

XIII

IL PARLAMENTO E LE NOMINE NEGLI ENTI PUBBLICI E NELLE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

ELISA BURLAMACCHI *

1. PREMESSA

Il ruolo che il Parlamento assume nei procedimenti di nomine *lato sensu* amministrative ha, nella disciplina vigente, diversi modi di atteggiarsi.

Secondo l'impostazione tradizionale propria della forma di governo parlamentare, il titolare esclusivo del potere di provvedere alle nomine dei dirigenti e funzionari pubblici è il Governo, che ne è politicamente responsabile di fronte alla Camere. In questa impostazione il Parlamento può intervenire nel procedimento di nomina solo con due strumenti: preventivamente in via legislativa, fissando, ad esempio, i requisiti positivi e negativi di cui devono essere titolari i candidati alla nomina; o successivamente, in forma di controllo parlamentare per l'eventuale acclaramento della responsabilità politica del Governo con riguardo alle nomine stesse.

Tuttavia, nel corso degli anni e, più esattamente a partire dagli anni settanta, si è registrato un progressivo mutamento della rilevanza e della natura delle competenze parlamentari nei procedimenti di nomina.

Lo studio che ci proponiamo di affrontare vuole essere una analisi di queste diverse competenze attribuite al Parlamento al fine di evidenziare le ragioni e le finalità di ciascuna di esse e nel tentativo di individuare i loro eventuali «comuni denominatori».

* Laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Firenze.

2. IL CONTROLLO PARLAMENTARE SULLE NOMINE GOVERNATIVE NEGLI ENTI PUBBLICI E LA LEGGE 24 GENNAIO 1978, N. 14

2.1. *Le prime forme di controllo parlamentare sulle nomine governative negli enti pubblici*

Una prima forma di controllo parlamentare sulle nomine governative negli enti pubblici è rappresentata dalla legge 20 marzo 1975, n. 70 per il riordino del parastato. L'articolo 33 di tale legge introduceva, infatti, con riguardo alle nomine dei presidenti e dei membri dei consigli di amministrazione degli enti pubblici (non economici) di competenza governativa, l'obbligo per il Governo della «comunicazione ufficiale alle Camere contenente l'esposizione dei motivi che giustificano la scelta e una biografia delle persone proposte con l'indicazione degli altri incarichi che, eventualmente, abbiano ricoperto o ricoprono». Queste disposizioni, per quanto di modesto rilievo e di scarsa incisività, erano espressione dell'esigenza di rendere palese il procedimento di nomina governativa.

Tale esigenza di trasparenza trovava più concreta risposta all'inizio della VII legislatura, per mezzo della prassi concordata fra ministro del tesoro e la VI commissione della Camera con riguardo alle nomine nel settore bancario¹. Secondo questa prassi il ministro si impegnavo a comunicare al Parlamento i criteri sulla base delle quali intendeva procedere alle nomine bancarie, nonché si impegnavo a riferire periodicamente sui criteri adottati per le singole nomine, in modo che il Parlamento potesse esprimere il proprio parere². Questi accordi rispondevano all'esigenza, già evidenziata, di limitare la discrezionalità governativa nella scelta dei candidati (per mezzo della pre-individuazione dei criteri di nomina) e a quella di garantire una maggiore pubblicità dei motivi delle scelte operate.

¹ Questa prassi fu concordata nella sede della VI commissione della Camera durante la seduta tenuta in data 15 settembre 1976. Si veda al riguardo, L. SPAVENTA, *Il controllo parlamentare sulle nomine: esperienze e risultati*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1988, 549; S. LABRIOLA, *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, in *Politica del diritto*, 1980, 549; F. GHELARDUCCI, *Controllo parlamentare sulle nomine e controllo di gestione degli enti pubblici*, in *Studi Parlamentari e politica costituzionale*, 1980, 57; G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982, 136.

² Circa le modalità per procedere alla espressione di questo parere diverso fu l'atteggiamento della Camera e del Senato. La VI commissione della Camera, in data 7 luglio 1976, dispose la costituzione di un comitato permanente *ad hoc*, ex art. 22, comma 4, regolamento. La VI commissione del Senato, invece, decise di affidare il compito istruttorio alla già esistente sottocommissione per i pareri, riservando a sé medesima la competenza per l'espressione del parere.

Nella stessa logica si pose la legge 12 agosto 1977, n. 675 per il coordinamento e la riconversione industriale che, se pur con riguardo alle sole nomine dei presidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali, prevedeva espressamente un obbligo del Governo di comunicare le proposte di nomina ad una commissione bicamerale prevista dall'art. 13 della medesima legge, la quale, entro il termine di venti giorni dalla comunicazione, avrebbe potuto esprimere il proprio parere.

2.2. La legge 24 gennaio 1978, n. 14

Una disciplina organica si ha con la legge 24 gennaio 1978, n. 14³ recante norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici.

La legge n. 14 del 1978 contiene, infatti, una serie di disposizioni tese sia ad istituire un controllo parlamentare sugli atti di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, del Consiglio dei ministri e dei singoli ministri negli istituti ed enti pubblici (anche economici), sia a vincolare la discrezionalità del potere esecutivo nella scelta delle persone da nominare.

In primo luogo, va osservato che la legge n. 14 del 1978 disciplina diversamente i casi di nomine, proposte e designazioni dei presidenti e vicepresidenti degli enti pubblici, da quelli di nomine, proposte e designazioni degli altri amministratori.

