



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI DOTTORATO IN

TEORIA E COMPARAZIONE DEGLI ORDINAMENTI GIURIDICI

CICLO XXXIV

PARLAMENTI E DESIGNAZIONI PUBBLICHE NELLE FORME DI GOVERNO PARLAMENTARI

TRA CONTROLLO E INDIRIZZO POLITICO

DI STEFANO BARGIACCHI

TUTOR: PROFESSORESSA TANIA GROPPI

Indice

INTRODUZIONE	Pag. 4
CAPITOLO 1 Metodologia della ricerca e teorie di riferimento.	Pag. 9
1.1 Parlamenti e nomine pubbliche nelle forme di governo parlamentari.	Pag. 9
1.2 La limitazione dell'indagine alle forme di governo parlamentari. Presupposti metodologici, l'importanza del rapporto fiduciario.	Pag. 19
1.3 La selezione dei modelli e degli ordinamenti da prendere in esame. Sarà possibile estendere i risultati ottenuti?	Pag. 33
1.4 Il ruolo dei Parlamenti nelle procedure di nomina tra indirizzo e controllo.	Pag. 38
CAPITOLO 2 Parlamento italiano e designazioni pubbliche	Pag. 46
2.1 L'evoluzione italiana del ruolo del Parlamento italiano nelle designazioni pubbliche.	Pag. 46
2.1.1 Le esigenze del controllo Parlamentare sulle nomine negli enti pubblici.	Pag. 47
2.1.2 La "centralità del Parlamento" come prerequisito per una regolamentazione del settore	Pag. 50
2.1.3 Gli strumenti di controllo introdotti nella VII legislatura.	Pag. 55
2.1.4 I primi rapporti tra la legge 14/1978 e i Regolamenti parlamentari.	Pag. 75
2.1.5 Le prime prassi applicative della l.n. 14/1978.	Pag. 81
2.2 Il controllo parlamentare sulle nomine pubbliche alla luce dei mutamenti del sistema economico.	Pag. 88
2.2.1 Enti territoriali e procedure di nomina.	Pag. 92
2.2.2 L'iniziale ruolo del Parlamento nelle nomine delle autorità amministrative indipendenti.	Pag. 95
2.3 Lo stato dell'arte: Parlamento e procedure di nomina oggi.	Pag. 105
2.3.1 Prassi ed evoluzioni circa il ruolo del Parlamento.	Pag. 124

2.3.2 Le nomine effettuate congiuntamente dai Presidenti delle due Camere alla luce della recente giurisprudenza amministrativa.	Pag. 132
2.3.3 Le nomine pubbliche effettuate dalle Assemblee, recenti sviluppi.	Pag. 142
2.4 Considerazioni di sintesi	Pag. 146
CAPITOLO 3 Il pre-appointment scrutiny all'interno della House of Commons	Pag. 149
3.1 La necessità di regolare le procedure di nomina pubblica.	Pag. 149
3.2 Dalla procedimentalizzazione delle procedure di nomina al coinvolgimento parlamentare.	Pag. 152
3.3 Le prime innovazioni, il ruolo del Treasury Select Committee.	Pag. 156
3.4 Il ruolo della House of Commons nelle procedure di nomina.	Pag. 159
3.5 L'estensione del pre appointment scrutiny	Pag. 163
3.6 Un controllo spurio?	Pag. 173
CAPITOLO 4 Disciplina di gruppo parlamentare e procedure di designazione pubblica.	Pag. 181
4.1 Parlamentarismo razionalizzato e nomine pubbliche in Spagna..	Pag. 181
4.2 Cortes Generales e procedure di nomina.	Pag. 187
4.3 La ley 3/2015 e gli sviluppi più recenti.	Pag. 200
4.4 La Comisión Consultiva de Nombramientos e la Comisión de Nombramientos.	Pag. 203
4.5 Un modello parziale all'insegna del compromesso, il caso tedesco	Pag. 206
CAPITOLO 5 Uno sguardo d'insieme	Pag. 211
5.1 La necessità di regolare le procedure di nomina pubblica.	Pag. 211
5.2 Tra controllo e indirizzo politico.	Pag. 214

5.3 Il problema delle modalità di designazione e alcune possibili evoluzioni in corso di esame. Pag. 218

5.4 Riflessioni conclusive e prospettive future. Pag. 220

BIBLIOGRAFIA Pag. 222

INTRODUZIONE

L'obiettivo del lavoro è quello di analizzare il ruolo delle assemblee parlamentari all'interno delle procedure di nomina ad incarichi pubblici, negli ordinamenti retti da forme di governo parlamentare.

La prima parte della tesi sarà dedicata ad affrontare i problemi di ordine metodologico posti dal quesito di ricerca e nel ricostruire il quadro normativo di riferimento. Si motiverà la scelta di concentrare il lavoro di ricerca solo su alcune forme di governo di tipo parlamentare. Sarà evidenziato come il rapporto fiduciario che lega la permanenza in carica del Governo alla presenza di una maggioranza in suo favore nell'Assemblea rappresenti un fattore dirimente per valutare i poteri dei singoli Parlamenti in relazione alle procedure di nomina. In tale forma di governo, come noto, queste prerogative assumono una connotazione peculiare alla luce delle modalità con cui l'Assemblea contribuisce a determinare l'indirizzo politico e ad esercitare la funzione di controllo sull'esecutivo¹.

La scelta degli ordinamenti da prendere in esame verrà effettuata seguendo il metodo, già suggerito da Hirschl, della "prototypical case logic"². Saranno prese in esame le prerogative parlamentari nei processi di nomina pubblica, di quegli ordinamenti retti, da forme di governo parlamentare, in cui tali poteri sono tradizionalmente considerati di particolare rilevanza e come "modelli" di studio.

¹ In questa prospettiva, pare possibile giustificare l'esclusione da una trattazione approfondita di alcuni ordinamenti retti da forme di governo non parlamentari ma in cui il ruolo delle assemblee elettive in relazione alle nomine pubbliche appare particolarmente accentuato. Per la stessa ragione verrà motivata l'esclusione dall'analisi delle forme di governo semipresidenziali.

² R. HIRSCHL, *The question of case selection in comparative constitutional law*, in AJCL, 2005 p. 125 ss. In ogni caso la scelta dei casi da comparare basata sui "prototipi" appare preferibile rispetto alle altre metodologie proposte dall'autore "most similar case logic" o alla "most different case logic".

Per tali ragioni la ricerca si focalizzerà sui casi italiano, spagnolo, inglese e tedesco. La scelta di limitare la comparazione solo ad alcuni ordinamenti appare giustificabile, inoltre, alla luce del fatto che la rilevanza dei modelli presi in esame permetterà una generalizzazione dei risultati ottenuti. Ciononostante, l'elaborato non ignorerà completamente né il caso statunitense, né quello rappresentato dall'Unione Europea. Il primo per l'importanza storica e sistematica che all'interno di quella forma di governo presidenziale possiede il Senato all'interno di sostanzialmente tutte le procedure di nomina a livello federale. L'interesse per il secondo caso rileva soprattutto in relazione al ruolo che il Parlamento europeo, anche attraverso i suoi poteri relativi alle nomine pubbliche è venuto ad assumere nel condizionare le scelte della Commissione pur in assenza di un vero e proprio rapporto fiduciario con questa.

Motivata la scelta degli ordinamenti da esaminare, si svolgerà, per le ragioni anzidette, un'approfondita ricostruzione circa il concetto di "funzione parlamentare" con particolare riferimento alla funzione di indirizzo politico e a quella di controllo³. Solo a partire da questo momento sarà possibile rivolgere l'attenzione alle procedure che disciplinano le prerogative parlamentari in caso di nomine pubbliche. Si formulerà quindi, ai fini della ricerca, una definizione di "procedura di nomina" e di "incarico pubblico" che chiariscano e limitino, in modo soddisfacente i confini dell'indagine. Il criterio che verrà utilizzato sarà quello di limitare le riflessioni alle sole nomine per le quali è previsto un qualche grado di coinvolgimento diretto⁴dell'organo parlamentare. Tale scelta, da un lato permetterà di concentrare gli sforzi della ricerca sul ruolo dei

³ Come noto in materia di funzioni parlamentari sono numerose le classificazioni proposte dalla dottrina talune, peraltro, non compatibili dalle altre. A parere di chi scrive un buon punto di partenza su cui basare successive riflessioni potrebbe essere quello operato da Manzella. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003.

⁴ Indirettamente ed informalmente, invece, un coinvolgimento del Parlamento o di parti di esso è assolutamente normale. Tracce di tale coinvolgimento informale possono essere trovate attraverso un'attenta osservazione dell'attività di sindacato ispettivo dei singoli parlamentari. Si provvederà ad esplorare tale settore.

Parlamenti, favorendo, d'altra parte, l'emergere delle differenze tra l'estensione delle prerogative delle Assemblee degli ordinamenti presi in esame. Questa metodologia esclude espressamente l'esame di tutte quelle nomine pubbliche per le quali non è previsto un espresso coinvolgimento del Parlamento. Procedere secondo questa strada, non solo avrebbe richiesto una difficile - probabilmente quasi impossibile - attività di ricostruzione normativa finalizzata ad elaborare un quadro esaustivo di tutte le nomine pubbliche di competenza del potere centrale, ma avrebbe anche rischiato di spostare eccessivamente il baricentro dell'elaborato dai Parlamenti ai Governi. Anche attraverso la comparazione delle varie procedure di nomina degli ordinamenti presi in esame, sarà possibile formare una tipologia relativa al grado di coinvolgimento dell'organo parlamentare. Da un troveranno posto quelle procedure per le quali il coinvolgimento dell'organo parlamentare è minimo, come la semplice audizione del soggetto da nominare, o l'espressione di un parere non vincolante. Dall'altro lato troveremo quelle procedure in cui il coinvolgimento dell'organo parlamentare sia massimo, (si pensi all'espressione di un parere vincolante). Le riflessioni sin qui condotte ci porteranno necessariamente a riflettere anche su quelle procedure in cui è lo stesso Parlamento a decidere autonomamente, attraverso elezione, i soggetti che dovranno ricoprire una determinata carica. L'estensione delle riflessioni del presente elaborato alle c.d. "procedure elettive parlamentari" appare doverosa anche in relazione al fatto che una distinzione queste e il ruolo del parlamento all'interno delle procedure di nomina non trova sostanziali riscontri negli altri ordinamenti che si intende esaminare. Riguardo a questo ultimo punto appare necessaria l'esclusione dal nostro campo di indagine delle procedure elettive relative: agli organi aventi attribuzioni inerenti al funzionamento interno delle Camere; oppure rientranti, usando una definizione originariamente

elaborata da Cheli, nel circuito della determinazione dell'indirizzo politico ovvero nel cosiddetto circuito delle garanzie⁵.

Sarà su queste basi che partendo dal caso italiano si svilupperà un'analisi comparata dei singoli istituti⁶. Sarà quindi possibile svolgere alcune considerazioni relative al ruolo che le prerogative parlamentari in materia di nomine pubbliche possono avere nello studio della forma di governo parlamentare. Da un lato si riprenderanno, i già numerosi studi relativi al principio di trasparenza, pubblicità dei lavori e rappresentazione degli interessi particolari nel processo decisionale, per valutare se e quali conseguenze discendano da un maggior coinvolgimento dell'organo rappresentativo⁷. D'altra parte, si cercherà di valutare se ad un maggiore coinvolgimento⁸formale dei singoli Parlamenti discenda una maggiore capacità di tali organi di condizionare le scelte del soggetto nominante. Si rifletterà, inoltre, sulle ragioni che nel corso degli ultimi due decenni hanno portato i Parlamenti ad aumentare le proprie competenze in relazione alle nomine inserite in una posizione terza rispetto al potere esecutivo spesso con funzioni di controllo rispetto allo stesso (es. autorità amministrative indipendenti), riducendo però le competenze in relazione alle nomine riguardanti organi direttamente coinvolti nell'implementazione dei programmi del governo. Ci si aspetta di osservare che più il soggetto nominato svolge funzioni estranee all'attività di governo, maggiore sarà il grado controllo e coinvolgimento da parte del Parlamento.

⁵ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 93 ss.

⁶ Metodologicamente penso sia preferibile proseguire secondo questa strada piuttosto che attraverso una mera analisi consequenziale dei singoli ordinamenti. G. FRANKENBERG, *Critical comparison: rethinking comparative law*, HLJ, 1985, pp. 411 ss.

⁷ Una prima applicazione anche in parziale continuità con potrebbe essere relativa al genere dei soggetti nominati.

⁸ Coinvolgimento che potrebbe riguardare sia l'estensione "orizzontale" delle prerogative (numero di nomine pubbliche in cui il Parlamento è coinvolto), sia ad un'estensione verticale (grado di coinvolgimento del Parlamento)

Nel complesso, la ricerca partendo da alcune considerazioni riguardanti temi classici del diritto costituzionale (forma di governo parlamentare, funzioni parlamentari, indirizzo politico e controllo del parlamento sul governo) intende sviluppare alcune riflessioni su un argomento la cui trattazione è raramente avvenuta, soprattutto per il caso italiano, in modo sistematico.

CAPITOLO 1

Metodologia della ricerca e teorie di riferimento.

1.1 Parlamenti e nomine pubbliche nelle forme di governo parlamentari. 1.2 La limitazione dell'indagine alle forme di governo parlamentari. Presupposti metodologici, l'importanza del rapporto fiduciario. 1.3 La selezione dei modelli e degli ordinamenti da prendere in esame. Sarà possibile estendere i risultati ottenuti? 1.4. Il ruolo dei Parlamenti nelle procedure di nomina tra indirizzo e controllo.

1.1 Parlamenti e nomine pubbliche nelle forme di governo parlamentari.

Il termine “nomina” non possiede un significato univoco. Con tale espressione si fa riferimento ad atti di diverso tipo. In particolare, con “nomina” si può indicare, sia l’atto di esercizio della competenza ad emanare il provvedimento formale attraverso cui un soggetto viene a ricoprire un determinato ufficio pubblico, ma anche l’atto d’esercizio del potere sostanziale (discrezionale) di scegliere quel soggetto. Nel primo caso è possibile parlare di nomina-investitura, nel secondo di nomina-scelta⁹. L’investitura e la scelta sono manifestazioni di poteri differenti. Conseguentemente possono essere attribuite a soggetti diversi e, in particolare, possono sussistere l’una indipendentemente dall’altra¹⁰. Non sempre al potere di effettuare la nomina-scelta segue anche la potestà formale di procedere alla nomina-investitura. Si pensi all’esempio rappresentato dalle

⁹ Si veda G. GUARINO, *Deliberazione, nomina, elezione*, in *Riv. It. Scienza giur.*, 1954, pp. 82 ss. la citata ricostruzione è successivamente stata fatta propria da G. PAGANETTO, *Il potere governativo di nomina*, Napoli, Jovene, 1994, p. 1

¹⁰ G. GUARINO, *op. cit.*, p. 85. Più in generale sul punto si vedano, S. TERRANOVA, *Funzionario pubblico*, in *Enc. dir.*, Milano, 1969, pp. 280 ss., M. COLACITO, *Nomina e pubblico impiego*, in *Enc. dir.*, Milano, 1978, pp. 311 ss.

forme di governo parlamentari, dove, mentre al capo dello Stato sono solitamente riservati vasti poteri di nomina-investitura, è al Governo (o ad una delle sue articolazioni) a cui normalmente spetta compiere le relative nomine-scelta. Allo stesso modo, non sempre la designazione del soggetto da investire avviene attraverso una scelta, potendo essa essere compiuta in seguito ai risultati di differenti metodi di selezione come elezioni, concorsi o cooptazione. La sostanziale differenza tra le due figure è rappresentata dal fatto che solo la nomina-scelta è un atto discrezionale, mentre l'investitura è un atto vincolato alla preventiva determinazione del soggetto da incaricare¹¹. L'espressione

¹¹ G. PAGANETTO, *op. cit.*, p. 2. Su tale punto sarebbe possibile, in ogni caso, aprire una lunga digressione relativa alla posizione e modalità di esercizio dei poteri del Capo dello Stato nelle forme di Governo parlamentari. Assumere che il potere di scelta sia totalmente nelle mani dell'organo esecutivo legato da rapporto fiduciario al Parlamento, o a una delle sue Camere, non è, da un punto di vista metodologico, un passaggio semplice. Soprattutto per tutte quelle nomine pubbliche formalmente effettuate dal capo dello Stato. In questi casi non sarebbe assolutamente da escludere che utilizzando le proprie prerogative di influenza e consiglio nei confronti dell'esecutivo il Capo dello Stato possa aver condizionato determinate nomine pubbliche. In tali casi, comunque la controfirma ministeriali sugli atti del Capo dello Stato scarica sul Governo la responsabilità politica dell'atto. Si osservi inoltre, che lo studio dell'esercizio dei poteri "informali" di un Capo di Stato per il condizionamento dell'esecutivo in materia di nomine pubbliche sarebbe difficile da sottoporre a rigorosa analisi, in relazione alla natura "informale" di tale coinvolgimento. Se comunque si volesse ammettere, anche solo in alcune circostanze e in limitati casi, una natura dualista della forma di governo in relazione a determinate nomine pubbliche, le esigenze di forme di controllo parlamentare su tali designazioni sarebbero maggiori. Tali considerazioni paiono particolarmente penetranti in relazione al caso italiano, dove la collocazione dei poteri del Presidente della Repubblica in relazione agli altri poteri dello Stato è, per buona parte della dottrina, in continua evoluzione e segna un generale aumento delle prerogative del Capo dello Stato. In alcune delle più note e accreditate definizioni della figura del Presidente della Repubblica esso è descritto come contitolare di un indirizzo politico costituzionale, tale definizione in qualche modo aprirebbe e riconoscerebbe al Capo dello Stato una maggiore discrezionalità a tutela di tale equilibrio anche attraverso un uso più discrezionale del proprio potere di influenza in materia di nomine pubbliche su tutti P. BARILE, *Presidente della Repubblica*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, 1966, pp. 715 ss. ma anche P. BARILE, *I poteri del presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, pp. 356 ss. per una critica alla teoria bariliana, si rinvia a O. CHESSA, *Il Ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni d'indirizzo politico*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, UTET, 2011, pp. 315 ss. Sulla posizione del Capo dello Stato nel nostro ordinamento si vedano anche M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Nomos le attualità del diritto*, 1/2017, E. BINDI, M. PERINI, *Il capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Roma, Giappichelli, 2016, pp. 152 ss. Più di recente, si veda G. SALERNO, *La presidenza della Repubblica tra centralità ed evoluzione*, relazione al convegno, *Il settennato di Sergio Mattarella: un bilancio costituzionale*, UniFg, 27-28 gennaio 2022, atti in corso di pubblicazione

“potere di nomina” che ricorrerà numerose volte nel resto del lavoro farà riferimento a questo potere di scelta sostanziale relativo all’individuazione discrezionale del soggetto che dovrà ricoprire un determinato ufficio pubblico.

Come accennato, lo scopo del presente lavoro sarà quello di andare ad indagare le prerogative delle assemblee elettive, all’interno delle forme di governo parlamentari, relativamente ai procedimenti necessari al compimento di nomine pubbliche. Saremo interessati, in particolare, ad osservare in che modo la nomina-scelta dei vertici di numerosi enti pubblici, solitamente attribuita ad una delle articolazioni del potere esecutivo, possa essere condizionata, influenzata o addirittura determinata da una serie di attribuzioni conferite all’organo parlamentare.

Tale “potere di nomina” acquisisce una particolare rilevanza qualora sia necessario determinare i vertici delle più alte dirigenze delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici direttamente, o indirettamente dipendenti dal potere esecutivo¹². Si tenga presente che il progressivo moltiplicarsi ed il diversificarsi dei compiti dello Stato ha portato alla diffusione di numerose forme di amministrazione indiretta, basata su enti pubblici, i quali, proprio perché sorti in funzione di mediazione tra lo Stato e la società civile, normalmente sono dotati, almeno formalmente, di un rilevante grado di autonomia¹³. Più recentemente, la nascita di numerose autorità di regolazione, spesso istituzionalmente “indipendenti” ed autonome dal Governo ha fatto estendere anche a tali realtà le riflessioni circa le modalità relative alla designazione dei loro vertici¹⁴.

e. BINDI, *L'attualità dell'indirizzo politico costituzionale*, relazione al convegno, *Il settennato di Sergio Mattarella: un bilancio costituzionale*, UniFg, 27-28 gennaio 2022, atti in corso di pubblicazione.

¹² S. CASSESE, *La questione delle nomine degli enti*, in AA. VV. *L'altro potere in economia*, Bari, De Donato, 1978, pp. 185 ss.

¹³ P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1987, pag. 547

¹⁴ Sul punto, in generale si veda M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994 E. CHELI, *Le autorità amministrative indipendenti nella forma di governo*, Quaderno dell’associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 2000, pp. 129 ss. ma anche, G. AMATO, *Le Autorità indipendenti nella costituzione*

In questo contesto, il problema che viene posto riguarda l'estensione del controllo che viene riconosciuto al sistema politico sulla struttura amministrativa esterna non collegata direttamente al Governo da un rapporto di subordinazione gerarchica¹⁵. Il potere di nomina è lo strumento attraverso cui viene a crearsi un nesso tra vertice politico e vertice amministrativo. All'interno di forme di governo di tipo parlamentare, nel momento in cui il modello organizzativo dell'amministrazione si svincola dal modello ministeriale "classico", si inizia a riconoscere anche un ruolo delle assemblee parlamentari all'interno di tali procedure di scelta. Tale dinamica, che si manifesta in modo assolutamente disomogeneo sia nelle forme che nei tempi nei vari ordinamenti esaminati, deve, in primo luogo, essere letta come un modo per non ridurre la portata di quel rapporto fiduciario che lega le Assemblee rappresentative al Governo¹⁶.

A tale prima considerazione se ne possono aggiungere altre. L'intervento del Parlamento all'interno delle procedure di nomina potrebbe essere inteso, non solo come uno strumento per garantire una consonanza di vedute tra il soggetto che si intende nominare e la volontà dell'organo assembleare. Bensì, esso potrebbe essere visto come un istituto volto a garantire una maggiore indipendenza dal potere esecutivo del soggetto da individuare, o ancora come un modo per garantire visibilità e trasparenza ad una procedura altrimenti scarsamente conoscibile. Queste suggestioni porranno al centro delle nostre riflessioni i Parlamenti e le loro articolazioni interne.

economica, in AA. VV. *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le autorità amministrative indipendenti*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 3 ss.

¹⁵ K. VERHOEST, A. MOLENVELD, T. WILLEMS, *Explaining Self-Perceived Accountability of Regulatory Agencies in Comparative Perspective: How Do Formal Independence and De Facto Managerial Autonomy Interact*, in A. C. BIANCULLI, X FERNÁNDEZ, J. JORDANA (a cura di), *Accountability and Regulatory Governance. Audiences, Controls and Responsibilities in the Politics of Regulation*, Londra, Palgrave, 2015 p. 51

¹⁶ Di questo avviso, tra gli altri, D. SANTORO, *Il ruolo delle Commissioni parlamentari nell'ambito delle procedure di nomina degli organi di vertice di enti pubblici e autorità amministrative indipendenti*, in AA. VV. *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati II*, Roma, Camera dei deputati, 2013, pp. 599 ss.

Dopotutto, sul piano comparato probabilmente non esiste un organo costituzionale che possa dirsi così diffuso e trasversale come il Parlamento¹⁷. Anche se non è questa la sede per approfondire le ragioni che nel corso degli ultimi decenni hanno portato a quella che è stata definita come “l’universalizzazione del Parlamento”¹⁸ è evidente che la presenza così capillare negli ordinamenti statuali di tutto il mondo di tale istituzione, discende anche dalla quantità e dalla diversità di funzioni che nel corso del tempo le assemblee parlamentari sono venute ad assumere¹⁹. In relazioni alle trasformazioni avute dai Parlamenti è stato osservato come la loro fisionomia emerga da una stratificazione plurisecolare di funzioni²⁰. Il primo nucleo di attribuzioni parlamentari è ravvisabile nella funzione giudiziaria, o meglio nella “funzione di pronunciare giustizia” in modo autonomo rispetto al sovrano²¹. Col tempo i Parlamenti hanno iniziato ad esercitare forme di controllo, via via più penetranti, sull’operato degli esecutivi, sino ad arrivare, in alcuni ordinamenti, ad esprimerlo direttamente anche attraverso un vincolo di natura fiduciaria. Solo successivamente sono state assunte prerogative legislative.

¹⁷ Anche a riprova dell’enorme flessibilità dell’istituzione parlamentare e della sua adattabilità alle varie forme di stato e di governo si consideri che sono 193 i Paesi, tutti i membri delle Nazioni Unite, che possiedono una qualche forma di istituzione parlamentare. Tale cifra è peraltro data per consolidata dalla dottrina. Si veda, ad esempio, A. KREPPPEL, *Typologies and classifications*, in S. MARTIN, T. SAALFELD, K. STRØM, *The Oxford handbook of legislative studies*, Oxford, OUP, 2014, p. 82, ma anche N. LUPO, *Parliaments*, in R. MASTERMAN, R. SCHÜTZE (a cura di), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge, CUP, 2019, pp. 335 ss.

¹⁸ T. GROPPPI, *Menopeggio, la democrazia costituzionale nel XXI secolo*, Bologna, il Mulino, 2020 p. 222. L’autrice evidenzia come la diffusione dell’istituzione nel corso della seconda metà del ‘900 sia dovuta principalmente a due fattori: la decolonizzazione e la democratizzazione di ordinamenti non riconducibili all’alveo dello Stato democratico.

¹⁹ C. FASONE, *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, CEDAM, 2012, p. 1

²⁰ S. STAIANO, *Introduzione*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, Giuffrè, 2008, p.3

²¹ S. STAIANO, *ibid.*, si veda anche P. SEAWARD, *The History of Parliament* in C. BENOÎT, O. ROZENBERG (a cura di), *Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary Approaches to Legislatures*, Londra, Edward Edgar, 2020, pp. 136 ss.

Anche nel mutare delle forme di Stato le assemblee hanno subito trasformazioni di notevole rilievo. In particolare, con l'avvento dello stato sociale democratico e pluralista e l'entrata delle masse nel circuito elettorale rappresentativo, conseguenza dell'estensione del suffragio universale, i Parlamenti hanno dovuto diversificare e specializzare le proprie attività in relazione all'assunzione da parte del potere pubblico il compito di erogare una serie di servizi prima demandati al solo mercato. Ed è proprio in questo specifico contesto che nelle forme di governo non presidenziali²² si vengono a creare le condizioni per una diffusione delle competenze delle assemblee parlamentari in materia di nomine pubbliche²³. Se fino alla prima metà del XIX secolo era raro che i Parlamenti, anche quelli legati da un rapporto fiduciario con l'esecutivo²⁴, avessero la possibilità di intervenire (o addirittura procedere a nominare) soggetti appartenenti ad organi esterni al Parlamento, nella seconda metà del secolo il mutato ruolo dello Stato favorisce un diverso ruolo delle assemblee e del loro rapporto con altri soggetti rispetto al Governo.

Inizialmente l'esistenza di una relazione di tipo fiduciario con il Governo aveva come conseguenza quella di rendere il potere esecutivo l'interlocutore privilegiato e sovente l'unico interlocutore del Parlamento²⁵.

Nel seguito del lavoro, si avrà modo di vedere come l'evoluzione del ruolo delle assemblee elettive avuto in conseguenza dell'affermarsi del costituzionalismo postbellico abbia permesso di estendere le competenze dei Parlamenti anche in forme

²² In senso generale, H. FIX-FIERRO, P. SALAZAR-UGARTE, Presidentialism, in M. ROSENFELD, A. SAIÒ (a cura di) *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, OUP, 2012, pp. 236 ss.

²³ F. SANTOLALLA LÓPEZ, C. PAUNER CHULVI, *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2010, p. 13

²⁴ Nei parlamenti caratterizzati da forme di governo costituzionali pure, in cui la vita dell'esecutivo era direttamente dipendente dalla volontà del sovrano, le prerogative del Parlamento erano ancora inferiori.

²⁵ N. LUPO, L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 222

di controllo e indirizzo politico nei confronti del Governo. In questo modo il controllo parlamentare finì per includere anche una verifica costante, puntuale e una limitazione del “potere di nomina” spettante al Governo. Per tali ragioni è facile comprendere perché tra le funzioni non legislative dei moderni Parlamenti²⁶ analizzare quelle ove si registra il coinvolgimento di questi ultimi nei procedimenti di designazione a cariche pubbliche acquista una rilevanza non trascurabile²⁷.

Posto in questi termini l’oggetto della ricerca può essere inteso inizialmente come un tentativo di ricostruire le ragioni, simili, ma comunque diverse nei singoli ordinamenti, che hanno portato i Parlamenti all’interno delle forme di governo parlamentari ad assumere un ruolo all’interno di almeno alcune nomine pubbliche. Successivamente, dopo aver ricostruito i poteri che attualmente le assemblee parlamentari possiedono all’interno delle procedure di nomina, facendo uso del metodo comparato, si cercherà di formulare alcune considerazioni.

Ci si chiederà se esiste un nucleo comune di funzioni di nomina appartenenti alle assemblee esaminate, e se tali funzioni devono la loro origine ai medesimi fattori. Si valuterà se le nuove e più recenti trasformazioni che lo Stato contemporaneo e il suo costituzionalismo stanno subendo, inducono a ripensare il ruolo dei Parlamenti e delle modalità con cui questi fanno uso delle proprie prerogative. In particolare, sarà importante osservare se l’eventuale esistenza di un autonomo potere di nomina in capo alle assemblee elettive possa rafforzare le loro funzioni di controllo ovvero di indirizzo politico.

²⁶ G. RIZZONI, *Il Parlamento italiano di inizio secolo e le nuove forme di organizzazione della democrazia*, in Riv. dir. cost., 2009, pp. 88 e ss. ma anche S. STAIANO, *introduzione* in S. STAIANO, R. DICKMANN (a cura di) *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, pp. 6 ss.

²⁷ P. GAMBALE, *Il ruolo del Parlamento italiano nei procedimenti di designazione a cariche pubbliche: profili evolutivi e prospettive di riforma*, il Filangeri, quaderno 2015-2016, Napoli, Jovene, 2017 p. 273

Questo potrebbe essere un modo attraverso cui i Parlamenti potrebbero tentare di recuperare la loro centralità in un contesto in cui è diffusa la sensazione che la funzione legislativa loro attribuita, pur rappresentando un elemento distintivo di queste istituzioni, è sempre più in crisi²⁸. Il potenziamento degli esecutivi nella loro attività di regolamentazione e di pianificazione rispetto ai “lunghi tempi della decisione parlamentare”²⁹; la maggiore specializzazione tecnico-scientifica richiesta ai soggetti titolari del potere di regolamentazione³⁰; l’emersione e il rafforzamento di una governance sovranazionale³¹ a cui fa seguito una moltiplicazione dei centri di produzione normativa; l’attivismo del potere giudiziario e delle corti costituzionali³²; la crisi dei partiti politici³³ e il conseguente successo di altri canali di partecipazione alla vita politica³⁴; e

²⁸ N. LUPO, *Populismo legislativo?: continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana*, in *ragion pratica*, 1/2019, pp. 251 ss. F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in M. MALVICINI, *Parlamento e governo parlamentare in Italia: verso un affresco contemporaneo*, Torino, CEST, 2019, pp. 19 ss., E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 1

²⁹ C. FASONE, *op. cit.*, p. 5

³⁰ C. FASONE, *op. cit.*, p. 6

³¹ M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 209 ss.

³² A. STONE SWEET, *Governing with judges, constitutional politics in Europe*. Oxford, OUP, 2000, pp. 1194 ss. Sulle più recenti sfide della Justitia costituzionale T. GROPPPI, *New Challenges for Constitutional Adjudication in Europe: What Role Could the ‘Dialogue of Courts’ Play?*, in Z. SZENTE, F. GÁRDOS-OROSZ (a cura di), *Constitutional Courts under Pressure*, Londra, Routledge, 2018, pp.235 ss.

³³ Sulla tradizionale concezione dei partiti politici quali elementi essenziali della democrazia reale H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 57 ss. Di potenziale crisi dei partiti politici parlava già, nella sua fondamentale ricostruzione, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.* XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 66 ss. Sul ruolo che i partiti dovrebbero avere nello stato contemporaneo, L. CARLASSARE, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in *costituzionalismo.it*, 3/2007, pp. 1 ss. M. PERINI, *La democrazia nell’organizzazione interna dei partiti politici italiani*, Roma, Libellula, 2018, pp. 15 ss. Per un approccio politologico, P. IGNAZI, *Partito e democrazia: L’incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, il Mulino, 2019, pp. 30 ss.

³⁴ La bibliografia sul punto è particolarmente vasta, ci si limiterà a rimandare a E. GARCIA, E. PALICI DI SUNI, M. ROGOFF, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Padova, CEDAM, 2018, ma anche, L. MOREL, M. QVORTRUP, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Londra, Routledge, 2018

ancora, i sempre più frequenti episodi di erosione democratica³⁵, sono solo alcune delle sfide che hanno coinvolto, in diverse forme e con diverse intensità le democrazie occidentali e i loro Parlamenti nel corso degli ultimi anni. Tenendo queste riflessioni sullo sfondo si analizzeranno i poteri di nomina dei Parlamenti anche alla luce degli sforzi che sono gli sono richiesti per adattare loro e le loro organizzazioni interne al mutamento del contesto in cui sono inseriti.

Prima di proseguire, occorre ribadire e meglio specificare quali nomine (*rectius* su quali procedure di nomina), saranno considerate in questo lavoro. Al fine di delimitare il campo di indagine, in primo luogo saranno prese in esame le procedure di nomina pubblica la cui responsabilità politica sia imputabile al potere esecutivo. Secondariamente ricordando che l'obiettivo della ricerca sarà focalizzato sul ruolo delle assemblee parlamentari, innanzitutto saranno prese in esame le sole procedure di nomina che per il loro espletamento prevedano un formale e necessario coinvolgimento del Parlamento. La scelta di tali due criteri se da un lato potrebbe apparire in qualche modo logica dato che, coerentemente con le premesse della ricerca, permette di attenzionare solo quelle procedure di nomina all'interno delle quali viene prevista una qualche forma di interazione tra Governo e Parlamento in realtà necessita di alcune puntualizzazioni in relazione alla natura comparata del lavoro di ricerca.

