennaio 1978, n. 14, nonché dall'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera. Tale parere, espresso dalle commissioni competenti per materia, “è motivato anche in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione da perseguire”. Con pronuncia del 17 gennaio 1979 la Giunta per il Regolamento ha escluso la possibilità di procedere all'audizione dei candidati proposti dal Governo, non spettando alle Camere, nella fase di espressione del parere sulle nomine, “la formulazione, anche solo indiretta e implicita, di un indirizzo di gestione che impegni direttamente il designato”.

La pluralità di strumenti istituzionali e procedurali qui sommariamente indicati delinea una capacità potenzialmente penetrante di indirizzo e di controllo del Parlamento su enti e imprese pubblici, mentre i rapporti con i sog-

getti privati sono lasciati a sedi a carattere informale o comunque attivate per fini eminentemente conoscitivi.

2. I riflessi del processo di trasformazione delle imprese pubbliche in società per azioni sull'attività del Parlamento

Il tema della trasformazione delle imprese pubbliche in società per azioni, strettamente correlato a quello delle privatizzazioni, ha acquisito carattere prioritario nell'ambito del dibattito politico-parlamentare già nel corso della X legislatura. In particolare, con la legge 30 luglio 1990, n. 218, recante disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico, il legislatore per la prima volta ha posto in essere una normativa finalizzata ad affrontare tale problematica in termini organici, sia pure con riferimento ad uno specifico settore, quello creditizio, in cui peraltro la presenza pubblica è particolarmente incisiva. La legge prevede infatti disposizioni dirette a favorire le trasformazioni e le fusioni degli istituti di credito da cui "risultino società per azioni". Essa ha quindi rappresentato un punto di riferimento imprescindibile per le successive iniziative adottate dal legislatore nella materia che in senso lato può definirsi delle privatizzazioni, in particolare laddove si prospetta la opzione a favore dello strumento societario per la trasformazione dell'assetto degli enti pubblici economici. Nel corso della XI legislatura è poi intervenuto il decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386, convertito dalla legge 29 gennaio 1992, n. 35, recante disposizioni per la trasformazione degli enti pubblici economici, per la dismissione delle partecipazioni statali e l'alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica. Il provvedimento prevede infatti che gli enti di gestione delle partecipazioni statali e gli altri enti pubblici economici, nonché le aziende autonome statali, possono essere trasformati in società per azioni sulla base di deliberazioni adottate dagli organi competenti di ciascun ente in conformità a criteri definiti dal CIPE. Il provvedimento sottolinea altresì la necessità di assicurare l'ampia e durevole diffusione delle partecipazioni tra il pubblico in modo da prevenire il costituirsi di concentrazioni o di posizioni dominanti. In tal modo si prospettava, sia pure nei termini di una tendenziale preferenza piuttosto che di una obbligatorietà, un'opzione a favore dell'azionariato diffuso. Sulla medesima materia è successivamente intervenuto il decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, con il quale si dispone in primo luogo la trasformazione in S.p.A. del-