La nomina (proposta e designazione) dei presidenti e vicepresidenti, è, infatti, sottoposta al parere delle commissioni permanenti competenti per materia (artt. 1 e 2)⁴. Ai sensi dell'art. 4 della medesima legge la richiesta di parere deve esporre la procedura seguita nell'indicazione della candidatura e i motivi che la giustificano secondo i criteri di capacità professionale del candidato e gli eventuali incarichi svolti o in corso, in relazione ai fini ed agli indirizzi che si intendono perseguire nell'istituto o ente pubblico. Il parere, da motivare anche in relazione agli indirizzi di gestione, va reso nei termini previsti nei regolamenti delle

³ Pubblicata sulla *Gazz. Uff.* 1 febbraio 1978, n. 31.

⁴ Fanno, tuttavia, eccezione le nomine negli enti di gestione delle partecipazioni statali, per le quali il parere è espresso dalla commissione bicamerale di cui all'art. 13 della legge n. 675 del 1977. Sulla dubbio razionalità di questo sistema si veda G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, cit., 140; M.P. ZINGALE, *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici secondo la legge n. 14 del 1978*, in *Cons. Stato*, 1988, II, 1958. Sul punto si veda anche F. GHE-LARDUCCI, *Controllo parlamentare sulle nomine*, cit., 70.

due Camere⁵, decorsi inutilmente i quali il Governo può procedere alla nomina⁶. Si prevede, altresì, che coloro che sono nominati presidenti e vicepresidenti sono tenuti, entro trenta giorni dalla nomina, a comunicare all'organo di Governo competente nonché ai Presidenti delle due Camere, l'inesistenza o la cessazione delle situazioni di incompatibilità; la consistenza del proprio patrimonio alla data della nomina; l'intervenuta dichiarazione di tutti i propri redditi.

Diversamente, nel caso di nomina (proposta e designazione) di altri amministratori pubblici, l'art. 9 della legge n. 14 del 1978, prevede semplicemente l'obbligo di una comunicazione successiva alle commissioni permanenti competenti, con l'indicazione dei motivi che giustificano la scelta, delle procedure seguite e della biografia dell'interessato.

Accanto a queste disposizioni relative al controllo parlamentare sugli atti di nomina, la legge n. 14 del 1978 contiene anche, come già sottolineato, alcune norme tese a limitare la discrezionalità del Governo. Un limite alla discrezionalità del Governo nella scelta della persona da nominare è, infatti, desumibile dalle disposizioni di cui all'art. 4 della legge in questione, secondo le quali la scelta deve potersi giustificare alla luce di una comparazione fra le capacità professionali del candidato e i fini e gli indirizzi di gestione che si intendono dare all'ente in questione.

Questo, sinteticamente, il contenuto della legge n. 14 del 1978.

Soffermandosi, in particolare, sulla disposizione di cui all'art. 1 della legge va, in primo luogo, osservato che il parere ivi previsto si caratterizza per essere un parere obbligatorio, preventivo e non vincolante.

L'obbligatorietà del parere impone al Governo⁷ di esternare le ragioni che

⁵ Sia per la Camera (art. 143 regol., approvato il 1 giugno 1978) che per il Senato (art. 139-bis regol., approvato il 31 maggio 1978) il termine è di venti giorni. Il testo approvato dalla Camera prevedeva espressamente il termine di venti giorni per l'espressione del parere. Tale disposizione fu, tuttavia, modificata nel corso del dibattito presso il Senato, dove furono sollevate alcuni dubbi in merito alla legittimità costituzionale della disposizione, perché contrastante con il potere di autoregolamentazione delle Camere di cui all'art. 64 Cost. Va osservato che sia al Senato che alla Camera, in occasione delle modifiche regolamentari, è stata scelta la strada di ricondurre il caso specifico (parere su nomine governative) ad una tipologia più generale quale quella del «parere parlamentare su atti del Governo».

⁶ La procedura sopra descritta è estesa anche alle nomine delle persone diverse da quelle indicate nella richiesta di parere, ed alla conferma di persona già in carica, se pure nei suoi confronti sia già stato espresso il parere.

⁷ La dottrina ha qualificato la richiesta del parere da parte del Governo come atto presupposto dell'esercizio della potestà governativa e ha ravvisato nella sua eventuale omissione una causa di invalidità assoluta e non sanabile del successivo atto di nomina (Cosi' S. LABRIOLA, *Il controllo parlamentare*, cit.).

sottostanno alla decisione di provvedere alla nomina di una certa persona, ragioni che, a loro volta, devono rispondere a criteri di professionalità⁸.

Il carattere preventivo del parere, tende, invece, ad esaltare il ruolo attivo che il Parlamento è chiamato a svolgere e permette di attribuire al parere la natura di atto di controllo-indirizzo sull'attività dell'esecutivo⁹: per mezzo della richiesta e dell'espressione del parere, si vuole assicurare una trasparenza alla procedura di nomina, la quale, a sua volta, può innescare un controllo sociale capace di influenzare le decisioni dell'organo competente a provvedere.

La non vincolatività del parere rende, invece, evidente la chiara intenzione del legislatore di riservare all'esecutivo la piena potestà e la piena responsabilità della nomina. Infatti, il controllo parlamentare, capace di rendere trasparenti le ragioni delle scelte dell'esecutivo e di stimolare un controllo dell'opinione pubblica sulle stesse, non vuole negare potestà governativa in materia. Tale controllo è, infatti, teso ad evitare che le scelte dell'esecutivo si muovano in una logica esclusivamente «lottizzatoria» e a garantire che il criterio della scelta sia rappresentato, in primo luogo, dalla professionalità.