La prima osservazione riguarda il fatto che in alcuni ordinamenti le prerogative parlamentari in materia di nomine pubbliche potrebbero essere particolarmente ridotte in relazione alla forte decentralizzazione di tale ordinamento. In altre parole, non deve

³⁵ T. GINSBURG, A. Z. HUQ, *How to save a constitutional democracy*, Chicago, CUP, 2019, pp. 25 ss. G. HALMAI, *Populism, authoritarianism and Constitutionalism*, in *German Law Journal*, 3/2019, pp. 296 ss. si veda inoltre R. D. KELEMEN, *Europe's other democratic deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union*, in *Government and Opposition*, 2/2017, pp. 211 ss., si consideri anche T. YOSHIDA, *Parliaments in an age of populism*, in C. BENOÎT O. ROZENBERG (a cura di), *cit.*, pp. 382 ss. Infine, si rimanda, perché attuale e omnicomprensivo, al lavoro portato avanti dal progetto di ricerca DEMOS (Democratic Efficacy and the Varieties of Populism in Europe), <https://demos-h2020.eu/en>

stupire che in ordinamenti di tipo federo-regionale un relevantissimo numero di nomine pubbliche vedano negli esecutivi territoriali e nelle corrispondenti assemblee elettive la sede di svolgimento³⁶. Conseguentemente un Parlamento nazionale scarsamente coinvolto nelle procedure di nomina pubblica potrebbe essere indice, non tanto del fatto che tali procedure sono espletate interamente all'interno della sfera governativa, quanto che la sede competente a svolgerle sia quella decentrata. Una puntuale verifica di tale obiezione, ci costringerebbe ad approfondire il tema delle procedure di nomina pubblica a livelli di governo inferiori a quello dello Stato centrale che ci porterebbe molto distanti dai confini del presente lavoro. Una parziale risposta a questa domanda a cui si cercherà comunque di far fronte nel corso dell'elaborato, risiede nel fatto che in tutti gli ordinamenti considerati il controllo parlamentare sulle procedure di nomina è, innanzitutto, pur con le dovute eccezioni, un controllo svolto sulle modalità di designazione di una serie di organismi pubblici di rilevanza nazionale essenzialmente presenti in tutti gli ordinamenti che si andrà ad esaminare. Ciò permetterà, quantomeno, riferirsi ad uno nocciolo duro di procedure di nomina, comuni ai diversi ordinamenti analizzati, sulle quali sarà possibile, svolgere riflessioni anche di carattere comparato. Un'ultima categoria di soggetti che non verranno presi in esame in questo elaborato, per le motivazioni espresse in premessa sono gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non rientranti, secondo la definizione data da Cheli, nel circuito dell'indirizzo politico bensì appartenenti al c.d. circuito delle garanzie³⁷.

³⁶ Il riferimento sarebbe ovviamente a tutti i casi di differenziazione territoriale *de iure*. Sulla distinzione tra asimmetria politica e asimmetria giuridica si veda R. WATTS, *Comparing federal systems*, McGill-QUP, 1999, pp. 63 ss., si vedano anche gli studi di D. TARLTON, *Symmetry and asymmetry as elements of federalism: A theoretical speculation*, in *Journal of Politics*, 4/1965, pp. 861 ss. Sul punto si veda F. PALERMO, *Federalism*, in *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism*, Londra, Springer, pp. 15 ss.

³⁷ E. CHELI, *op. cit.*, p. 93

1.2 La limitazione dell'indagine alle forme di governo parlamentari. Presupposti metodologici, l'importanza del rapporto fiduciario.

Come accennato nelle pagine precedenti, il lavoro si concentrerà, nei casi da prendere in esame, solo su ordinamenti retti da forme di governo parlamentari. La scelta di restringere il campo di indagine a tali forme di governo verrà giustificata nelle pagine che seguono.

Il concetto di “forma di Governo” riguarda, secondo numerosa dottrina, “*il modo con cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate fra i diversi organi costituzionali*³⁸”, come “*l'insieme delle regole, scritte, consuetudinarie o convenzionali, che disciplinano i rapporti tra gli organi costituzionali, posti al vertice dello Stato in posizione di pari indipendenza e sovranità, e in particolare tra quelli che sono titolari di poteri di natura politica o comunque incidenti sull'attuazione dell'indirizzo politico*³⁹”, oppure, “*l'insieme delle regole giuridiche dei rapporti fra i poteri e organi costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica*”⁴⁰. Si tratta di definizioni ormai tradizionali che giungono a valle di un'elaborazione dottrinale plurisecolare caratterizzata da una tendenza alla progressiva specificazione delle categorie, nella direzione di un sempre maggior dettaglio delle classificazioni (e anche di una precisazione dei confini tra le forme di governo in senso proprio e quelle che, assai più tardi, sarebbero state chiamate forme di Stato)⁴¹. La dottrina dominante assume come

³⁸ C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, CEDAM, 1973, p. 74

³⁹ G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 15

⁴⁰ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir. Annali III*, 2010, p. 540. Per una ricostruzione dell'impostazione dogmatica sul tema, nonché sull'istanza valutativa presente nei concetti idealtipici si veda M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, Giur. cost., 1973, pp. 217 ss.

⁴¹ *Ibidem*, p. 535

elemento qualificante la forma di Governo di un ordinamento il rapporto tra Governo e Parlamento, intesi come titolari soggetti dell'indirizzo politico⁴². Tale metodo di classificazione evidenzia sicuramente il principale asse di differenziazione delle diverse forme di Governo. Allo stesso tempo è stato evidenziato che tale schematizzazione potrebbe rivelarsi eccessivamente generalizzante, dato che vengono racchiuse in solo due, o quattro, categorie la totalità dei sistemi democratici⁴³. Rispetto a tale lettura, già in passato autorevole dottrina⁴⁴ aveva avuto modo di evidenziare l'importanza di considerare anche altri elementi nell'analizzare le forme di governo rispetto alle diverse modalità di legittimazione di Governo e Parlamento. La massima espressione di tale lettura la si può ravvisare in quelle dottrine che hanno portato ad effetto la riflessione di Maurice Duverger sul ruolo dei partiti nello studio della forma di governo⁴⁵. Si pensi alle note categorie elaborate da Elia derivanti da una classificazione delle forme di governo basata anche sul ruolo dei partiti⁴⁶. Ai sensi di tale

⁴² C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di Governo, corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, Jovene 2009, 149. L'autore propone una classificazione delle forme di governo distinguendo due grandi famiglie: quelle moniste, in cui solo il Parlamento è eletto a suffragio universale e diretto e quelle dualiste caratterizzate dall'elezione diretta del Parlamento e del capo dello Stato. Sulla definizione dei soggetti chiamati a definire l'indirizzo politico rimane prezioso il contributo di Cheli. Secondo l'autore, nello stato democratico la funzione di indirizzo politico non appartiene esclusivamente al Governo, ma a tutti gli organi costituzionali direttamente collegati alle forze di maggioranza, cioè al raccordo Corpo elettorale – Parlamento – Governo. Tra i tre organi si determina, attraverso la consultazione elettorale, l'instaurazione di un circuito politico. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico, cit.*, p. 93

⁴³ La differenza nel numero di possibili categorie dipende dal modo con cui sono valutate la forma di governo direttoriale e quella semipresidenziale, come deviazioni rispetto alla forma di governo parlamentare e presidenziale o come entità autonome. Sul punto si veda G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, Utet, 1994, p. 169, ma anche A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, Utet, 1997, p. 64. La critica è ben riassunta nella citata voce dell'Enciclopedia del diritto curata da Luciani. M. LUCIANI, *op. cit.* pp. 548 ss.

⁴⁴ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in Enc. dir. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 641

⁴⁵ M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Colin, 1951, pp. 146 ss.

⁴⁶ L. ELIA, *ibid.*, p. 640

ricostruzione: “*le forme di governo dello stato democratico non possono più essere classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal sistema di partiti*”.

Peraltro, queste considerazioni derivavano dal fatto che il sistema dei partiti era ritenuto “*esplicitamente o implicitamente presupposto dalle norme costituzionali*”⁴⁷. Su tali fondamenta teoriche, inizialmente considerate eterodosse rispetto ad uno studio del diritto costituzionale improntato ad un approccio normativistico⁴⁸, pochi anni dopo il lavoro di Elia, Ferrara, descrisse la forma di governo parlamentare attribuendo un valore addirittura paradigmatico al ruolo del sistema politico-partitico. La forma di governo parlamentare veniva definita come particolarmente esposta alle modulazioni che la realtà politica può imporgli di assumere⁴⁹. Inoltre, con riferimento alla forma di governo italiana si sottolineava che: “*la storia dei governi della Repubblica italiana è storia dei governi di coalizione o di governi costituitisi in attesa e per consentire che si determinassero le condizioni politiche per la formazione di governi di coalizione*”⁵⁰.

Rispetto a tali posizioni, le ricostruzioni successive, hanno confermato l’importanza di un approccio classificatorio delle forme di governo non limitato a valutare il rapporto intercorrente tra Governo e Parlamento, accogliendo positivamente il contributo proveniente da altre discipline⁵¹. Si è cercato, inoltre di distinguere e separare le sfere di

⁴⁷ L. ELIA, *ibid.*, p. 638, per una ricostruzione del pensiero di Leopoldo Elia in materia di forma di governo si veda M. VOLPI, *Le forme di governo nel pensiero di Leopoldo Elia*, DPCE, fasc. spec. 2019, pp. 821 ss.

⁴⁸ R. NANIA, *Forma di governo e sistema dei partiti: rileggendo Leopoldo Elia*, *Nomos*, 05/2014, p.1

⁴⁹ G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 8

⁵⁰ G. FERRARA, *ibidem*, p. 1

⁵¹ Si veda S. MANGIAMELI, *La forma di Governo Parlamentare. L’evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania e Italia*, Torino Utet, 1998, p. 17, si veda anche C. CHIMENTI, *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano ed elementi comparativi*, Torino, Utet, 2000, pp. 28 ss. Peraltro, molti degli studi giuridici che sviluppano considerazioni sulle forme di governo tengono conto della letteratura politologica, sul punto, sono considerabili “classici”, A. LIJPHART, *Consociational Democracy*, *World Politics*, 21/1969, pp. 207 ss. R. DAHL, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, YUP, 1971, pp. 3 ss. G. SARTORI, La

competenza dei vari approcci ponendo l'accento sulla necessità di fondare ogni analisi di tipo giuridico soprattutto sulle norme di diritto positivo e consuetudinarie⁵². In tale prospettiva, secondo Luciani, la forma di Governo non può ridursi all'analisi del rapporto tra Governo e Parlamento o all'esistenza o meno di un legame di tipo fiduciario. Al contrario, è necessario estendere l'analisi anche al Capo dello Stato, il corpo elettorale e ai sistemi elettorali⁵³. Resterebbe incerta invece la l'inclusione nello studio di partiti e sindacati e dipenderebbe dalle dalle modalità con cui questi sono inseriti nella struttura formale del potere pubblico e al ruolo, anche costituzionale, che ogni ordinamento affiderebbe loro⁵⁴.

Tale impostazione in qualche modo parrebbe superare un approccio classificatorio alle forme di governo per "modelli". Mentre ne sarebbe incoraggiato uno più analitico che, per ogni forma di governo che si vuole prendere in esame, analizzi le singole variabili rilevanti al fine di determinare come tale sistema politico funzioni⁵⁵. Le variabili da

rappresentanza politica, Firenze, Sartori, 1957, ma soprattutto, utile ai nostri fini, G. SARTORI, *Parties and party systems: a framework for analysis*, New York, CUP, 1976, Interessante la recente rilettura di G. PASQUINO, *Bobbio e Sartori. Capire e cambiare la politica*, Milano, Bocconi, 2019

⁵² M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 565

⁵³ M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 566

⁵⁴ M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 574

⁵⁵ La tipizzazione delle forme di governo manterrebbe comunque una propria utilità soprattutto in studi di diritto comparato particolarmente estesi ovvero quanto l'autore sia disposto ad accettare che nella formulazione degli idealtipi i singoli casi siano, anche significativamente, diversi dal modello descrittivo. Sul punto, si può vedere l'approccio utilizzato recentemente da Ackerman basato sulla costruzione di idealtipi di tipo weberiano, B. ACKERMAN *Revolutionary Constitutions. Charismatic Leadership and the Rule of Law*, Cambridge, HUP, 2019, p. 38, peraltro tale lavoro non è stato esente da critiche sotto il profilo metodologico, ad esempio, C. PINELLI, *Revolutionary constitutionalism and constitutional history*, in *Italian Journal of public law*, 1/2020 pp. 1 ss. anche la dottrina più risalente ha utilizzato metodi simili, C. SCHANZER, *Di una nuova classificazione delle forme di Governo*, *riv. dir. pubbl.*, 1890, p. 892. Più di recente si veda l'osservazione di Dogliani secondo la quale: "le forme di governo (...) sono idealtipi weberiani (...) sono strumenti che servono per analizzare i casi concreti (la forma di governo di un singolo paese) mettendo a confronto il modello ideale (e cioè i dati d'esperienza comparata che sono stati oggetto di astrazione e che – come tali – sono stati assunti a elementi costitutivi del tipo) e i dati del caso concreto in esame. Gli idealtipi servono dunque ad illuminare le convergenze e soprattutto le specificità (le devianze) del caso

considerare in questa prospettiva potrebbero essere relative alla struttura del Parlamento e del Governo e ai rapporti intercorrenti tra i due organi ponendo attenzione al “rapporto fiduciario”. A queste sarebbe necessario aggiungere considerazioni relative al capo dello Stato e alla sua legittimazione⁵⁶, ai rapporti tra corpo elettorale e organi rappresentativi, nonché sarebbe necessario considerare la presenza e il funzionamento dei vari istituti di democrazia partecipativa e diretta⁵⁷ presenti in un dato ordinamento. Infine, ricordando gli accorgimenti segnalati in precedenza sarebbe necessario valutare il ruolo che i corpi intermedi, come partiti politici, sindacati e *lobbies* giocano all’interno di ogni forma di governo⁵⁸. Le ricostruzioni sin qui svolte pongono l’accento sulla necessità di diversificare l’approccio metodologico accettando contributi provenienti anche da altre discipline, soprattutto al fine di evitare che la nozione di “forma di governo” diventi eccessivamente prescrittiva.

Anche se tale concetto indica necessariamente in qualche misura un “dover essere” di un certo regime rispetto ad alcuni requisiti minimi al di sotto dei quali la nozione non trova applicazione abbiamo osservato quanto sia difficile definire il confine di tali requisiti. In questo senso lo studio delle forme governo è stato definito come una serie “*oggetti viventi in continua trasformazione*”⁵⁹. Anche perché, spesso è assai difficile riuscire a cogliere, soprattutto in chiave comparata, il numero di prassi, consuetudini,

singolo. In un secondo senso le forme di governo idealtipiche sono state (da sempre) utilizzate per organizzare la discussione sull’ottima repubblica”. M. DOGLIANI, C’è ancora posto per il diritto costituzionale in tema di forma di governo?, in Quad. Cost. 1/2012, p. 120

⁵⁶ Cfr., *supra*, p. 11

⁵⁷ Secondo Rescigno gli istituti referendari dovrebbero essere analizzati a parte poiché investirebbero l’intero sistema politico e non solo la forma di governo. G. U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di Governo*, Enc. giur. XIV, 1989, p.20

⁵⁸ M. LUCIANI, *op. cit.*, pp. 285 ss. Si veda anche M. LUCIANI, *Partiti e forme di governo*, in *Nomos le attualità del diritto*, 3/2018, pp. 1 ss.

⁵⁹ T. E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 9

convenzioni costituzionali che costellano la forma di governo di ciascun ordinamento. Si osservi, inoltre, che lo stesso concetto di forma di governo e la sua distinzione dalla nozione di forma di Stato è lungi dall'essere universalmente accettata ma al contrario si rivela essere "storicamente recente (...) geograficamente limitata"⁶⁰, potendo applicarsi coerentemente soltanto nei regimi democratici in quanto l'assenza di un'effettiva separazione dei poteri rende arduo, se non impossibile esportare tale nozione a regimi di tipo autoritario⁶¹.

Questa premessa appare importante per iniziare a motivare le ragioni che condurranno, nel seguito del lavoro, a concentrare l'attenzione solamente su sistemi monistici basati sulla presenza di una relazione di tipo fiduciario tra Governo e Camera elettiva⁶². Si

⁶⁰ M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di Governo*, Torino, Utet, 2010, pp. 8 ss. ma anche L. ELIA, *op. cit.* p. 636. Per un'analisi più recente si veda C. FASONE, *Parliaments in comparative legal and political analyses* in C. BENOÎT O. ROZENBERG (a cura di), *Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary Approaches to Legislatures*, Londra, Edward Edgar, 2020, pp. 230 ss.

⁶¹ Si tratta di un'elaborazione dottrinale per quanto naturale nel complesso abbastanza recente. Che si è venuta lentamente a sviluppare con la progressiva separazione di tale nozione da quella di "forma di Stato". R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Parigi, CBD, 1922, p. 185, L. ELIA, *op. cit.* p. 635, ma anche M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 548 che afferma con decisione che la teoria contemporanea delle forme di governo è la teoria dei regimi democratici.

⁶² Come evidenziato in precedenza, la nozione di forma di governo di tipo parlamentare, peraltro, è lungi dall'essere definibile in modo univoco, a causa dell'elevato numero di esperienze costituzionali che sono o sono state ricondotte a tale categoria. La circolazione del modello britannico e i processi di razionalizzazione avvenuti in Europa continentale a partire XX secolo e, soprattutto, durante il secondo dopoguerra, ha reso più complesso qualificare con certezza, gli elementi in presenza dei quali, si possa parlare di forma di governo di tipo parlamentare. Sul punto P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e pluralismo*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 115 ss. Il dibattito che si sviluppò tese, peraltro, a stabilizzarsi a partire dalla seconda metà del secolo scorso, attorno all'individuazione di una formula organizzativa tipica del governo parlamentare: la responsabilità del governo nei confronti del parlamento nelle specifiche modalità del rapporto fiduciario. Sul punto, in riferimento alla dottrina italiana, si vedano, tra i tanti, M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano Giuffrè, 1972, pp. 1 ss., V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in studi in onore di Emilio Crosa, Milano, Giuffrè, 1960, p. 151., L. ELIA, *op. cit.*, pp. 634 ss. Successivamente, e in continuità con tali riflessioni, la dottrina ha individuato una serie di criteri volti a evidenziare *certe modalità* attraverso cui veniva a manifestarsi il rapporto fiduciario (Parlamentarismo classico/parlamentarismo razionalizzato; carattere esplicito o presunto della relazione fiduciaria; struttura mono o bicamerale asimmetrica del Parlamento) M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 32, ovvero analizzando anche variabili dipendenti dal sistema politico, su tutti si veda L. ELIA, *op.*

osservi che l'obiettivo che si pone, non è quello di analizzare i "poteri di nomina" dei Parlamenti in una serie di forme di governo accomunate dalla presenza di un rapporto di tipo fiduciario con l'esecutivo. Tale soluzione, sulla base della ricostruzione appena svolta, sarebbe probabilmente carente sotto il profilo metodologico e richiederebbe sicuramente delle integrazioni, includendo nelle nostre riflessioni, considerazioni relative anche agli altri elementi che contraddistinguono le forme di governo dei paesi che si intende analizzare. Al contrario, si ritiene che tra le diverse variabili importanti per lo studio delle forme di governo, l'esistenza di una relazione esclusiva di tipo fiduciario tra Governo e maggioranza parlamentare, sia l'elemento dirimente, anche da un punto di vista storico, per spiegare le ragioni che portarono i Parlamenti degli ordinamenti che verranno presi in esame ad avere un determinato tipo di ruolo nel condizionare almeno una parte del "potere di nomina" dei rispettivi governi.

Storicamente, il potere parlamentare di concorrere in varie forme alle nomine pubbliche, si afferma in un contesto istituzionale operante secondo la logica del *divided government*⁶³. Solo successivamente, i Parlamenti dei sistemi monisti percepiscono

cit., 634, ss. Si veda infine l'utilissima sintesi prodotta da, R. IBRIDO, *Forma di Governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 31 ss.

⁶³ Negli Stati Uniti d'America, al contrario, è possibile cogliere nelle stesse parole di J. Madison, come il coinvolgimento delle assemblee parlamentari (e infatti si parla al riguardo di un vero e proprio *parliamentary appointing power*) sia stato da subito considerato una sorta di passaggio obbligato in tema di nomine. Il dibattito costituente vide anche delle obiezioni a tale soluzione che avrebbe annacquato il principio di separazione dei poteri a tali posizioni, minoritarie, rispose Hamilton ritenendo tale istituto una misura fondamentale in una prospettiva di *checks and balances*. La scelta di conferire tale potere al Senato venne giustificata con l'esigenza di impedire che gli stati più popolosi potessero essere sovra rappresentare i propri cittadini nelle procedure di nomina. A. HAMILTON, *The Appointing Power of the Executive*, Federalist n° 76, New York Packet, 1788, Circa le posizioni in materia di Madison e degli altri padri costituenti si veda, M. FARRAND, *The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven, YUP, 1937, p. 120. Si veda anche A. J. WHITE, *Toward the Framers' understanding of "advice and consent": a historical and textual inquiry*, in Harvard Journal of Law & Public Policy, 49/2005, pp. 104 ss. Per una ricostruzione storica si veda, S. I. FRIEDLAND, "Advice and consent" in the appointments clause: from another historical perspective, 64/2015, pp. 173 ss. Tale tema rappresenta, sia nel caso in cui la nomina "transiti" totalmente dall'area dell'esecutivo a quella parlamentare, sia nel caso della procedura di *Advice and Consent* parlamentare su una nomina proposta dall'Esecutivo, un momento cruciale che consente di determinare una maggiore

l'esigenza di assumere tale prerogativa, che in tali ordinamenti assume un significato peculiare, proprio per la presenza di una relazione di tipo fiduciario tra il soggetto normalmente titolare del potere di nomina e il Parlamento⁶⁴. Il potere di nomina

trasparenza, di evitare rischi di possibili lottizzazioni e, in particolare nel secondo caso, di innescare una sorta di "controllo sociale", derivante dal raccordo che l'organo parlamentare svolge tra l'Esecutivo e la collettività. Si veda, S. RODOTÀ, *Modelli e discipline: alcune esperienze straniere*, in AA.VV., *L'altro potere in economia. La questione delle nomine negli enti pubblici*, Bari, 1978, pp. 45 e ss., P. GAMBALE, *op. cit.*, p. 274. In riferimento al modello statunitense si veda anche A. COMBA, *gli Stati Uniti d'America*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (cura di) *Diritto costituzionale Comparato*, Roma, Laterza, 2014, p. 90. Tale metodo, inoltre, permette di escludere dalla nostra analisi i sistemi semipresidenziali. In tali ordinamenti, anche se la relazione fiduciaria tra camera elettiva e governo è fondamentale per spiegare il funzionamento di tale forma di governo, soprattutto in casi di "coabitazione", l'autonoma legittimazione elettorale del capo dello Stato renderebbe ardua e imprecisa la comparazione con forme di governo parlamentari per i fini del nostro lavoro. In tale sistema, infatti, il capo dello Stato oltre a essere solitamente dotato di numerosi poteri di "nomina-investitura", grazie all'autonoma legittimazione politica proveniente dalla sua carica, svolge anche un proprio ruolo nello scegliere i soggetti da investire. Tale evenienza quindi sposta i termini della riflessione sul soggetto dotato dei "poteri di nomina" non più, come nelle forme di governo parlamentari, l'organo legato al Parlamento dal vincolo di fiducia, bensì su un soggetto autonomamente legittimato rispetto ad esso. In generale sui sistemi semi presidenziali A. TYUSHKA *Semi-Presidential Systems, in Oxford Constitutional law*, MPECCoL, 1/2018 pp. 1 ss. l'argomento sarà trattato anche in seguito *cfr. infra*, cap. 1.1.2

⁶⁴ Peraltro, il caso statunitense appare rilevante anche perché esso viene visto da tutti gli ordinamenti che intendono disciplinare il ruolo dei rispettivi Parlamenti all'interno delle nomine pubbliche come un fondamentale punto di partenza e un modello a cui (eventualmente tendere). In particolare, il ruolo del Senato degli Stati Uniti nelle procedure di nomina trova il suo fondamento nella Costituzione, all'art. II sez. II dove si prevede che il Presidente: "*shall nominate, and, by and with the advice and consent of the Senate, shall appoint ambassadors, other public ministers and consuls, judges of the Supreme Court, and all other officers of the United States whose appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by law; but the Congress may by law vest the appointment of such inferior officers, as they think proper, in the President alone, in the courts of law, or in the heads of departments*". Per una ricostruzione storica delle prime prassi in materia sia veda, H. J. PRATT, *The advice and consent of the Senate; a study of the confirmation of appointments by the United States Senate*, Berkeley, University of California Press, 1953. In tale ordinamento il Presidente ha potere di nominare tutti i giudici di livello federale, i giudici della Corte Suprema, i vertici dell'esecutivo, i componenti delle *independent agencies*, i vertici delle forze armate, il personale diplomatico, un vasto numero di personale amministrativo, ivi compresi gli *U.S. attorneys* e gli *U.S. marshals*. Nel complesso, sono circa 300 le posizioni di livello ministeriale e circa 100 quelle all'interno delle *independent agencies* che devono essere ricoperte attraverso nomina presidenziale. J. C. NAGEL, M. GREENE, *Presidential Appointments to Full-Time Positions in Independent and Other Agencies*, CRS, 4/2022. Nel corso di ogni sessione del Senato (di durata approssimativamente biennale) vengono esaminate all'incirca 4000 nomine civili e 65000 militari. Normalmente, le singole nomine sono assegnate alla commissione del Senato competente per materia (Senate Rule XXV) la quale, dopo una fase istruttoria che può prevedere un'audizione del nominando, solitamente esprime il proprio parere sulla nomina

parlamentare in regimi di tipo dualistico origina da un'estensione, delle funzioni di controllo di tali assemblee, mentre, al contrario, nelle forme di governo di tipo parlamentare, tali poteri rappresentano una modalità di esercizio sia delle funzioni di controllo ma anche, seppur talvolta in modo non così esplicito, della funzione di indirizzo politico. Tale distinzione appare molto più netta nella teoria che nella pratica e rappresenta, naturalmente, uno sviluppo di tipo tendenziale delle ragioni che regolano il funzionamento dei poteri di nomina dei Parlamenti nei vari ordinamenti.

all'Aula, la quale è la responsabile di approvare o respingere la nomina. L'assoluta maggioranza delle nomine è approvata all'unanimità da parte del Senato, senza dibattito. Normalmente si tende a raggruppare tali nomine e ad approvarle con un'unica votazione. Sono poche le procedure di nomina, quelle giudiziarie o riguardanti posizioni o ruoli particolarmente rilevanti, per le quali l'esame da parte del Senato è più approfondito. La scelta su quanta attenzione porre alle singole nomine comunque dipende da valutazioni politiche spettanti ai singoli senatori. Per una descrizione delle procedure usate dal Senato si veda D. E. LEWIS, *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*, Princeton, PUP, 2010. Nel caso il Senato si esprima favorevolmente, il soggetto designato dal Presidente viene nominato e prende possesso dell'ufficio assegnatogli. Per un'analisi delle varie commissioni competenti ad esaminare le singole procedure di nomina, si veda C. M. DAVIS, M. GREENE, *Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations*, CRS, 22/2021, pp. 10 ss. Per una lettura più recente del potere di nomina del presidente e del controllo su di esso da parte del Senato si veda, N. MCCARTY, *How congressional polarization is transforming the separation of powers*, in L. C. DODD, B. I. OPPENHEIMER, L. EVANS (a cura di), *Congress reconsidered*, Washington, SAGE, 2021, pp. 431 ss. Nel corso del tempo, sia il legislatore che la Corte Suprema hanno tentato di razionalizzare e meglio definire la portata del potere di nomina presidenziale e dell'estensione del ruolo di *advice and consent* del Senato. L'esigenza era quella di garantire un più razionale utilizzo delle procedure di nomina, in un contesto in cui le dimensioni e le funzioni del governo federale erano in aumento e sottrarre al patronage politico le nomine di più basso livello anche al fine di promuovere il buon andamento della macchina amministrativa. Da ultimo si veda il Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act of 2011, e la recente pronuncia della Corte Suprema *United States v. Arthrex, Inc.*, 594 U.S., 2021, che nel consolidare la propria giurisprudenza sull'estensione della *Appointments Clause*, avviata dalle sentenze *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1976 e *Morrison v. Olson*, 487 U.S. 1988, meglio definisce la nozione di "officers of the United States" ai sensi dell'art. II sez. II del testo costituzionale. Sul punto si veda G. QUILLIN, J. GILLS, *Justices craft their own remedy for violation of Constitution's appointments clause*, Scotus Blog, 2021, pp. 11 ss.

Secondo il principio di polifunzionalità dei procedimenti parlamentari⁶⁵ non esisterebbe un rapporto di tipo biunivoco tra funzioni delle assemblee elettive e le rispettive procedure di diritto parlamentare. Al contrario, con il medesimo procedimento un Parlamento potrebbe svolgere più di una funzione. Si tratta di un principio perfettamente coerente con la natura rappresentativa delle assemblee elettive e il carattere spiccatamente politico con cui normalmente vengono utilizzati gli istituti di diritto parlamentare⁶⁶. Un esempio di tale polivalenza potrebbe essere quello rappresentato dai procedimenti conoscitivo-ispettivi, i quali sovente sono utilizzati anche con finalità di indirizzo o di controllo⁶⁷. Allo stesso tempo le stesse prerogative parlamentari all'interno delle procedure di nomina potrebbero essere utilizzate con finalità diverse rispetto a quelle per cui sono state introdotte.

Anche se, naturalmente, si tornerà più approfonditamente sull'argomento, si pensi che nel dibattito che portò all'adozione della nota legge 14/1978⁶⁸, che disciplina il parere parlamentare nelle nomine dei vertici degli enti pubblici, le principali argomentazioni, a

⁶⁵ N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.*, 2018, p. 181. Si veda anche la ricostruzione operata da L. MANZELLA, *Il Parlamento, cit.*, pp. 213 ss. il quale parla di: "polivalenza dei procedimenti parlamentari rispetto alle funzioni delle Camere".

⁶⁶ Sulle modalità di interpretazione del diritto parlamentare si veda R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, Franco Angeli, pp. 35 ss.

⁶⁷ Sul punto si veda l'importante saggio di G. FILIPPETTA, *L'illusione ispettiva: le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo*, in *Giur. Cost.*, 6/1991, pp. 4203 ss. Per una ricostruzione più recente relativa alle modalità di utilizzo degli atti di sindacato ispettivo, anche con riferimenti comparati, sia consentito rimandare a S. BARGIACCHI, *Quando la lunghezza degli atti di sindacato ispettivo ne determina l'inammissibilità*, in *Amministrazione in cammino*, 1/2017, pp. 2 ss.

⁶⁸ Tale legge estendeva e generalizzava una procedura già introdotta dalla l.n. 675/1977 per gli enti di gestione delle partecipazioni statali. In passato, già la l.n. 70/1975, aveva previsto in capo al Governo, l'obbligo di comunicare alle Camere i soggetti che intendeva nominare, esponendo i motivi che giustificavano la scelta.

favore o contro la proposta, riguardavano proprio le finalità che avrebbero potuto essere perseguite dal Parlamento attraverso tale parere.

A favore del provvedimento, si sostenne che i pareri parlamentari avrebbero potuto aumentare la pubblicità delle scelte e la legittimazione dei nominati, svolgendo non solo un'attività di indirizzo politico ma anche, usando l'espressione di Bagheot, una funzione *informativa*⁶⁹. I contrari al provvedimento argomentavano, in un'ottica di separazione dei poteri, che non avrebbe avuto utilità modificare le normali modalità attraverso veniva esercitata la funzione l'indirizzo politico⁷⁰. L'esempio appena fatto, oltre a chiarire la potenziale estensione del citato principio di polifunzionalità delle procedure parlamentari, mette in luce l'importanza della relazione fiduciaria per analizzare il ruolo dei parlamenti nelle procedure di nomina, nonché anche quanto sia importante analizzare anche alcuni elementi di tipo "sovrastutturale"⁷¹ nello studio delle singole forme di governo. Nell'esempio appena fatto il ruolo dei partiti nel sistema politico.

La relazione fiduciaria che deve intercorrere costantemente tra l'organo titolare della funzione esecutiva e il soggetto titolare del potere legislativo, quest'ultimo direttamente legato al corpo elettorale in seguito allo svolgimento di libere elezioni, è di gran lunga la caratteristica fondamentale della forma di governo parlamentare⁷². Tale relazione si sviluppa nell'ambito di uno schema funzionale nel quale il potere esecutivo è

⁶⁹ W. BAGHEOT, *The English Constitution*, Londra, Chapman and Hall, 1867 p. 118, si veda anche la traduzione italiana, Bologna il Mulino, 1995 p. 127, tale funzione è detta anche di "produzione di informazioni", si veda A. PREDIERI, *il Parlamento*, in A. PREDIERI (a cura di), *il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Comunità, 1975, p. 341

⁷⁰ F. GALGANO, *La legislazione e i problemi nell'esperienza italiana*, in AA. VV. *L'altro potere in economia*, cit., pp. 25 ss.

⁷¹ C. FASONE, *op. cit.*, pp. 35 ss.

⁷² G. F. CIARRURO, *Fiducia parlamentare*, Enc. Giur. XIV, Roma, Istituto enciclopedia italiana, 1980, p. 1 Si veda anche la notissima voce di M. GALIZIA, *Fiducia Parlamentare*, Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè, 1968, XVII, 388 ss.

politicamente responsabile nei confronti dell'assemblea parlamentare per l'attuazione di un indirizzo politico che entrambi concorrono a determinare. La funzione di indirizzo politico, come noto, lungi dal risiedere nel solo potere esecutivo è diffusa nel circuito formato da Corpo elettorale – Parlamento e Governo⁷³. Tra i tre organi si determina attraverso la consultazione elettorale e la relazione fiduciaria l'instaurazione di un *circuito politico* la cui rottura mette in moto una serie di meccanismi atti a ristabilirlo⁷⁴. Solitamente, la formazione di un nuovo Governo o lo scioglimento dell'organo rappresentativo al fine di svolgere una nuova consultazione elettorale⁷⁵.