l'IRI, dell'ENI, dell'INA e dell'ENEL. Il provvedimento impegnava poi il Governo a definire un programma di riordino delle partecipazioni pubbliche da trasmettere alle competenti commissioni parlamentari ai fini dell'espressione del parere. Si conferiva infine al CIPE la potestà di deliberare la trasformazione in società per azioni di altri enti pubblici economici, oltre a quelli esplicitamente citati. Vale rilevare che con tale provvedimento la procedura di trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni ha subito, rispetto a quanto era previsto dal citato decreto-legge n. 386 del 1991, considerevoli modificazioni. In attuazione del decreto-legge n. 333 del 1992, il Governo Amato ha quindi predisposto un programma di riordino in cui si auspicava, oltre alla creazione di condizioni per favorire l'azionariato diffuso, l'adozione di strumenti idonei a prevenire manovre destabilizzanti per gli assetti societari, valutandosi a tal fine positivamente l'ipotesi di realizzare nuclei stabili di governo nelle imprese. La trasmissione al Parlamento del programma ha consentito alla Presidenza della Camera di sperimentare una procedura assolutamente originale; esso infatti è stato assegnato, ai sensi dell'articolo 143 del regolamento, alle commissioni riunite V, VI e X mentre alle altre commissioni si è consentito di esprimere le proprie valutazioni mediante la deliberazione di osservazioni. Il principio della massima diffusione del capitale azionario è stato poi ribadito con la deliberazione del CIPE del 30 agosto 1992, in particolare per quanto riguarda le imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità. Con la medesima deliberazione si è prospettata la possibilità di provvedere, negli interessi degli utenti, alla costituzione di appositi organismi di regolamentazione e di controllo della qualità dei servizi e dei prezzi. Si stabilisce inoltre l'obbligo di istituire negli statuti delle costituite S.p.A. clausole dirette ad attribuire speciali diritti allo Stato in qualità di azionista, prima della perdita del controllo, introducendo in tal modo nel nostro ordinamento le cosiddette *golden share*. Con successive deliberazioni del CIPE, rispettivamente del 12 agosto 1992 e del 18 febbraio 1993, si è poi provveduto alla trasformazione in S.p.A. dell'Ente ferrovie dello Stato e dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato. Il caso delle Ferrovie dello Stato risulta particolarmente significativo per il tentativo di individuare strumenti e procedure idonei a consentire al Parlamento di esprimere le proprie valutazioni in merito a questioni che investono l'interesse pubblico riguardo all'esercizio di taluni servizi. Con la legge 14 luglio 1993, n. 238, infatti, il legislatore ha imposto a carico del Ministro dei trasporti l'obbligo di trasmettere al Parlamento, per l'espressione del parere da parte delle competenti commissioni, i contratti di programma e i contratti di servizio stipulati

con le FS. Analogamente, con il decreto-legge 1° dicembre 1993, n. 487, convertito dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71, si è disposta la trasmissione al Parlamento dei contratti di programma stipulati dall'Ente poste italiane, subentrato alla soppressa Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, con il Ministro delle poste. Tale provvedimento prevede altresì la successiva trasformazione dell'Ente poste italiane in società per azioni, previa deliberazione del CIPE in ordine alla proprietà e al collocamento delle partecipazioni azionarie, "favorendone la massima diffusione tra i risparmiatori". Indubbio interesse nell'ambito dei provvedimenti adottati in materia di privatizzazione delle imprese pubbliche riveste poi il decreto-legge 23 aprile 1993, n. 118, convertito dalla legge 23 giugno 1993, n. 202, che dispone la soppressione del Ministero delle partecipazioni statali a seguito dell'esito del referendum popolare tenutosi il 18 aprile 1993. Nel corso della XII legislatura è stato poi adottato il decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito dalla legge 30 luglio 1993, n. 474, recante norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni. Il provvedimento prevede che l'alienazione delle suddette partecipazioni venga effettuata di norma mediante offerta pubblica di vendita oppure, in via subordinata, mediante trattative dirette con i potenziali acquirenti, la scelta della modalità di alienazione è affidata alla responsabilità del Governo. Il provvedimento stabilisce inoltre che nel caso di cessione mediante trattativa diretta possono essere individuate le società per le quali si ritiene opportuno favorire la costituzione di nuclei stabili di azionisti di riferimento. Infine, si stabilisce che per le società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato ed operanti nei settori della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle fonti di energia e degli altri pubblici servizi, siano individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro del tesoro, d'intesa con i ministri del bilancio e dell'industria, nonché con i ministri competenti per settore, previa comunicazione alle competenti commissioni parlamentari, quelle nei cui statuti deve essere introdotta una clausola che attribuisca al Ministro del tesoro poteri speciali. In tal modo si è provveduto a disciplinare in termini più precisi la fattispecie delle cosiddette *golden share*.

Sulla base degli atti sin qui richiamati, si può quindi rilevare che il processo di ridimensionamento della presenza pubblica nel sistema economico appare ormai giunto ad uno stato avanzato, almeno per ciò che riguarda la definizione della sua base normativa. Nell'ambito di tale processo possono peraltro individuarsi più fasi, la prima delle quali si esplica nella trasforma-