Al riguardo deve altresì essere richiamato il dibattito svoltosi intorno ai poteri istruttori delle commissioni e, in particolare, alla praticabilità dell'audizione dei designati in sede di espressione dei pareri. Infatti, la giunta del regolamento della Camera nella seduta del 17 gennaio 1979, escluse la praticabilità di detta audizione «non spettando in questa fase alle Camere la formulazione, anche solo diretta ed implicita, di un indirizzo di gestione che impegni direttamente il designato, ciò che rientra nella competenza dell'esecutivo». In altri termini, si esclude la corresponsabilità del Parlamento nelle nomine e, coerentemente, si esclude che le commissioni possano svolgere una autonoma istruttoria¹⁰. Sono invece senz'altro utilizzabili, anche ai fini dell'espressione del parere in questione, tutti

⁸ Si veda in dottrina, A. BARDUSCO, *Preferenza politica e requisiti di idoneità nella nomina governativa degli amministratori degli enti pubblici*, in *Scritti in onore di Franco Piga*, 1992, 134.

⁹ La valenza del parere come atto di controllo-indirizzo da parte del Parlamento sul potere esecutivo è desumibile dai lavori preparatori della legge n. 14 del 1978. In dottrina si veda, F. GHELARDUCCI, *Controllo parlamentare*, cit., 53.

¹⁰ Cfr., sul punto M. MANETTI, *Il parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla co-decisione*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, 389. Al riguardo la dottrina ha sottolineato che il vero contraddittore delle Commissioni deve essere il Governo, chiamato a fornire gli elementi di valutazione e a controbattere le obiezioni sollevate. Si veda, G. AMATO, *Riflessioni sul comitato della Camera sulle nomine bancarie*, in *L'altro potere in economia*, 1978, 69; L. SPARENTA, *Il controllo parlamentare sulle nomine*, cit., 555.

gli strumenti conoscitivi che i regolamenti attribuiscono alle commissioni permanenti per l'esplicazione dei loro compiti istituzionali¹¹.

La competenza ad esprimere il parere in questione è direttamente attribuita dalla legge n. 14 del 1978 alle commissioni permanenti competenti¹². L'attribuzione di questa competenza è stata oggetto di alcune riflessioni critiche per il preteso contrasto con l'art. 64 Cost.. Al riguardo è stato però sottolineato che la disposizione non costituisce una violazione della potere di autoregolazione delle Camere, in quanto la competenza in questione costituisce l'estrinsecazione di una potestà che l'ordinamento conferisce alle Camere in aggiunta a quelle implicite ed indefettibili che sono poste dalle norme e dai principi costituzionali che disciplinano i rapporti tra Parlamento e Governo¹³.

In conclusione, alla luce delle considerazioni sopra esposte, appare evidente che i previsti interventi parlamentari nelle procedure di nomina governative negli enti pubblici sono tutti, in ultima analisi, tesi a rendere trasparente la procedura di nomina e non incidono sulla potestà della nomina, di cui l'esecutivo è pienamente ed esclusivamente responsabile.

3. IL PARLAMENTO E LA NOMINA DEGLI ORGANI DI VERTICE DELLA RAI-TV

3.1. *La riforma del 1975*

La competenza parlamentare in materia di nomine dei vertici della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo nasce per soddisfare le esigenze di pluralismo, obiettività e completezza della informazione.

Al riguardo va ricordata la sentenza n. 225 del 1974¹⁴, con la quale la Corte

¹¹ Tale facoltà è espressamente riconosciuta dalla giunta per il regolamento nel parere richiamato nel testo. In generale sui poteri istruttori delle commissioni, si veda G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, cit., 153

¹² L'attribuzione di questa competenza alle commissioni permanenti delle Camere sembra porsi nella stessa logica che ha ispirato l'ampliamento delle competenze materiali e funzionali delle commissioni nella riforma dei regolamenti del 1971 e si pone fra le attribuzioni delle commissioni permanenti in sede politica (cfr. S. LABRIOLA, *Il controllo parlamentare*, cit., 561). Un punto problematico è, tuttavia, rappresentato dal fatto che alla natura di atto politico del parere di competenza delle commissioni, non corrisponde la possibilità di richiederne la remissione in aula per la discussione sullo stesso.

¹³ Così S. LABRIOLA, *Il controllo parlamentare*, cit., 560.

¹⁴ Pubblicata in *Giur. cost.*, 1974, 1775.

costituzionale, subordinando la stessa legittimità del monopolio pubblico del servizio radiotelevisivo alla necessaria soddisfazione di tali esigenze, ha indicato fra le condizioni minime necessarie per la soddisfazione delle stesse «che gli organi direttivi dell'ente gestore non siano costituiti in modo da rappresentare direttamente o indirettamente espressione, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo». La sentenza richiamata non ha attribuito espressamente la competenza in materia di nomine al Parlamento, ma si è limitata ad esprimere una condizione negativa, ossia che le nomine degli organi direttivi della concessionaria del servizio pubblico siano sottratte alla competenza dell'esecutivo¹⁵.

La riforma del settore radiotelevisivo del 1975 (legge 14 aprile 1975, n. 103¹⁶) fu comunque incentrata sullo spostamento della direzione e del controllo della concessionaria pubblica dall'alveo governativo e quello parlamentare, attraverso la previsione di una apposita commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi a cui furono attribuite rilevanti competenze in materia¹⁷.

In particolare, con riguardo al sistema delle nomine, la legge n. 103 del 1975 prevedeva che il Consiglio di amministrazione della concessionaria fosse composto da 16 membri, di cui dieci eletti dalla commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza di cui all'art. 1 della medesima legge¹⁸, con la maggioranza di tre quinti dei suoi componenti, e sei dall'assemblea dei soci.

Alcune modifiche alla struttura interna della RAI sono state introdotte con il decreto legge 6 dicembre 1984, n. 807 convertito in legge 4 febbraio 1985, n. 10. La disciplina ivi contenuta, seppur incompleta e provvisoria¹⁹, prevedeva che la nomina del Consiglio di amministrazione della concessionaria fosse di esclusiva

¹⁵ Sul punto si veda R. ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, 1977; R. ZACCARIA, *L'alternativa posta dalla Corte: monopolio pluralistico della radiotelevisione o liberalizzazione del servizio*, in *Giur. cost.*, 1974, 2181; S. LABRIOLA, *Il controllo parlamentare*, cit. 544.