⁷³ E. CHELI, *op. cit.*, p. 93

⁷⁴ E. CHELI, *ivi*. L'evoluzione della dottrina italiana in materia di indirizzo politico fonda le proprie basi sulle riflessioni di Mortati, Crisafulli e Martines, i quali avevano teorizzato tre diverse concezioni di tale nozione. Il primo faceva discendere la funzione di governo o di indirizzo, quale attività di realizzazione in concreto delle decisioni fondamentali stabilite del partito(i) che incarna(no) lo Stato dalla sua teoria della costituzione materiale, intesa come l'insieme dei fini che costituiscono il contenuto dell'unità politica generati dalla forza(e) politica dominante. C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940 ripubblicata a cura di G. ZAGREBELSKY, Milano, Giuffrè, 1998. È opportuno precisare che: “non (si tratta di) una concezione fascista dello Stato ma una concezione dello Stato applicabile (e applicata) a quello fascista”. G. ZAGREBELSKY, *Premessa*, in C. MORTATI, *op. cit.* p. VII. Crisafulli era il teorico di una corrente di pensiero mirante a ricondurre la nozione di indirizzo politico entro i binari di una teoria giuridica che lo rendesse un fatto logicamente necessario all'interno di qualsiasi organizzazione sociale. Secondo lui: “l'indirizzo politico si concreta precisamente (...) nella scelta e nella determinazione delle finalità politiche dello Stato nonché dei mezzi ritenuti più idonei al loro raggiungimento, è “la politica, e non certamente il diritto, che può dire se e quali finalità si debbano raggiungere in un determinato momento storico”, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in Studi Urbinati, 1939, pp. 53 ss. ripubblicato a cura di M. DOGLIANI E G. SILVESTRI, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 3 e ss. La teoria di Martines colloca la nozione di indirizzo politico nella trama dei valori della Costituzione. La sua analisi consente di isolare tre momenti qualificanti dell'attività di indirizzo politico: il teleologico (individuazione dei fini politici), lo strumentale (funzionalizzazione della volontà e predisposizione dei mezzi materiali), l'esecutivo (conseguimento dei fini dal punto di vista effettuale). T. MARTINES, *Indirizzo politico*, Enc. Dir. XXI, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 134 ss. Sul punto si veda anche la recente ricostruzione operata da, A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in Quad. Cost. 1/2018, pp. 7 ss.

⁷⁵ G. F. CIARURRO, *op. cit.*, p.1 ss. Ma anche M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, Enc. Dir., Milano, Giuffrè, 1968, p. 393, il quale lucidamente evidenziava come l'evolvere e l'aumentare della complessità dell'attività di governo incrina l'incidenza della responsabilità politica, svincolandola da qualunque divergenza su obiettivi specifici, predeterminati in altre sedi anche in relazione alla loro complessità, divenendo del tutto arbitraria.

Come detto, la relazione fiduciaria tra potere esecutivo e potere legislativo rappresenta un elemento importante per valutare l'estensione dei poteri di nomina dei singoli Parlamenti. Negli ordinamenti in cui la stabilità del potere esecutivo è svincolata dall'esistenza di tale tipo di rapporto, la scelta di prevedere forme di controllo o partecipazione da parte delle assemblee legislative sulle nomine governative è, infatti, facilmente giustificabile, e comprensibile, in un'ottica di *check and balances*⁷⁶. L'ordinamento esprimerebbe la volontà di garantire l'impossibilità per il potere esecutivo di implementare un proprio indirizzo politico senza tener minimamente conto degli orientamenti espressi dal legislatore. In questo senso vengono conferiti ad esso strumenti di controllo, anche politico, per vagliarne e condizionarne l'implementazione. Al contrario, negli ordinamenti monisti l'esistenza, più che un'eventuale estensione dei poteri di nomina in capo alle assemblee elettive, appare, a prima vista più difficile da giustificare. L'esistenza del rapporto fiduciario quale architrave per la legittimazione dell'esercizio della funzione di governo⁷⁷, presuppone che il titolare del potere di nomina ne faccia utilizzo in un senso coerente al raggiungimento degli obiettivi fissati in sede di definizione dell'indirizzo politico. Ad esempio, si avrà modo di osservare come nel Regno Unito, proprio per la relevantissima importanza che tale ordinamento riconosce al principio di responsabilità politica dei ministri nei confronti del Parlamento, siano state numerose le resistenze verso l'introduzione di forme di controllo parlamentare sulle procedure di nomina⁷⁸.

Non vi è dubbio che esista una tensione tra una solida ricostruzione storica, logica e anche dottrinale che tende a non trovare un fondamento circa un ruolo delle assemblee elettive nella definizione delle nomine pubbliche e una realtà dei fatti che, anche sul

⁷⁶ Peraltro, è su queste basi che si fonda il principio dell'*advice and consent* del Senato Usa.

⁷⁷ A. MORRONE, *op. cit.*, p. 23

⁷⁸ M. FELICITY *Parliamentary scrutiny of executive patronage: The relationship between institutional norms, reputation and accountability*, in *Public administration* 2/2020, p. 628.

piano comparato, pur con alterne vicende, va in senso opposto. In tale fase si potrà osservare l'importanza di considerare anche il contesto storico e politico istituzionale, nell'esame delle diverse forme di Governo che verranno analizzate. Dopotutto, la dottrina costituzionalistica ha avuto modo di elaborare sul punto una serie di tassonomie, più o meno prescrittive⁷⁹. In particolar modo le diverse ricostruzioni operate dalla dottrina hanno potuto accostare alla presenza (o assenza) del rapporto fiduciario, anche altre "variabili giuridiche"⁸⁰. Ad esempio, rispetto alla già citata tipologia suggerita da Elia del 1970⁸¹ la storia costituzionale italiana è ricca di convenzioni e prassi modellate proprio in relazione al ruolo che i partiti politici in una determinata fase storica avevano all'interno della nostra forma di governo⁸². Si anticipa sin da ora che la valutazione del contesto storico risulterà di particolare importanza e utilità nel corso del presente lavoro. Si osserverà che, in molti casi, l'introduzione di procedure volte a permettere ai singoli Parlamenti di controllare in modo più stringente le nomine effettuate dai rispettivi esecutivi, è stata la risposta a precise contingenze di carattere politico. Ad esempio, si argomenterà come l'esistenza di una *conventio ad excludendum*, in relazione alla partecipazione al governo di esponenti del PCI, sia stata di fondamentale impulso, a partire dalla prima metà degli anni '70, allo sviluppo di una serie forme di controllo parlamentare sulle procedure di nomina dell'esecutivo che sarebbero culminate con l'adozione della legge n. 14/1978⁸³. Sempre a titolo di esempio, si osserverà che nel

⁷⁹ M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, Giur Cost., 1973, pp. 214 ss.

⁸⁰ Il termine "tipologia" sembra più adeguato rispetto a quello di "classificazione" poiché queste si basano su un unico criterio analitico. Sul punto si veda, C. FASONE, op. cit. p.30, e A. MARRADI, *Classificazioni tipologie e tassonomie*, in Enc. Scienze Sociali II, Roma, Istituto enciclopedia italiana, 1993, pp. 22 ss.

⁸¹ Si osservi che anche altri autori avevano evidenziato l'importanza dei partiti nella forma di Governo, si veda ad esempio V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in AA. VV. *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente II*, Firenze, Vallecchi, pp. 105 ss. Oppure, ma il lavoro è comunque successivo all'opera di Elia, G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri II*, Milano Giuffrè, 1984, pp. 270 ss.

⁸² Doveroso il richiamo a G. GALLI, *I partiti politici italiani, 1943-2004*, Milano, Rizzoli, 2005, p. 230

⁸³ E. PEGGIO, *Relazione introduttiva*, in AA. VV., *L'altro potere, cit.*, pp. 1 ss.

Regno unito il superamento citate resistenze all'introduzione di forme di controllo parlamentare sulle procedure di nomina sia l'ultimo tassello di una serie di riforme volte a garantire un reclutamento della pubblica amministrazione più "meritocratico", dopo che una serie di scandali emersi nel corso dei primi anni '90 rivelarono un esercizio distorto e clientelare dei poteri governativi di nomina da parte dell'esecutivo allora guidato da John Major⁸⁴.

Da queste basi si proseguirà il lavoro andando ad analizzare le ragioni che motivano la scelta di operare uno studio di diritto comparato, spiegando le modalità con cui saranno selezionati gli ordinamenti da prendere in esame al fine di studiare i Parlamenti e procedure di nomina nelle forme di governo parlamentari.

1.3 La selezione dei modelli e degli ordinamenti da prendere in esame. Sarà possibile estendere i risultati ottenuti?

L'analisi del ruolo dei parlamenti nelle procedure di nomina sarà effettuata attraverso l'esame di quattro diversi ordinamenti: Italia, Regno Unito, Spagna e Germania. L'approccio non sarà quello di analizzare singolarmente i singoli Paesi, tale metodo non consentirebbe di fornire immediatamente una visione d'insieme delle problematiche emergenti, rendendo più ardua la comparazione tra i diversi ordinamenti⁸⁵. La prospettiva utilizzata prevederà, dapprima, una lunga disamina del caso italiano che partendo da una prospettiva storico-istituzionale terminerà con un'analisi del ruolo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nelle procedure di nomina e

⁸⁴ R. HAZZEL, M. CHALMERS, M. RUSSELL, *Pre-Appointment Scrutiny Hearings in the British House of Commons: All Bark, or Some Bite?*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2/2012, p. 224

⁸⁵ G. FRANKENBERG, *op. cit.*, p. 411

designazione pubblica. Da ciò sarà possibile estrapolare le variabili e i nodi problematici con cui si dovrà confrontare la ricerca. Il lavoro proseguirà analizzando l'esperienza inglese e successivamente e congiuntamente quella spagnola e quella tedesca. Tale scelta permetterà di far emergere un duplice anello di congiunzione che lega le esperienze prese in esame⁸⁶. Da un lato il fatto che il dibattito, accademico, politico e istituzionale che nelle varie esperienze esaminate si è sviluppato circa l'opportunità di prevedere forme di controllo e indirizzo sul potere governativo di nomina, pur portando ad esiti non sempre uguali, ha seguito gli stessi schemi del dibattito svoltosi in Italia e precedente alle altre esperienze. In secondo luogo l'elemento rilevante che emergerà riguarda l'interazione tra il grado di razionalizzazione della forma di governo e la necessità di riconoscere un ruolo al Parlamento all'interno delle procedure di nomina. Osservando che, pur all'interno di specifiche e peculiari differenze, saranno le esperienze in cui il grado di razionalizzazione della forma di governo risulterà maggiore il controllo parlamentare sulle procedure di nomina troverà minori riscontri, valorizzando maggiormente il ruolo e il valore del rapporto fiduciario di quegli ordinamenti⁸⁷. Tali elementi che non sarebbero probabilmente emersi con la medesima forza in uno studio che non avesse preso i propri spunti da un'analisi approfondita dell'evoluzione storico istituzionale di un singolo ordinamento.

⁸⁶ R. HIRSCHL, *op. cit.*, p. 125

⁸⁷ Si osservi, in ogni caso, che la nozione di "forma di governo" mal si concilia con l'esame del caso inglese dove è preferita quella di sistema di governo government, comunque più vasta rispetto alla definizione utilizzata nel presente lavoro. R. SACCO, *Langue et droit, in Les multiples langues du droit européen uniforme*, Torino, Harmattan, 1999, pp. 117 ss. Più rilevante, invece il problema riguardante la nozione di "indirizzo politico" essenzialmente estranea a tale ambito accademico. Dato che, come accennato, tale nozione sarà ampiamente usata nel presente elaborato occorrerà prestare attenzione, all'applicazione di tale nozione al caso inglese soprattutto nel momento in cui si intende analizzare la relativa dottrina. In ogni caso riferirsi a tale nozione innanzitutto come il contributo che gli organi costituzionali danno alla determinazione del programma di governo. Sul punto è utile richiamare l'approccio di M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo, cit.*, p. 203, Si veda anche A. PIZZORUSSO, *Il ruolo della comparazione giuridica in epoca contemporanea*, in A. PIZZORUSSO (a cura di), *Comparazione giuridica e sistema delle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 28 ss.

La scelta di analizzare le forme di governo di tipo parlamentare, si motiva in relazione al ruolo che il rapporto fiduciario che lega la permanenza in carica del Governo alla presenza di una maggioranza in suo favore nell'Assemblea rappresenta un fattore dirimente per valutare i poteri dei singoli Parlamenti in relazione alle procedure di nomina. In tale forma di governo, come noto, queste prerogative assumono una connotazione peculiare alla luce delle modalità con cui l'Assemblea contribuisce a determinare l'indirizzo politico e ad esercitare la funzione di controllo sull'esecutivo⁸⁸.

Il problema ora risiede nell'individuare quali ordinamenti prendere in esame. Basandosi sulla teoria di Hirschl della selezione dei casi di studio di diritto pubblico comparato, si è scelto di preferire la "prototypical case logic". L'insieme delle forme di governo di tipo parlamentare che costituiscono un punto di riferimento per gli studi di diritto parlamentare comparato in materia. In questa prospettiva, l'esperienza italiana è stata selezionata sia per l'esteso e peculiare ruolo che le Camere del Parlamento nazionale detengono in materia di nomine pubbliche sia per l'evoluzione storica che tale modello di controllo ha subito nel tempo. Si tratta di un modello in cui oltre ad un ruolo delle Commissioni permanenti in materia di controllo sulle nomine pubbliche, si è andato ad

⁸⁸ Una riflessione a parte dovrebbe essere fatta in relazione al ruolo che l'indirizzo politico è venuto ad assumere all'interno degli Stati appartenenti all'Unione Europea. In generale vi è una sorta di consenso della dottrina nel ritenere che il processo di integrazione europea avrebbe portato alla creazione e alla istituzionalizzazione di un regime composito, nel quale l'attività degli organi dell'Unione è intrecciata – organizzativamente e funzionalmente – a quella degli Stati membri, sul punto, all'interno di un dibattito molto vasto, si veda I. MASSA PINTO, *Il processo d'integrazione europea*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, il Mulino, 2015, pp. 480 ss. Conseguentemente, tale dinamica avrebbe alterato i tratti costitutivi delle forme di governo degli Stati membri, potendo legittimamente parlare della formazione di forme di governo euro-nazionale", dove l'indirizzo politico è "il frutto anche, in misura significativa, dell'azione delle istituzioni europee", che i singoli Stati cercano di condizionare, articolandosi in modo diversificato in relazione agli ambiti di *policy* riconducibili alle competenze esclusive dell'Unione (art. 3 Tfeue), a quelli relativi alle competenze "concorrenti" (ex art. 4 Tfeue) o a quelli rientranti nell'azione congiunta fra istituzioni nazionali e quelle europee. R. IBRIDO, N. LUPO, «*Forma di governo*» e «*Indirizzo politico*»: *la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 31 ss. Tale orientamento non impatterebbe tanto sulle procedure di nomina delle singole istituzioni, quanto sulle politiche da esse implementate.

affiancare e in parte sostituire forme di controllo basate sul ruolo dell'Assemblea e dei Presidenti delle Camere.

Il Parlamento inglese è stato inserito nell'analisi per ragioni non troppo dissimili. Tale organo Parlamentare, è tradizionalmente stato considerato come un organo parlamentare *chamber-oriented*, costituito da Commissioni permanenti "deboli", peraltro costituitesi in modo compiuto solo a partire dal 1979 e comunque con scarsi poteri in materia legislativa e con funzioni schiacciate sul controllo parlamentare⁸⁹. Anche se la formale introduzione di forme di coinvolgimento parlamentare in tale ordinamento deve essere fatta risalire solo al 2007, a partire da tale data l'aumento delle prerogative della House of Commons in tale ambito è stato piuttosto evidente e ha generato un dibattito dottrinale relativamente vasto.

Per ragioni diverse si è scelto di inserire nell'analisi l'esperienza spagnola e quella tedesca. Partendo dal presupposto che anche tali esperienze possano essere facilmente considerate come "modelli" di forme di governo parlamentari, l'interesse in questo caso risiede nel grande livello di razionalizzazione della forma di governo di tali ordinamenti⁹⁰.

⁸⁹ Per una lettura critica di tale affermazione si veda M. RUSSELL, D. GOVER, *Legislation at Westminster: Parliamentary Actors and Influence in the Making of British Law*, Oxford, OUP, 2017, cap. 8, e C. FASONE, *op. cit.* p. 157 ss.

⁹⁰ Sul concetto di "razionalizzazione del parlamentarismo" si veda la lezione di B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928, pp. 18 ss. nonché, sempre dello stesso autore, *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1950, pp. 610 ss. L'autore ricorda, in particolare, la profonda innovatività della classificazione delle forme di governo sulla base della dicotomia parlamentarismo classico/parlamentarismo razionalizzato. Tale dicotomia permetterebbe, infatti, di valorizzare le connessioni tra sistema delle fonti e forma di governo. In questa prospettiva, i regimi di parlamentarismo classico, sarebbero contraddistinte da un insieme mutevole, puramente paradigmatico di regole empiriche, convenzionali e consuetudinarie. Le Costituzioni del parlamentarismo razionalizzato troverebbero il proprio contrassegno nel tentativo di assicurare la giuridicità delle regole sulla forma di governo, indipendentemente dalle modalità organizzative adottate dall'ordinamento. Si veda anche la recente rilettura del pensiero di MIRKINE-GUETZÉVITCH offerta da R. IBRIDO, *op. cit.*, p. 35 ss. Con particolare riferimento al contesto italiano, come ricordato dalla più tradizionale dottrina, V. E. ORLANDO, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Rivista*

L'interesse della ricerca risiede nel fatto che in relazione a tale variabile sarà possibile analizzare il ruolo dei Parlamenti nelle procedure di nomina. Nell'ordinamento Spagnolo assume ulteriore rilevanza il fatto che in entrambe le Camere esiste un organo *ad hoc* la *Comisión Consultiva de Nombramientos* che risponde alle esigenze di controllo parlamentare in materia di designazioni pubbliche. Il caso tedesco appare peculiare per ragioni opposte, poiché in un contesto in cui il principio di responsabilità politica dei ministri nei confronti del Bundesrat assume un'importanza fondamentale la presenza di anche solo limitate forme di coinvolgimento parlamentare in materia di nomine pubbliche deve essere indagata e analizzata. Nell'analisi si rifletterà anche sul ruolo che le camere non legate con l'esecutivo da un rapporto fiduciario hanno all'interno delle procedure di nomina⁹¹.

trimestrale di diritto pubblico, 1/1951, pp. 22 ss. tale nozione si è affermata anche grazie al contributo di P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1949, si veda anche M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3/2016. Un recente contributo evidenzia inoltre la dimensione del "fattore-tempo" intesa come variabile del parlamentarismo razionalizzato sul punto, G. DELLEDONNE, *Parlamentarismo razionalizzato e fattore-tempo: una riflessione sulle crisi politiche dell'estate 2019*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2019, pp. 910 ss. Si veda infine la recente sintesi prodotta dalla più giovane dottrina, M. MALVICINI, *L'attività di controllo del parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 50 ss., volume ancora in corso di pubblicazione

⁹¹ Pur in un contesto istituzionale diverso, il tema del controllo parlamentare in materia di nomine pubbliche si è fatto strada anche all'interno delle istituzioni europee, prima da un punto di vista concettuale e, successivamente, anche a livello di proposte di riformismo istituzionale. Sul punto si veda B. CRUM, D. CURTIN, *The Challenge of Making European Union Executive Power Accountable*, in S. PIATTONI (a cura di), *The European Union: Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis* Oxford, OUP, 2015, p.74. EUROPEAN PARLIAMENT, *Appointment procedures in the EU institutions*, Policy Department for Budgetary Affairs, 2018, pp. 65

1.4. Il ruolo dei Parlamenti nelle procedure di nomina tra indirizzo e controllo.

Prima di entrare nel vivo del lavoro di ricerca è necessario chiedersi se è possibile ricondurre ad una determinata funzione parlamentare il coinvolgimento dei Parlamenti in sede di nomina e, in caso di risposta affermativa, a quale funzione siano essi riconducibili. La domanda non presenta assolutamente una risposta facile e ancor meno univoca e dipende anche dalle modalità di classificazioni delle funzioni parlamentari che si ritiene di adottare⁹². In questa prospettiva, utilizzando l'approccio di Manzella⁹³ e ripreso successivamente da Lupo⁹⁴, una volta escluso, che il ruolo dei Parlamenti in materia di nomine pubbliche sia espressione della funzione legislativa, resta da capire a quali delle funzioni legislative siano riconducibili tali prerogative parlamentari. Dopotutto, tranne la funzione legislativa che è costituzionalmente vincolata a procedimenti determinati, gli altri fini dell'ordinamento costituzionale possono raggiungersi con un certo grado di relativismo procedurale⁹⁵. Osservando in concreto le attività parlamentari, gli elementi distintivi delle singole funzioni di indirizzo, di coordinamento, di controllo e di garanzia hanno una precisa rilevanza formale e non solo

⁹² Il dibattito sul punto è molto ampio e lungi dall'essere concluso. Una ricostruzione delle varie posizioni sul tema si vedano. N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del Parlamento tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagheot e la costituzione inglese*, in G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagheot e la Costituzione inglese*, Milano Giuffrè 2001, pp. 101 ss. S. SICCARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1989, pp. 94 ss. che ritiene appartenenti ad un criterio residuale tutte le funzioni diverse da quella legislativa. Per un riferimento nella letteratura di carattere politicologico A. KREPPPEL, *Legislature*, in D. CARMANI (a cura di), *Comparative politics*, Oxford, OUP, 2017, pp. 121 ss. dove viene ripresa la classica riflessione di M. COTTA, *Parlamenti e rappresentanza* in M. COTTA, D. DELLA PORTA, L. MORLINO (a cura di), *Scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 309 ss.

⁹³ A. MANZELLA, *op. cit.*, pp. 409 ss.

⁹⁴ L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, pp. 175 ss.

⁹⁵ A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 409, ma anche A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, Annuario 2000. Il Parlamento, Padova, CEDAM, 2001, p. 213

politica⁹⁶. In questa prospettiva, l'esercizio delle prerogative parlamentari relative al loro coinvolgimento nelle procedure di nomina potrebbe toccare, almeno in potenza, almeno due funzioni parlamentari non legislative: quella di indirizzo e quella di controllo. Si tratta di due funzioni parlamentari il cui esercizio è spesso intrecciato anche in relazione al fatto che sovente per la loro realizzazione è necessario ricorrere ai medesimi procedimenti parlamentari.

Se è vero che negli ultimi anni alcuni studiosi hanno rilevato una crescente difficoltà degli organi parlamentari nel garantire un "virtuoso equilibrio fra efficienza funzionale e capacità rappresentativa⁹⁷", la funzione di controllo è stata percepita come un ambito idoneo a favorire il recupero del loro ruolo di baricentro all'interno degli odierni sistemi politico rappresentativi ⁹⁸ . Storicamente, infatti, l'introduzione di forme di coinvolgimento parlamentare nelle procedure di nomina rappresentò un tentativo delle singole assemblee parlamentari di aumentare i propri strumenti di scrutinio sulle attività del potere esecutivo, senza necessariamente mettere sotto *stress* il rapporto fiduciario. Le forme di scrutinio che vennero introdotte in questo senso erano essenzialmente di partecipazione indiretta alle procedure di nomina attraverso un teorico esercizio della

⁹⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit. p. 409. Sull'estensione della funzione di controllo, G. RIVOCSECCI, *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, Esi, 2003, H. YAMAMOTO, *Tools for parliamentary oversight: a comparative study of 88 national parliaments*, Ginevra, Interparliamentary Union, 2007, H. BERGER, *Dimensionen parlamentarischer Kontrolle: eine Einführung in Theorie und Empirie*, Stuttgart, ibidem, 2014. J. LUISPRADO MAILLARD, A. FIGUERELO BURRIEZA (a cura di), *El control político en el derecho comparado*, Granada, Comares, 2010

⁹⁷ C. FUSARO, *Rappresentare e governare. Da grande regola a tallone d'Achille del governo parlamentare, Lezione inaugurale dell'anno accademico 2014-2015*, Firenze, FUP, 2015, p. 17 ss. Sul ruolo della funzione di controllo e in generale sul rafforzamento delle funzioni non legislative come compensazione rispetto ad una perdita di ruolo nelle funzioni legislative si veda W. MCKAY, C. W. JOHSON, *Parliament and Congress: representation and scrutiny in the twenty-first century*, Oxford, OUP, 2014

⁹⁸ P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017. Si veda anche P. NORTON, *La nature du contrôle parlementaire*, Le Seuil, 2010, pp. 13 ss.

funzione di controllo, solitamente attraverso la previsione di pareri non vincolanti⁹⁹. Occorre precisare che il controllo si estrinseca attraverso una verifica su un'attività altrui, sia sotto il profilo funzionale che su quello soggettivo. Tale attività si differenzia innanzitutto rispetto alla funzione di indirizzo politico. In tale caso, infatti, sia parlamento che Governo sono titolari di poteri di indirizzo e in riferimento a ciò entrambi gli organi sono chiamati a collaborare attivamente¹⁰⁰, mentre al contrario, nell'esercizio della funzione di controllo il soggetto controllante e quello controllato risultano distinti¹⁰¹.

L'attività di controllo si qualifica inoltre per le sue finalità: verificare la rispondenza dell'attività a una norma, concetto questo inteso in senso ampio e non necessariamente in termini giuridici. Caratterizzandosi, inoltre, come un'attività di carattere essenzialmente "statico" inidonea quindi a innovare o modificare l'attività dei soggetti o degli organi controllati¹⁰²

Il primo elemento che emerge, come accennato, è che, normalmente, il contributo del Parlamento nelle procedure di nomina si concretizza innanzitutto nell'esercizio di un'attività di controllo sull'esercizio da parte del Governo del proprio *potere di nomina*¹⁰³. Oggetto del controllo sono le singole procedure di nomina, mentre il parametro di valutazione sono innanzitutto i requisiti posseduti dal nominando in relazione alla posizione per la quale viene nominato, nel momento in cui viene effettuato il controllo parlamentare.

⁹⁹ P. GAMBALE, *op. cit.*, p. 273

¹⁰⁰ Sul punto si veda A. MANZELLA, *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Nomos*, 1/2017, S. TOSI, *La direttiva parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 103 e C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 47 ss.

¹⁰¹ Sull'esigenza di mantenere distinte la figura del controllore e quella del controllato si veda, S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 78

¹⁰² C. CHIMENTI, *op. cit.*, p. 41

¹⁰³ G. PAGANETTO, *op. cit.*, p. 12

In tali casi, si osservi che il solo inserimento delle procedure di nomina all'interno del circuito parlamentare porta con sé una serie di conseguenze in relazione alla pubblicità della procedura stessa che permettendo l'esplicitarsi di forme di controllo diffuso¹⁰⁴, che tende a limitare le possibilità per l'esecutivo di esercitare la propria discrezionalità nella scelta del soggetto da nominare. A questa categoria sarebbero innanzitutto riconducibili le procedure di nomina prevedenti un coinvolgimento indiretto dell'organo Parlamentare (solitamente la possibilità per una commissione permanente di esprimere un parere non vincolante sulla nomina fatta dal governo prima che questa diventi efficace) in cui al Governo comunque spetterebbe il potere di selezionare il soggetto da nominare. Tale forma di controllo che prima ancora che nella possibilità di esprimere un parere, si concretizzerebbe nel momento in cui il Governo è tenuto a fornire al proprio controllore gli elementi conoscitivi necessari a valutare la correttezza e l'opportunità della procedura. A tale modello, a cui sono riconducibili la maggior parte delle forme di coinvolgimento parlamentare, è necessario svolgere una precisazione relativa all'identificazione del soggetto controllante.

Le prerogative parlamentari in materia di nomine pubbliche, quando presenti, sono attribuite al Parlamento, o ad una delle sue articolazioni, nel loro complesso, senza curarsi di come i componenti di tali organi si pongano in relazione alla questione fiduciaria¹⁰⁵. Nelle moderne democrazie rette da forme di governo parlamentari, parlare di controllo del Parlamento complessivamente considerato nei confronti del Governo risulterebbe fuorviante, meglio parlare quindi di controllo parlamentare, di una forma di

¹⁰⁴ Sulla costante attività della nozione di responsabilità politica diffusa si veda G. U. RESCIGNO, *Responsabilità politica e responsabilità giuridica*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 3/2012, pp. 333 ss. Si veda anche la classica definizione in G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 113 ss.

¹⁰⁵ Sul principio maggioritario come principio per assumere le decisioni politiche nei moderni organi rappresentativi, si vedano, anche in prospettiva storica, F. GALGANO, *Principio di maggioranza*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XXXV, 1986, pp. 547 ss. A. BARBERA, C. FUSARO, *Maggioranza* in *Enc. delle scienze sociali*, Roma, IEL, 1996, pp. 405 ss. R. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, editori riuniti, 2005, pp. 201 ss.

controllo sull'attività governativa che si svolge nel Parlamento, ma su prevalente per quanto non esclusiva, iniziativa di una parte dei suoi membri, coloro che non si sentono legati da una relazione di tipo fiduciario nei confronti dell'esecutivo¹⁰⁶.

Rimanendo ancorati ad una semplice dimensione di esercizio della funzione di controllo, probabilmente si faticherebbe a comprendere le ragioni per cui, nei vari ordinamenti considerati, le istanze per l'introduzione di forme di coinvolgimento parlamentare sulle procedure di nomina siano state così insistenti e continuative¹⁰⁷. In tale prospettiva, infatti l'attività di controllo si estinguerebbe in una mera battaglia politica di retroguardia in cui le forze di opposizione si limiterebbero ad incalzare il Governo per criticarlo in relazione alle singole nomine pubbliche. Alla maggioranza spetterebbe, invece, il compito di confermare la relazione fiduciaria condividendo con l'esecutivo le singole procedure. Tale dinamica, anche essa comunque prevalente in relazione al coinvolgimento parlamentare nelle procedure di nomina, da sola non basta a spiegare la complessità del fenomeno. Da un lato, come affermato in precedenza, è opportuno ricordare che la semplice maggiore trasparenza della procedura di nomina che si realizza attraverso il coinvolgimento parlamentare, costituisce essa stessa una prima forma di controllo seppur eventuale ed indiretto. Secondariamente, risulta opportuno osservare che il coinvolgimento del Parlamento nelle procedure di nomina, pur confermando i compiti dell'esecutivo in tale ambito, tenderebbe a favorire forme di dialogo informale e codecisione tra il controllore e il controllato. In altre parole, la paura che il Parlamento utilizzi le proprie prerogative di controllo in modo particolarmente penetrante, favorirebbe un coinvolgimento, quantomeno di esponenti della maggioranza parlamentare, nella scelta del soggetto da nominare, spostando tale responsabilità

¹⁰⁶ V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento, Esperienze italiana e britannica a confronto*. Torino, Giappichelli, pp. 53 ss.

¹⁰⁷ R. HAZZEL, M. CHALMERS, M. RUSSELL, *op. cit.*, p. 222

dall'esecutivo al dialogo tra esso e l'organo preposto a svolgere il controllo sulla procedura di nomina¹⁰⁸.

Tale osservazione consente di riflettere sul fatto che il coinvolgimento parlamentare delle procedure di nomina si esprime non solo attraverso un esercizio della funzione di controllo svolta, in primo luogo e principalmente, dalle forze non appartenenti alla maggioranza. Essa potrebbe concretizzarsi anche attraverso un esercizio della funzione di indirizzo politico. In questo caso, ad esempio, attraverso l'influenza parlamentare sul soggetto nominato ai vertici di un ente pubblico, l'organo assembleare mirerebbe ad assumere un proprio ed autonomo ruolo nell'indirizzare le politiche di gestione dell'ente in questione soprattutto in un contesto in cui la moderna evoluzione delle strutture burocratiche a sostegno dell'attività del Governo ha reso sempre più difficile la realizzazione di un effettivo controllo politico da parte dell'esecutivo¹⁰⁹. Si osservi, in ogni caso, il coinvolgimento del Parlamento nella codeterminazione dell'indirizzo politico settoriale attraverso l'utilizzo delle proprie prerogative di controllo all'interno delle procedure di nomina tende ad essere visto più come una conseguenza inevitabile più che come un normale sviluppo del ruolo del Parlamento in tal senso¹¹⁰. In proposito, ad esempio, si vedrà nel prossimo capitolo come, in Italia, la compartecipazione all'indirizzo politico

¹⁰⁸ La dottrina ha avuto modo di evidenziare attentamente il fatto che l'allentamento della responsabilità ministeriale che così si verrebbe a realizzare, sarebbe in qualche modo compensato dal fatto che si verrebbe a creare un ulteriore forma di controllo spettante al Parlamento. In questo senso, G. E. CAIDEN, *The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials*, in J.G. JABBRA, O.P. DWIVEDI (a cura di), *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, West Hartford, Kumarian, 1989, rilevante anche il contributo della dottrina tedesca T. SIEFKEN, *Parlamentarische Kontrolle im Wandel: Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages*, Baden-Baden, Nomos, 2018, pp. 27

¹⁰⁹ E. GRIGLIO, *Parliamentary oversight of the executives*. Oxford, Hart Publishing, 2021, p. 50. Sulle zone franche del controllo parlamentare si veda J. SCHMIDT, *Die demokratische Legitimationsfunktion der parlamentarischen Kontrolle*, Berlino, Duncker & Humblot, 2007, passim.