zione dell'assetto giuridico e organizzativo degli enti pubblici mediante l'adozione della forma societaria, mentre la seconda si traduce nel collocamento sul mercato del capitale azionario delle società stesse. Va inoltre sottolineato lo sforzo diretto ad affermare il principio per cui al Parlamento compete esprimere le proprie valutazioni sul processo di trasformazione delle imprese pubbliche. Ciò avviene in particolare mediante la previsione del parere delle competenti commissioni su specifici atti, quali contratti di programma e di servizio o alcune delle deliberazioni del CIPE. In effetti, l'inserimento nel nostro ordinamento delle fattispecie del contratto di programma e del contratto di servizio, mutate dall'esperienza di alcuni paesi europei che hanno affrontato con un certo anticipo rispetto all'Italia la tematica delle privatizzazioni delle imprese pubbliche, consente di evidenziare l'acquisita consapevolezza da parte del legislatore della necessità di individuare nuovi strumenti e modalità di intervento per la disciplina di attività che riguardano l'erogazione di pubblici servizi. Il contratto di programma e quello di servizio segnano in tal senso una svolta importante laddove con essi lo Stato, a seguito del mutato assetto giuridico delle imprese pubbliche, rinuncia alla regolamentazione di alcune attività mediante atto legislativo, o comunque in via autoritativa, affidandosi piuttosto ad atti i cui contenuti sono rimessi ad una trattativa da condurre su base negoziale. Si registra in tal modo un obiettivo arretramento della normazione legislativa e un ampliamento della sfera di intervento assegnata ad una modalità tipica del diritto privato, quella contrattuale, in settori di indiscutibile importanza economica e sociale quali sono quelli delle *public utilities*. Resta comunque da rilevare che si tratta di un processo in corso di evoluzione e non ancora compiuto, come sembra confermare lo stesso carattere "anfibia" dei suddetti contratti, comunque soggetti, ai fini del loro perfezionamento, al preventivo parere del Parlamento. D'altra parte, trattandosi di atti ai quali è assegnata la definizione del quadro complessivo delle condizioni che regolano la qualità e la quantità dei servizi da erogare in relazione alle esigenze dell'utenza, nonché l'entità degli investimenti da realizzare e le modalità di contribuzione da parte dello Stato, non è parso improprio consentire al Parlamento di esprimere su di essi le proprie valutazioni, ritenendosi che ciò rientri nell'ambito delle funzioni attinenti all'esercizio del potere di indirizzo e controllo del legislatore. Sono stati pertanto garantiti al Parlamento spazi di intervento tali da consentirgli di esprimere indicazioni e valutazioni precise su un processo, quello della trasformazione delle imprese pubbliche, che per vari motivi è destinato a svolgersi prevalentemente in altre sedi, investendo le competenze del Governo più che

quelle del Parlamento. A quest'ultimo, comunque, non è riconosciuto soltanto il diritto di essere costantemente aggiornato, attraverso l'acquisizione di un complesso di atti, circa le decisioni che il Governo intende adottare in materia, ma anche la possibilità di pronunciarsi sulle stesse mediante lo strumento regolamentare del parere delle commissioni. All'avvio del processo delle privatizzazioni, per le rilevanti conseguenze di ordine politico-istituzionale che esso ha comportato anche sotto il profilo proprio dell'attività parlamentare, ha quindi fatto riscontro l'impegno diretto ad individuare nuove modalità di intervento avvalendosi di una specifica strumentazione nei casi in cui quella già disponibile non risulti adeguata. Significativo in proposito è il contenuto della risoluzione n. 6-00033, approvata dall'Assemblea della Camera nella seduta del 29 luglio 1993, in cui si affermava l'intenzione del Parlamento di tutelare le proprie competenze, evitando tuttavia "forme di corresponsabilizzazione nelle scelte operative". A tal fine, nella risoluzione si indicava la necessità di individuare nel Governo il centro di imputazione delle responsabilità politiche del processo di privatizzazione, e allo stesso tempo di consentire al Parlamento la possibilità di verificare l'attuazione degli indirizzi adottati. Vale rilevare in proposito che la presidenza della Camera in più occasioni si è pronunciata al fine di chiarire la portata del processo di privatizzazione ai fini dell'attività parlamentare. Particolarmente significativa appare la lettera inviata dal Presidente della Camera ai presidenti delle commissioni permanenti in data 5 agosto 1993. Con essa, tra le altre cose, veniva sottolineato il fatto che la Presidenza della Camera, a seguito "dei mutamenti dell'intervento pubblico nell'economia conseguenti (...) alla trasformazione in società per azioni di tutti gli enti pubblici esercenti imprese e banche", si è orientata nel senso "di escludere forme dirette di controllo parlamentare sulla gestione delle imprese, negando quindi l'autorizzazione a svolgere audizioni dei responsabili delle imprese stesse anche nell'ambito di indagini conoscitive, salvo che su problematiche di carattere generale". Si rilevava infatti che "la funzione parlamentare di indirizzo e controllo per essere efficace, soprattutto rispetto a grandi fenomeni di trasformazione dell'economia, debba far valere esclusivamente la responsabilità politica del Governo". In più occasioni la Presidenza della Camera ha quindi confermato tale orientamento diretto ad individuare nel Governo l'interlocutore proprio del Parlamento, evitando le occasioni di confronto diretto con le imprese, soprattutto per le questioni che attengono specificamente alla sfera gestionale delle stesse. Ne consegue che il ricorso a strumenti quali le audizioni o le indagini conoscitive subisce un parziale ridimensionamento, almeno per