¹⁶ Pubblicata sulla *Gazz. Uff.* 17 aprile 1975.

¹⁷ I punti fondamentali della riforma del 1975 furono, in estrema sintesi, la previsione che la concessionaria del servizio radiotelevisivo sia una società per azioni a totale partecipazione pubblica e l'istituzione della commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza alla quale furono attribuiti numerosi ed incisivi poteri di indirizzo, vigilanza e gestione. Ai sensi di quanto disposto dall'art. 1 della legge n. 103 del 1975 la commissione parlamentare è composta da quaranta membri designati pariteticamente dai Presidenti delle due Camere tra i rappresentanti dei gruppi parlamentari.

¹⁸ L'art. 8 della legge n. 103 del 1975 prevedeva che dei dieci membri eletti dalla commissione parlamentare, quattro fossero scelti sulla base di designazioni effettuate dai consigli regionali.

¹⁹ Cfr. P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, 650.

competenza della commissione parlamentare, valorizzando in tal modo il collegamento fra concessionaria pubblico e Parlamento. La logica che ispirò tale intervento appare comunque contraddittoria: infatti, accanto a tale rafforzamento del legame fra Consiglio di amministrazione e Parlamento, si prevedeva un depotenziamento del Consiglio di amministrazione a vantaggio del Direttore generale della concessionaria la cui nomina era di competenza dell'Assemblea dei soci²⁰.

Era comunque evidente come la nomina parlamentare, così strutturata, del Consiglio di amministrazione RAI divenisse «il frutto della espressione delle diverse forze politiche» presenti in Parlamento²¹ e, conseguentemente, non riuscisse a rispondere a quelle esigenze di imparzialità ed obiettività imposte dalla Corte costituzionale.

La competenza esclusiva della commissione parlamentare per la nomina del Consiglio di amministrazione della RAI è confermata anche dalla legge 6 agosto 1990, n. 223, recante la disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato: l'art. 25 della predetta legge dispone che il Consiglio di amministrazione sia nominato dalla commissione «subito dopo la costituzione di questa all'inizio di ogni legislatura»²².

3.2. La legge 25 giugno 1993, n. 206

La composizione e i criteri di nomina del Consiglio di amministrazione della RAI sono stati riformati dalla legge 25 giugno 1993, n. 206²³.

Ai sensi dell'art. 2 della predetta legge il Consiglio di amministrazione è composto da 5 membri scelti «fra uomini e donne di riconosciuto prestigio e professionale e di notoria indipendenza di comportamenti che si siano distinti in attività economiche, scientifiche, giuridiche, della cultura umana e della comunicazione sociale, maturandovi significative esperienze manageriali» e nominati, fino al-

²⁰ Si veda F. DONATI, *Il consiglio di amministrazione della RAI della prospettiva di riforma*, in *Sui problemi giuridici della radiodiffusione in Italia. Rapporto '93*, 125.

²¹ Così P. BARILE, *Servizio pubblico ed emittenza privata*, in *Rapporto annuale sui problemi giuridici dell'informazione*, 1988, 175.

²² È stato osservato che la norma in questione sembra accentuare il grado di «politicizzazione» della RAI. Così, E. ROPPO, *Commento all'art. 25*, in E. ROPPO-R. ZACCARIA (a cura di) *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, Milano, 1991, 452; C. CHIOLA-S. VANNINI, *Radio-televisione*, in *Enc. giur.*, 1991, p.10.

²³ Pubblicata sulla *Gazz. Uff.* 26 giugno 1993.

l'entrata della entrata in vigore della nuova disciplina del servizio pubblico radio-televisivo, con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti di Camera e Senato.

Le novità introdotte dalla legge n. 206 del 1993 rappresentano una risposta al problema della eccessiva lottizzazione delle nomine effettuate dalla commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza, nel tentativo di garantire l'obiettività e l'imparzialità. In questo senso debbono, infatti, essere interpretati il potere di nomina attribuito ai Presidenti delle Camere, che si configurano come organi *super partes* ovvero, più esattamente, come organi capaci di esprimere la più alta integrazione fra le varie forze politiche, nonché la previsione di specifici requisiti di cui debbono essere in possesso i nominati. Ciò è desumibile anche dai lavori preparatori della legge in questione dove si sottolinea che lo scopo della riforma è quello di garantire la libertà assoluta, non condizionata da logiche di schieramento partitico, della scelta dei membri del Consiglio di amministrazione²⁴.

Al riguardo, va segnalato il decreto-legge 30 giugno 1994, n. 418²⁵, che si pone in una logica diversa da quella che ha ispirato l'attribuzione esclusiva al Parlamento della competenza per la nomina dei membri del Consiglio di amministrazione della RAI.

L'art. 1 del decreto sopra richiamato prevede, infatti, l'obbligo per il Consiglio di amministrazione di trasmettere al ministro delle poste e telecomunicazioni, entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto stesso, un piano triennale di ristrutturazione aziendale, all'approvazione del quale (da effettuarsi con decreto adottato di concerto con il ministro del tesoro) è subordinata la stessa permanenza in carica dei membri del Consiglio. Questa disposizione attribuisce, quindi, all'esecutivo uno strumento di controllo sulla composizione e sugli indirizzi di gestione del Consiglio di amministrazione, così che i membri del Consiglio, anche se di nomina esclusivamente parlamentare, debbono essere «graditi» anche dall'esecutivo.