¹¹⁰ La dottrina ha avuto modo di ricondurre tale fenomeno ad una delle possibili manifestazioni del c.d. "Governo per ministeri a direzione plurima dissociata" E. CHELI, V. SPEZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo*, Milano, Comunità, 1977, pp. 41 ss.

delle Commissioni parlamentari attraverso i propri poteri in materia di nomina abbia rappresentato più una conseguenza inevitabile del coinvolgimento del Parlamento all'interno delle procedure di nomina. L'esercizio della funzione di controllo si realizzerebbe quindi in due momenti distinti. Dapprima ed in modo indiretto, come conseguenza della maggiore trasparenza derivante dallo stesso coinvolgimento del Parlamento in tale procedura, secondariamente e in modo eventuale, attraverso la scelta da parte dei membri del Parlamento (solitamente degli appartenenti all'opposizione) di sindacare nel dettaglio le qualità del nominando. Il coinvolgimento del Parlamento nella codeterminazione con il Governo dell'indirizzo politico (di gestione) della struttura dei cui vertici si sta discutendo la nomina avverrebbe, sempre in via eventuale, in relazione al fatto l'esecutivo sarebbe incentivato ad un maggior coinvolgimento dei membri della propria maggioranza, e più in generale con i componenti dell'organo controllante, nella scelta del soggetto da nominare al fine di evitare procedure di scrutinio i cui costi politici potrebbero essere troppo elevati.

Una riflessione in parte diversa deve essere fatta in tutti quei casi in cui il Parlamento è coinvolto direttamente nelle procedure di nomina, godendo di un sostanziale potere di veto rispetto alle scelte del Governo, oppure essendo esso stesso il soggetto chiamato a designare i componenti di determinate istituzioni. La ricostruzione concettuale sin qui svolta ha ricondotto riconduce le prerogative di nomina parlamentare ad un esercizio della funzione di controllo la quale, può talvolta sconfinare in quella di indirizzo politico. Nei casi in cui è presente un coinvolgimento diretto del Parlamento nelle procedure di nomina la funzione che tale organo viene ad esercitare è contemporaneamente sia di indirizzo politico (di gestione) che di controllo. In tali casi, infatti, sia che il ruolo del Parlamento sia quello di esprimere un parere vincolante a maggioranza qualificata sul soggetto designato dall'esecutivo, sia che il suo ruolo sia quello di eleggere tale figura, senza un diretto coinvolgimento del Governo, all'organo parlamentare non è chiesto solo di verificare il possesso in capo al nominando di determinati requisiti tecnico-

professionali ovvero attitudinali ma anche, implicitamente, di esprimere una valutazione sugli indirizzi che tale soggetto sarebbe chiamato ad attuare una volta assunta la carica. Non è un caso che normalmente il coinvolgimento del Parlamentare attraverso tali modalità avvenga per organismi le cui funzioni dovrebbero essere esenti da un utilizzo eccessivamente partigiano o partitico ma dovrebbero essere svolte all'insegna dell'imparzialità e dell'indipendenza¹¹¹.

Da questa prospettiva il lavoro proseguirà nell'analisi del caso italiano.

¹¹¹ J. M. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, *Naturaleza jurídica del control sobre el Gobierno y la Administración* in AA. VV., *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, pp. 731 ss. M. GUIDI, *Modelling the Relationship Between Independence and Accountability of Regulatory Agencies* in A.C. BIANCULLI, X. FERNÁNDEZ-I-MARÍN, J. JORDANA (a cura di), *Accountability and Regulatory Governance. Audiences, Controls and Responsibilities in the Politics of Regulation*, Londra, Palgrave, 2015.

CAPITOLO 2

Parlamento italiano e designazioni pubbliche

2.1 L'evoluzione italiana del ruolo del Parlamento italiano nelle designazioni pubbliche. 2.1.1 Le esigenze del controllo Parlamentare sulle nomine negli enti pubblici. 2.1.2 La "centralità del Parlamento" come prerequisito per una regolamentazione del settore 2.1.3 Gli strumenti di controllo introdotti nella VII legislatura. 2.1.4 I primi rapporti tra la legge 14/1978 e i Regolamenti parlamentari. 2.1.5 Le prime prassi applicative della l.n. 14/1978. 2.2 Il controllo parlamentare sulle nomine pubbliche alla luce dei mutamenti del sistema economico. 2.2.1 Enti territoriali e procedure di nomina. 2.2.2 L'iniziale ruolo del Parlamento nelle nomine delle autorità amministrative indipendenti. 2.3 Lo stato dell'arte: Parlamento e procedure di nomina oggi. 2.3.1 Prassi ed evoluzioni circa il ruolo del Parlamento. 2.3.2 Le nomine effettuate congiuntamente dai Presidenti delle due Camere alla luce della recente giurisprudenza amministrativa. 2.3.3 Le nomine pubbliche effettuate dalle Assemblee, recenti sviluppi. 2.4 Considerazioni di sintesi

2.1 L'evoluzione del ruolo del Parlamento italiano nelle designazioni pubbliche.

La definizione e l'evoluzione del ruolo del Parlamento italiano in materia di designazioni pubbliche è frutto di un assetto normativo stratificatosi nel corso del tempo derivante sia da precise contingenze di carattere storico, sia dalle progressive evoluzioni del sistema amministrativo¹¹². Nel corso del presente Capitolo si studierà l'evoluzione storica normativa del rapporto tra Governo e Parlamento in materia di designazioni

¹¹² La bibliografia relativa all'evoluzione e alla storia del sistema amministrativo italiano è molto ampia. Tra i tanti si segnalano, G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, il Mulino, 2020, spec. pp. 250 ss., L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma, Laterza, 2001, pp. 307 ss., M. S. GIANNINI, *Impiego pubblico (teoria e storia)*, in Enc. Dir., vol. XX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 293 ss. Sull'evoluzione dei primi anni del sistema delle Partecipazioni statali si veda S. CASSESE, *Il controllo delle partecipazioni statali*, in Riv. Trim. di diritto pubblico, 4/1980, pp. 1215 ss.

pubbliche a partire dalle prime esperienze di regolamentazione del fenomeno, culminate con la l.n. 14/1978, fino ai profondi mutamenti avvenuti tra gli anni Novanta, e i primi anni Duemila in seguito al sorgere di numerose autorità amministrative indipendenti e ai rilevanti processi di privatizzazione dell'economia. Tale ricostruzione, dal carattere spiccatamente storico-normativo, permetterà, in seguito di analizzare con maggiori strumenti, anche comparati, l'attuale assetto dei poteri del Parlamento in materia di designazioni pubbliche.

2.1.1 Le esigenze del controllo Parlamentare sulle nomine negli enti pubblici.

A partire dal secolo scorso e in particolare nel corso del periodo intercorrente tra il 1919 e il 1943, si assistette alla nascita di numerose aziende autonome di Stato e altri enti pubblici con lo scopo di rispondere con una maggiore elasticità, rispetto alle tradizionali burocrazie ministeriali, alle istanze di rinnovamento provenienti dalla società civile. Il diffondersi di tali strutture diede vita ad un sistema amministrativo caratterizzato da un forte pluralismo istituzionale¹¹³. Il modello proliferò anche nel corso del periodo repubblicano come conseguenza del progressivo aumento del ruolo dello Stato nel sistema economico. Tali strutture, le cosiddette "amministrazioni parallele"¹¹⁴ avevano

¹¹³ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 319,

¹¹⁴ Una prima ricostruzione del concetto, poi ripreso e rielaborato dal medesimo autore può essere rinvenuta in G. MELIS, *Amministrazione delle amministrazioni parallele, e mediazione degli interessi: le origini*, in I.S.A.P. *L'amministrazione nella storia moderna*, 1985, pp. 1429 ss., si veda anche, G. MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo*, Roma, il Ventaglio, 1988, 235 ss. Peraltro, già il dibattito giuridico coevo si interrogò sulle evoluzioni allora in atto al sistema amministrativo. F. FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, Napoli, 1923, pp. 743 ss., sul punto si veda anche la ricostruzione offerta da Giannini nella sua prima edizione del suo manuale di diritto amministrativo. M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo I*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 179 e la ricostruzione della posizione di Santi Romano offerta da R. RUFFILLI, *Santi Romano e la crisi dello Stato agli inizi dell'età contemporanea*, in *Rivista trimestrale di*

generalmente compiti di regolamentazione o svolgevano attività di impresa e pur se dotate, almeno sul piano formale, di maggiore autonomia rispetto alle amministrazioni centrali erano sottoposte sotto la direzione e la vigilanza dei ministeri competenti¹¹⁵. L'elevatissimo numero di tali enti, stimato in alcune migliaia nel corso degli anni '70, portò all'avvio proprio in quel periodo dei primi tentativi volti al ridimensionamento e al riordino del settore¹¹⁶.

A questa logica rispondeva ad esempio, la l.n. 70/1975, la quale oltre a prefigurare la soppressione di numerosi enti controllati dallo Stato, definiva il principio secondo il quale nessun nuovo ente pubblico avrebbe potuto essere istituito o riconosciuto se non per legge (art.4). L'articolo 33 del provvedimento stabiliva che nel caso in cui la nomina dei presidenti e dei membri dei consigli di amministrazione degli enti pubblici rientrasse nella competenza dei Ministri o del Consiglio dei ministri, questi avrebbero dovuto darne comunicazione alle Camere. Tale comunicazione doveva contenere l'esposizione dei motivi che hanno giustificato la scelta e una biografia delle persone nominate. Si trattava del primo provvedimento che riconosceva al Parlamento un ruolo all'interno delle procedure di nomina svolte dall'esecutivo.

Fino ad allora, i singoli ministri competenti e, in casi specifici, il Presidente del Consiglio dei ministri, godevano di una discrezionalità pressoché assoluta, nell'individuare i soggetti da nominare ai vertici dei citati enti. Tale discrezionalità non riguardava soltanto le modalità seguite per la selezione dei nominandi e per la verifica del possesso da parte dei medesimi dei necessari requisiti professionali ma anche la scelta delle forme di

diritto pubblico, XXVII/1977, pp. 311 ss., si veda anche F. TESSITORE, *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano fra Otto e Novecento*, Napoli, Jovene, 1962, p. 25.

¹¹⁵ G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana, cit.*, p. 345

¹¹⁶ G. MELIS, *ivi*, p. 364, si veda anche M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, Roma, Senato della Repubblica, 1979, pp. 12 ss., M. S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova, CEDAM, 1988, pp. 26 ss.

pubblicità da adottare per le nomine così effettuate. Il mancato coinvolgimento del Parlamento era stato giustificato sino ad allora attraverso una lettura “classica” della ripartizione delle funzioni tra organi costituzionali propria della forma di governo parlamentare. Il potere esecutivo, nelle sue varie articolazioni, è responsabile della totalità delle decisioni amministrative, ivi comprese le procedure di nomina dei vertici di enti, aziende o istituti pubblici di carattere nazionale mentre il Parlamento ha la facoltà di far valere sul piano politico tale responsabilità governativa attraverso l’esercizio delle proprie funzioni di controllo e indirizzo. Il progressivo aumento dell’importanza di tali nomine, derivante dal parallelo incrementare del ruolo dello Stato nell’economia, portò il Parlamento ad iniziare a far valere nei confronti dell’esecutivo la responsabilità politica di tali prassi di investitura. Le citate nomine pubbliche, infatti, erano connotate da un così elevato grado di discrezionalità da legittimare forti critiche, innanzitutto sotto il profilo della mancanza di trasparenza.

A partire da metà degli anni '60 venne avviato un dibattito volto a stabilire, per legge, almeno i criteri e le modalità di comunicazione Camere, quale preconditione per consentire al Parlamento di esercitare con effettività gli opportuni poteri di controllo¹¹⁷. Nei fatti, il tema entrerà concretamente a far parte dell’agenda politica solo a partire dagli anni '70. A fronte dell’ormai palese crisi “dell’amministrazione per enti” il rafforzamento del ruolo del Parlamento nelle procedure di investitura pubblica era ritenuto come un necessario bilanciamento ad una discrezionalità governativa esercitata sino a quel momento senza limiti o vincoli¹¹⁸. Sino ad allora erano stati numerosi i casi in

¹¹⁷ Si veda la ricostruzione di E. BALOCCHI, *Nomine negli enti pubblici e controllo parlamentare*, in *Diritto e società*, 1/1978, pp. 331 ss., sul punto si veda anche E. GALLINA, *Considerazioni in tema di riassetto degli enti pubblici*, in *Foro amministrativo*, 3/1977, p. 407, la posizione critica di A. BALDASSARRE, *Il controllo sulle nomine negli enti pubblici tra le misure di indirizzo-controllo del parlamento*, in AA. VV. *l’altro potere*, cit. pp. 71 ss. G. ENDRICI, *Parlamento e partecipazioni statali: nuove prospettive e vecchi problemi* in *Riv. trim. dir. civ.*, 3/1978, pp. 1233 ss.

¹¹⁸ E. ROTELLI, *Imprese pubbliche e controllo parlamentare*, in *Amministrare*, 9/1971, pp. 78 ss. ma anche F. COLONNA, *Il Parlamento e l’impresa pubblica*, in *Democrazia e diritto*, 4/1970, pp. 513 ss., E. TUCCARI,

cui nomine pubbliche erano state effettuate senza tenere in considerazione la capacità, la competenza o l'esperienza dei soggetti nominati ma solamente alla loro appartenenza politica¹¹⁹rendendo difficile garantire i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione così come disposto dall'articolo 97 della Costituzione.

Alla base della scelta di tentare di migliorare l'utilizzo da parte dell'esecutivo dei propri poteri di nomina attraverso un maggiore coinvolgimento delle due Camere vi erano anche considerazioni relative alla peculiare evoluzione che il sistema politico istituzionale italiano stava subendo in quegli anni.

2.1.2 La "centralità del Parlamento" come prerequisito per una regolamentazione del settore.

La crisi della coalizione di centro-sinistra al governo nel corso degli anni '60 rese palesi le difficoltà di un sistema politico che strutturalmente doveva escludere l'alternanza tra le forze di governo del maggior partito di maggioranza con la principale forza di opposizione. La paralisi del sistema politico da ciò generata e l'impossibilità di trovare

Controllo dell'economia pubblica e spunti critici per una revisione dogmatica, in *Democrazia e diritto*, 4/1968, pp. 441 ss., C. BENTIVEGNA, *Le assemblee legislative e l'azione amministrativa del Governo: problemi relativi all'ordinamento della gestione*, in *Finanza pubblica*, 1/1966, pp. 209 ss. e V. OTTAVIANO, *I rapporti fra Parlamento ed enti economici*, in *Studi economico giuridici*, 2/1963, pp. 737 ss.

¹¹⁹ Si veda ad esempio la 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. Seppur in periodi storici differenti, si è già avuto modo di osservare e si avrà modo di approfondire, come l'utilizzo distorto del potere di nomina da parte del Governo sia stato alla base di un vasto intervento riformatore anche nel Regno Unito. A differenza che in Italia, però il coinvolgimento del Parlamento nei processi di nomina non fu la prima risposta normativa ai citati scandali ma l'ultimo tassello di un percorso di riforma che mirava a rendere il reclutamento dei soggetti da nominare più trasparente, efficace ed efficiente attraverso l'istituzione di un'apposita autorità indipendente che con il compito pubblicizzare le posizioni vacanti ai vertici degli enti pubblici, raccogliere le disponibilità e filtrare le candidature pervenute prima che il governo esercitasse i propri poteri di scelta. Si veda R. HAZEL, M. CHALMERS, M. RUSSEL, *op. cit.*, pp. 220 ss.

una soluzione attraverso un mutamento sostanziale dei partiti che esprimevano i vertici degli esecutivi portò, da un lato, a valutare la praticabilità di avvicinare il PCI nell'area di maggioranza e dall'altro nello spostare sul Parlamento il compito di definire la maggior parte dell'indirizzo politico e di stabilirne anche le modalità di attuazione¹²⁰.

La teoria della centralità del Parlamento avrebbe segnato dal punto di vista istituzionale, con le ultime attuazioni costituzionali, la fine degli anni Sessanta, il varo dei Regolamenti parlamentari del 1971, massima espressione di essa¹²¹, e tutta la VII legislatura. In particolare, la dottrina è quasi unanime nel ritenere che l'approvazione dei nuovi regolamenti parlamentari deve essere vista anche come un'anticipazione della futura stagione consociativa. In tal senso viene individuata nella "maggioranza regolamentare" che si formò attorno a quell'opzione riformatrice, anche in relazione all'inclusione in essa del PCI, una prima forma di sperimentazione delle maggioranze dei successivi governi di solidarietà nazionale¹²². In particolare, il progressivo avvicinamento del PCI all'area di

¹²⁰ Sul punto si veda P. RIDOLA, *I regolamenti del 1971 e la centralità della democrazia parlamentare*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 241 ss.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Tale tesi è sposata, ad esempio, da M.L. MAZZONI HONORATI, *Il procedimento legislativo*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 255 ss., S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, CEDAM, 1995, pp. 269, S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp. 339 ss., P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento, cit.*, pp. 589 ss., V. LIPPOLIS, *Partiti, maggioranza, opposizione*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 120 ss., V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento, cit.*, pp. 623 ss. T. MARTINES, *Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà, atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 536 ss. In tale direzione vanno anche L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, pp. 18 ss. e i contributi contenuti in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971, cit.* in senso contrario G. RIVOSSECHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2008, pp. 1 ss. Si veda anche S. TRAVERSA, *Le modificazioni al regolamento della Camera dei deputati con particolare riferimento al nuovo regime del*

maggioranza e la successiva compartecipazione dello stesso alla determinazione dell'indirizzo politico, altra faccia della *conventio ad excludendum* in vigore dal '47¹²³, ebbe due principali conseguenze sul piano parlamentare. Da un lato, come osservato da Predieri, venne valorizzata ulteriormente la funzione legislativa delle Commissioni permanenti chiamate con sempre maggiore frequenza ad agire in sede deliberate¹²⁴. D'altra parte, anche facendo uso delle nuove disposizioni contenute nei Regolamenti del 1971, le funzioni di indirizzo e controllo vennero esercitate in un modo più incisivo. In questo senso e in questi termini, la richiamata "centralità del Parlamento" fu anche la conseguenza dell'impossibilità per il Partito Comunista di accedere al Governo del Paese sia insieme che in alternativa all'allora partito di maggioranza relativa. Ed è in questo contesto che va valutata l'evoluzione delle procedure relative alle competenze parlamentari nelle nomine pubbliche. In attesa del maturare delle condizioni che permettessero un'effettiva svolta normativa in materia, furono proprio i riformati Regolamenti parlamentari, che fornirono al Parlamento (*rectius* ai singoli parlamentari) gli strumenti per sindacare l'attività amministrativa posta in essere dal Governo¹²⁵. Ai sensi dell'articolo 143 c. 2 del nuovo Regolamento della Camera e dell'articolo 42 del Regolamento del Senato, le Commissioni Permanenti avrebbero potuto, previo assenso del ministro competente, audire i dirigenti degli enti pubblici, stabilendo in questo modo un immediato contatto con i soggetti preposti a tali incarichi dal Governo, anche se, evidentemente, a nomina ormai avvenuta¹²⁶. Inoltre, l'introduzione di un nuovo

voto segreto anche in rapporto alla questione di fiducia, in Associazione per gli Studi e le Ricerche parlamentari, Quaderno n. 1, Seminari 1989-1990, Milano, 1991, 154;

¹²³ Così come teorizzato da Elia, L. ELIA, *op. cit.*, p. 635

¹²⁴ Si veda innanzitutto A. PREDIERI, *op. cit.*, pp. 11 ss., ma anche A. PREDIERI, *Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano*, in Rivista italiana di scienza politica, 3/1975, pp. 3 ss.

¹²⁵ D. SANTORO, *op. cit.*, p. 602

¹²⁶ Su questo punto i Regolamenti del 1971 si dissociavano molto dalle precedenti disposizioni che, in perfetta armonia con la tradizione parlamentare liberale, affidavano al Governo il compito di esaudire la totalità delle istanze conoscitive e informative delle Camere. L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.* pp. 214. Sul potere

strumento procedurale, le interrogazioni a risposta in Commissione, permise alle sedi decentrate di sottoporre a un sindacato ispettivo “di settore” le procedure di nomina di amministratori pubblici ¹²⁷. Questo nuovo scenario procedurale sembrava poter consentire lo sviluppo di un nuovo assetto di rapporti tra Governo e Parlamento ma sarà solo con l’approvazione della citata l.n. 70/1975 che si arrivò ad un reale rafforzamento delle prerogative del Parlamento, dato che veniva superata (almeno in parte) la totale mancanza di trasparenza in materia di designazioni pubbliche che fino ad allora aveva contraddistinto l’esperienza italiana. Come accennato, l’articolo 33 della citata legge disponeva che le nomine dei vertici degli enti pubblici non economici di competenza del Consiglio dei ministri o dei singoli Ministri avrebbero dovuto essere comunicate, una volta effettuate, alle Camere. La comunicazione doveva contenere l’esposizione dei motivi che avevano giustificato la scelta e un curriculum dei soggetti nominati.

Tale disciplina si rivelò immediatamente insoddisfacente per chi riteneva che la non esaustività della platea degli enti rientranti nell’ambito di applicazione della legge avrebbe finito per depotenziarne l’effetto innovativo¹²⁸. L’esclusione degli enti pubblici economici, non era affatto insignificante, 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* ad un intervento normativo in materia. In questo senso, venne osservato che il coinvolgimento del Parlamento avrebbe riguardato solamente le procedure di

di inchiesta delle Camere si veda A. PACE, *I poteri di inchiesta delle assemblee legislative*, Milano Giuffrè, 1973

¹²⁷ Si temeva in particolare che l’eccessivo ricorso a strumenti conoscitivi e ispettivi in Commissione avrebbe comportato un’accentuazione dei già forti caratteri di direzione plurima e dissociata dell’indirizzo politico, *ivi.*, p. 236. Più in generale sui rischi manifestati dalla dottrina che le Commissioni “in sede politica” potessero generare un indirizzo politico difforme da quello dell’Assemblea si veda F. BRUNO, *le Commissioni parlamentari in sede politica*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 182, M. CARDUCCI, *Il ritorno della direttiva Parlamentare. Riflessioni in prospettiva comparata*, Milano, Giuffrè, pp. 12 ss.

¹²⁸ D. SANTORO, *op. cit.* p. 603, si veda anche S. CASSESE, *op. cit.*, p. 1219

nomina meno rilevanti e per le quali si percepiva come meno necessario il suo intervento¹²⁹.

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 politica¹³⁰.

In generale, l'intervento legislativo appariva scarsamente incisivo, poiché, anche in caso di idonea comunicazione, le Commissioni avrebbero potuto al massimo prendere atto delle decisioni già assunte in materia dal Governo, senza poter invece fare ricorso a più penetranti forme di partecipazione rispetto a tali scelte¹³¹. Sicuramente l'obbligo di comunicazione e la conseguente trasparenza delle scelte compiute dall'esecutivo avrebbe potuto condizionarne i comportamenti nel momento in cui si fossero reputati eccessivi i costi politici associati allo svolgimento di nomine non gradite alle Commissioni parlamentari. Si trattava comunque di sanzioni eventuali, poco efficaci, non tempestive

¹²⁹ Sarà di questa opinione, ad esempio, M. GANINO, *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, in *Il politico*, 1/1978, pp. 538 ss., *sul punto si veda anche* S. LABRIOLA, *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, in *Politica del diritto*, 4/1980, p. 532, F. GHERALDUCCI, *Controllo parlamentare sulle nomine e controllo di gestione sugli enti pubblici*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1/1980, p. 47

¹³⁰ Criticamente sulla possibilità dell'utilizzo della responsabilità politica per condizionare le nomine del Governo S. LABRIOLA, *op. cit.*, p. 545

¹³¹ F. GHERALDUCCI, *op. cit.*, p. 48

di cui anche se risulta difficile valutare l'impatto è facile ritenere che questo sia stato complessivamente modesto¹³².

Tali osservazioni ben si conciliano con il fatto che la reale portata innovativa della l.n. 70/1975 era soprattutto connessa all'avvio del processo di eliminazione degli "enti pubblici inutili" e al riordino dello stato giuridico del relativo personale. In tale occasione il tema del coinvolgimento del Parlamento nella procedura di nomina ai vertici degli enti pubblici fu affrontato solo marginalmente¹³³.

2.1.3 Gli strumenti di controllo introdotti nella VII legislatura.

Come detto, le disposizioni introdotte dall'articolo 33 della citata l.n. 70/1975 vennero messe immediatamente in discussione in quanto ritenute inadeguate a raggiungere gli scopi per le quali erano state adottate. Una nuova innovazione circa il ruolo del Parlamento in materia di nomine pubbliche avvenne l'anno successivo poco prima dell'adozione rilevanti scelte governative per la nomina dei vertici di istituti pubblici di credito, che in passato erano stati a lungo commissariati. Il 15 settembre 1976, poco dopo l'avvio della VII legislatura¹³⁴ la VI Commissione della Camera (Finanze e tesoro)

¹³² Al momento non sembra siano stati pubblicati studi di carattere quantitativo ad ampio spettro sull'esercizio dei poteri di nomina da parte del Governo. Alcuni tentativi ma limitati a poche legislature possono essere ritrovati in L. BEDINI, *Il parere parlamentare sulle nomine governative negli enti pubblici*, in E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento consulente*, Napoli, Jovene, 2002 pp. 203 ss.

¹³³ In tal senso si muoveva, ad esempio, la relazione della I Commissione permanente per l'assemblea al termine dell'esame in sede referente in prima lettura. E. GALLONI, *Relazione della I Commissione permanente*, Camera dei deputati, VI, 24 maggio 1972, p. 21

¹³⁴ Le elezioni per il rinnovo delle due Camere si svolsero il 20-21 giugno 1976, la prima seduta della legislatura si svolse, alla Camera, il 5 luglio. Stacchini evidenzia che nel corso della VII legislatura, il PCI, pur non avendo una rappresentanza nel Governo (lo appoggiava dall'esterno) ottenne alcune presidenze di Commissione (I, VI, IX, X alla Camera, 5°, 9°, 12° al Senato). F. STACCHINI, *Il Presidente di Commissione permanente*, in *Il Parlamento della Repubblica, organi procedure e apparati*, Roma, Camera dei deputati,

discusse due risoluzioni dal contenuto sostanzialmente analogo (Colucci n. 7-00002 e Sarti n. 7-00003)¹³⁵. Tali atti di indirizzo nelle premesse segnalavano la necessità di mutare i criteri di designazione sino ad allora impiegati per le nomine pubbliche ai vertici degli istituti bancari. Nella parte dispositiva entrambe le risoluzioni impegnavano il Governo a non procedere a nessuna nomina senza aver prima comunicato alle Camere i nuovi criteri a cui si sarebbe attenuto per le future designazioni. 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 investitura¹³⁶. L'ampio dibattito che seguì vide il Governo, attraverso il ministro del tesoro Stammati, mantenere un atteggiamento accondiscendente e aperto ad una collaborazione con il Parlamento. In particolare, il ministro, nel condividere "l'esigenza di procedere alle nomine governative in un contesto di chiarezza, trasparenza e pubblicità¹³⁷", si impegnò a riferire alla Commissione, entro trenta giorni, i criteri che l'Esecutivo avrebbe adottato in vista dell'imminente scelta dei vertici degli istituti di

1994, p. 6. Nel corso della legislatura maturarono le condizioni per il passaggio da un Governo della astensione non contrattata del PCI ad un Esecutivo che, pur non escludendo alleanze di carattere politico, aprì un confronto su punti programmatici sui quali votare in Parlamento. G. GALLI, *op. cit.*, p. 332

¹³⁵ La risoluzione Colucci raccoglieva le firme dei membri della VI Commissione appartenenti al PSI (on. Capria, Mondino e Novellini). La risoluzione Sarti era firmata dei deputati della Commissione iscritti al PCI o eletti come indipendenti nelle sue liste (On. Pellicani, Buzzoni, Spaventa, Bernardini, Cirasino, Toni, Conchiglia Calasso, Bernini Lavezzo, Giura Longo) nonché dall'on. Gunnella, vicepresidente della Commissione e membro del PRI. BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 15 settembre 1976 pp. 3 ss. Peraltro, già in passato, la questione delle nomine pubbliche era stata 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 (6-00002 Piccoli, Biasini) avverso l'operato del presidente dell'Ente gestione attività minerarie (EGAM), a seguito della quale il Governo aveva proceduto alla revoca dell'incarico. CAMERA DEI DEPUTATI, *resoconto stenografico*, VI, 22 maggio 1975, pp. 22352 ss.

¹³⁶ D. SANTORO, *op. cit.*, p. 606

¹³⁷ BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 15 settembre, 1976, p. 15

credito e delle casse di risparmio. Le citate risoluzioni furono quindi riformulate in questo senso e approvate in un testo unificato¹³⁸. Poco più di trenta giorni dopo, il ministro, oltre a adempiere agli impegni presi in seguito all'approvazione delle citate risoluzioni¹³⁹, assunse autonomamente l'ulteriore onere di comunicare al Parlamento non solo i criteri utilizzati ma anche le stesse nomine compiute in tale settore, trasmettendo a tal fine i *curricula* dei soggetti nominati e la documentazione relativa alla motivazione delle scelte compiute¹⁴⁰. Si trattava di un adempimento non previsto dall'articolo 33 della l.n. 70/1975.

In questo modo le Camere avrebbero avuto modo di controllare, in modo continuativo e sistematico, anche se solo in via successiva, il rispetto da parte del Governo dei criteri che egli si era dato e si era impegnato a seguire per la nomina dei vertici degli istituti di credito. Formalmente si trattò di un mutamento abbastanza significativo che fu accolto in modo positivo dalla VI Commissione anche se solo come un primo passo verso l'adozione di forme di controllo più penetranti¹⁴¹. Nei fatti, i criteri per procedere alle nomine nel settore bancario che il Governo si era impegnato a rispettare, per quanto ragionevoli erano sufficientemente elastici da rendere difficile se non impossibile farne valere una palese violazione¹⁴².

¹³⁸ La VI Commissione a conclusione del dibattito svoltosi il 15 settembre 1976 e in relazione agli elementi emersi adottò una risoluzione che impegnava il Governo ad, esporre entro 30 giorni al Parlamento i criteri a cui si sarebbe uniformato nel procedere alle nomine negli istituti di credito ordinario e speciale e nelle casse di risparmio. *Ibid.*

¹³⁹ BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 20 ottobre 1976, pp. 20 ss.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² In particolare, il Governo si era impegnato a scegliere i soggetti da nominare in base alla loro "professionalità". Tale concetto veniva inteso come capacità complessiva dei nominandi da valutarsi alla luce di esperienze professionali pregresse svolte anche al di fuori dell'ambito bancario. Per il Governo l'applicazione di tale criterio avrebbe comportato l'impossibilità di procedere alla nomina di coloro che fossero stati condannati per illeciti penali o amministrativi con sentenze passate in giudicato nonché con

Nella seduta del 30 marzo 1977 il presidente della VI Commissione inaugurò la nuova prassi procedurale leggendo agli altri commissari i profili biografici e professionali dei primi tre soggetti nominati¹⁴³. La documentazione fornita non fu ritenuta adeguata da parte dei commissari. Si lamentava, in particolare, che i *curricula* si limitavano a fornire un profilo professionale del candidato senza accennare nulla, contrariamente agli impegni presi dal Ministro con la Commissione il 20 ottobre precedente, “né sulle posizioni di correttezza fiscale, né sul cumulo eventuale delle cariche, né sulle eventuali situazioni processuali” dei soggetti nominati¹⁴⁴. La Commissione, pertanto, invitava il Governo a fornire le informazioni mancanti e a definire un *curriculum normalizzato* per le future nomine. Il Governo si adeguò alle richieste della Commissione nella seduta del 7 luglio 1977¹⁴⁵. In tal senso, venne predisposto un modello di *curriculum* da utilizzare per illustrare il percorso professionale di tutte le nomine sottoposte all’attenzione della Camera¹⁴⁶. Contestualmente la Commissione affrontò la questione relativa allo stabilire

pendenze fiscali. Il Governo si era anche impegnato a consultare in modo sistematico la Banca d’Italia per ottenere informazioni sulle qualità professionali dei soggetti da nominare. Inoltre, l’esecutivo si era impegnato a limitare, in via di principio, a tre il numero massimo di cariche, bancarie e non bancarie, cumulabili contemporaneamente da uno stesso individuo, infine veniva preso l’impegno di procedere al rinnovo dei mandati solo in caso di comprovate capacità professionali. *Ibid.*

¹⁴³ Si trattava della nomina di un membro effettivo e di uno supplente del collegio sindacale del banco di Sicilia e della nomina del presidente dell’ISVEIMER (Istituto per lo Sviluppo Economico dell’Italia Meridionale). BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 26 maggio 1977, p. 14

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 7 luglio 1977, p. 9

¹⁴⁶ Ai soggetti nominati veniva chiesto di indicare oltre ai propri dati anagrafici: il titolo di studio, le attività professionali svolte al momento della nomina e nel corso della precedente carriera professionale, una lista delle eventuali pubblicazioni effettuate, la lista degli incarichi ricoperti in enti e società sia al momento della nomina sia nel corso della precedente carriera professionale, una copia dell’ultima dichiarazione dei redditi, un’autodichiarazione circa l’assenza di precedenti penali e l’assenza di carichi pendenti. *Ivi*, p. 10, sul punto si veda anche M. GANINO, *op. cit.*, pag. 529. Si veda anche la ricostruzione del dibattito operata da P. RICCI, *Enti pubblici e vigilanza*, in AA. VV. *L’istituzione Governo*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 197

le modalità attraverso cui si sarebbe proceduto all'esame delle informazioni sulle nomine trasmesse dal Governo. Nonostante l'assenza di specifiche disposizioni regolamentari sul punto, la Commissione ritenne che l'esame, delle nomine governative negli istituti creditizi sarebbe stata svolta da un apposito Comitato permanente per le nomine bancarie, costituito a norma dell'articolo 22, comma 4, del Regolamento della Camera¹⁴⁷. Tale Comitato si insediò il 28 luglio eleggendo il proprio ufficio di presidenza¹⁴⁸. Le regole di funzionamento del consesso furono discusse nella seduta del 21 settembre 1977¹⁴⁹. In tale sede venne deciso 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 conclusiva¹⁵⁰. Nella seduta del 28 settembre 1977, il Comitato iniziò concretamente la propria attività procedendo all'esame delle prime tre nomine trasmesse dall'esecutivo¹⁵¹. Su proposta

¹⁴⁷ La proposta venne formulata nel corso dell'ufficio di presidenza della VI Commissione il 7 luglio 1977. Nella seduta svoltasi il medesimo giorno, la Commissione, dopo aver preso atto della proposta dell'ufficio di presidenza, designò i membri del comitato. Il Comitato era composto da quattordici deputati designati in modo proporzionale rispetto ai gruppi parlamentari. Facevano parte del comitato gli onorevoli: Pumilia (DC), Castellucci (DC), Iozzelli (DC), De Cosmo (DC), Bernardini (PCI), Sarti (PCI), Bacchi (PCI), Colucci (PSI), Novellini (PSI), Ciampaglia (PSDI), Galasso (MSI-DN), Spaventa (Misto), Gunnella (PRI) e Santagati (CD-DN). *Ivi*, p. 10

¹⁴⁸ L'ufficio di presidenza era composto da un presidente, un vicepresidente e un segretario. Presidente: on. Spaventa; Vicepresidente: on. Pumilia; Segretario: on. Novellini, *BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 28 luglio 1977, p. 12

¹⁴⁹ In quell'occasione fu particolarmente approfondita la discussione circa il regime di pubblicità da dare ai *curricula* dei soggetti nominati trasmessi dal Governo. Al termine di un dibattito venne accolta la proposta del Presidente Spaventa. I *curricula*, privati delle informazioni relative alle dichiarazioni dei redditi sarebbero state consegnate a tutti i membri del Comitato. Tali informazioni sarebbero state liberamente consultabili in Commissione e avrebbero potuto essere fotocopiate su richiesta dei membri del Comitato. *BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 21 settembre 1977, p. 14

¹⁵⁰ *Ivi*, p. 13

¹⁵¹ Si trattava della conferma di un sindaco effettivo dell'ICCRI (Istituto di Credito delle Casse di Risparmio Italiane) effettuata il 3 gennaio 1977 e della nomina del presidente e del vicepresidente della Cassa di risparmio di Livorno effettuate il 15 maggio 1977. Si osservi che nonostante i soggetti nominati fossero tre il comitato esaminò congiuntamente le nomine presso la Cassa di risparmio di Livorno. Le nomine

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 rilievi¹⁵². Al Senato non fu costituito un Comitato analogo. Nonostante ciò, dato che l'impegno del Governo, assunto in seguito all'adozione delle risoluzioni Colucci n. 7-00002 e Sarti n. 7-00003, riguardava entrambe le Camere anche la 6° Commissione del Senato dovette interrogarsi su quale procedura utilizzare per l'esame della documentazione trasmessa dall'esecutivo. Si optò per affidare il relativo compito istruttorio alla già esistente sottocommissione pareri, riservando al *plenum* della Commissione il compito di formulare un giudizio definitivo in ordine alle nomine effettuate dal Governo. 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 riserve¹⁵³. L'esperienza del Comitato parlamentare per le nomine bancarie non fu particolarmente duratura, dato che, successivamente all'entrata in vigore, il 24 gennaio, della l.n. 14/1978 e quindi, della generalizzazione del parere preventivo da parte delle Commissioni permanenti sulle nomine dei presidenti e vicepresidenti di tutti gli enti pubblici, cessò la propria attività. Nel Complesso il Comitato prese in esame sessanta nomine di amministratori di istituti di credito. In cinquantacinque casi il Comitato, spesso

esaminate dal Comitato portarono lo stesso, all'unanimità, a non formulare rilievi per il Governo. BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 28 settembre 1977, p. 16

¹⁵² La prassi porterà anche la nascita di una terza modalità di espressione della volontà del Comitato: "presa d'atto con rilievi di alcuni commissari". G. AMATO, *Riflessioni sul Comitato parlamentare per le nomine bancarie*, in AA. VV., *L'altro potere*, cit., p. 64

¹⁵³ Sul punto si veda L. SPAVENTA, *Il controllo parlamentare sulle nomine: esperienze e risultati*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2/1981, pp. 549 ss.

all'unanimità ma talvolta a maggioranza, prese atto positivamente delle nomine effettuate, in cinque occasioni il comitato formulò rilievi¹⁵⁴.