tutti i casi in cui tali strumenti erano in precedenza utilizzati dalle commissioni per affrontare problemi riguardanti singole aziende. Analogamente, lo stesso strumento della risoluzione subisce una evoluzione nel senso di perdere i connotati propri di atti destinati a sollecitare imprese facilmente riconoscibili, se non specificamente chiamate in causa, ad attenersi a specifiche indicazioni soltanto apparentemente indirizzate al Governo. Si è registrata in sostanza la tendenza a rivalutare quella parte di attività parlamentare che si traduce nell'esercizio del potere di indirizzo e controllo nei confronti del Governo, evitando invece l'adozione di atti che possano comportare l'ingerenza diretta del legislatore nella conduzione delle imprese. In tale ambito si può quindi prospettare anche la necessità di sottoporre ad ulteriori verifiche la procedura di cui all'articolo 143, comma 4, del Regolamento, per quanto riguarda in particolare la previsione dell'espressione del parere delle commissioni in ordine ad atti di nomina adottati dal Governo, alla luce delle disposizioni di cui alla legge n. 14 del 1978.

3. Il ruolo delle autorità di garanzia tra Parlamento, Governo e sistema delle imprese

Nelle ultime legislature si è andata consolidando, contestualmente all'avvio del processo di ridimensionamento della presenza pubblica in economia, una linea di tendenza legislativa volta a introdurre nell'ordinamento organismi variamente incaricati di funzioni di controllo e di garanzia e operanti in ambiti nei quali l'intervento del Parlamento risulterebbe scarsamente praticabile. Anzi, in una certa misura, questi organismi di garanzia (o autorità amministrative indipendenti, come anche vengono qualificate in dottrina) si collocano in una posizione intermedia tra sistema politico-istituzionale e società civile, esercitando funzioni di regolazione e di tutela di interessi collettivi costituzionalmente rilevanti, grazie alle particolari modalità di nomina previste nonché alle condizioni di indipendenza ad essi assicurate e di neutralità e imparzialità ad essi richieste dalla legge. Un più marcato ricorso alle *authorities* si registra soprattutto in connessione con il sistema delle imprese o, più in generale, con il sistema economico, sulla base di un modello organizzativo e funzionale non univoco ma adattato alle esigenze dei diversi settori.

Con il decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, venne istituita la Commissione nazionale per le società e la

borsa (CONSOB), composta da un presidente e da quattro membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri previa deliberazione del Consiglio stesso. Alla nomina si applica la disciplina del parere parlamentare di cui alla legge n. 14 del 1978; peraltro l'articolo 1 del decreto legge n. 95 del 1974, come sostituito dalla legge 4 giugno 1985, n. 281, prevede che le commissioni parlamentari competenti "possono procedere alla audizione delle persone designate quando non vi ostino i rispettivi regolamenti parlamentari", ma la norma è di fatto inapplicata e inapplicabile in virtù della citata pronunzia della Giunta per il Regolamento del 17 gennaio 1979. Con la legge 12 agosto 1982, n. 576, modificata dalla legge 9 gennaio 1991, n. 20, è stato istituito l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), il cui consiglio di amministrazione è composto da un presidente e da altri sei componenti, nominati l'uno con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, gli altri con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'industria; per la nomina del presidente si applicano le disposizioni sul parere parlamentare di cui alla legge n. 14 del 1978. Dal punto di vista istituzionale, si riscontra un diverso grado di indipendenza della CONSOB e dell'ISVAP nei confronti del Governo: la fonte di nomina è analoga, ma mentre la CONSOB può contare, anche in considerazione del parere parlamentare previsto per la nomina di tutti i commissari, su un'ampia autonomia operativa rispetto all'esecutivo (del resto la stessa legge istitutiva attribuisce alla CONSOB "piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge"), non altrettanto può dirsi per l'ISVAP, che ha sì le caratteristiche di organo di garanzia ma con margini di manovra strettamente delimitati dal quadro degli indirizzi e delle direttive stabiliti in sede governativa.