²⁴ Si veda, in particolare l'intervento del deputato Paissan durante la seduta della commissione VII della Camera del 14 gennaio 1993 che si dichiara favorevole alla delega diretta ai Presidenti delle Camere per la nomina dei membri del Consiglio di amministrazione della RAI, «posto che quasi tutti i gruppi considerano i Presidenti dei due rami del Parlamento un organo idoneo per operare nomine non lottizzate». Si veda anche l'intervento del deputato Fracanzani alla seduta della Camera del 19 febbraio 1993, che sottolinea che la decisione di affidare ai Presidenti delle Camere il compito di nominare i membri di un organo di gestione è una scelta di trasparenza che tuttavia deve rimanere eccezionale. Sulla natura transitoria della disciplina della legge n. 206 del 1993 si veda anche l'intervento del deputato Aniasi, relatore per la maggioranza, nella medesima seduta della Camera del 19 febbraio 1993.

²⁵ Decreto non convertito e poi reiterato con i successivi decreti-legge 29 agosto 1994, n. 517; 28 ottobre 1994; 22 dicembre 1994, n. 721; 28 febbraio 1995, n. 56 e 29 aprile 1995, n. 134.

Tuttavia, nonostante questo diverso orientamento legislativo (peraltro, sino ad ora, espresso solo in un decreto legge), alla luce delle considerazioni sopra esposte appare evidente come l'intervento parlamentare per le nomine del Consiglio di amministrazione della concessionaria pubblica del servizio radiotelevisivo, motivato dalle esigenze di imparzialità ed obiettività del servizio, comportando l'attribuzione al Parlamento di una potestà destinata ad estrinsecarsi in atti sostanzialmente e formalmente amministrativi, è innovativa rispetto alle attribuzioni tipiche di questo organo costituzionale.

Deve, altresì, sottolinearsi che le modalità di tale intervento hanno subito modifiche nel corso del tempo, ma sempre per l'esigenza di garantire l'imparzialità e l'obiettività del servizio pubblico: in un primo momento la riposta fiducia nei meccanismi parlamentari, ha portato a costruire un sistema di nomina incentrato su una commissione parlamentare; quindi, alla luce della degenerazione delle logiche partitiche, si è individuato nella figura del Presidente dell'Assemblea parlamentare l'organo capace di operare nomine effettivamente tali da garantire una, almeno tendenziale, imparzialità nella gestione del servizio pubblico radiotelevisivo.

4. IL PARLAMENTO E LA NOMINA NELLE C.D. AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

4.1. *La legge 5 agosto 1981, n. 416 e il Garante per l'editoria*

L'intervento del Parlamento in materia di nomine *lato sensu* amministrative è arricchita da una serie di disposizioni legislative tese a riconoscere una competenza parlamentare per la nomina di alcuni organi di garanzia di recente istituzione.

Al riguardo deve, in primo luogo, segnalarsi la legge 5 agosto 1981, n. 416, recante la disciplina delle imprese editrici, che prevedeva l'istituzione di un organo di garanzia al fine di consentire la continuità dell'azione di vigilanza del Parlamento per l'attuazione della medesima legge (c.d. Garante per l'editoria o primo Garante). Tale organo è poi diventato il Garante per la radiodiffusione e l'editoria (c.d. secondo Garante) di cui alla legge n. 223 del 1990.

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 8, comma 3, il Garante per l'editoria era scelto d'intesa fra i Presidenti delle due Camere e si caratterizzava per essere un organo di garanzia meramente ausiliario del Parlamento a cui erano attribuite esclusivamente funzioni di vigilanza e di controllo sull'attuazione della legge. In considerazione dello stretto legame esistente fra questo organo e il Parlamento la dottrina è sostanzialmente concorde nell'escludere la natura di autorità indipendente dello stesso.

La ragione della nomina parlamentare del primo Garante va, infatti, individuata nella necessità di proteggere la stampa da qualsiasi forma di ingerenza o di pressione politica, ivi comprese le pressioni del Governo²⁶. In altri termini, la ragione di tale competenza sembra risiedere nella stessa esigenza, sottolineata dalla Corte costituzionale nella già richiamata sentenza n. 225 del 1974, di escludere la presenza dell'esecutivo dalla gestione del settore dell'editoria, per garantire la pluralità dei mezzi di informazione²⁷.

4.2. *Il garante per la radiodiffusione e l'editoria, l'Autorità antitrust, la commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, e l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*

Ruolo diverso e funzioni più incisive sono, invece, attribuite al Garante per la radiodiffusione e l'editoria (c.d. secondo Garante), anch'esso nominato dai Presidenti delle Camere, istituito con la legge 6 agosto 1990, n. 223²⁸. A questo organo sono, infatti, attribuiti oltre alle funzioni di controllo e vigilanza già proprie del Garante per l'editoria, anche funzioni provvedimentali e poteri di amministrazione attiva.

L'art. 6 della legge n. 223 del 1990 dispone che il Garante sia nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta formulata dai Presidenti del Senato e della Camera d'intesa tra loro, tra «coloro che abbiano ricoperto la carica di giudice della Corte costituzionale ovvero che ricoprano o abbiano ricoperto la carica di Presidente di sezione della Corte di cassazione o equiparati, tra professori universitari ordinari nella discipline giuridiche, aziendali od economiche, nonché tra esperti di riconosciuta competenza nel settore delle comunicazioni di massa».

Un sistema di nomina non dissimile da quello appena esposto, è previsto dall'art. 10 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 per Autorità *antitrust*, dall'art. 12 del-

²⁶ Così U. DE SIERVO, *Stampa*, in *Enc. del dir.*, 1990, 591.