Il bilancio dell'attività del Comitato che venne formulato dai suoi membri e dai principali osservatori dell'epoca fu tutto sommato positivo anche se tiepido. Sul giudizio pesarono considerazioni relative al fatto che si trattava della prima esperienza di controllo parlamentare sulle nomine pubbliche e che la sua composizione permetteva al Governo di godere dell'appoggio dei gruppi parlamentari costituenti la maggioranza del Comitato. Venne evidenziato, in particolare, come per un più efficiente funzionamento del Comitato sarebbe stato importante che esso avesse a disposizione una serie di strumenti volti ad implementare il proprio bagaglio conoscitivo. Nei fatti il Comitato operò solamente attraverso la valutazione dei *curricula* dei soggetti nominati presentati dal Governo¹⁵⁵. In questo senso il Comitato dovette interrogarsi su *come* e *secondo quali parametri* le nomine fatte dall'esecutivo¹⁵⁶. Sul *come* accertare pesò, come detto, l'assenza di mezzi istruttori che portarono il Comitato a valutare solo i *curricula* dei nominati. Per le medesime ragioni, il Comitato faticò a valutare se il possesso dei requisiti dei singoli nominati fosse associato ad una valutazione positiva dello svolgimento di precedenti incarichi¹⁵⁷.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ G. AMATO, *op. cit.*, p. 63

¹⁵⁶ Sul punto *ibid.*

¹⁵⁷ Due esempi, significativi anche per capire le modalità di lavoro del citato Comitato, potranno essere utili per evidenziarne tutti i limiti alla propria azione. Il primo caso riguarda la nomina del prof. Nava a presidente del Monte Orsini di Benevento. Il Comitato riscontrò una palese incongruenza tra l'esperienza professionale dello stesso (era un insegnante italiano e preside di una scuola media) e l'incarico per il quale era stato nominato. In tale occasione, pur con la contrarietà del Governo e del gruppo democristiano il Comitato si dichiarò contrario alla presa d'atto della nomina del prof. Nava. BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 19 ottobre 1977, p. 24. Il secondo caso, più rilevante e in qualche modo emblematico di come l'attività di controllo parlamentare mal si conciliasse in presenza di una maggioranza politica a sostegno dell'esecutivo, riguarda la nomina del professor Ventriglia a presidente dell'ISVEIMER (Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale). Il curriculum del

L'analisi dell'attività del comitato risulta particolarmente utile perché indicativa del clima politico volto ad aumentare i poteri di controllo del Parlamento in materia di nomine pubbliche, anche al fine di consentire un maggior peso in tale ambito al PCI all'epoca in costante ma strutturalmente impossibile avvicinamento alle forze di governo.

L'atteggiamento del Governo favorevole ad un aumento del ruolo del Parlamento in materia di nomine pubbliche, maturato a partire dalla VII legislatura, non si limitò al settore creditizio. Nel medesimo periodo il Governo illustrò il proprio atteggiamento rispetto alle nomine dei presidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali. Nel presentare le proprie linee programmatiche davanti alla Commissione bilancio della Camera, l'allora ministro del Tesoro, riaffermò l'esclusiva competenza dell'esecutivo in materia esprimendo contrarietà a forme di controllo parlamentare prima della finalizzazione di tali nomine¹⁵⁸. Nella stessa occasione, però, venne preannunciata la

soggetto nominato formalmente descriveva il possesso di un bagaglio di competenze adeguato al ruolo per il quale era stato nominato. Al momento della Nomina Ventriglia era direttore generale del ministero del Tesoro, in passato era stato direttore centrale del Banco di Napoli e amministratore delegato del Banco di Roma. Quello che destava stupore e ostilità verso la sua nomina da parte di molti membri del comitato è che l'incarico del professor Ventriglia presso il Banco di Roma lo aveva messo al centro di una serie di scandali legati al fallimento della Banca Privata Italiana che all'epoca era *de facto* controllata proprio dal Banco di Roma. Proprio per questa sua posizione, all'epoca Ventriglia era al centro di tre procedimenti giudiziari dove in era imputato per il concorso nel fallimento della BPI e la creazione e l'utilizzo di fondi occulti all'interno del Banco di Roma. I membri del Comitato, pur concordando, ovviamente, sul fatto che la rilevanza penale dei fatti a lui ascritti fosse di competenza della magistratura, si divisero sul giudizio politico da dare sulla sua nomina. Per i deputati della DC, in particolare, l'assenza di condanne e il solido curriculum di Ventriglia dovevano avere come conseguenza quella di portare alla presa d'atto della nomina. Al contrario, per i deputati del PCI la rilevanza dei fatti ascritti a Ventriglia, al netto della loro rilevanza penale, avrebbe dovuto portare alla formulazione di rilievi molto netti contro la sua nomina. In particolare, non passò a linea del Presidente Spaventa secondo la quale, al fine di esprimere il proprio giudizio il Comitato avrebbe dovuto valutare non solo il Curriculum del nominato ma anche i risultati ottenuti nel corso della sua attività di gestione degli istituti. La vicenda si concluse con una presa d'atto della nomina approvata a maggioranza e la formulazione di rilievi critici verso la stessa formulati dai deputati ad essa contrari. BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 12 ottobre 1977, p. 19. Sul punto si veda anche G. AMATO, *op. cit.*, p. 67.

¹⁵⁸ BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 18 novembre 1976, p. 27

presentazione in Consiglio dei ministri di un disegno di legge secondo il quale tali nomine avrebbero dovuto acquisire efficacia solo dopo venti giorni dalla loro comunicazione alle Commissioni competenti delle due Camere. Si sarebbe superato il disposto dell'art. 33 della legge 70/1975.

Il tema della riorganizzazione delle partecipazioni statali era stato nel frattempo oggetto di studio da parte della cosiddetta Commissione Chiarelli¹⁵⁹. Nel presentare la relazione conclusiva dei propri lavori, il 28 febbraio 1976, la Commissione auspicava che il controllo parlamentare sul funzionamento e la riorganizzazione del sistema delle partecipazioni statali venisse svolto da una commissione bicamerale. Veniva auspicato, inoltre, che tale Commissione avesse competenza ad esprimersi in ordine alle nomine dei vertici degli enti pubblici appartenenti alle partecipazioni statali¹⁶⁰. Le scelte del legislatore accolsero, da questo punto di vista, le richieste della Commissione. L'articolo 13 della l.n. 675/1977 del 12 agosto istituì una Commissione bicamerale composta da quindici deputati e altrettanti senatori¹⁶¹. Tale Commissione, che operò fino alla X legislatura, era dotata di poteri conoscitivi piuttosto vasti¹⁶². Essa agì da interfaccia del Governo su tutte le

¹⁵⁹ Formalmente: "Commissione per il riordino del sistema delle partecipazioni statali". Tale Commissione venne istituita dal Ministero per le partecipazioni statali il 23 giugno 1975 e cessò le proprie attività il 28 febbraio 1976 con la presentazione di una relazione. COMMISSIONE PER IL RIORDINO DEL SISTEMA DELLE PARTECIPAZIONI STATALI, *Relazione*, in "Mondo Economico", 10/1976, p. 14 ss.

¹⁶⁰ *Ivi.*, p. 18 sul punto si veda anche G. ENDRICI, *Commento agli artt. 11 e 12 della legge 12 agosto 1977, n.675*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 3/1978, pp.717, ss.

¹⁶¹ I membri della Commissione, 15 deputati e quindici senatori, erano nominati dai Presidenti delle due Camere in rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari. La Commissione elesse il suo primo ufficio di presidenza nella riunione del 17 novembre 1977. Risultarono eletti: Presidente sen. Milani (PCI); vicepresidenti: deputati Vizzini (PSDI) e Sinesio (DC); segretari deputati: Mosca (PSI) e Bassi (DC). BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 17 novembre 1977, p. 51

¹⁶² Sempre ai sensi dell'articolo 13 della legge 675/1977, la Commissione aveva la facoltà di audire il ministro, i presidenti e i direttori generali degli enti di partecipazione statale. Anche se tale disposizione sembrava non aggiungere molto ai poteri di controllo delle Commissioni così come ampliati dai regolamenti del 1971 (art. 143 R.C. 48 R.S.), parte della dottrina evidenziò che in questo modo il legislatore intendeva escludere la possibilità che il Ministro non autorizzasse l'audizione dei dirigenti pubblici che la bicamerale intendeva ascoltare. M. GANINO, *op. cit.*, p. 530

politiche relative all'andamento delle partecipazioni statali. Significativamente, l'articolo 13 della citata legge, in attesa di una diversa regolamentazione del settore, assegnò al Governo il compito, di comunicare alla Commissione le proposte di nomina dei presidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali. Tali proposte di nomina avrebbero dovuto essere corredate da una relazione motivata. Alla Commissione erano assegnati venti giorni di tempo prorogabili di altri dieci per esprimere il proprio parere, trascorsi i quali il Governo avrebbe potuto procedere alla nomina definitiva. La disposizione introduceva una disciplina innovativa limitata ai soli presidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali. La procedura aveva il pregio di anticipare il momento del controllo parlamentare e la conseguente interlocuzione tra Commissione e Governo ad una fase precedente alla conclusione del procedimento di nomina. Il parere parlamentare era solo eventuale, mentre la comunicazione del soggetto che si intendeva nominare così come l'attesa del tempo necessario all'espressione del parere erano elementi costituenti tale peculiare procedimento amministrativo. In assenza di tali adempimenti, gli atti di nomina sarebbero stati illegittimi per violazione di legge. L'articolo 13 della legge 675/1977 può essere visto come una sorta di spartiacque per le modalità di esercizio del controllo parlamentare sulle designazioni pubbliche. Tale disposizione segnò il passaggio da un controllo successivo alla nomina, ad un controllo parlamentare incardinato all'interno del procedimento amministrativo di designazione pubblica. In particolare, in tale articolo parte della dottrina vide visto un indice importante dell'accresciuto ruolo del Parlamento negli anni della sua richiamata "centralità" verso l'esercizio non solo di una funzione di controllo e indirizzo nei confronti del Governo ma anche di vera e propria gestione di parte dell'attività amministrativa¹⁶³.

¹⁶³ Già all'epoca i sostenitori dell'introduzione di forme di controllo da parte del Parlamento sulle nomine del Governo potevano sostenere come la partecipazione, in alcuni casi, da parte degli organi parlamentari a funzioni formalmente e sostanzialmente amministrative non fosse nuova. Classico esempio in materia, su cui si avrà modo di tornare successivamente, riguarda la disciplina della nomina dei membri del CdA della RAI, già all'epoca in parte designati dal Parlamento. Su tali basi la dottrina criticò le ricostruzioni che volevano escludere forme di controllo parlamentare sulle procedure di nomina, in quanto avrebbero

La l.n. 675/1977 rappresentò un ulteriore tassello di un quadro normativo che nell'arco di un solo biennio aveva rivoluzionato i poteri del Parlamento in materia di nomine pubbliche. Nei fatti, l'approvazione del provvedimento rese palese che tale assetto, caratterizzato da una pluralità di disposizioni legislative e prassi operative, aveva come conseguenza quella di far corrispondere ad ogni tipologia di nomina una diversa procedura da seguire in sede parlamentare. Conseguentemente, il Governo aveva obblighi informativi differenziati e gli organi parlamentari preposti all'esercizio delle funzioni di controllo sulle nomine spesso non erano gli stessi che avrebbero potuto sindacare l'attività dei rispettivi enti. Tale situazione era frutto della (non)scelta di affrontare le modalità attraverso cui il Parlamento avrebbe potuto controllare l'esecutivo nell'esercizio potere di nomina, non all'interno di un disegno unitario bensì di volta in volta, in occasione dell'adozione di provvedimenti che andassero a toccare specifici settori. Si ricorderà, ad esempio, che la l.n. 70/1975 era stata adottata per tentare di razionalizzare e limitare l'espansione incontrollata degli enti pubblici non economici, l'istituzione del Comitato parlamentare sulle nomine bancarie venne istituito all'inizio della VII legislatura prima del rinnovo di numerosi enti creditizi fino ad allora commissariati e, infine, la l.n. 675/1977 era stata adottata per riorganizzare il funzionamento del sistema delle partecipazioni statali. In ogni caso l'esistenza di procedure di controllo parlamentare così difformi avrebbe potuto destare perplessità in ordine alla ragionevolezza delle scelte compiute dal legislatore. Sembrava pertanto non più procrastinabile l'adozione di un nuovo provvedimento legislativo che riorganizzasse il settore, uniformando le modalità di esercizio del controllo parlamentare in materia di designazioni pubbliche ovvero ne differenziasse le modalità di esercizio secondo precisi

comportato l'assegnazione al Parlamento di competenze dell'Esecutivo. Sul punto in particolare S. LABRIOLA, *op. cit.* p. 544 ma anche C. CHIOLA, *I comandamenti della Corte per il settore radiotelevisivo*, in *Giur. Cost.* 3/1974, pp. 2191 ss. Più in generale F. ANCORA, *Parlamento e funzione amministrativa*, in *Diritto e società*, 4/1981, pp. 737 ss., C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare, cit.*, 1974, pp. 38 ss. Per un esempio sulle ricostruzioni dottrinali contrarie a tale lettura si veda E. TOSTATO, *op. cit.* pp. 1089 ss.

criteri di ragionevolezza in relazione alle diverse tipologie di nomine pubbliche. La prima strada fu quella che venne effettivamente percorsa. Peraltro, anche sul piano politico sembrava manifestarsi l'urgenza di giungere all'adozione di un provvedimento in materia. L'accordo programmatico tra i partiti approvato alla Camera il 15 luglio 1977 recava¹⁶⁴, tra gli altri, un apposito capitolo dedicato alla nomina dei presidenti degli enti pubblici (anche economici) di competenza del Governo. In tale sede veniva auspicato che tali nomine avvenissero secondo precisi criteri di professionalità e competenza salvaguardando sia le responsabilità proprie del Governo che le funzioni di indirizzo e controllo delle Camere.

A tali istanze rispose la l.n. 14/1978, tuttora vigente. Il provvedimento, non si limitò a rispondere ad un'esigenza di riordino normativo, ma riformò completamente la materia ribadendo, da un lato l'esclusiva titolarità in capo al Governo del potere e della responsabilità di procedere alle designazioni pubbliche e dall'altro introducendo anche strumenti volti a limitarne la discrezionalità rafforzando, molto più che in passato, il ruolo di controllo delle Camere. La legge associa in modo sistematico il Parlamento ai singoli atti di investitura. In tal senso, viene previsto 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 ministri¹⁶⁵ sono tenuti a

¹⁶⁴ Si trattava di un documento programmatico elaborato tra il marzo e il giugno del 1977 tra i vari partiti che l'anno precedente avevano votato la fiducia o si erano astenuti al Governo Andreotti III. Dopo una discussione avviata alla Camera il 12 luglio 1977, il 15 luglio venne adottata ad ampia maggioranza una mozione (Piccoli n. 1-0004) che riproduceva i contenuti dell'accordo. Parteciparono alla votazione 529 deputati su 545 presenti, a favore si espressero 442, 87 i contrari, 16 gli astenuti. CAMERA DEI DEPUTATI, *resoconto stenografico*, VII, 15 luglio 1977, pp. 9163 ss.

¹⁶⁵ Si osservi che l'articolo 33 della l.n. 70/1975 faceva invece riferimento alle sole nomine rientranti nella competenza dei ministri e del Consiglio dei ministri. L'articolo 9 della l.n. 14/1978, in linea con quanto previsto dalla l.n. 70/1975 stabilisce che le nomine degli amministratori diversi dal presidente e vicepresidenti degli enti pubblici sono soggetti ad un mero obbligo di comunicazione alle Camere. 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 la procedura seguita per addivenire alla scelta del nominativo. La dottrina e la prassi applicativa concordarono da subito per far coincidere la nozione di "amministratori diversi da

richiedere il parere parlamentare (articolo 1), che è espresso dalle Commissioni permanenti competenti per materia delle due Camere (articolo 2¹⁶⁶). L'onere di avviare la procedura di controllo spetta in primo luogo al Governo che è obbligato a comunicare alle Camere le proposte di nomina al fine di ottenerne il parere. La mancata trasmissione della proposta di nomina alle Camere ha come conseguenza l'illegittimità del provvedimento¹⁶⁷.

La scelta del legislatore sposò l'introduzione di una forma di controllo parlamentare successiva alla designazione da parte del Governo ma precedente al suo perfezionamento. Nel corso dei lavori preparatori tale orientamento risultò preferibile rispetto ai fautori di forme di controllo successive alla nomina. In particolare, il Governo che in un primo momento sembrò rimettersi completamente alle scelte del Parlamento, successivamente si dichiarò favorevole all'introduzione di un controllo parlamentare preventivo al fine di evitare gli inconvenienti che sarebbero potuti derivare dalla (eventuale) revoca di un atto già perfezionato¹⁶⁸. In verità, nel corso dell'esame in sede referente presso la Camera dei deputati furono avanzati dubbi anche verso tale ipotesi. Si temeva che un intervento del Parlamento antecedente alla nomina definitiva avrebbe potuto incentivare lo svolgimento di un'ulteriore fase di trattativa nelle

presidente e vicepresidente" con quella di "componenti degli organi collegiali di vertice". Sul punto. S. LABRIOLA, *op. cit.*, p. 552

¹⁶⁶ In ordine alla formulazione dei pareri, restava ferma la competenza della Commissione bicamerale, istituita dall'art. 13 della l.n. 675/1977, per le nomine dei presidenti e dei vicepresidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali.

¹⁶⁷ Sul punto si veda S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 440. Si osservi che ai sensi dell'articolo 6 del provvedimento la procedura disciplinata dai primi due articoli dello stesso deve essere seguita anche qualora il Governo, dopo l'espressione del parere, proceda alla nomina di un soggetto diverso da quello indicato nella proposta trasmessa alle Camere. La stessa procedura deve essere utilizzata anche quando l'esecutivo propone la conferma di una persona già in carica, fermo restando il principio secondo cui uno stesso soggetto non può essere confermato per più di due mandati.

¹⁶⁸ BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 26 gennaio 1977, pp. 5 ss.

Commissioni, sui nominativi proposti rispetto ad accordi già raggiunti in precedenza¹⁶⁹. Si osservi che, anche al fine di prevenire questo scenario, la legge è molto chiara nel definire come obbligatoria solo la richiesta del parere alle Camere da parte del Governo. L'articolo 3 della l.n. 14/1978 stabilisce, infatti, che ove trascorsi infruttuosamente i termini a tale scopo stabiliti dai regolamenti delle due Camere, l'organo cui compete la nomina possa procedervi comunque. L'effettiva pronuncia del Parere da parte delle Commissioni è pertanto ritenuta come meramente eventuale e non necessaria al completamento della procedura di nomina. Tale scelta rispose alla volontà di evitare che un'eventuale inerzia da parte delle Camere avesse come conseguenza quella di rendere improcedibile il resto dell'*iter* di investitura.

Ai sensi dell'articolo 4 del provvedimento, la richiesta di parere deve esporre la procedura seguita per addivenire alla indicazione della candidatura, dei motivi che la giustificano secondo criteri di capacità professionale dei candidati e degli eventuali incarichi precedentemente svolti o in corso di svolgimento, in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione che si intendono perseguire nell'istituto o ente pubblico¹⁷⁰. Sia al fine di evitare che la trasmissione di un numero eccessivo di pareri abbia come conseguenza quella di rallentare lo svolgimento delle funzioni di controllo da parte delle Camere, sia per garantire che l'esercizio dei poteri di controllo delle Commissioni sia circoscritto ai soli casi in cui l'esecutivo è il titolare effettivo del potere di scelta l'articolo 5 della l.n. 14/1978 esclude la necessità di richiedere il parere qualora le nomine siano dipendenti dallo svolgimento del rapporto di pubblico impiego civile e militare o quando esse siano

¹⁶⁹ Sul punto, M. GANINO, *op. cit.*, p. 532.

¹⁷⁰ Nel corso del dibattito per l'approvazione della legge, presso la Camera dei deputati venne evidenziato come l'introduzione dell'obbligo per l'esecutivo di motivare le proposte di nomina, anche in relazione agli indirizzi di gestione dei relativi enti, avrebbe avuto come conseguenza quella di influire sulla natura giuridica di tali atti, collocandoli, senza alcun dubbio, tra gli atti di alta amministrazione. CAMERA DEI DEPUTATI, *resoconto stenografico*, VII, 20 settembre 1977, pp. 10411 ss.

vincolate per disposizione di legge¹⁷¹. Si osservi inoltre che l.n. 14 del 1978 non disciplina il caso di successiva revoca, da parte del Governo, dei soggetti la cui nomina è stata sottoposta al vaglio parlamentare. Ciò rappresenta una importante differenza rispetto alla l. n. 70 del 1975. In tale caso, infatti, l'articolo 32 del provvedimento 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.

Una volta che la Commissione affari costituzionali della Camera avviò i propri lavori al fine di procedere all'adozione di un provvedimento che regolasse le procedure di nomina ai vertici degli enti pubblici¹⁷², l'iter parlamentare che portò all'approvazione della l.n. 14/1978 fu piuttosto rapido¹⁷³ e condiviso da parte di tutte le principali forze parlamentari. Ciononostante, il dibattito politico e dottrinale che scaturì dall'approvazione del provvedimento fu significativo. Nel corso dei lavori preparatori

¹⁷¹ Sulle modalità di applicazione di tale eccezione sin da subito furono presenti frizioni e interpretazioni non omogenee da parte delle singole Commissioni permanenti. S. LABRIOLA, *op. cit.*, p.566. Per un episodio risalente ma comunque esplicativo si veda BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Senato, VII, 25 ottobre 1978, p. 65. Per un caso molto più recente ma simile al precedente si veda BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, 20 gennaio, 2021 p. 106. In tale occasione svoltasi in Commissione trasporti, il rappresentante del Governo disse che la proposta di nomina dell'ing. Sticchi Damiani a presidente dell'ACI era stata fatta dal Governo solo da un punto di vista formale, il quale non ha alcuna competenza sulla scelta effettiva del soggetto da nominare. Tale scelta è di competenza dell'Assemblea dell'ACI. La Commissione, in una successiva seduta espresse comunque il proprio parere favorevole alla nomina. BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, 18 febbraio, p. 34

¹⁷² Al momento dell'avvio dell'esame, presso la I Commissione giacevano tre diverse proposte di legge di iniziativa parlamentare: C. 40 Bozzi presentata il 6 luglio 1976, sostenuta dai deputati del PLI; C. 347 Almirante presentata l'11 agosto 1976, sostenuta dal MSI e C. 626 Zuccalà presentata il 19 ottobre 1976, firmata da parlamentari del PSI. Al Senato un'iniziativa legislativa in materia era stata presentata dal PSI, S. 385 Anderlini presentata il 10 dicembre 1976.

¹⁷³ 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).

furono sollevate obiezioni di natura costituzionale, inerenti, in primo luogo, si sindacò la presunta “contaminazione dei poteri¹⁷⁴” tra legislativo ed esecutivo, cui si sarebbe potuti incorrere consentendo ad organi parlamentari di compartecipare all’adozione di atti amministrativi. Fu altresì sottolineato che la predeterminazione, per legge, sia degli organi parlamentari chiamati ad esprimere il parere e sia del termine entro cui effettuarlo¹⁷⁵ integrasse una violazione dell’articolo 64 della Costituzione in materia di autonomia organizzativa delle Camere. Oggi tali obiezioni appaiono datate, essendo numerosissimi i provvedimenti legislativi che hanno previsto, in relazione all’emanazione di atti del Governo, il previo parere parlamentare facendo a tal fine riferimento alle Commissioni parlamentari competenti e indicando anche il termine entro cui procedere a tale adempimento. In tale fase storica, tuttavia, i rapporti tra Parlamento e Governo stavano ancora evolvendo in tale direzione e le consuetudini in materia erano ancora in fase di formazione. Conseguentemente, i dibattiti furono caratterizzati da prese di posizione molto nette, soprattutto da parte di chi si dichiarava strenuamente a favore del mantenimento di una rigida separazione di competenze tra legislativo ed esecutivo e non intendendo neppure riconoscere al legislatore ordinario la possibilità di disciplinare le modalità di svolgimento di talune attività da parte di organi parlamentari. Sin dall’epoca dell’adozione della l.n. 14/1978, il dibattito, impostato nei termini anzidetti, non era nuovo¹⁷⁶. Già nella V legislatura, in occasione dei primi tentativi di regolamentazione dei poteri governativi di nomina attraverso la previsione di pareri

¹⁷⁴ Era molto vasta la ricostruzione operata sino a quel momento dalla dottrina sulla definizione dei compiti del Governo in ordine alla predisposizione dell’attività di indirizzo. G. GUARINO, *Leggi recenti e sistema delle partecipazioni statali*, in Riv. trim. di diritto pubblico, 3/1968, pp. 1129 ss. G. VIGNOCCHI, *Il controllo sugli enti pubblici*, in AA. VV., *In controllo sugli enti pubblici economici*, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 55 ss. Sul punto anche un risalente contributo di Merusi il quale riteneva che: “(l’assolvimento di obblighi informativi) rientrava nel rapporto Governo Parlamento nell’esplicamento della funzione di indirizzo”. F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 236.

¹⁷⁵ S. LABRIOLA, *op. cit.*, p. 568

¹⁷⁶ Cfr. *supra*, pp. 13 ss.

preventivi delle Commissioni permanenti su provvedimenti di natura amministrativa si erano generate analoghe perplessità. In tale occasione, nel corso del dibattito nella Commissione alla Camera venne evidenziato che la “contaminazione dei poteri” sarebbe stata scongiurata nel caso “di attribuzione di una qualsiasi funzione consultiva al Parlamento in materia di stretta natura amministrativa, come 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”¹⁷⁷. Sarà sul nucleo di queste argomentazioni che si svilupperanno le posizioni favorevoli a rafforzare i poteri parlamentari in materia di designazioni pubbliche. Il ragionamento si sviluppava tenendo conto del fatto che la Costituzione 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 di medesime funzioni. Parallelamente, veniva ricordato che nell’ordinamento italiano, a differenza di altri, non è presente una rigida riserva di amministrazione a favore del Governo¹⁷⁸. A dispetto di tale ricostruzione, anche nel corso del dibattito che avrebbe portato all’adozione della l.n. 14/1978 vennero sollevate le medesime obiezioni fatte in precedenza. In tal senso, attraverso una lettura molto rigorosa del principio di separazione dei poteri, si denunciava 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 Governo¹⁷⁹. Al contrario, si tendeva a ricordare come fosse necessario

¹⁷⁷ M. GANINO, *op. cit.*, p. 532. Come osservato dall’autore, anche alcune regioni a Statuto ordinario nella di poco precedente “stagione statutaria”, in alcuni casi avevano previsto il conferimento in capo al Consiglio regionale alcune funzioni amministrative come, ad esempio, la nomina degli amministratori degli enti dipendenti dalla Regione.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ Tale era la posizione dell’on. La Loggia. CAMERA DEI DEPUTATI, *resoconto stenografico*, VII, 21 settembre 1977, pp. 10462 ss.

smettere di guardare alla divisione dei poteri costituzionali e alla loro collocazione reciproca in un'ottica simile a quella tradizionale ed ottocentesca della separazione dei poteri. Inoltre, era necessario considerare 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. Proprio per tale ragione, una più attiva presenza delle Camere sarebbe risultata necessaria al fine di soddisfare l'esigenza di equilibrio tra i poteri costituzionali¹⁸⁰.

Nei fatti, le scelte che il legislatore finì per adottare rappresentarono un compromesso tra questi due principi. Se è vero, infatti, che con la l.n. 14/1978 il Parlamento era dotato di maggiori strumenti per influenzare e controllare il Governo nelle nomine degli enti pubblici è comunque da osservare che il parere a cui sono sottoposte le proposte di nomina ai sensi della citata legge non è in alcun modo vincolante per l'esecutivo. Sempre nel corso del dibattito parlamentare che accompagnò l'approvazione del provvedimento, tale esplicita scelta del legislatore venne motivata anche per la volontà di tener separate la funzione di controllo parlamentare con la posizione dell'esecutivo posto al vertice dell'apparato amministrativo. Ad esempio, nella relazione all'Assemblea la I Commissione della Camera fu molto esplicita nell'evidenziare che 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 materia¹⁸¹. Analogamente, la 1ª Commissione del Senato ebbe modo di osservare nel corso della propria relazione all'Assemblea che "(...)

¹⁸⁰ Il concetto venne fatto proprio dall'on. Mancino, relatore del provvedimento presso l'Assemblea del Senato. SENATO DELLA REPUBBLICA, *resoconto stenografico*, VII, 14 dicembre 1977, pp. 9345 ss.

¹⁸¹ BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 12 settembre 1977. pp. 19 ss.

il parere si incastona nel procedimento, lo può influenzare ma non condizionare nel risultato (...) ¹⁸²”.

Comunque, anche dopo l'approvazione della legge n. 14 del 1978, la questione continuò ad avere eco in dottrina. Risultò 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. Si sottolineò¹⁸³, in particolare che l'obbligo di richiedere il parere parlamentare avrebbe prodotto solo l'effetto di conferire rilevanza esterna ad un'attività che, precedentemente, aveva natura meramente interna. L'introduzione di una nuova fase del procedimento si sarebbe infatti sviluppata attraverso la 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. L'efficacia del parere reso dalle Commissioni avrebbe dovuto considerarsi come un atto dagli effetti unicamente politici, dato che giuridicamente, 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 dello stesso avrebbe consentito all'esecutivo di mantenere la propria discrezionalità decisionale.

Dopotutto, era già accaduto che il legislatore avesse previsto l'intervento delle Camere in procedimenti in precedenza di esclusiva competenza dell'esecutivo. Significativa in questo senso la l.n. 103/1975 che aveva attribuito ad una apposita Commissione bicamerale di vigilanza funzioni esecutive ed elettive nel settore radiotelevisivo¹⁸⁴, dando

¹⁸² BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Senato della Repubblica, VII, 13 novembre 1977, p. 13

¹⁸³ S. LABRIOLA, *op. cit.*, pp. 555 ss., ma anche M. ANDOLFI, *Il controllo sulle nomine negli enti pubblici*, in *Città & Regione*, 4/1980, pp. 99 ss.