La Commissione di garanzia dell'attuazione della legge 12 giugno 1990, n. 146, sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali è composta da nove membri, designati dai Presidenti delle Camere e nominati con decreto del Presidente della Repubblica; i membri della Commissione eleggono poi al proprio interno il presidente. Va segnalata, inoltre, l'istituzione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (articolo 4 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, la cui applicazione è stata sospesa dal decreto-legge 31 maggio 1994, n. 331, più volte reiterato e non ancora convertito in legge), organo collegiale costituito da cinque membri nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti delle Camere. La nomina nella forma della "determinazione" dei

Presidenti delle Camere è adottata anche per il presidente e i quattro membri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, organo collegiale istituito dall'articolo 10 della legge 10 ottobre 1990, n. 287. L'Autorità, che "opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione", esercita funzioni di controllo in ordine al rispetto, da parte delle imprese, delle disposizioni legislative in materia di intese restrittive della libertà di concorrenza, abuso di posizione dominante e operazioni di concentrazione; all'Autorità *antitrust* spettano inoltre importanti poteri conoscitivi e consultivi. La figura del Garante per la radiodiffusione e l'editoria è nata in origine per vigilare sul solo settore dell'editoria, ma è divenuta, a partire dalla cosiddetta "legge Mammi", tributaria di compiti assai articolati nell'intero comparto dell'informazione scritta e parlata. L'articolo 6 della legge 6 agosto 1990, n. 223, ha infatti assorbito nel Garante le funzioni in precedenza attribuite (ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 agosto 1981, n. 416, modificata dalla legge 25 febbraio 1987, n. 67) al Garante dell'attuazione della legge sull'editoria. Il Garante è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta dei Presidenti delle Camere, d'intesa fra loro. Per quanto riguarda il settore televisivo, il Garante provvede, in particolare, ad esaminare i bilanci e l'annessa documentazione dei concessionari radiotelevisivi e dispone gli accertamenti ed irroga le sanzioni amministrative di sua competenza in caso di inosservanza delle disposizioni della legge n. 223, ma non dispone di un potere sanzionatorio diretto nei confronti del concessionario per il quale sia accertata la violazione del divieto di posizione dominante. A tale figura, almeno nel corso della XI legislatura, è stato però attribuito un peso anche "politico" con l'attribuzione di funzioni significative in ambiti particolarmente delicati (si pensi al compito di formulare una proposta di regolamento sulle sponsorizzazioni, ovvero alla potestà regolamentare per la disciplina delle trasmissioni televisive di propaganda elettorale di cui alle leggi 25 marzo 1993, n. 81 e 10 dicembre 1993, n. 515).

Da quanto esposto si possono trarre alcune sintetiche indicazioni di carattere generale. Anzitutto, la fonte di nomina si va svincolando dall'ambito governativo e la legislazione più recente tende ad attribuirle ad organi *super partes* quali i Presidenti delle Camere, accentuando così il carattere di indipendenza delle *authorities* sin dalla fase della loro costituzione. Anche nei casi in cui la nomina, pur derivando da un'intesa tra i Presidenti delle Camere, debba formalmente effettuarsi con decreto del Presidente della Repubblica (Commissione di garanzia sullo sciopero nei servizi pubblici, Garante per la radiodiffusione e l'editoria), la prassi è orientata ad esaurire la procedura