²⁷ In questo senso, il primo Garante previsto dalla legge n. 416 del 1981 è stato assimilato, nelle sue funzioni, alla commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Così M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994, 163: «il Garante per l'editoria appare dunque come un organo omologo alla Commissione bicamerale, istituita in applicazione della giurisprudenza costituzionale per vigilare sulla televisione pubblica: poiché entrambe modificano l'ordinaria distribuzione delle competenze tra legislativo ed esecutivo al fine di assicurare il pluralismo nei mezzi di informazione».

²⁸ Al riguardo si veda, P. VIPIANA, *Il Garante per l'editoria e il Garante per la radiodiffusione e l'editoria*, in *Dir. inf.*, 1991, 237.

la legge 12 giugno 1990, n. 146 per la commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, e dall'art. 4 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 per l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

In particolare, per quanto riguarda l'Autorità *antitrust*, l'articolo sopra richiamato dispone che l'Autorità, alla quale sono attribuite ampie funzioni di controllo, vigilanza e regolamentazione del settore nonché competenze provvedimentali, è composta dal Presidente e da quattro membri, nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti delle due Camere. Si prevede che «il Presidente è scelto tra persone di notoria indipendenza che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo. I quattro membri sono scelti tra persone di notoria indipendenza da individuarsi tra magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti o della Corte di cassazione, professori universitari ordinari di materie economiche o giuridiche, e personalità provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità».

La commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, alla quale sono attribuite solo funzioni di controllo e vigilanza, ai sensi di quanto disposto dall'art. 12 della legge n. 146 del 1990, è composta di nove membri scelti, su designazione dei Presidenti delle due Camere, tra esperti in materia costituzionale, di diritto del lavoro e di relazioni industriali, e nominati con decreto del Presidente della Repubblica.

Per quanto concerne, infine, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, alla quale sono attribuite funzioni di controllo, vigilanza e regolamentazione del settore, questa si compone di cinque membri nominati con determinazione adottata d'intesa tra i Presidenti delle due Camere. Ai sensi dell'art. 4 della legge 109 del 1994, i membri dell'Autorità sono scelti «tra personalità che operano in settori tecnici, economici e giuridici con riconosciuta professionalità».

Le norme sopra richiamate attribuiscono, quindi, ai Presidenti delle Assemblee parlamentari una competenza nel procedimento di nomina di organi destinati a svolgere funzioni *lato sensu* amministrative.

Tuttavia, al fine di inquadrare la rilevanza dell'intervento parlamentare nella procedura di nomina delle Autorità amministrative indipendenti, è opportuno svolgere alcune riflessioni sul sistema di nomina previsto dalle disposizioni sopra richiamate.

Infatti, le leggi istitutive degli organi in questione, per quanto attribuiscono tutte una competenza in materia di nomina ai Presidenti delle due Camere, talvolta prevedono che tale nomina si esteriorizzi in un decreto del Presidente della Repubblica (Garante per la radiodiffusione e l'editoria, commissione sullo sciopero), mentre in altri casi non richiedono tale provvedimento (Autorità antitrust, Autorità di vigilanza sui lavori pubblici).

La ragione di tale differenziazione non è facilmente individuabile. Al riguar-

do è stato osservato che la previsione o meno del decreto del Presidente della Repubblica, non può essere ricondotta ad una diversa rilevanza delle funzioni attribuite alle varie autorità: ciò non è sostenibile, infatti, ove si consideri che per l'Autorità *antitrust*, alla quale sono anche attribuite competenze provvedimentali, non è prevista la nomina con decreto presidenziale, mentre tale decreto è previsto per la nomina della commissione sullo sciopero, alla quale sono attribuiti poteri decisamente meno incisivi²⁹.

Alla luce di queste considerazioni la dottrina richiamata ritiene che, nonostante l'incongruenza dei testi legislativi, il ricorso al decreto presidenziale abbia la funzione di formalizzare l'indubbia influenza del Governo nel procedimento di nomina degli organi in questione, la quale, di fatto non sarebbe di gestione esclusiva dei Presidenti delle Camere, e per essi del Parlamento, ma sarebbe decisa fra Parlamento e Governo³⁰. In questa ottica, il ruolo del Parlamento nel procedimento di nomina delle Autorità indipendenti, per quanto preponderante, non sarebbe assoluto. Ed è in forza di questa ampia investitura che si ritiene possa essere garantita l'imparzialità e l'indipendenza dell'organo garante³¹.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte è comunque evidente che la *ratio* della competenza parlamentare o, più esattamente, dei Presidenti delle Camere (sia essa esclusiva o solo concorrente) deve essere rintracciata nella necessità di garantire una particolare indipendenza ed imparzialità agli organi in questione, e ciò in considerazione della rilevanza costituzionale dei settori in cui gli stessi operano nonché in ragione delle funzioni e dei poteri agli stessi riconosciuti.

4.3. *La CONSOB*

Una particolare attenzione deve, infine, essere dedicata all'intervento parlamentare previsto dall'art. 1 della legge 7 giugno 1971, così come modificato dalla legge n. 281 del 1985, nel procedimento di nomina dei commissari della CONSOB.

Il terzo comma dell'articolo richiamato dispone, infatti, che per la nomina dei membri della CONSOB, alla quale si procede con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri previa delibera-

²⁹ Così M. MANETTI, *Poteri neutrali*, cit., 175.

³⁰ Si veda M. MANETTI, *Poteri neutrali*, cit., 173.

³¹ Si osserva che «solo un organo che ha in dote un'investitura così ampia e integrativa può aspirare a presentarsi come imparziale (non in quanto de-politicizzato, ma in quanto politicizzato ad un livello più nobile ed elevato) nel momento in cui assume decisioni così incisive, come quelle che spettano al Garante» (M. MANETTI, *Poteri neutrali*, cit., 174).

zione del Consiglio stesso, trovano applicazione le disposizioni di cui agli articoli 1, 2, primo comma, 3, 4, 6, 7 e 8 della legge n. 14 del 1978. Si prevede inoltre che, per l'espressione del parere, le commissioni parlamentari possono procedere alla audizione delle persone designate.