¹⁸⁴ In realtà, già l'art. 11 del d.lgs del Capo provvisorio dello stato n. 428/1947, aveva provveduto ad istituire una Commissione parlamentare *"avente il compito dell'alta vigilanza per assicurare l'indipendenza"*

peraltro seguito ad un'espressa pronuncia della Corte costituzionale¹⁸⁵. 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 intraorganica 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 o, altrimenti detto, ad una sorta di "*controllo-indirizzo*" delle Camere sull'attività dell'esecutivo¹⁸⁶. Di opposto tenore, anche se

politica e l'obiettività informativa delle radiodiffusioni", secondo Pace, lo scopo di tale primo intervento legislativo fu quello di provare a garantire una prima forma di pluralismo rispetto all'attività della società concessionaria. A. PACE, *La televisione pubblica in Italia*, in *Il Foro italiano*, 5/1995, pp. 245 ss. Una volta che il legislatore, nel corso dei primi anni '50, garantì alla RAI il monopolio nella trasmissione radiotelevisiva venne osservata immediatamente la debolezza dei poteri dell'organo. Tale Commissione composta in modo proporzionale ai gruppi parlamentari aveva una maggioranza tendenzialmente impegnata pregiudizialmente ad approvare il comportamento del Governo anche in materia di nomine. L'incisività della Commissione parlamentare è quindi piuttosto scarsa, giacché in pratica essa si occupa solo dei casi che hanno una rilevanza politica che a parte i casi più clamorosi, la Commissione si rivelò al massimo una tribuna dalla quale le opposizioni tentarono e di denunciare quelle trasmissioni che ritenevano non imparziali a loro danno. Anche per la debolezza di tale organo le richieste di un ampliamento dei poteri di controllo e di indirizzo del Parlamento in materia si fecero più insistenti. Sul punto si veda, tra i tanti G. NAVA, B. FERNANDO, *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni: radiotelevisione, comunicazioni elettroniche, editoria guida alla regolamentazione del settore aggiornata al Codice delle comunicazioni elettroniche e al Testo Unico della radiotelevisione*, Milano, Giuffrè, 2006 pp. 135 ss.

¹⁸⁵ C. Cost. 225/1974, *considerato in diritto*, 8. Con tale sentenza, la Corte aveva stabilito che al fine di assicurare la legittimità del monopolio pubblico nel sistema radiotelevisivo, a presidio delle esigenze di pluralismo, obiettività e completezza dell'informazione, fosse necessario assicurare, tra le altre cose, 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 Corte non indicava al legislatore, al quale era riconosciuta la propria discrezionalità in materia, con quali strumenti raggiungere tale obiettivo. In tal senso, fu il legislatore che, anche in seguito a tale pronuncia, decise di implementare tali principi attribuito alle Camere una competenza in materia di nomine degli organi direttivi della concessionaria del servizio pubblico.

¹⁸⁶ M. GANINO, *op. cit.*, pp. 527 ss., si veda anche 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*, 6/1995, p. 248. Peraltro, nel corso della discussione generale sulla l.n. 14/1978, Alla Camera il Governo ebbe modo di osservare che: "*(...) 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 (...)*". CAMERA DEI DEPUTATI, *resoconto stenografico*, VII, 22 settembre 1977, pp. 10492 ss.

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, dove l'intervento parlamentare preventivo non avrebbe avuto una funzione di controllo, ma di vera e propria co-decisione, manifestando di conseguenza il rischio di una trasformazione delle Commissioni in *"organi consultivi dell'amministrazione, con conseguente confusione di poteri e fuga dalle responsabilità¹⁸⁷"*, in una prospettiva di *"cogestione funzionale¹⁸⁸"*. Seguendo questa chiave di lettura, si sarebbe venuta a creare una modifica nella Costituzione materiale portando le Camere ad essere co-responsabili di decisioni dell'esecutivo *"conseguente deresponsabilizzazione di quest'ultimo, nell'ambito di prassi e di istituti tendenzialmente estranei al disegno della Costituzione formale¹⁸⁹"*.

2.1.4 I primi rapporti tra la legge 14/1978 e i Regolamenti parlamentari.

La seconda grande questione che venne affrontata nel corso dei lavori preparatori della l.n. 14 del 1978 riguardò il rapporto tra fonti primarie e Regolamenti parlamentari. In particolare, venne contestata con forza la possibilità di disciplinare attraverso disposizioni di rango legislativo alcuni aspetti inerenti procedure parlamentari di esame delle nomine pubbliche. Secondo i detrattori di tale eventualità, ciò avrebbe comportato una violazione della riserva di Regolamento sancita dall'articolo 64 della Costituzione ¹⁹⁰.

¹⁸⁷ E. BALOCCHI, *op. cit.*, pp. 335 ss.

¹⁸⁸ T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto Parlamentare*, Rimini, Maffioli, 1996, p. 442.

¹⁸⁹ G.F. CIAURRO, *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, in *Le istituzioni parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 130

¹⁹⁰ Si veda il dibattito svolto in I Commissione alla Camera. BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 27 luglio 1977, pp. 5 ss.

A favore della necessità di intervento legislativo si schierò, in primo luogo, il relatore presso la I Commissione della Camera. Egli riteneva, infatti, che una semplice modifica dei Regolamenti parlamentari non sarebbe stata automaticamente idonea a stabilire vincoli sufficientemente stringenti all'esecutivo per disciplinarne in modo puntuale l'esercizio dei poteri di nomina¹⁹¹.

Meno radicale ma più accurata era la critica di chi osservava che la scelta di predeterminare, *ope legis*, gli specifici organi parlamentari cui affidare il controllo sulle nomine avrebbe potuto porre rilevanti problemi in relazione al rispetto dell'articolo 64 della Costituzione. In tal senso, appariva condivisibile l'esigenza di evitare che le due Camere, nella loro rispettiva autonomia organizzativa, adottassero procedure disomogenee e quindi maggiormente idonee a favorire pronunce difformi sul medesimo tema pur in assenza di orientamenti politici differenziati. Ciononostante, il bilanciamento di tale istanza con la discrezionalità riconosciuta ai due rami del Parlamento in materia di organizzazione delle Camere si sarebbe potuto rivelare irragionevole¹⁹². Ciascuna Camera, infatti, avrebbe ad esempio potuto stabilire, nella sua autonomia, che dell'esame delle proposte di nomina si facesse carico l'Assemblea, come peraltro non escluso dal già richiamato accordo programmatico tra i partiti del 1977. L'impossibilità di adottare una soluzione di questo tipo avrebbe potuto comportare una lesione dei diritti dei gruppi minori non rappresentati nella Commissione competente¹⁹³. Inoltre, l'Assemblea starebbe stata privata di un rilevante potere di controllo sull'operato dell'Esecutivo, accentuando quei caratteri di "ministerializzazione" ed esercizio "plurimo e dissociato dell'indirizzo politico" tipici del nostro ordinamento¹⁹⁴.

¹⁹¹ CAMERA DEI DEPUTATI, *resoconto stenografico*, VII, 22 settembre 1977, pp. 10492 ss.

¹⁹² S. LABRIOLA, *op. cit.*, p. 561.

¹⁹³ Sul punto, S. TOSI, A. MANNINO, *op. cit.*, p. 443.

¹⁹⁴ Il tema è ripreso da L. BEDINI, *op. cit.*, pp. 209 ss.

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, evitando il rischio di generare effetti negativi sull'organizzazione dei lavori delle Assemblee stesse. Inoltre, non bisogna dimenticare che, seppur in via di prassi, le Commissioni finanze dei due rami del Parlamento, in precedenza erano già state e individuate come interlocutrici del Governo nell'ambito del procedimento di nomina dei vertici delle banche pubbliche. Inoltre, la decisione era giustificata dal fatto che le Commissioni permanenti, successivamente all'entrata in vigore dei Regolamenti parlamentari del 1971, erano state rafforzate sotto il profilo degli strumenti istruttori, ispettivi e di indirizzo a loro disposizione e sembravano possedere tutte le caratteristiche per procedere anche al controllo parlamentare sulle nomine. Tale aspetto venne valorizzato anche dal relatore presso la Camera, on. Bozzi, secondo il quale le Commissioni erano dotate di strumenti che le ponevano "(...) 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 (...) ¹⁹⁵". Si trattò comunque di una soluzione organizzativa assolutamente innovativa ¹⁹⁶.

Un ulteriore elemento di criticità, in relazione al rapporto tra fonte legislativa e fonte regolamentare riguardò la fissazione del termine per l'espressione del parere da parte delle Commissioni permanenti. In particolare, fu molto meditata la scelta del legislatore

¹⁹⁵ CAMERA DEI DEPUTATI, *resoconto stenografico*, VII, 22 settembre 1977, pp. 10492 ss.

¹⁹⁶ Santoro evidenzia che proprio con l'entrata in vigore della legge n. 14 del 1978, il legislatore fece riferimento per la prima volta alle Commissioni permanenti delle due Camere. In quello stesso anno, nella medesima direzione sarebbe poi intervenuta la l.n. 382/1978 e la l.n. 843/1978, anch'esse recanti riferimenti specifici alle commissioni permanenti. D. SANTORO, *op. cit.* p. 702

di riconoscere la competenza delle Camere in materia, rinviando in proposito ai rispettivi regolamenti parlamentari. Sul punto peraltro emersero orientamenti contrastanti tra i due rami del Parlamento. Nel corso della prima lettura alla Camera prevalse la tesi secondo cui avrebbe dovuto essere una fonte di rango legislativo a fissare il termine entro cui i rami del Parlamento avrebbero dovuto rendere il parere al Governo. L'orientamento si basava su considerazioni relative al fatto che la procedura di controllo sulle nomine coinvolge contestualmente sia le Camere che il Governo. In tale prospettiva doveva essere il legislatore a trovare una soluzione in grado di contemperare le esigenze di entrambi i soggetti al fine di garantire una conclusione del procedimento entro tempi certi e ragionevoli¹⁹⁷.

Fu l'Assemblea del Senato a mutare tale impostazione adeguandosi ad un parere richiesto per l'occasione alla Giunta per il Regolamento. Nel parere, espresso nella riunione del 15 dicembre 1977, si manifestò contrarietà rispetto alla predeterminazione, per legge, del termine entro cui esprimere il parere sulle proposte di nomina. La Giunta temeva 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. Per tale ragione il testo dell'articolo 3 fu emendato, su iniziativa del relatore, facendo riferimento, ai fini dell'espressione del parere sulle nomine, "ai termini stabiliti dai regolamenti delle due Camere"¹⁹⁸.

¹⁹⁷ S. Tosi, A. MANNINO, *op. cit.*, pp. 442 ss. Si osservi peraltro che in passato, come accennato, si era proceduto diversamente in una situazione analoga. In particolare, l'art. 13 della l.n. 675/1977, in materia di nomine dei presidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali aveva già previsto l'introduzione, per legge, di un termine di venti giorni per l'espressione del parere parlamentare da parte della commissione bicamerale competente. In prospettiva, tali timori si sarebbero rivelati infondati. Alle Camere furono sufficienti solo pochi mesi per apportare le novelle richieste dalla legge n. 14 del 1978 ai rispettivi regolamenti parlamentari.

¹⁹⁸ In terza lettura, la I Commissione della Camera, riunita in sede legislativa prese atto delle decisioni del Senato adeguandovisi. Il Relatore ebbe comunque modo di esprimere forti perplessità in ordine alla

Una volta entrata in vigore la legge, le due Camere dovettero dare attuazione all'articolo 3 del provvedimento, che aveva rinviato ai regolamenti parlamentari la fissazione del termine per l'espressione del parere sulle proposte di nomina. A tal fine si ritennero non applicabili né i termini né le procedure già disciplinate nei Regolamenti per lo svolgimento dell'attività consultiva nell'ambito del procedimento legislativo¹⁹⁹. Le modalità di esame degli atti trasmessi dal Governo, funzione introdotta *ex novo* dalla legge, sarebbero state disciplinate solo con l'introduzione di apposite novelle nei Regolamenti parlamentari. In tal senso era molto forte l'istanza di evitare che le soluzioni adottate dai due rami del Parlamento fossero tra loro disomogenee. Le novelle regolamentari vennero approvate quasi contestualmente, il Senato (31 maggio 1978) attraverso l'introduzione del nuovo articolo 139-bis nel Regolamento e alla Camera (1° giugno 1978) con l'aggiunta al proprio Regolamento del comma 4 all'articolo 143. Si osservi che le due novelle, pur molto simili per scopo e contenuto, sono collocate in posizioni diverse nei rispettivi testi Regolamentari. L'articolo 139-bis del Regolamento del Senato fu introdotto nel capitolo XVII, nell'ambito della regolamentazione dei "procedimenti speciali", evidenziando la volontà di quel ramo del Parlamento di rendere la nuova disposizione il più possibile autonoma rispetto alle altre concernenti le attività delle Commissioni.

La Camera, invece, scelse di intervenire novellando l'articolo 143. In tal modo la disciplina sul parere relativo alle nomine venne collocato nel capitolo XXXIII del Regolamento, relativo alle "procedure di indagine, informative e di controllo in Commissione"²⁰⁰. Entrambe le disposizioni mirano a disciplinare le fasi dell'assegnazione delle proposte di

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". BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 11 gennaio, 1978, pp. 5 ss.

¹⁹⁹ M. GANINO, *op. cit.*, p. 541 ss.

²⁰⁰ *Ibid.*

nomina trasmesse dal Governo e dell'espressione del parere da parte delle Commissioni. La norma introdotta nel Regolamento della Camera dispone, con riferimento a tutti i tipi di atti presentati dal Governo per il parere parlamentare, che il Presidente proceda all'assegnazione alla Commissione competente per materia e ne dia 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. Si osservi, inoltre, che entrambe le disposizioni prevedono 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. Un'importante asimmetria tra i regolamenti delle due camere riguarda la facoltà di concedere alle Commissioni termini maggiori 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. Sul punto 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. Al contrario, il comma 3 dell'articolo 139-bis del Regolamento del Senato non prevede in proposito alcuna espressa esclusione. L'elencazione delle differenze che emergono analizzando il dettato regolamentare non deve tuttavia far dimenticare che, a distanza di più di quarant'anni, può dirsi comunque raggiunta una sostanziale uniformità applicativa da parte delle due Camere. In quel periodo iniziale, l'applicazione di procedure diverse nell'esame delle proposte di nomina da parte di Camera e Senato fu in realtà 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. Appare evidente che tali asimmetrie, poi parzialmente superate dopo la riforma organica del Regolamento del Senato del 2017, 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. Si coglie l'occasione per ricordare che la Giunta per il Regolamento del Senato adottò un parere contenente alcune istruzioni applicative relative al nuovo art. 139-bis del Regolamento²⁰¹. Un'analogha iniziativa non venne invece adottata alla Camera dei deputati dove la Giunta del Regolamento sarà chiamata più volte a svolgere un'attività interpretativa che porterà al consolidamento di specifiche prassi."

2.1.5 Le prime prassi applicative della l.n. 14/1978.

Immediatamente dopo l'entrata in vigore della l.n. 14/1978 e conformemente a quanto ivi disposto, le Commissioni parlamentari furono coinvolte in modo strutturale nelle nomine effettuate dal Governo. Nel corso del tempo, come costantemente avviene in quasi tutti gli ambiti del diritto parlamentare, si vennero a cristallizzare una serie di prassi, alcune delle quali ancora oggi in vigore, che condizionarono le modalità attraverso cui le Commissioni avrebbero operato in "sede di nomina²⁰²". Nel seguente paragrafo esamineremo tali prassi e la loro evoluzione nel corso del tempo. Un paragrafo

²⁰¹ Tali istruzioni riguardavano, le modalità di convocazione delle Commissioni, la presenza del rappresentante del Governo ai lavori delle Commissioni in sede di nomina, il numero legale, la partecipazione di Senatori diversi a quelli appartenenti ad una determinata Commissione, il divieto di abbinamento, la discussione, le modalità di votazione, la pubblicità dei lavori, le modalità con cui svolgere le istruttorie e le proroghe dei termini. BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Senato della Repubblica, VII, 13 giugno 1978, p. 35

²⁰² D. SANTORO, *op. cit.* p. 625

successivo avrà il compito di illustrare l'attuale funzionamento del sistema delle commissioni in sede di nomina.

Il primo elemento a cui prestare attenzione riguarda la scelta della Commissione effettivamente responsabile per esprimere il parere sulla nomina del Governo. Il criterio da utilizzare per individuare tale Commissione è, in analogia a quanto previsto per l'assegnazione delle proposte di legge, quello della "prevalenza" dell'oggetto dell'atto²⁰³. In ogni caso, la scelta effettiva viene rimessa all'apprezzamento esclusivo dei Presidenti di Assemblea²⁰⁴. Superati i problemi relativi all'assegnazione delle proposte di nomina, l'istruttoria operata dalle singole Commissioni prima dell'espressione del parere è finalizzata alla verifica degli elementi forniti dal Governo in relazione alla proposta di nomina. Si tratta di un passaggio concettualmente molto importante in considerazione dei profili riconducibili alle funzioni di controllo e di indirizzo che i pareri sulle procedure di nomina svolgono in una forma di governo parlamentare. Elemento imprescindibile per l'effettivo svolgimento dell'attività di controllo sono, infatti, la qualità e la quantità delle

²⁰³ In ogni caso non si è mai verificata l'assegnazione congiunta a più commissioni dell'espressione di un parere su una proposta di nomina. Si osservi comunque che tale soluzione, almeno sul piano teorico, in alcuni casi potrebbe affievolire l'esercizio della funzione di controllo da parte del Parlamento, è il caso degli enti i cui compiti e funzioni influenzano più Commissioni. In tali casi la commissione responsabile del parere, al momento della sua espressione, potrebbe tenere conto solo dei profili del nominando utili a poterne giudicare l'attività a guida dell'ente per i soli profili di interesse della Commissione. In generale, l'esercizio di tale prerogativa, ha portato la presidenza ad attivarsi a più riprese al fine di creare criteri predeterminati per l'assegnazione dei vari atti tra le diverse Commissioni al fine di ridurre margini di incertezza e occasioni di attriti tra le varie articolazioni del Parlamento. A compimento di tale attività, che in precedenza era stata svolta attraverso l'uso dello strumento della lettera del Presidente rivolta al parlamentare che chiedeva informazioni sulla sede di assegnazione, vennero adottate alcune circolari. La prima, di carattere sperimentale e non esaustivo, ad opera della presidente Lotti risale al 1987 elencava le attribuzioni delle singole commissioni permanenti. PRESIDENTE DELLA CAMERA, *Lettera circolare ai Presidenti delle Commissioni permanenti*, X, 17/12/1987. Attualmente, la ripartizione concreta delle competenze tra le diverse Commissioni permanenti è affidata, alla Camera, ad una nuova lettera circolare risalente al 1996. PRESIDENTE DELLA CAMERA, *Lettera circolare sugli ambiti di competenza delle Commissioni permanenti*, XIII, 26/10/1996

²⁰⁴ Sul punto si veda. PRESIDENTE DELLA CAMERA, *Lettera al ministro per i rapporti con il Parlamento*, XIII, 27/01/1999.

informazioni a conoscenza del controllore²⁰⁵. Primo atto dell'istruttoria è la verifica che il proponente la nomina sia uno dei soggetti a ciò preposto dalla legge²⁰⁶, se, in un primo momento²⁰⁷, l'interpretazione della disposizione era stata alquanto restrittiva dato che le Camere considerarono ricevibili solo le proposte di designazione trasmesse direttamente dal presidente del Consiglio, a partire dalla XIII legislatura ogni ministro può procedere alla trasmissione al parlamento delle proposte di nomina di propria competenza, mentre la trasmissione delle proposte di nomina effettuate dal Consiglio dei ministri è fatta dal Ministro per i rapporti con il Parlamento²⁰⁸. Viene verificato, inoltre, che il contenuto dell'atto riguardi una proposta di nomina di un presidente o un vicepresidente di ente pubblico e non di altre tipologie di amministratori per i quali è sufficiente, ai sensi dell'articolo 9 della legge 14/1978, un mero obbligo di comunicazione. Il tema, ad un primo sguardo, non dovrebbe recare particolari problemi applicativi. Nei fatti però, soprattutto a causa di taluni deficit redazionali nei provvedimenti istitutivi di enti pubblici per la nomina dei cui vertici si rimandava genericamente alla legge 14/1978, non fu sempre chiaro la nomina di quali soggetti dove essere sottoposta a parere parlamentare. Le incertezze interpretative vennero risolte normalmente attraverso il dialogo tra Presidenza della Camera interessata ed

²⁰⁵ F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 30 ss.

²⁰⁶ Ai sensi dell'articolo 1 della l.n. 14/1978 tali soggetti sono il Presidente del Consiglio dei ministri, il Consiglio dei ministri ed i singoli Ministri, secondo le rispettive competenze.

²⁰⁷ D. SANTORO, *op. cit.*, 625

²⁰⁸ A partire dal 2006, tale competenza viene espressamente conferita al ministro dei rapporti con il parlamento dal DPCM con cui ad esso vengono delegate funzioni dal Presidente del Consiglio. A titolo di esempio si veda il DPCM, *Delega di funzioni al Ministro senza portafoglio on. dott. Federico D'Inca*, XVIII, 15/03/2021, Dove l'art. 2 c.1 lett. q), nell'elencare le funzioni per il cui esercizio è delegato il Ministro stabilisce che esso debba: *"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"*.

Esecutivo²⁰⁹. In alcuni casi, però, su sollecitazione dei presidenti di Commissione, le presidenze delle Camere dovettero farsi carico di chiarire la disciplina da applicare al singolo caso²¹⁰. In questa prospettiva, alla presidenza della Camera spetta, in prima battuta e sul piano formale, verificare che la documentazione ricevuta allegata alla proposta di nomina sia conforme a quanto disposto dalla legge 14/1978²¹¹. Effettuata tale verifica l'assegnazione degli atti alla Commissione competente costituisce per la presidenza un atto dovuto²¹². Sarà compito della sede decentrata, invece, valutare se la

²⁰⁹ e la nomina del presidente e dei consiglieri di amministrazione dell'Ente poste italiane.

²¹⁰ D. SANTORO, *op. cit.*, 626. Tra i diversi casi e precedenti sul punto, pare opportuno ricordare un particolare episodio, la nomina del segretario generale del ministero delle finanze. Il caso era dovuto, similmente a molti altri precedenti in materia, alla redazione ambigua della norma che disciplinava la nomina del segretario generale del citato ministero, l'art. 3 c.1 della l.n. 358/1991. Tale norma, al fine della nomina del segretario generale del ministero, rimandava genericamente alla l.n. 14/1978, senza specificare però a quale titolo il Parlamento sarebbe dovuto intervenire. Nel procedere alla nomina, il Governo inizialmente si limitò a comunicarne l'esito alle Camere. In tale occasione le Commissioni competenti per materia evidenziarono l'errore compiuto dal Governo e la necessità di utilizzare, in via analogica la procedura disciplinata dall'articolo 1 della legge 14/1978. Il Presidente della Camera negò la propria competenza sul caso non riconoscendosi potere di interpretazione di fonti di rango primario, pur impattanti sulle prerogative del Parlamento rimandando la questione ai singoli parlamentari, i quali avrebbero potuto attivarsi attraverso gli ordinari strumenti legislativi o di sindacato ispettivo. Si osservi, inoltre, che in tale occasione il Presidente della Camera scelse di non seguire la proposta di sollevare un conflitto di attribuzione tra Camera e Presidente del Consiglio avverso l'atto di nomina del citato segretario generale. La richiesta sollevata attraverso una lettera al Presidente dall'on. Grillo, riteneva che la scelta di non sottoporre la nomina del segretario al parere delle Commissioni permanenti costituisse una menomazione delle prerogative dell'Assemblea. L. GRILLO, *Lettera al Presidente della Camera, Camera dei deputati*, X, 10/02/1992. Sulla base dell'attuale giurisprudenza della Corte costituzionale, che a partire dalla nota ord. 17/2019 ha dichiarato, in potenza, ammissibili conflitti di attribuzione sollevati da singoli parlamentari, sarà importante monitorare da vicino casi simili che potrebbero verificarsi in futuro. Sul punto si tornerà *infra par.* 2.3

²¹¹ La procedura seguita dal Governo per addvenire alla indicazione delle candidature, l'esistenza di una motivazione e la presenza del *curriculum* del nominando. Nei fatti l'unico requisito che ha portato, talvolta, la presidenza a chiedere al Governo supplementi di istruttoria fu l'assenza del CV allegata alla proposta di nomina. D. SANTORO, *op. cit.*, 626

²¹² Si veda in particolare, BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *Resoconto sommario*, XIII, 19 giugno 1997, p. 124. In tale occasione, si stava discutendo dell'adeguatezza dell'istruttoria svolta dal Governo per la nomina del presidente della Fiera di Milano e le forze di opposizione avevano eccepito la carenza di documentazione trasmessa dall'esecutivo alle Camere. In tale occasione, il Presidente della Commissione

documentazione fornita dal Governo risulti, non solo formalmente sufficiente ad integrare le previsioni della legge 14/1978. Ovviamente tale verifica operata all'interno della Commissione implica valutazioni politiche che possono riguardare anche i tempi e le modalità con cui l'esecutivo ha inteso ottemperare alle indicazioni di legge.

Molto più raro ma comunque possibile, il caso in cui il Governo pur essendone chiaramente tenuto, non proceda a sottoporre la procedura di nomina all'esame del Parlamento. Tale mancanza, che, risulta opportuno ricordarlo, costituisce un elemento di illegittimità dell'atto con cui si procede alla nomina, può portare a conseguenze non trascurabili soprattutto quando rilevati, a vario titolo dagli organi di controllo ad esso preposti. La dottrina, sul punto ricorda due rilevanti episodi. Il primo di interesse poiché coinvolge direttamente la Corte dei conti, il secondo, al contrario perché venne risolto senza coinvolgere nessun organo al di fuori di Camere e Governo. Il primo episodio si verificò in occasione della nomina di alcuni presidenti degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS). In tale occasione la mancata trasmissione delle proposte di nomina alle Camere, le quali ovviamente non poterono esprimersi attraverso i relativi pareri, venne osservata dalla Corte dei conti, la quale excepì il rispetto della legge 14/1978 al momento di registrare i decreti di nomina. Tale palese *vulnus* venne sanato sottoponendo i tali decreti di nomina non ancora registrati da parte della Corte dei conti alle commissioni permanenti, le quali espressero il relativo parere. In tale occasione, la presidenza della Camera ebbe modo di evidenziare che la mancata comunicazione delle proposte di nomina da parte del Governo rappresentava un fatto grave che non si sarebbe dovuto ripetere in futuro²¹³. Il secondo caso, invece, appare di maggiore gravità dato che al *vulnus* creato dalla mancata trasmissione alle commissioni parlamentari della

deferì la questione al Presidente della Camera che precisò la questione nei termini esposti nel testo. PRESIDENTE DELLA CAMERA, *Lettera al Presidente della X Commissione*, XIII, 24 giugno 1997

²¹³ L'episodio è menzionato da G. ENDRICI, *Il potere di scelta, le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 53 ss.

proposta di nomina venne notato solo alla scadenza del mandato del soggetto nominato, in occasione del secondo rinnovo della posizione. In tale seconda occasione, infatti, il Governo seguendo regolarmente quanto disposto dalla legge 14/1978, nel presentare alle Camere la proposta di nomina per l'ottenimento del relativo parere, rese evidente che nelle precedenti due occasioni tale parere non era stato richiesto²¹⁴.

Tali episodi possono essere indicativi di due distinti fattori. Da un lato sembra importante notare che il corretto funzionamento di quanto disposto dalla legge 14/1978 si basa sul rispetto di un principio di leale collaborazione tra Governo e Parlamento. Il secondo elemento, intrecciato con il primo riguarda le effettive possibilità per il Parlamento di far valere la menomazione subita²¹⁵. Se è pacifico, infatti, che il Parlamento possieda già diversi strumenti atti a far rispettare al Governo i propri obblighi informativi in sede di nomina (per citarne alcuni: presentazione di atti di sindacato ispettivo, apposite iniziative normative, messa in discussione del rapporto fiduciario o eventuale ricorso per conflitto di attribuzione) i due episodi citati evidenziano come l'originaria assenza di informazioni abbia consentito al Governo di sottrarsi al controllo parlamentare senza che questo se ne accorgesse. Tale osservazione, oltre a far riemergere l'importanza dell'elemento conoscitivo per l'esercizio della funzione di controllo, porta a riflettere sul ruolo di tale funzione all'interno di una forma di governo parlamentare. Come evidenziato, il dibattito che portò all'introduzione della legge 14/1978 fu, come visto un dibattito incentrato totalmente sul valore da attribuirsi al rapporto fiduciario e alle limitazioni che questo avrebbe avuto con il coinvolgimento parlamentare sulle nomine pubbliche. Nei fatti, l'attuazione concreta della legge anche attraverso le prassi consolidate nel tempo inibiscono, almeno parzialmente, la portata del controllo esercitabile dal Parlamento, sia

²¹⁴ Si trattava della nomina del presidente del Centro nazionale di informazione e di documentazione europea (CIDE), l'organo era stato istituito dalla l.n. 173/2000. Nell'occasione è stato il presidente della XIV Commissione a ricordare che, in passato, la mancata espressione del parere non era stata svolta in conseguenza della mancata trasmissione della richiesta di parere da parte del Governo.

²¹⁵ G. PAGANETTO, *op. cit.*, p. 104 ss.

per le ricordate carenze informative, sia perché, se è vero che l'indirizzo politico espresso in commissione talvolta può non essere pienamente coerente con quello dell'assemblea, tendenzialmente la maggioranza tra aula e sedi decentrate tende ad essere politicamente omogenea. I principali effetti del coinvolgimento del Parlamento nelle procedure di nomina, quindi non devono essere rintracciati nell'analisi dei (pochi) casi in cui le Commissioni espressero un parere negativo al Governo, quanto piuttosto dalla maggiore trasparenza che tale procedura ebbe sulle nomine pubbliche interessate²¹⁶. In tale prospettiva, l'esecutivo veniva forzato a ridurre la discrezionalità delle proprie scelte sulla nomina di quegli individui per i quali risultasse possibile sostenere pubblicamente il possesso delle competenze per l'incarico a cui essi venivano nominati. In questa prospettiva, un rafforzamento del controllo parlamentare, che ovviamente, è in primo luogo (ma non solamente) un controllo di tipo politico²¹⁷, dove il coinvolgimento informale dei componenti delle Commissioni (o dei relativi gruppi parlamentari) potrebbe rendere il controllo più accomodante²¹⁸, passerebbe non solo dal rendere il

²¹⁶ È di questo avviso M. L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, p. 321

²¹⁷ Peraltro, alla politicità del controllo fa seguito l'utilizzo degli strumenti e dei canoni del diritto parlamentare per il suo espletamento. Sul punto R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Roma, Franco Angeli, 2015. In generale, il giudizio della dottrina sull'implementazione della legge 14/1978 fu abbastanza negativo. Si riteneva che il controllo esercitato dal Parlamento fosse di per sé troppo blando, che il Governo si impegnasse attivamente ad attuare nel modo più restrittivo possibile i propri obblighi informativi nei confronti delle Camere e che l'auspicata moralizzazione della vita pubblica dovuta alla maggiore trasparenza si fosse limitata a portare l'evitarsi delle c.d. nomine "scellerate". G. PAGANETTO, *op. cit.* 108, M. L. MAZZONI HONORATI, *ibid.* ma anche G. ENDRICI, *op. cit.*, pp. 53 ss. e M. DE CARO, *Politica e amministrazione: le nuove regole per le nomine*, in M. D'ALBERTI, R. FINOCCHI (a cura di) *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna, il Mulino, 1994 pp. 108 ss. Alcuni evidenziarono che talvolta il controllo portò ad un atteggiamento para fiduciario tra la commissione competente e soggetto nominante. P. CALANDRA, *L'ENI cartina tornasole del sistema di governo*, Quad. cost., 1983, p. 321.

²¹⁸ In questa prospettiva vi chi ha ritenuto che il modello fosse strutturalmente disfunzionale data la forte incongruenza tra forma di governo Parlamentare e il ruolo che il controllo parlamentare assume in tale contesto. G. ENDRICI, *op. cit.*, p. 55, si veda anche S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza*, Milano, Garzanti, 1995, p. 75. In tale sede l'autore richiama alla maggiore coerenza del modello statunitense.

parere vincolante ma anche attraverso un rafforzamento dell'istruttoria ed eventualmente del dibattito in Commissione nelle audizioni sui nominandi²¹⁹.

Partendo da tali considerazioni si svilupperà il paragrafo successivo. Esso analizzerà l'evoluzione del regime di controllo parlamentare alla luce delle riorganizzazioni subite dal sistema economico a partire dalla fine degli anni '80 e dal parallelo emergere delle numerose autorità amministrative indipendenti.