nella determinazione dei Presidenti di Camera e Senato, escludendo così ogni responsabilità, anche solo formale, del Governo. Il criterio della determinazione presidenziale è stato persino adottato dalla legge 25 giugno 1993, n. 206, per la nomina dei cinque membri del consiglio di amministrazione della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo: l'elemento della garanzia, in questo caso, non è tanto nelle funzioni svolte dall'organismo oggetto della nomina – funzioni eminentemente amministrative e gestionali – bensì nelle modalità di nomina. Vale anche ricordare che la legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante interventi correttivi di finanza pubblica, all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi diretti ad istituire organismi indipendenti per la regolazione dei servizi di rilevante interesse pubblico; ma il termine per l'esercizio della delega è scaduto senza che siano stati emanati i relativi decreti legislativi. Peraltro un recente disegno di legge di iniziativa del senatore Cavazzuti ed altri (AS 359), approvato dal Senato, prevede l'istituzione di tre distinte autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (una competente per l'energia elettrica e il gas, una per le comunicazioni, una per i trasporti), ciascuna costituita da un presidente e da due membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del ministro competente e subordinatamente al parere favorevole delle competenti commissioni parlamentari. Inoltre, l'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 332 del 1994, modificato dalla legge di conversione n. 474 del 1994, prevede che le dismissioni delle partecipazioni azionarie pubbliche in talune società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato siano subordinate alla creazione di organismi indipendenti per la regolarizzazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico. Le autorità di garanzia sembrano, dunque, estendere la propria presenza a causa della minore rigidità della legislazione economica conseguente al processo di "privatizzazione" del sistema delle imprese pubbliche: esaurito il ruolo delle partecipazioni pubbliche in economia, vi è bisogno di assicurare che il sistema economico, pur muovendosi in un ambito di "mercato", non sia privo di forme di regolazione o di autoregolazione. Il Parlamento, massima istituzione rappresentativa, ormai depotenziato dei poteri di controllo sul sistema economico, avverte naturalmente l'esigenza di assicurare un corretto esercizio dei diritti costituzionalmente rilevanti negli ambiti in cui operano le *authorities*: di qui l'obbligo per queste ultime di riferire al Parlamento con una relazione periodica sull'attività svolta. Questo rapporto col Parlamento, ancorché non sempre esplicitamente e univocamente definito nelle leggi isti-

tutive, si articola in forme variamente istituzionalizzate, che vanno da un minimo rappresentato dalla mera comunicazione di dati e informazioni a un massimo rappresentato dallo svolgimento di audizioni formali (ormai ammesse, queste ultime, in virtù di un'interpretazione estensiva dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento); tra i due estremi si collocano forme di consultazione derivanti da veri e propri poteri consultivi ovvero attivate in via di prassi su impulso degli organi parlamentari interessati.

4. Conclusioni

Il processo di ridimensionamento della presenza pubblica nell'economia ha avuto, come si è visto, inevitabili implicazioni sull'attività parlamentare che hanno comportato la messa in discussione di prassi consolidate, in particolare nel rapporto tra commissioni permanenti e sistema delle imprese. Questo cambiamento è stato peraltro tempestivamente avvertito dalla Presidenza della Camera, che si è fatta carico di ricondurre alla mutata situazione l'utilizzo di taluni strumenti e procedure previsti dal Regolamento, richiamando le commissioni a non assumere iniziative che possano tradursi in forme di interferenza nella gestione delle imprese. Si pone poi l'esigenza di valutare adeguatamente le modalità di applicazione della legge n. 14 del 1978, concernente il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici, nonché della norma di cui all'articolo 143, comma 4, del Regolamento.

In questo mutato contesto, caratterizzato da più limitate possibilità per le commissioni di rapportarsi al sistema delle imprese, si può prospettare l'ipotesi di un consolidamento, sotto il profilo assunto in questa sede, del ruolo delle autorità di garanzia per i settori in cui esse operano. L'attribuzione a tali autorità di un obbligo di comunicazione, anche attraverso la trasmissione di relazioni periodiche, di dati e notizie alle Camere, e l'interesse che il Parlamento ha dimostrato e dimostra nell'ampliamento delle funzioni e dei poteri delle autorità medesime, si traducono nel fatto che esse divengono interlocutori imprescindibili del Parlamento stesso e che, per loro tramite, le commissioni possono acquisire elementi conoscitivi sul sistema produttivo. Si può pertanto ritenere che l'interposizione delle autorità di garanzia possa rendere, per un verso, sempre più rare le occasioni di confronto tra Parlamento e sistema delle imprese e, per altro verso, ne possa derivare un più stretto e proficuo rapporto con il Parlamento, che è così in condizione di avvalersi di un flusso informativo costante e imparziale.