Questo particolare strumento istruttorio, che nella logica del parere sulle nomine governative negli enti pubblici previsto dalla legge n. 14 del 1978 non è ritenuto ammissibile³², attribuisce al controllo parlamentare in questione una particolare incisività ed evidenzia la volontà del legislatore di configurare una corresponsabilizzazione del Parlamento nella nomina dei membri della CONSOB³³.

In questo caso, l'intervento parlamentare pur esprimendosi nella formulazione di un parere, è non di meno teso a configurare una co-partecipazione tra Governo e Parlamento nell'investitura della CONSOB, e ciò al fine di garantire l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo in questione.

4.4. *La proposta di legge sulla istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*

L'idea di garantire l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo nominato per il tramite di un procedimento di nomina che preveda una palese compartecipazione tra Governo e Parlamento è alla base di una proposta di legge approvata dal Senato in data 15 marzo 1995 ed attualmente all'esame delle commissioni riunite IX e X della Camera, relativa all'istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità³⁴.

L'art. 3 del testo di proposta di legge approvata dal Senato prevede, infatti, che ciascuna delle Autorità per i servizi di pubblica utilità «è organo collegiale costituito da presidente e da due membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del ministro competente. Le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte all'esame 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. In

³² Al riguardo si veda il punto 2.4.

³³ Si veda M. MANETTI, *Poteri neutrali*, cit., 180.

³⁴ Proposta di legge n. 2231 Camera dei deputati.

sede di prima applicazione della presente legge le commissioni parlamentari si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta del parere; decorso tale termine il parere viene espresso a maggioranza assoluta».

La competenza qui attribuita alle commissioni parlamentari non può essere ricondotta alla logica che ispira il controllo parlamentare previsto dalla legge n. 14 del 1978. Il carattere vincolante del parere e la possibilità di procedere all'audizione dei designati sono, infatti, chiare espressioni della volontà del legislatore di co-responsabilizzare il Parlamento nella nomina. E questa volontà è coerente con l'esigenza di garantire l'imparzialità e l'indipendenza dell'organo nominato.

Tuttavia, le previsioni sopra richiamate sono state oggetto di dubbi di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 64 Cost. Al riguardo deve segnalarsi che la commissione affari costituzionali della Camera, nella seduta dell'11 maggio 1995, ha espresso un parere favorevole sulla richiamata proposta di legge a condizione della soppressione del terzo, quarto e quinto periodo del terzo comma, art. 3, ossia delle disposizioni relative al carattere vincolante del parere, alla possibilità di procedere all'audizione del designato e alla previsione di una maggioranza qualificata per l'espressione del parere.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte deve, tuttavia, osservarsi che la soppressione del terzo e quarto periodo dell'articolo in questione non pare giustificata. Infatti, se si ritiene, come è stato ritenuto con riguardo alla legge n. 14 del 1978, che la legge possa legittimamente attribuire alle commissioni parlamentari nuove competenze, senza per questo incidere sul potere di autoregolamentazione delle Camere, non si vede la ragione per la quale debba essere censurata una norma che attribuisce al Parlamento una (sicuramente nuova) potestà di codecisione nel procedimento di nomina di un organo al quale si vuole garantire l'indipendenza.

Particolari problemi che si configurano, invece, con riguardo alla previsione di una maggioranza di due terzi dei componenti per l'espressione del parere favorevole da parte delle commissioni parlamentari. Infatti, tale disposizione legislativa, prevedendo una maggioranza qualificata, sembra porsi in contrasto con le disposizioni di cui all'art. 64 Cost., sia con riguardo alla lesione della potestà regolamentare delle Camere sia perché confliggente con il terzo comma del medesimo articolo secondo il quale le deliberazioni delle Camere debbono essere adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

Per quanto concerne quest'ultimo profilo vale richiamare la tesi secondo la quale la disposizione di cui al terzo comma dell'art. 64 Cost. trova applicazione solo in presenza di procedimenti parlamentari deliberativi e non in presenza di procedimenti elettivi. È stato sottolineato che l'elemento più rilevante a favore

della distinzione fra questi due procedimenti risiede nei diversi effetti del mancato esito positivo della votazione che li conclude. Nel caso di procedimenti deliberativi, infatti, l'esito negativo della votazione costituisce una pronuncia (definitiva) di rigetto della proposta. Di contro, nei procedimenti elettivi, il mancato raggiungimento del *quorum* non rappresenta una pronuncia, sia pur negativa, di rigetto; in questo caso il procedimento resta aperto, e l'organo è chiamato ad una nuova votazione³⁵.

Sulla base di questa interpretazione può sostenersi, se pur con qualche riserva, che il carattere vincolante del parere nonché la riconosciuta praticabilità di una autonoma istruttoria da parte delle commissioni, attribuendo al parere una funzione di compartecipazione del Parlamento nella nomina, permettano di configurare il procedimento in questione come procedimento elettivo di competenza non esclusiva dell'organo parlamentare. Infatti, il carattere vincolante del parere espresso fa sì che, in caso di esito negativo della votazione sulla nomina di un candidato proposto dal Governo, il Governo proceda ad una nuova candidatura anch'essa da sottoporre all'esame delle commissioni.

Ancor più difficilmente superabile pare la seconda censura relativa alla violazione della potestà di autoregolamentazione della Camere, in considerazione della quale debbono essere le Camere stesse a valutare l'opportunità di introdurre nei propri regolamenti una siffatta previsione.

5. CONSIDERAZIONI E RIFLESSIONI

Alla luce delle considerazioni sopra svolte appare evidente come le competenze attribuite al Parlamento nei procedimenti di nomine *lato sensu* amministrative non possano essere ricondotte ad un unico «comune denominatore».