2.2 Il controllo parlamentare sulle nomine pubbliche alla luce dei mutamenti del sistema economico.

Come accennato, nel corso dell'ultimo decennio dello scorso secolo l'ambito di applicazione della legge 14/1978 è stato notevolmente ridotto. Tale effetto non è stato causato da un intervento del legislatore, volto a intervenire sul testo del provvedimento, quanto alle drastiche riforme organizzative che caratterizzarono l'economia italiana di quel periodo²²⁰, similmente a quanto stava avvenendo nel medesimo periodo in numerosi paesi europei. Tale fenomeno, sinteticamente descrivibile come un processo di privatizzazione dell'economia nazionale, in parte formale e in parte sostanziale²²¹, si

²¹⁹ Se le evoluzioni sull'istruttoria rimangono nulle dato che, come detto, il Governo ha sempre inteso interpretare in modo restrittivo le disposizioni informative nei confronti delle camere contenute nella legge 14/1978, qualche innovazione è possibile rintracciarla in ordine allo svolgimento delle audizioni. Sul punto cfr. *infra*, p.143

²²⁰ La bibliografia sul punto è molto vasta. Si vedano, ad esempio, S. CASSESE, Stato e mercato dopo le privatizzazioni, in Riv. Trim. Dir.pub., 2/1991 pp. 378 ss., G. OPPO, La privatizzazione dell'impresa pubblica, in rivista di diritto civile, 1994, pp. 731 ss., P. G. MARCHETTI (a cura di) *Le privatizzazioni in Italia*, Milano, Giuffrè, 1995. A. PISANESCHI, *Privatizzazioni*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1999, di utile lettura anche la M. CLARICH, *Privatizzazioni*, *Digesto discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1996, 569 ss. e A. PISANESCHI, *Dallo stato imprenditore allo stato regolatore. E ritorno?*, Roma, Giappichelli, 2009, pp. 50 ss. F. BONELLI, *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1996

²²¹ La privatizzazione dei soggetti pubblici può essere di due tipi. In primo luogo, essa può comportare la trasformazione di un ente pubblico in una personalità giuridica formalmente privata ma ancora sottoposta al controllo pubblico. Si pensi ad un ente pubblico trasformato in società per azioni controllata dallo Stato. Nel secondo caso il controllo del soggetto privatizzato viene ceduto a soggetti privati. Nel primo caso si è

consolida a partire dal 1990 con l'affermarsi di un indirizzo favorevole ad un ridimensionamento della presenza dello Stato nella gestione dell' sistema produttivo. Tale orientamento mirava a migliorare l'allora precaria situazione in cui si ritrovavano le finanze statali e ad aumentare l'efficienza del settore pubblico nel suo complesso²²². Furono principalmente due le direttrici attraverso cui si propagò tale indirizzo. La soppressione di alcune imprese pubbliche e la cessione delle loro attività a società per azioni controllate dal pubblico ovvero la riorganizzazione di imprese pubbliche in società per azioni ad azionista pubblico. Queste prime forme di privatizzazione "fredde" portarono ad una riorganizzazione giuridica della partecipazione pubblica, senza però mutarne la sostanza economica e il controllo effettivo. Si osserverà che tale mutamento formale ebbe come conseguenza quello di ridurre notevolmente l'ambito di applicazione della legge 14/1978.

I principali riscontri all'interno del sistema delle fonti di tali considerazioni furono la l.n. 218/1990 il D.l. 386/1991, convertito in legge dalla l.n. 35/1992 contenente la prima norma generale in materia di privatizzazione e il successivo D.l. 333/1992 convertito dalla l.n.359/1992²²³. Successivamente assunsero un'importanza fondamentale i referendum svoltisi il 18/19 aprile 1993 relativi alla soppressione del ministero delle partecipazioni statali²²⁴ e all'abrogazione delle norme per la nomina dei vertici delle banche

soliti parlare di privatizzazione "formale" o "fredda", nel secondo di privatizzazione "sostanziale" o "calda". Spesso la privatizzazione formale è prodromica a quella sostanziale. Sul punto. E. FRENI, *Le privatizzazioni*, in S. CASSESE (a cura di) *La nuova costituzione economica*, Roma, Laterza, 2021, p. 297, si veda anche C. IBBA, *La tipologia delle privatizzazioni*, in *Giur. Comm.* 1/2001, pp. 464 ss., C. BARBIERI, *Le società a partecipazione pubblica e le deroghe normative al Codice civile*, in *giust. amm.*, 8/2017, M. CLARICH, *Società di mercato e quasi-amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*, 1/2009, pp. 253 ss.

²²² E. FRENI, *ivi.*, 307, F. PADOA SCHIOPPA, *Exces and limits of the public sector in the italian economy*, Ipse, Roma, 8/1994, pp. 1 ss. La bibliografia sul punto è comunque molto vasta, tra i tanti si segnala R. ROVESI MONACO, *L'intervento diretto nell'economia*, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi, 1998 p. 1051 ss.

²²³ E. FRENI, *op. cit.*, 311

²²⁴ Il testo del quesito recitava: "Volete che sia abrogata la legge 22 dicembre 1956, n. 1589, recante *Istituzione del Ministero delle partecipazioni statali?*". Il comitato promotore era denominato Comitato

pubbliche²²⁵. Oltre al merito dei quesiti, i referendum confermarono la presenza di una volontà politica presente all'interno della larga maggioranza del corpo elettorale favorevole ad un ripensamento della presenza del pubblico all'interno dell'economia. Interessa inoltre osservare, che tale processo di privatizzazione influenzando in primo luogo le banche pubbliche e gli enti a prevalente partecipazione statale, incise proprio sugli organismi che nei decenni precedenti erano stati al centro dei dibattiti in materia di controllo parlamentare sulle nomine governative²²⁶. In termini generali, il processo di riorganizzazione dell'economia a partire dalla trasformazione degli istituti di credito di diritto pubblico in società per azioni affiancate da fondazioni bancarie sembrava un passaggio ineludibile per un Paese che agli inizi degli anni '90 deteneva, tramite lo Stato e gli enti pubblici da esso controllati, il quarantacinque per cento dell'intero settore industriale e circa l'ottanta per cento del settore bancario²²⁷.

In questa prospettiva, 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

per la riforma democratica. L'affluenza fu del 76,85% (36.851.158 di voti) si espressero favorevolmente all'abrogazione 31.234.897 elettori, 90,11%; 3.428.899 elettori, 9,89% si espressero in modo contrario; le schede bianche o nulle furono 2.187.362, 5,94%. Risulta opportuno ricordare che contestualmente vennero svolti altri sette referendum, tra cui il più importante per gli effetti sul sistema politico nel suo complesso appare sicuramente quello in materia elettorale. Per una ricostruzione della vicenda referendaria e dell'uso di tale strumento come elemento di una strategia politico istituzionale, si veda, tra i tanti, A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 115 ss. si veda anche C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in Riv. trim. dir. pub., 2/2015, p. 475, e C. MEZZANOTTE, *Referendum e legislazione*, Relaz. Conv. Ass. It. Cost., Siena, 3-4 novembre 1993

²²⁵ Il testo del quesito recitava: "Volete che sia abrogato l'articolo 2 del regio decreto-legge 24 febbraio 1938, n. 204 recante "norme per l'amministrazione delle Casse di Risparmio e dei Monti di Pietà di prima categoria" convertito in legge dalla legge 3 giugno 1938, n. 778?". Il comitato promotore era formato da esponenti del partito radicale. L'affluenza fu del 76,87% (36.856.051 di voti) si espressero favorevolmente all'abrogazione 31.046.262 elettori 89,8%; 3.524.781 elettori, 10,2%, si espressero in modo contrario; le schede bianche o nulle furono 2.285.008, 6,2%

²²⁶ Cfr. *supra*, pp. 56 ss.

²²⁷ A. PISANESCHI, *Privatizzazioni*, cit., pp. 245 ss., Si veda anche G. ENDRICI, *op. cit.*, pp. 162 ss. e M. DE CARO, *op. cit.*, pp. 109 ss.

dei fondi di dotazione, mediante i quali si provvedeva ad alimentare gli enti di gestione delle partecipazioni statali. A ciò si erano aggiunti i vincoli finanziari stabiliti con il trattato Maastricht che, soprattutto sul piano della riduzione del debito pubblico, imponevano *de facto* all'Italia di procedere alla previa trasformazione di tali enti in società per azioni, quale requisito per procedere successivamente alla dismissione delle quote detenute²²⁸. Il processo di privatizzazione proseguì quindi trasformando in "sostanziali" alcune delle privatizzazioni "formali" realizzate in precedenza²²⁹. Quello che risulta opportuno rilevare è il fatto che a partire dalla XI legislatura l'estensione della legge 14/1978 venne a ridursi non solo per via delle realtà sostanzialmente privatizzate ma anche e soprattutto perché il provvedimento non venne ritenuto applicabile a tutte quelle realtà che da enti pubblici vennero riorganizzati secondo regimi civilistici (normalmente società per azioni a controllo pubblico). La prima conseguenza della privatizzazione formale degli ex enti pubblici economici consistette dunque 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" pubblici²³⁰. Tale orientamento, ispirato ad un'interpretazione molto formalistica della legge 14/1978 era dovuto anche a considerazioni relative alla presunta necessaria uguaglianza richiesta alle nuove società per azioni così create le quali avrebbero dovuto operare sul mercato senza

²²⁸Sul ruolo dell'Italia nelle negoziazioni del trattato di Maastricht si veda K. DYSON, K. FEATHERSTONE, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, OUP, 1999.

²²⁹ Di fondamentale importanza in questo senso il d.l. 332/1994 convertito dalla l.n. 474/1994 si segnalano anche la l.n. 481/1995 e la l.n. 488/1999. Come accennato non è questa la sede per ricostruire nel dettaglio il processo di privatizzazione dell'economia che si sviluppò in quegli anni. Un'analisi di questo tipo porterebbe il lavoro molto distante dal suo scopo originario. Si veda, in ogni caso, S. CASSESE, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Rivista italiana diritto pubblico comunitario*, 4/1996, pp. 579 ss.

²³⁰ D. SANTORO, *op. cit.* p. 665.

vincoli ulteriori rispetto a quelli richiesti ad eventuali concorrenti, tra cui un aggravio della procedura di nomina per i relativi vertici²³¹. Peraltro, nei medesimi anni, l'importanza della legge 14/1978 veniva comunque confermata dall'entrata in vigore di 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. In entrambi i casi la nomina governativa dei relativi presidenti conteneva un rinvio alla legge 14/1978 in relazione alla necessità del parere parlamentare sulla nomina.

2.2.1 Enti territoriali e procedure di nomina.

Un secondo aspetto che determinò il restringimento dell'ambito di applicazione della legge 14/1978 riguardò il progressivo decentramento amministrativo dallo stato verso le regioni di numerose competenze²³². Tale percorso, peraltro in parte avviato in precedenza rispetto all'approvazione del provvedimento, nello spostare a livello regionale la gestione di numerosi enti pubblici prima gestiti dallo Stato, trasferì alle singole regioni la scelta sull'individuazione delle procedure di nomina per i vertici di tali soggetti pubblici. La successiva riforma del titolo V della Costituzione e le nuove potestà legislative conferite agli enti regionali, aumentarono con il tempo le distanze tra Stato e questi ultimi sulle modalità con cui essi procedevano a designare i vertici degli enti da loro controllati²³³. Il rapporto con gli enti regionali in materia di nomine pubbliche si rafforzò anche in relazione all'affermarsi del principio di co-decisione per la scelta dei

²³¹ G. ENDRICI, *op. cit.*, p. 53, si veda anche G. PAGANETTO, *op. cit.* p. 104 ss.

²³² Per una recente ricostruzione dell'evoluzione del regionalismo italiano si veda G. Ferraiuolo, 87federalismi.it -ISSN 1826-3534|n. 25/2021. G. FERRAIUOLO, *Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito*, in federalismi.it, 25/2021, pp. 91 ss. Si veda anche la ricostruzione contenuta nei volumi di A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, Giuffrè, 2009 e M. OLIVETTI, T. GROPPI, *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003

²³³ D. SANTORO, *op. cit.* p. 663

vertici di quegli enti pubblici statali ma articolati su base regionale. Il tema, che ebbe sostanzialmente i primi riscontri con le nomine dei vertici degli enti parco nazionali²³⁴e

²³⁴ Si rimanda alla citata legge 349/1991. Attualmente, a seguito di una recente novella (l.n. 120/2020) la nomina del Presidente degli enti parco nazionali è effettuata con decreto del Ministro della transizione ecologia d'intesa con i Presidenti delle Regioni nel cui territorio ricade in tutto o in parte il parco, nell'ambito di una terna di nomi proposta dal Ministro stesso. I Presidenti delle Regioni esprimono l'intesa su uno dei candidati proposti entro trenta giorni. Decorso il suddetto termine senza che sia raggiunta l'intesa con i presidenti, il Ministro, sentite le Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, provvede alla nomina del Presidente, scegliendo tra i nomi compresi nella terna. Il parere sul soggetto da nominare è reso ai sensi dell'art. 1 della legge 14/1978. Si veda ad esempio BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, 6/11/2021, p. 141. La citata riforma della procedura di nomina dei Presidenti degli enti parco peraltro risponde ad una precisa esigenza derivate dalla prassi applicativa della disposizione previgente, la quale non conteneva termini perentori entro i quali l'intesa tra Ministro e Presidenti di regione dovesse essere raggiunta. Nei fatti accadde di frequente che stante l'impossibilità di trovare un'intesa con le Regioni, il Ministro procedesse a comunicare comunque alle Camere la proposta di nomina sostenendo la maturazione di silenzio-assenso in materia da parte degli enti regionali. L'atteggiamento della Presidenza della Camera sulla ricevibilità di tali atti in tali occasioni fu sempre improntato alla massima cautela sostenendo che non rientrasse nella loro competenza pronunciarsi in merito a questioni relative all'interpretazione della legge che regola l'atto. Sulla base di tale presupposto, l'assegnazione alle commissioni Competenti di tali richieste di parere è stata considerata un atto dovuto al fine di impedire l'esercizio da parte del Governo di una prerogativa assegnata ad esso dalla legge. Si veda ad esempio il rilevante precedente rappresentato dall'intervento in Commissione dell'on. Foti BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, XIV, 14/03/2002, pp. 36 ss. Il citato assetto venne definitivamente mutato dalla Corte costituzionale la quale, facendo leva sul principio di leale cooperazione in materia di intese, ebbe modo di valutare caso per caso, se l'inerzia regionale nel fornire il parere dipendesse da proprie inefficienze ovvero da una mancanza di volontà da parte dello Stato nel voler raggiungere un accordo in materia. Sul punto si vedano soprattutto C. cost. 351/1991, C. cost. 27/2004 e C. cost. 339/2005. M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in *le Regioni*, 4/2004. La sentenza 27/2004 fu anche oggetto di esame da parte della VIII Commissione della camera, ai sensi dell'articolo 108 del Regolamento. In tale sede la Commissione auspicò interventi normativi volti a superare le disposizioni della legge 394/1991 che avevano creato attrito tra i vari livelli di governo. BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, XIV, 28 aprile 2004, p. 52. In effetti, a partire da tale occasione l'articolo 9 del citato provvedimento, che definisce la procedura di nomina del vertice dell'ente parco, fu modificato in cinque diverse occasioni, anche se solo con l'ultimo intervento normativo venne modificata la disposizione relativa ai temi entro i quali deve essere raggiunta l'intesa tra lo Stato e le Regioni. Peraltro, si osservi come tale disposizione indichi un termine perentorio entro il quale le Commissioni parlamentari devono esprimere il loro parere. Si ricorderà che in passato, al momento dell'approvazione della nota legge 14/1978, la preservazione dell'autonomia regolamentare da disposizioni introdotte per via legislativa, nelle tempistiche di espressione del parere fu uno degli argomenti di dibattito più rilevanti. Sul punto cfr. *supra*, pp. 76 ss.

delle autorità portuali²³⁵, portò alla designazione dei vertici di tali soggetti pubblici sulla base di intese da attuarsi tra il Governo e le Regioni interessate. Anche se formalmente i poteri parlamentari in materia di nomina non sono toccati dal provvedimento, da un punto di vista sostanziale l'intervento delle Commissioni al momento dell'espressione del parere diviene ancora più marginale. In tale sede, infatti, alle Commissioni viene chiesto di esprimersi su accordi politici già presi tra diversi livelli di governo, *de facto* ratificando le loro scelte²³⁶.

²³⁵ Ai sensi dell'articolo 8 della citata legge 84/1994 la nomina del Presidente dell'autorità di sistema portuale è effettuata dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili d'intesa con i Presidenti delle Regioni interessate. Ferma restando la disciplina generale della legge 14/1978 in caso di mancata intesa viene applicato l'art. 14-quinquies della l.n. 241/1990. Tale disciplina è stata introdotta dal d.lgs. 232/2017. Norme di chiusura volte a definire le modalità attraverso cui procedere alla nomina in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con le Regioni furono introdotte, non a caso, nel 2004 parallelamente all'affermarsi della citata giurisprudenza costituzionale in materia di leale cooperazione e procedure di nomina. Si veda in particolare la l.n. 186/2004 di conversione del d.l. 136/2004. Le Autorità di sistema portuale sono state istituite mediante la novella disposta dall'articolo 7 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, alla originaria formulazione dell'articolo 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, che prevedeva invece le Autorità portuali. Le Autorità di sistema portuale sono enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale, dotati di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria e sottoposti ai poteri di indirizzo e di vigilanza del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

²³⁶ Tale procedimento verrebbe ad inserirsi all'interno della categoria dei procedimenti parlamentari *duali*. La definizione di tale categoria è dovuta in primo luogo a Manzella. Egli evidenzia come, in alcuni procedimenti parlamentari, il contenuto della decisione delle Camere sia condizionato e talvolta posto in concorrenza con la volontà di centri di autonomia normativa diversi dal Parlamento. A. MANZELLA, *Il Parlamento, cit.*, pp. 339 ss. Piccirilli in questo senso individua una serie di procedure riconducibili a tale famiglia. In particolare: le procedure derivanti dalle intese con confessioni religiose diverse dalla cattolica, le procedure di recepimento della normativa di derivazione europea, le procedure regionali (in cui sarebbe da ricomprendere anche la legge di cui l'art. 116 c. 3 Cost.), le procedure internazionali e infine le procedure la cui "dualità" non è data direttamente da vincoli di carattere costituzionale bensì da particolari impegni presi dal governo, (si pensi alle leggi conseguenti alla sottoscrizione di protocolli con le parti sociali o leggi derivanti dagli orientamenti espressi dal sistema delle conferenze). G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, CEDAM, 2008, pp. 167 ss.

2.2.2 Il ruolo del Parlamento nelle nomine delle autorità amministrative indipendenti.

In parallelo all'evolvere del processo di privatizzazione e in modo ad esso strettamente collegato, vennero istituite diverse autorità amministrative indipendenti. L'apertura di nuovi spazi di mercato derivante dalla privatizzazione di numerose aziende pubbliche, prima operanti in regime di monopolio, portò all'esigenza di introdurre soggetti regolatori. Essi avrebbero dovuto avere competenze sia in materia di tutela del mercato e della concorrenza ivi operante ma anche della tutela dei diritti dei cittadini e consumatori che avrebbero potuto essere schiacciati dall'assenza di tutele²³⁷. L'istituzione di tali autorità comportò l'avvio di una nuova stagione relativa al coinvolgimento del Parlamento in materia di nomine pubbliche. Sarebbe dunque limitativo asserire che il processo di privatizzazione dell'economia ebbe come unica conseguenza quello di ridurre le prerogative parlamentari in tal senso in seguito alla ricordata riduzione dell'ambito di applicazione della legge 14/1978. Anche in relazione al fatto che i settori "aperti al mercato" spesso erano di importanza strategica o comunque particolarmente sensibili, emerse immediatamente l'esigenza di introdurre una qualche forma di regolamentazione. Tale tema venne affrontato nel nostro ordinamento attribuendo i necessari poteri regolatori ad autorità indipendenti in quanto collocate in posizione autonomo rispetto al circuito fiduciario²³⁸. Si ritenne opportuno

²³⁷ G. ENDRICI, *op. cit.*, pp. 177 ss. Sul punto si veda anche M. MANETTI, *Autorità indipendenti*, in *Enc. del dir.*, Milano Giuffrè, 1998, pp. 14 ss., F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, il Mulino, 2000

²³⁸ Si osservi che la garanzia dell'indipendenza del soggetto regolatore attraverso "l'esclusione" dei procedimenti di nomina dei relativi vertici dal circuito politico fiduciario non è comune a tutti i regimi parlamentari che si sono scontrati con il medesimo problema. Solo per rimanere all'interno degli ordinamenti esaminati in questa tesi, in Germania, l'importanza che esso assume all'interno del rapporto fiduciario come legittimante di tutte le scelte del potere esecutivo ha come conseguenza di impedire il formarsi di un orientamento in tal senso. In tale Paese, infatti la nomina dei vertici delle autorità indipendenti è solitamente di diretta competenza del potere esecutivo. L'autonomia e l'indipendenza di tali organi viene garantita attraverso altri strumenti, quali l'alto profilo dei soggetti nominati o le modalità

affidare 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, ad *authority* istituite *ad hoc*, e quindi a strutture organizzative distinte rispetto all'Esecutivo e alla pubblica amministrazione²³⁹.

In Italia, la creazione delle autorità indipendenti non è stata compiuta all'insegna di un modello unitario ma, al contrario è stata improntata ad una forte eterogeneità nelle rispettive forme di organizzazione²⁴⁰. Tale assetto è stato frutto di una stratificazione

di reclutamento dei funzionari dei singoli organi. Sul punto, M. MORLOK, *Staatsorganisationsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2021, pp. 70 ss. T. SIEFKEN, *Parlamentarische Kontrolle im Wandel cit.*, pp. 143 ss.

²³⁹ Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti svolta dalla I Commissione, approvato nella seduta del 4 aprile 2000. Si osservi peraltro che l'esigenza di sottrarre al potere esecutivo la regolamentazione di tali funzioni sembrava dipendere anche dalla riorganizzazione del sistema politico verso un modello di competizione bipolare, favorito in questo senso dall'adozione di una legge elettorale con forti tratti maggioritari. In questa prospettiva, le autorità indipendenti possono essere ricondotte alla categoria delle c.d. istituzioni "non maggioritarie". C. SCOTT, *Independent Regulators*, in M. BOVENS, R. E. GOODIN, T. SCHILLEMANS (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, 2014, p. 476

²⁴⁰ Nel nostro ordinamento non esistono criteri univoci per determinare l'appartenenza di un determinato ente al novero delle Autorità amministrative indipendenti. L'identificazione di un ente come appartenente a tale categoria deve essere fatta, caso per caso, sulla base di ricostruzioni giurisprudenziali e dottrinali. In particolare, il Consiglio di Stato ha già da tempo, sia in sede consultiva C.d.S, *Adunanza generale* n. 1721/2011 che in sede giurisdizionale C.d.S. VI n. 5817/2011 e n. 7001/2011 avuto modo di formulare una serie di "indici" la cui presenza sarebbe rivelatrice dello Status di AAI di un ente. Tali indici, formulati a loro volta "per acquisizione oramai condivisa in dottrina e recepita, in relazione a casi concreti, dalla giurisprudenza" sarebbero: a) l'espressa qualificazione normativa, che precede nella definizione giuridica la stessa attività ermeneutica e di ricostruzione di sistema; b) la natura delle funzioni, e la loro riferibilità alla tutela di valori, aventi in qualche misura rilevanza costituzionale, che la legge intende sottrarre alla responsabilità politica del Governo; c) la mancanza di poteri di direttiva o di indirizzo in capo al Governo, e la «conseguente assenza di un centro di imputazione politica dell'attività dell'organismo; d) l'autonomia organizzativa e di bilancio; e) i requisiti richiesti ai componenti; il «sistema di nomina degli stessi e la disciplina delle relative incompatibilità; f) il sistema dei rapporti interistituzionali e la posizione che l'organismo conserva nell'ambito del predetto sistema. Per il Consiglio di Stato non è necessaria una contestuale presenza di tutti quanti gli indici richiamati potendo essi, essere presenti in tutto o in parte, ma restando comunque indubbio che debbano esistere in maniera prevalente, idonea, in quanto tale, a definire l'appartenenza alla categoria. Sul punto si veda G. PUCCINI, *Il problema dell'identificazione delle*

normativa dovuta soprattutto alla frammentarietà degli interventi legislativi con i quali le autorità sono state istituite, quasi in seguito a decisioni di carattere congiunturale, dettate dalla necessità di provvedere ogni volta, ad esigenze progressivamente emerse a livello economico e sociale. Nei diversi modelli organizzativi il principale elemento di differenziazione risiede nelle diverse modalità attraverso cui ciascuna legge istitutiva si premurava di provvedere alla nomina degli organi di vertice della relativa autorità. Si trattava di un passaggio importante perché si riteneva che elemento principale per garantire l'indipendenza l'autorevolezza e l'*accountability* delle singole *authority* passasse in primo luogo attraverso la selezione di una serie di soggetti da porre al loro vertice dotati di tali requisiti in primo luogo a livello personale. Le procedure di nomina in questo senso, almeno su un piano teorico, devono essere intese come il maggiore strumento attraverso cui viene a garantirsi la principale caratteristica di tali organismi, la posizione di indipendenza rispetto all'Esecutivo. Nei fatti, invece la citata stratificazione normativa può essere considerata anche il riflesso dei cangianti rapporti interni ai rapporti tra Governo e Parlamento e più in generale al sistema politico-parlamentare. Da questa prospettiva la dottrina ha anche tentato di formulare una classificazione delle autorità amministrative indipendenti basata sulle diverse modalità di nomina delle stesse evidenziando come a diversa modalità di nomina corrisponda una diversa "filosofia istituzionale" dell'indipendenza²⁴¹.

autorità indipendenti fra giurisprudenza amministrativa e decreto «salva-Italia», in Osservatorio sulle fonti, 1/2012, F. MERUSI, M. PASSARO, *Le autorità indipendenti*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 58, ss. In ogni caso si osservi che gli stessi criteri redatti dal Consiglio di Stato si prestano ad un'interpretazione ed applicazione elastica tale da rendere impossibile la formulazione di un elenco "sicuro" di Autorità amministrative indipendenti dato che sicuramente vi saranno enti pubblici che per la loro posizione o i loro compiti saranno in una posizione *borderline*. Per una ricostruzione delle attività del legislatore in materia di AAI nel Corso della XVII legislatura si veda, SERVIZIO STUDI, *Dossier: Interventi in materia di autorità indipendenti*, Camera dei deputati, XVII, 14 febbraio 2018.

²⁴¹ Sul concetto di indipendenza applicato alle autorità amministrative indipendenti si veda G. GRASSO, *L'indipendenza delle Autorità amministrative indipendenti tra forma di stato, forma di governo e trapasso dei sistemi elettorali. Un'indagine comparata*, in *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, Padova, CEDAM, 1998 pp. 18 ss. si veda anche G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed Autorità di garanzia*, in G. AMATO (a cura di) *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, Associazione italiana dei costituzionalisti,

Sotto questo profilo, si possono enucleare quattro 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 l.n. 14/1978. Si tratta del modello storicamente più risalente, adottato per le prime autorità indipendenti istituite, prima dei mutamenti politici, economici e istituzionali degli anni '90 e in assenza di una vasta elaborazione teorica da parte della scienza giuridica sul concetto di indipendenza e più in generale sulla nozione di "potere neutro"²⁴² sviluppatasi a partire dai medesimi anni. Si tratta di una tipologia di procedura di nomina in ogni caso riconducibile al principio della responsabilità ministeriale e che valorizza molto il principio di controllo ovvero indirizzo parlamentare che era stato introdotto dalla legge 14/1978. Tale procedura di nomina è attualmente utilizzata per la nomina dei vertici di una sola autorità amministrativa indipendente, la Consob²⁴³. In passato, i vertici di altri organismi indipendenti, in particolare l'ISVAP²⁴⁴, erano nominati secondo tale procedura ma in tutti i casi in cui il legislatore è intervenuto per modificarne in modo rilevante la legge istitutiva si è anche premurato di riformarne anche la procedura di nomina dei relativi organi direttivi.

Padova, CEDAM, 1997 pp. 13 ss., G. GIRAUDI, M. S. RIGHETTINI, *Le Autorità amministrative indipendenti*, Bari, Laterza, 2001, pp. 9 ss. C. TUCCIARELLI, *Il procedimento di istituzione delle Autorità indipendenti in relazione al sistema delle fonti*, Rassegna parlamentare, 1/1997, pp. 1 ss.

²⁴² M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 12 ss., Si veda anche G. ENDRICI, *op. cit.*, pp. 171 ss.

²⁴³ Commissione nazionale per le società e la borsa, istituita dal D.l. 95/1974, convertito con modificazioni dalla l. 216/1974. La procedura di nomina degli organi di vertice è stata novellata al fine di includere il controllo parlamentare ai sensi della l.n. 14/1978 dalla l.n. 281/1985

²⁴⁴ Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni private e di interesse collettivo, si tratta di un ente non più esistente. Le sue funzioni sono state assorbite dall' IVASS, Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni, istituito dal d.l. 95/2012, convertito in legge dalla l.n. 135/2012

Tra la fine degli anni '80 e gli inizi degli anni '90 le scelte normative in materia di nomine dei vertici di organismi indipendenti seguirono una diversa e nuova tendenza volta a Parlamentarizzare la fase di designazione di tali soggetti. In quel periodo, in numerose occasioni il legislatore affidò alle presidenze dei due rami del Parlamento il compito di nominare i componenti di una serie di organi di garanzia, esterni agli ordinamenti delle due Camere²⁴⁵ Alla base delle scelte del legislatore vi fu la volontà di sfruttare la posizione di imparzialità istituzionale dei Presidenti delle Camere²⁴⁶e il loro ruolo di

²⁴⁵ Come noto i Presidenti delle Camere sono inoltre responsabili della nomina dei componenti degli organismi bicamerali presenti nel Parlamento. In tali casi, però, i Presidenti non procedono con un atto congiunto. Ogni Presidente è responsabile della nomina dei membri appartenenti al ramo del Parlamento da lui presieduto. Si segnala, in ogni caso, che le fonti istitutive di tali organi, normalmente, affidano ai singoli gruppi parlamentari il compito di designarvi i rispettivi membri. Ai Presidenti delle Camere spetterebbe quindi un ruolo di ratifica e garanzia. In alcuni (rari) casi ai Presidenti delle Camere è attribuito il compito di designare anche il Presidente di tali organismi. Si prenda ad esempio la scelta del Presidente della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale nominato, ai sensi dell'art. 3 della l. n. 42/2009, tra i componenti della stessa dai Presidenti delle due Camere di intesa tra loro. In passato tale modalità di individuazione dei vertici degli organismi bicamerali era più diffusa. Ad esempio, tra la III e la XII legislatura le leggi istitutive della c.d. commissione "antimafia" prevedevano questa modalità di designazione del Presidente dell'organo. In generale sul tema delle commissioni di inchiesta si veda G. LAURI, M. MALVICINI, *Le Commissioni parlamentari di inchiesta: recenti sviluppi e osservazioni alla luce della prassi*, in osservatorio AIC, n. 3, 2016, pp. 2 ss.

²⁴⁶ Si tratta di un ulteriore riconoscimento della figura del Giano Bifronte utilizzata per descrivere il ruolo dei presidenti delle Camere. Il concetto, ormai tradizionale nel diritto parlamentare, venne sviluppato per la prima volta da Mohrhoff il quale definiva il Presidente dell'Assemblea "un istituto a due volti: uno rivolto all'interno della Assemblea e l'altro all'esterno; e, forse, un istituto a due anime, una partecipe degli orientamenti della maggioranza di Governo e l'altra sollecita tutrice dell'indipendenza costituzionale dell'organo cui presiede e dei diritti imprescrittibili delle minoranze: bipolarizzazione che tende a sboccare nella riduzione ad unità della rappresentanza politica in antitesi con la molteplicità di sentenze in essa espresse." F. MOHRHOFF, *Introduzione a uno studio degli aspetti storico-politici, giuridico-costituzionali e regolamentari-consuetudinari dell'istituto presidenziale nel Parlamento italiano (1848-1963)*, Roma, Colombo editore, 1962, pp. 34 ss. L'espressione è stata ripresa e sviluppata dalla dottrina più recente anche in relazione all'avanzare degli studi sulla materia, sul punto L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in Osservatorio sulle fonti, 2/2018, p. 29 ma soprattutto, E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali, rassegna parlamentare*, n. 1 2007, p. 43. Si vedano anche A. PERTICI, *I Presidenti delle Camere tra i regolamenti e le prassi parlamentari e le prassi costituzionali e le leggi ordinarie*, in Studi pisani sul Parlamento II, a cura di E. ROSSI, Pisa, Pisa University press, 2007, pp. 101 ss. L'immagine torna in modo diffuso nella maggior parte dei contributi del volume diretto da E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOCCHI, *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014. Sia consentito, infine,

interpreti privilegiati degli interessi delle istituzioni parlamentari²⁴⁷ per favorire la nomina di soggetti qualificati e relativamente indipendenti rispetto al sistema dei partiti²⁴⁸. Tali decisioni furono condizionate dal fatto che, a partire dall'elezione dell'on. Ingrao (membro del PCI) alla presidenza della Camera nel 1976 e fino all'avvio delle c.d. legislature del maggioritario²⁴⁹ si era formata la prassi di eleggere un esponente del maggiore dei partiti di opposizione alla presidenza della Camera dei deputati²⁵⁰. A partire dalla seconda metà degli anni '90, in relazione al superamento della citata prassi, vennero adottati e utilizzati con maggiore frequenza, nuovi criteri di selezione per i vertici degli organismi di cui si voleva garantire un qualche grado di terzietà rispetto al Governo o alla maggioranza in suo sostegno²⁵¹. Tale tendenza riguardò sia le autorità

rimandare a S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in *federalismi.it*, 18/2019, p. 14. Si veda, più in generale, M. IACOMETTI, *I Presidenti di assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001.

²⁴⁷ L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 163

²⁴⁸ Per Manzella, tali scelte del legislatore costituivano un estremo rimedio alle degenerazioni della "lottizzazione partitocratica". A. MANZELLA, *Il Parlamento*, *cit.*, p. 142. Sull'attualità dei poteri di nomina dei Presidenti delle Camere si veda M. MANETTI, *Le modalità di elezione e i poteri di nomina. La drammatica assenza di nuove regole per i poteri dei Presidenti.*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei presidenti delle Camere*, Napoli, Jovene, 2013, pp. 171 ss. Per una ricostruzione delle ragioni sottostanti alla creazione dell'AGCM, si veda M. CLARICH, *Autorità indipendenti bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 11 ss. Si veda anche N. IOTTI, *Il Presidente di assemblea parlamentare e la sua funzione di garanzia*, *Il Politico*, 1992, pp. 170

²⁴⁹ C. FUSARO, *op. cit.*, pp. 477 ss.