Non di meno, sembra possibile individuare alcune categorie di interventi che si caratterizzano per il fatto di essere preposti al conseguimento delle medesime finalità.

In primo luogo, con riguardo ai procedimenti di nomina degli amministratori degli enti pubblici anche economici di competenza governativa, va osservato che le forme di intervento del Parlamento previste dalla legislazione vigente (sia nel caso in cui quest'ultimo è il mero destinatario di comunicazioni del Governo,

³⁵ Per una esposizione delle ragioni che stanno alla base della distinzione fra deliberazione ed elezione si veda S. TOSI-A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 1993, 114.

che nel caso in cui allo stesso è attribuita la facoltà di esprimere un parere sulle nomine) non incidono sulla potestà governativa di nomina e sono finalizzate ad assicurare pubblicità e trasparenza alle scelte operate dall'esecutivo.

In secondo luogo, con riguardo alle competenze del Parlamento nel procedimento di nomina del Consiglio di amministrazione della RAI, va osservato che, in questo caso, il Parlamento è titolare di una potestà di nomina (solo in un secondo momento riferita alla totalità dei membri del Consiglio) la quale viene, *in radice*, negata all'esecutivo. La *ratio* di questa competenza, da prima attribuita ad una commissione *ad hoc* e in seguito conferita ai Presidenti delle due Camere, è individuabile nella necessità, sottolineata dalla Corte costituzionale, di sottrarre gli organi di gestione della RAI dal controllo dell'esecutivo, al fine di garantire la completezza e l'obiettività dell'informazione.

In terzo luogo, si deve rilevare che, anche con riguardo alla nomina delle Autorità amministrative indipendenti, il Parlamento è titolare di un potere decisionale. In questi casi l'intervento del Parlamento è teso a garantire l'indipendenza dell'organo da nominare sia dal potere esecutivo che dal potere legislativo. In tal senso il legislatore, nella quasi totalità dei casi, attribuisce tale competenza ai Presidenti delle Camere (Garante per la radiodiffusione e l'editoria, Autorità antitrust, commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici), quali organi capaci di esprimere la più alta integrazione fra le varie forze politiche, ovvero dispone che la nomina sia co-gestita dal Parlamento e dal Governo (CONSOB).

Alcune riflessioni possono, infine, essere svolte con riguardo alle competenze in materia di nomine, riconosciute ai Presidenti delle Assemblee parlamentari. Infatti, come sopra sottolineato, la legislazione vigente prevede disposizioni in tal senso sia con riguardo alle nomine delle Autorità amministrative indipendenti, sia con riguardo alle nomine dei membri del Consiglio di amministrazione della RAI. Tuttavia, la diversa natura degli organi da nominare, essendo il primo un organo di garanzia e il secondo un organo di gestione³⁶, è di ostacolo alla configurazione di una *ratio* comune fra queste disposizioni.

³⁶ La volontà di riconoscere al Consiglio di amministrazione della RAI la natura di ente di gestione trasparente con chiarezza sia dalle funzioni allo stesso attribuite che dai lavori preparatori alla legge n. 206 del 1993. Si veda, in particolare, l'intervento del dep. Manca durante la seduta della commissione VII della Camera del 19 gennaio 1993 e l'intervento del dep. Di Prisco durante la seduta della commissione VII della Camera del 4 febbraio 1993.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *L'altro potere in economia*, 1978, 63.
- BARDUSCO A., *Preferenza politica e requisiti di idoneità nella nomina governativa degli amministratori degli enti pubblici*, in *Scritti in onore di Franco Piga*, 1992, 134.
- BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991, 650.
- BARILE P., *Servizio pubblico ed emittenza privata*, in *Rapporto annuale sui problemi giuridici dell'informazione*, 1988, 175.
- CHIOLA C., *I comandamenti della Corte nel settore radiotelevisivo*, in *Giur. cost.*, 1974, 2191.
- CHIOLA C.-VANNINI S., *Radiotelevisione*, in *Enc. giur.*, 1991, 10.
- CIAURRO G.F., *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982.
- DE SIERVO U., *Stampa*, in *Enc. del dir.*, 1990, 591.
- DONATI F., *Il Consiglio di amministrazione della RAI della prospettiva di riforma*, in *Sui problemi giuridici della radiodiffusione in Italia. Rapporto '93*, p. 119.
- GALGANO F., *Le nomine governative negli enti pubblici economici*, in *Giur. comm.*, 1978, I, 544.
- GHELARUCCI F., *Controllo parlamentare sulle nomine e controllo di gestione degli enti pubblici*, in *Studi Parlamentari e politica costituzionale*, 1980, 53.
- LABRIOLA S., *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, in *Politica del diritto*, 1980, 543.
- MANETTI M., *Il parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla codecisione*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, 385.
- MANETTI M., *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994.
- ROPPO E., *Commento all'art. 25*, in E. ROPPO-R. LACCARIA (a cura di), *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, Milano, 1991, 452.
- SPAVENTA L., *Il controllo parlamentare sulle nomine: esperienze e risultati*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1988, 549.
- TOSI S.-MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Milano, 1993, 114.
- VIPIANA P., *Il Garante per l'editoria e il Garante per la radiodiffusione e l'editoria*, in *Dir. inf.*, 1991, 235.
- ZACCARIA R., *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano, 1977.
- ZACCARIA R., *L'alternativa posta dalla Corte: monopolio pluralistico della radiotelevisione o liberalizzazione del servizio*, in *Giur. cost.*, 1974, 2169.
- ZINGALE M.P., *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici secondo la legge 14 del 1978*, in *Cons. Stato*, 1988, II, 1957.