²⁵⁰ In questa prospettiva deve essere letta la modifica dei quorum necessari per l'elezione del Presidente della Camera introdotta con la riforma del relativo Regolamento parlamentare nel 1971. *Ivi.* p. 455

²⁵¹ Andavano in questa direzione le riflessioni di M. MANETTI, *op. cit.*, pp. 165 ss. Fa eccezione la procedura per la nomina dei componenti dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Essi sono tre e sono scelti di intesa tra il Presidente del Senato e quello della Camera, che individuano anche il presidente del collegio. Si osserva però che la decisione dei vertici politici delle Camere, a differenza degli altri casi presentati, è limitata, visto che possono scegliere da un elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti. Art. 16 l. n. 243/2012. Si veda anche il *Protocollo per l'attuazione del Capo VII della legge 24 dicembre 2012, n. 243*, deliberato dagli Uffici di presidenza della 5° Commissione del Senato della Repubblica e della V Commissione della Camera dei deputati e adottato dai Presidenti delle due Camere. In tale protocollo vengono introdotti una

indipendenti istituite dopo il 1994, sia quelle che a partire da quella data subirono processi di riorganizzazione²⁵². Il terzo principio utilizzato per la nomina dei vertici degli

serie di specificazioni relativamente alla procedura di nomina dei componenti dell'UPB. In particolare, si prevede che la scelta che le Commissioni parlamentari andranno ad effettuare si limiterà a quei soggetti che avranno risposto ad una di manifestazioni di interesse, di natura non concorsuale, per la partecipazione alla valutazione delle candidature. La valutazione delle manifestazioni di interesse viene svolta da un comitato presieduto dai Presidenti delle Commissioni bilancio delle due Camere e in cui sono rappresentati, proporzionalmente tutti i gruppi parlamentari. Viene inoltre prevista la pubblicità dei *curricula* pervenuti in risposta alla manifestazione di interesse. GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVII, 21, novembre, 2013, 10 ss. GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *resoconto sommario*, Senato della Repubblica, XVII, 11, dicembre, 2013, 2 ss. La prima applicazione della normativa con la nomina dei membri dell'UPB è avvenuta il 30 aprile 2014. Sul funzionamento dell'UPB si veda C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2014. Si osservi che da marzo 2020 la procedura di nomina per il rinnovo dell'organo è in attesa di essere conclusa. I ritardi possono essere imputati sia alla situazione emergenziale causata dall'epidemia di COVID-19 sia, soprattutto, dalla difficoltà di raggiungere un accordo politico tra i diversi gruppi parlamentari che permetta di ottenere le maggioranze richieste dalla normativa. Si veda l'avviso pubblico del 27 marzo 2020 che fissava per il 26 aprile 2020 il termine per manifestare il proprio interesse alla nomina ai vertici dell'UPB, il 24 aprile 2020, in relazione all'evolvere della situazione pandemica la data entro cui far pervenire le candidature venne posticipata al 10 maggio. Il 16 settembre 2021 Il Comitato congiunto paritetico presieduto dai Presidenti delle Commissioni Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati ha terminato l'esame delle manifestazioni di interesse per la nomina a componente del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio e ha definito l'elenco dei soggetti che risultano in possesso dei requisiti professionali e soggettivi e che non incorrono nelle condizioni ostative stabiliti dal Protocollo per l'attuazione del Capo VII della legge 24 dicembre 2012, n. 243. La procedura prevede quindi che le Commissioni Bilancio delle due Camere si riuniscano separatamente per indicare, con la maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti, 10 nominativi tra i 19 inclusi nell'elenco. Con decreto, adottato d'intesa dai Presidenti dei due rami del Parlamento, si procederà successivamente alla costituzione del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio con la nomina del Presidente e di due componenti. Dopo un marcato ritardo, peraltro aggravato dal fatto che uno dei membri "uscenti" dell'organo, la professoressa Chiara Giorgetti, era dimissionaria dal 1° settembre 2021 a seguito del conferimento dell'incarico di Coordinatrice della Segreteria tecnica del PNRR, la procedura di nomina si è conclusa. Il 18 gennaio 2022 i Presidenti del Senato e della Camera, ai sensi dell'articolo 16, comma 2, della legge n. 243 del 2012, hanno provveduto a nominare i nuovi componenti del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio: la prof.ssa Lilia Cavallari, con funzioni di Presidente, il prof. Giampaolo Arachi e la prof.ssa Valeria De Bonis.

²⁵² In passato, le nomine da svolgersi con un atto congiunto dei Presidenti delle Camere erano più numerose. Si vedano il c.d. Garante per l'editoria, istituito con l. n. 416/1981, oggi confluito nell'Autorità per le garanzie delle comunicazioni e l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, l. n. 109/1994, successivamente rinominata Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, d.lgs. 163/2006, in seguito soppressa dal d.l. 90/2014. I suoi poteri sono passati all'Autorità nazionale anticorruzione. Inoltre, i Presidenti delle due Camere avevano il compito di nominare i quattro membri "laici" del Consiglio di

organismi indipendenti di più recente istituzione e in particolare per quelli che hanno visto la loro nascita o una loro significativa riforma nel pieno della c.d. stagione del maggioritario, è stato ispirato dalla necessità di coinvolgere il Parlamento al fine di garantire le posizioni anche di almeno una parte delle minoranze parlamentari. I metodi utilizzati in questo contesto sono essenzialmente due. In primo luogo, può essere previsto il diretto coinvolgimento delle Assemblee, le quali eleggono i soggetti che andranno a ricoprire il ruolo all'interno dei singoli organi di garanzia²⁵³. A tutela delle posizioni delle minoranze le leggi istitutive dei singoli organi prevedono che l'elezione dei relativi componenti sia fatta o ricorrendo al voto limitato, ovvero a maggioranza assoluta. Il secondo metodo attraverso cui viene assicurata la tutela delle minoranze nelle procedure di nomina è attuato attraverso la previsione di un parere vincolante espresso dalla Commissioni permanenti per materia a maggioranza qualificata. Normalmente, la procedura seguita è identica a quella indicata dalla l.n. 14/1978 a cui le leggi istitutive dei singoli organi solitamente rimandano, specificando però la vincolatività del parere e la specifica maggioranza con cui esso deve essere espresso. In questo caso, anche se il richiamo alla legge 14/1978 è diretto, la diversità del *quorum* richiesto per formulare il parere e la sua vincolatività stravolgono, rispetto al modello originario, il rapporto tra Esecutivo e Parlamento in tali procedure di nomina. In primo luogo, il *quorum* richiesto per l'approvazione della proposta di designazione governativa determina la necessità di un "parere rafforzato"²⁵⁴, il che non consente, evidentemente, alla sola maggioranza di procedere in tal senso, rendendo quindi necessario il raggiungimento di un accordo con almeno una parte delle forze di minoranza.

presidenza della Corte dei conti. Art. 10 l. n. 117/1988. Tale metodo di designazione venne mutato dall'art. 11 l. n. 15/2009. Attualmente i citati membri laici sono eletti, due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

²⁵³ Si osservi che ai sensi dell'art. 49 R. C. e dell'art. 113 R. S. le votazioni riguardanti persone sono svolte a scrutinio segreto.

²⁵⁴ L. BEDINI, *op. cit.*, pp. 208 ss.

Secondariamente, l'orientamento delle Commissioni parlamentari assume carattere vincolante, con la conseguente attribuzione alle Camere di un potere di codeterminazione dell'investitura²⁵⁵, dal quale il Governo non può in alcun modo prescindere²⁵⁶.

²⁵⁵ E. BURLAMACCHI, *op. cit.*, pp. 248 ss.

²⁵⁶ Peraltro, l'introduzione nel nostro ordinamento di tale peculiare procedura di nomina non fu esente da critiche. Di particolare interesse fu il dibattito connesso all'approvazione della l.n. 481/1995, il primo provvedimento a prevedere tale peculiare metodo di designazione per i vertici delle autorità di regolamentazione dei servizi di pubblica utilità che tale legge intendeva istituire. Alla Camera dei deputati, dove il provvedimento era in esame in seguito alla sua approvazione in Senato, i Presidenti della IX e X Commissione ebbero modo di sottolineare al Presidente della Camera che a loro giudizio la richiamata procedura di nomina non fosse conforme a Costituzione. Essi ritenevano in particolare che vi fosse il concreto rischio di violare l'autonomia regolamentare delle Camere introducendo con una fonte ordinaria una maggioranza speciale per una deliberazione parlamentare. PRESIDENTI IX E X COMMISSIONE, *Lettera al Presidente della Camera*, XII, 8 maggio 1995, p.1. Tali dubbi furono confermati dal Parere reso in sede consultiva dalla I Commissione, BOLLETTINO GIUNTE E COMMISSIONI, resoconto sommario, Camera dei deputati, XII, 11 maggio 1995, p. 5. Terminato l'esame in sede referente senza che fosse effettivamente trovata una soluzione, il dibattito si spostò all'Aula dove ebbe 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 allo stesso tempo l'impraticabilità, in quanto contrastanti con principi di natura costituzionale. Veniva ritenuto: *"impossibile che, senza violare la Costituzione, norme di legge ordinaria introducano la previsione di una maggioranza qualificata per una deliberazione parlamentare"*. ON. MATTARELLA, *resoconto stenografico*, Camera dei deputati, XII, 28 giugno 1995. 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. ON. BASSANINI, *resoconto stenografico*, Camera dei deputati, XII, 28 giugno 1995. I problemi di costituzionalità sollevati nel corso dell'esame, peraltro relativamente deboli, anche in relazione all'esistenza di numerosi altri quorum speciali disciplinati dalla legge, si pensi ai quorum per l'elezione dei membri "laici" dei CSM e all'assenza di una specifica riserva di legge costituzionale in materia. Come peraltro già da tempo evidenziato dal Presidente della Camera in veste di Presidente del Parlamento in seduta comune il 16 luglio 1965, CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA,

L'ultimo modello di riferimento riguarda le procedure di nomina di Autorità amministrative indipendenti per le quali non è previsto alcun coinvolgimento dell'organo parlamentare. Si tratta di un modello residuale poiché applicato a solo due istituzioni ma di particolare interesse data la rilevanza di tali esperienze, la Banca d'Italia e l'IVASS. In particolare la nomina del Governatore della Banca d'Italia è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio superiore della Banca d'Italia. Le nomine, i rinnovi dei mandati e le revoche del direttore generale e dei vicedirettori generali debbono essere approvati con decreto del presidente della Repubblica promosso dal presidente del Consiglio dei ministri di concerto col ministro dell'Economia e delle Finanze, sentito il Consiglio dei ministri. Si tratta di un sistema di nomina che pur riservando al Presidente della Repubblica e al Consiglio dei ministri il compito di investire e scegliere il Governatore è caratterizzato da elementi di cooptazione derivanti dalla necessità di sentire il Parere del Consiglio superiore. Anche se, teoricamente, il Parlamento avrebbe gli strumenti per influenzare la procedura di nomina utilizzando le sue prerogative per indirizzare la scelta del Governo, tra cui anche la cessazione del rapporto fiduciario, nei fatti gli spazi per un contributo formale delle due Camere si sono rivelati alquanto ristretti²⁵⁷. Più complesso, invece appare

resoconto stenografico, seduta comune IV, 16 luglio 1965 pp. 124 ss. La vicenda è riportata anche da D. SANTORO, *op. cit.*, p. 673

²⁵⁷ In particolare, il 17 ottobre 2017 la Camera dei deputati approvò una mozione (1-01731) volta ad influenzare il procedimento di nomina del Governatore della Banca d'Italia. Dieci giorni prima, la Camera dei deputati era intervenuta nel procedimento di nomina, discutendo e approvando la mozione in esame. Nella formulazione iniziale della mozione, le premesse che precedevano il dispositivo della mozione contenevano non lievi critiche all'operato del governatore. Dopo un generico richiamo alla delicatezza e alla complessità delle funzioni attribuite all'istituto, i proponenti della mozione avevano attribuito alla Banca d'Italia una parziale responsabilità per gli eventi che hanno seguito il dissesto di alcuni istituti bancari: più esattamente, si ipotizzava che un più puntuale esercizio dei poteri conferiti alla Banca centrale avrebbe attenuato gli effetti di queste situazioni di crisi, evitando che il Governo e il Parlamento a-dottassero misure straordinarie. La mozione in esame è stata presentata successivamente ad altre tre mozioni, e anteriormente ad altre due, vertenti sul medesimo argomento. Diversamente dalle altre, ha ricevuto il parere favorevole del Governo ed è stata approvata dall'assemblea. Tuttavia, seguendo le

l'inquadramento della procedura di nomina dell'IVASS dove il suo Presidente coincide con il direttore Generale della Banca d'Italia. I restanti due membri del suo Consiglio direttivo sono scelti tra persone d'indiscussa moralità e indipendenza oltre che di elevata qualificazione professionale in campo assicurativo e sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri assunta d'iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Governatore della Banca d'Italia e di concerto con il Ministro dello sviluppo economico. Anche in questo caso, se sono forti gli elementi di cooptazione e il coinvolgimento Parlamentare è nullo o comunque solo informale e ricompreso all'interno della dialettica Governo e maggioranza, è opportuno osservare come la dottrina abbia identificato tale istituzione più che un'autorità amministrativa indipendente tout court, come una sezione specializzata e autonoma da collocarsi nell'alveo della Banca d'Italia²⁵⁸.

2.3 Lo stato dell'arte: Parlamento e procedure di nomina oggi.

A sintesi e completamento dell'analisi proposta sino ad ora è opportuno ragionare sull'attuale stato del ruolo del Parlamento in materia di nomine pubbliche riflettendo sia

indicazioni del Governo, la mozione è stata approvata in una versione riformulata: il Governo aveva posto come condizione necessaria per il suo assenso l'espunzione di ogni riferimento al presunto nesso di causalità tra l'azione della Banca d'Italia e le conseguenze negative delle crisi bancarie verificatesi in quel periodo. Dieci giorni dopo l'adozione della mozione Presidente della Repubblica (D.P.R. 27 ottobre 2017) ha confermato il governatore uscente della Banca d'Italia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. In relazione all'ammissibilità della mozione che per la Presidente della Camera veniva ricondotta al fatto che siccome il Governo ha un ruolo attivo nella procedura di nomina o rinnovo del Governatore, allora *ipso facto* sia soggetto all'indirizzo del Parlamento. Tale posizione è stata peraltro espressa pubblicamente, L. BOLDRINI, *Bankitalia, mozioni ammissibili, legittimo votare*, nel Sole 24 Ore, 22 ottobre 2017. Per una ricostruzione della vicenda si veda N. DESSI, *Nomina del Governatore e indipendenza della Banca d'Italia. Riflessioni sulla mozione 1-01731 della Camera*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 1/2018, pp. 125 ss.

²⁵⁸ M. FRASCHINA, *IVASS: Il nuovo istituto di vigilanza sulle assicurazioni. le principali innovazioni statuite dalla l. 7 agosto 2012, n.135.*, in *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, 1/2013, pp. 1 ss.

sulle ultime evoluzioni in materia di prassi, sia su alcuni contributi che la recente giurisprudenza amministrativa ha fornito utili per collocare (almeno una parte) delle procedure di nomina nelle quali il Parlamento è chiamato ad intervenire nell'alveo degli "atti politici"²⁵⁹. Si generalizzeranno le riflessioni contenute nelle sezioni precedenti riguardanti l'evoluzione storica del coinvolgimento parlamentare in materia di nomine sia di enti pubblici che di autorità amministrative indipendenti. In questa prospettiva, è possibile affermare che, a normativa vigente, le modalità di coinvolgimento del Parlamento in materia di nomine pubbliche sono piuttosto diversificate e variano in relazione alle norme istitutive dei singoli organi. Pur in presenza di profonde differenze tra tali procedure, è possibile ricomprendere le varie procedure di nomina in tre diversi modelli a seconda delle diverse modalità di coinvolgimento dell'organo parlamentare²⁶⁰.

²⁵⁹ Le ricostruzioni storiche della nozione di atto politico, a partire dall'esperienza francese dei primi decenni del '800, sono numerose. In particolare, si vedano E. CHELI, *op. cit.* pp. 3 ss., A. ZICCHITTO, *Una "nuova stagione" per l'atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale*, Stato chiese e pluralismo confessionale, 11/2018, pp. 18 ss., per una riflessione sul concetto di atto politico in epoca liberale e fascista F. BLANDO, *Fine dell'atto politico?*, in Nuove aut., 2015, pp. 82 ss. Lollo evidenzia che La collocazione dell'atto politico nel *genus* degli atti amministrativi ha consentito alla dottrina, in epoca prerепubblicana, di giustificare e, allo stesso tempo, legittimare l'esclusione dall'impugnativa giurisdizionale senza corrodere uno dei pilastri del pensiero liberale: il principio di tripartizione dei poteri. A. LOLLO, *Atto politico e costituzione*, Napoli, Jovene, 2020, 93. Per una definizione più specifica si veda P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in Enciclopedia del diritto, 1959; C. DELL'ACQUA, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, Padova, CEDAM, 1983, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Atto politico e atto di governo*, in Enc. giur., Roma, IEL, 1988, pp. 4 ss. e M. PERINI, *Atto politico e atto di Governo. Postilla di aggiornamento*, in Enc. giur., Roma, IEL, 2008, pp. 1 ss. Più di recente, la nozione di atto politico è tornata attuale nel commentare alcuni rilevanti fatti di cronaca si veda G. PANATTONI, *La controversa figura dell'atto politico, alla luce dei casi "Diciotti" e "Gregoretti"*, federalismi.it, n. 8 2020, 212 ss. Nel corso del tempo il Consiglio di Stato ha elaborato una consolidata giurisprudenza volta a stabilire i criteri che deve possedere un atto per essere considerato "di natura politica". In particolare esso deve possedere due requisiti. Il primo, di natura soggettiva, consiste nell'essere un atto emanato da un organo preposto all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello. Il secondo requisito è di carattere oggettivo e consiste nel riguardare un atto libero nei fini perché riconducibile alle supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri. Si veda tra le diverse sentenze in materia Cons. Stato, sez. IV, 808/2016

²⁶⁰ Un'ulteriore forma di coinvolgimento Parlamentare risiederebbe nell'obbligo di comunicazione entro 15 giorni alle Camere, ai sensi dell'art. 9 della l.n. 14/1978, di tutte le nomine degli amministratori, diversi dal Presidente o vicepresidenti degli enti pubblici. Si tratta di un onere informativo dal quale non deriva nessuna possibilità per il Parlamento di sindacare formalmente e direttamente le scelte compiute dal

A tali modelli sarebbe necessario aggiungere un quarto, ovvero la categoria più numerosa, comprendente tutte le procedure di nomina pubblica di livello Statale per le quali il Parlamento non è coinvolto²⁶¹. Per agevolare l'analisi proposta sono state redatte tre diverse tabelle all'interno delle quali sono elencate le autorità e gli enti in cui almeno una parte dei vertici a partire dalla XVII legislatura sono stati oggetto di una procedura di nomina che ha previsto il coinvolgimento dell'organo parlamentare. La realizzazione delle tabelle è stata effettuata attraverso un'analisi normativa relativa ai singoli enti pubblici confermata dai dati estrapolati dai siti istituzionali delle due Camere. In particolare, essi riportano, nella sezione "atti del Governo sottoposti a parere"²⁶² un elenco aggiornato delle proposte di nomina ricevute dall'esecutivo. Le tabelle relative alle procedure di designazione pubblica nelle quali è il Parlamento o una delle sue articolazioni a essere titolare del "potere di scelta" sono state realizzate attraverso una ricostruzione dottrinale e normativa. Le tabelle riportano l'analisi delle procedure di nomina solo degli enti attualmente esistenti, che pur presenti a partire dalla scorsa legislatura sono stati soppressi, rinominati o riorganizzati nel corso degli ultimi anni. Per comodità espositiva la tabella rinchiude in un'unica casella analoghi enti caratterizzati da diverse articolazioni territoriali, ad esempio gli "Enti parco nazionali" o le "autorità di

Governo. Sicuramente le informazioni così ottenute possono essere utili all'esercizio di una funzione di controllo da parte dei singoli parlamentari, presentando, ad esempio, atti di sindacato ispettivo.

²⁶¹ Tale categoria comprende in primo luogo la nomina degli amministratori delle società per azioni partecipate dallo Stato, per le quali, è stato osservato, che in seguito alla loro istituzione, in seguito di un processo di privatizzazione "fredda", non è stata ritenuta applicabile, per analogia, la disciplina contenuta nella legge 14/1978.

²⁶² Per la Camera <https://www.camera.it/leg18/142?tipoVis=&selTipologia=NOMINE&idOrgano=> ; per il Senato della Repubblica <https://www.senato.it/ric2012/docnonleg/risultati.do>, si coglie l'occasione per ringraziare i funzionari del servizio Commissioni delle due Camere da me contattati a più riprese per chiedere conferma circa la correttezza della metodologia utilizzata. Preziose sono state le loro rassicurazioni sul fatto che a partire dalle ultime tre legislature le Commissioni parlamentari siano capaci di evadere tutte le richieste di parere sulle proposte di nomina e che il Governo sia costante nel comunicare alle Camere tutte le nomine per le quali è prevista la richiesta di parere parlamentare.

sistema portuale” riempiranno ciascuna solo una casella della rispettiva tabella anche se per ognuno di tali enti è attivata un’autonoma procedura di nomina. Si osservi inoltre, che l’appartenenza di un determinato organismo al novero delle Autorità amministrative indipendenti non è, di per sé garanzia, dell’utilizzo di una peculiare procedura di nomina. Anche per tale ragione, le tabelle non si preoccuperanno di fornire una lista, che sarebbe comunque incerta, di autorità amministrative indipendenti.

Tabella A)

Nome autorità L'asterisco (*) indica che si è in presenza di una AAI ²⁶³	Composizione	Soggetti sottoposti a parere	Commissioni Camera competenti per l'esame. Tra parentesi è indicato se per la nomina la Commissione è tenuta ad esprimersi a maggioranza qualificata	Fonti di riferimento	Descrizione procedura di nomina dell'incarico per la cui nomina è necessario il parere parlamentare
---	--------------	------------------------------	--	----------------------	---

²⁶³ Come noto, nel nostro ordinamento non esistono criteri univoci per determinare l'appartenenza di un determinato ente al novero delle Autorità amministrative indipendenti. La lista delle AAI presente in queste tabelle è basata su una ricostruzione di carattere giurisprudenziale e dottrinale. In particolare, il Consiglio di Stato ha già da tempo, sia in sede consultiva (Adunanza generale del Consiglio di Stato n. 1721 del 6 maggio 2011) che in sede giurisdizionale (si vedano in particolare le sentenze della VI sezione del Consiglio di Stato, n. 5817 del 31 ottobre 2011 e la n. 7001 del 30 dicembre 2011) avuto modo di formulare una serie di "indici" la cui presenza sarebbe rivelatrice dello Status di AAI di un ente. Tali indici, formulati a loro volta «per acquisizione oramai condivisa in dottrina e recepita, in relazione a casi concreti, dalla giurisprudenza» sarebbero: a) l'«espressa qualificazione normativa, che precede nella definizione giuridica la stessa attività ermeneutica e di ricostruzione di sistema»; b) la «natura delle funzioni», e la loro «riferibilità alla tutela di valori, aventi in qualche misura rilevanza costituzionale, che la legge intende sottrarre alla responsabilità politica del Governo»; c) la «mancanza di poteri di direttiva o di indirizzo in capo al Governo», e la «conseguente assenza di un centro di imputazione politica dell'attività dell'organismo»; d) l'«autonomia organizzativa e di bilancio»; e) i «requisiti richiesti ai componenti», il «sistema di nomina degli stessi» e la «disciplina delle relative incompatibilità»; f) il «sistema dei rapporti interistituzionali» e la «posizione che l'organismo conserva nell'ambito del predetto sistema». Per il Consiglio di Stato non è necessaria una contestuale presenza di tutti quanti gli indici richiamati potendo essi, «essere presenti in tutto o in parte», ma restando comunque «indubbio che debbano esistere in maniera prevalente, idonea, in quanto tale, a definire l'appartenenza alla categoria». Sul punto si veda G. PUCCINI, *Il problema dell'identificazione delle autorità indipendenti fra giurisprudenza amministrativa e decreto «salva-Italia»*, Osservatorio sulle fonti, 1/2012, F. MERUSI, M. PASSARO, *Le autorità indipendenti*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 58, ss. In ogni caso si osservi che gli stessi criteri redatti dal Consiglio di Stato si prestano ad un'interpretazione ed applicazione elastica tale da rendere impossibile la formulazione di un elenco "sicuro" di Autorità amministrative indipendenti dato che sicuramente vi saranno enti pubblici che per la loro posizione o i loro compiti saranno in una posizione *borderline*. Per una ricostruzione delle attività del legislatore in materia di AAI nel Corso della XVII legislatura si veda il relativo tema predisposto dal servizio studi della Camera.

ACI Automobile Club d'Italia	Il Presidente e quaranta membri.	Il Presidente	IX Trasporti	Articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14 Statuto	Il Presidente è nominato con Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri d'intesa con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili 91 previa elezione da parte dell'assemblea dell'Ente.
AGCOM Autorità per le garanzie nelle comunicazioni *	Presidente e quattro membri	Il Presidente	IX Trasporti (2/3)	art. 2 c.7 l.n. 481/1995 L.n. 249/1997	Il Presidente è nominato con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico
AGEA Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura	Il direttore (organo monocratico)	Il direttore	XIII Agricoltura	Art. 7 D.lgs. 21 maggio 2018, n. 74 Statuto	Il direttore è nominato con Decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.
ANAC Autorità Nazionale Anticorruzione*	Presidente e quattro membri	Tutti	I Affari Cost. (2/3)	Art. 13 c.3, D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150	Il Presidente e i componenti dell'autorità sono nominati con Decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione. Per la nomina del Presidente è richiesto altresì il concerto con i Ministri della giustizia e dell'interno
ANPAL Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro	Presidente e due membri	Il Presidente	XI lavoro	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 D.lgs.150/2015	Il Presidente è nominato con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.
ANSV Agenzia nazionale per la sicurezza del volo	Presidente e un collegio di tre membri	Tutti	IX Trasporti	DPR 5 ottobre 2010, n. 189	Il Presidente è nominato con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. I membri del collegio sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta, rispettivamente, uno del Ministro delle

					infrastrutture e dei trasporti, uno del Ministro dell'interno e uno del Ministro della giustizia.
ANVUR Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca	Sette membri	Tutti	VII Cultura	D.L. . 262/2006 art. 2 c. 140 DPR 76/2010	I sette componenti del collegio sono nominati, per un mandato di quattro anni non rinnovabile, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'università e della ricerca, sentite le competenti Commissioni parlamentari, secondo quanto previsto dall'articolo 8, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 2010, n. 76, adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 140, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286. Ai fini della proposta, il Ministro sceglie i componenti in un elenco composto da non meno di dieci e non più di quindici persone definito da un comitato di selezione appositamente costituito con decreto del Ministro ²⁶⁴
ARERA Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente *	Presidente e altri quattro membri	Tutti	VIII (Ambiente) e X (Attività produttive) (2/3)	art. 2 c.7 l.n. 481/1995 Art. 1 c.528, l.n. 205/2017	I componenti dell'Autorità sono nominati con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri adottata su proposta del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministro dell'a transizione ecologica.
ART. Autorità regolazione trasporti *	Presidente e due membri	Tutti	IX Trasporti (2/3)	Art. 37 Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201 Art. 2 c.7, l.n. 481/1995	I Componenti dell'Art. sono nominati con Decreto del Presidente della Repubblica a seguito deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

²⁶⁴ Si osservi che la separazione del Ministero dell'Istruzione dell'università e della ricerca in due diversi Ministeri, rispettivamente Ministero dell'istruzione e Ministero dell'università e della ricerca, è stata disposta dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 12.

Autorità portuali (sono 16) Es. Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale	Presidente e consiglio direttivo	Il Presidente	IX Trasporti	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 L.n. 84/1994	Il Presidente è nominato con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, d'intesa con i Presidenti delle Regioni interessate ²⁶⁵
Autorità per la laguna di Venezia ²⁶⁶	Il presidente e un Comitato di gestione	Il Presidente	IX Trasporti	Art. 95 decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104	Il presidente - scelto tra persone che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo e dotate di alta e riconosciuta competenza ed esperienza nei settori nei quali opera l'Autorità - è nominato con D.P.C.M. su proposta del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili sentiti la regione Veneto e il comune di Venezia.
Cassa di previdenza delle Forze armate	Presidente e altri 12 membri	Presidente e vice	IV Difesa	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 Art. 77 DPR 90/2010	Il Presidente è nominato con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata su proposta del Presidente Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro della difesa.
Comitato italiano paralimpico	Il presidente e 12 membri	Il Presidente	VII Cultura	Articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14; Art. 9 del D.lgs. 43/2017	Nomina attraverso decreto del Presidente della Repubblica, previa elezione da parte del consiglio nazionale dell'Ente
Comitato per la sicurezza delle operazioni a mare	Il presidente e cinque membri	Il Presidente	VIII Ambiente e X Attività produttive	Art. 1 D.lgs. 145/2015	Il Presidente è nominato con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti
Consiglio di amministrazione dell'Istituto nazionale per il dramma antico	Otto membri di diversa provenienza	Tre componenti	VII Cultura	D.L. GS 20/1998 art. 5 Statuto	Il consiglio di amministrazione è nominato con decreto del Ministro della cultura, ed è composto dal sindaco di Siracusa con funzioni di presidente,

²⁶⁵ Si osservi che L'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, ha disposto che "Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è ridenominato Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili", cfr. supra p. 81

²⁶⁶ Autorità in fase di costituzione.

		nominati dal governo			da un consigliere designato dal Ministro della cultura, con funzioni di consigliere delegato, nonché da tre consiglieri designati rispettivamente dal Ministro dell'università e della, dalla Regione Siciliana e dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto 28 agosto 1997, n. 281. Il consigliere delegato e il consigliere designato dal Ministro dell'università e della ricerca sono nominati previo parere delle Commissioni parlamentari competenti
CONSOB Commissione nazionale per le società e la Borsa *	Presidente e quattro membri	Tutti	VI Finanze	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 Art. 1 c. 3 D.L. 95/1974	Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri previa deliberazione del Consiglio dei ministri
Consorzi fluviali ²⁶⁷	Presidente e quattro membri	Il Presidente	VIII Ambiente	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978	Il presidente è nominato con decreto del Ministro della transizione ecologica
COVIP Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione *	Presidente e due membri	Tutti	XI Lavoro	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 Art. 18 c.3 d.lgs 5 dicembre 252/2005	Decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze

²⁶⁷ Si tratta di tre distinti enti tra loro omologhi: Consorzio dell'Adda, Consorzio dell'Oglio e Consorzio del Ticino. Tali enti erano stati soppressi dall'articolo 21, comma 12, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che aveva contestualmente disposto l'affidamento delle loro funzioni, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, ad un unitario Consorzio nazionale per i grandi laghi prealpini, vigilato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Tale disposizione tuttavia è stata soppressa, prima della costituzione del nuovo ente, dall'articolo 27-bis del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14. Ai citati Consorzi sono state quindi riattribuite le funzioni esercitate in precedenza. Si veda CAMERA DEI DEPUTATI, *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, cit., p. 50

CREA Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria	Presidente e quattro membri	Il Presidente	XIII Agricoltura	Articolo 1 della legge 24 gennaio 1978, n. 14	Il Presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.
ENAC Ente Nazionale per l'Aviazione Civile	Presidente e altri quattro membri	Il Presidente	IX Trasporti	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 D.lgs. 250/1997	Il Presidente è nominato con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili
ENEA Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile	Presidente e altri quattro membri	Il Presidente	IX Trasporti	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 Art. 37 l.n. 99/2009	Il Presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, sentite, ai sensi della legge 24 gennaio 1978, n. 14, le Commissioni parlamentari competenti per materia.
ENIT Agenzia Nazionale del Turismo	Presidente e altri due membri	Il Presidente	X attività produttiva	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 Statuto	Decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del turismo ²⁶⁸
Ente nazionale Risi	Il Presidente e altri quattro membri	Il Presidente	XIII Agricoltura	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 Statuto	Il Presidente è nominato 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 delle politiche delle politiche agricole alimentari e forestali.
Enti parco (sono 22) Es. Ente parco nazionale del circeo	Presidente e altri otto membri	Il Presidente	VIII (Ambiente)	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978	Decreto del Ministro della transizione ecologica, che predispone preliminarmente una terna di soggetti con particolare esperienza ambientale da

²⁶⁸ Ciò per effetto dell'articolo 1 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 97, che aveva affidato al suddetto ministero le competenze in materia di turismo, prima spettanti al Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo. L'articolo 1 del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 132, aveva successivamente trasferito al Ministero per i beni e le attività culturali le competenze in materia di turismo. CAMERA DEI DEPUTATI, *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, Servizio per il controllo parlamentare, 44/2022

				Art. 9 l.n. 394/1991	sottoporre al presidente o ai presidenti delle regioni interessate, per giungere entro 30 giorni a un'intesa. Decorso invano tale termine il Ministro procede alla nomina, scegliendo tra i nomi compresi nella terna.
Fondazione Biennale di Venezia	Presidente e cda di tre membri	Il Presidente	VII Cultura	D.lgs. 19/1998	Il Presidente è nominato con decreto del Ministro della cultura.
Fondazione Centro sperimentale di cinematografia	Presidente e altri quattro membri	Tutti	VII Cultura	Art.6 D.lgs. 426/1997	Decreto del Ministro della cultura Il Presidente e tre componenti sono nominati su designazione dello stesso Ministro. Un componente è nominato con Decreto del Ministro della cultura su designazione dal Ministro dell'economia e delle finanze.
Fondazione Ordine Mauriziano	Presidente e altri due membri	Presidente	I Affari Costituzionali e VII Cultura	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 D.l. 277/2004 Statuto	Il Presidente è nominato con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri
GNPL Garante nazionale privati libertà	Presidente e due membri	Tutti	II Giustizia	Art. 7 D.l. 146/2013	I membri del GNPL sono nominati con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri adottato su proposta del Ministro della giustizia.
Grande progetto Pompei	Direttore generale e vice	Direttore generale e vice	VII Cultura	D.l. 91/2013	Le nomine del direttore generale e del vice sono effettuate con D.P.C.M. su proposta del Ministro della cultura, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.
ICS Istituto per il Credito Sportivo	Il presidente e quattro membri	Il Presidente	VII Cultura	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 Art. 1 D.P.R. 207/2011	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero decreto dell'Autorità di Governo con delega allo sport, ove nominata, d'intesa con il Ministro della cultura, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.
INAIL Istituto nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro)	Presidente vicepresidente e tre membri	Presidente e vice	XI lavoro	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 D. Lgs. 479/1994 art.3	La nomina del Presidente avviene con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Il vicepresidente

					è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.
INPS Istituto nazionale previdenza sociale	Presidente vicepresidente e tre membri	Presidente e vice	XI lavoro	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 Art. 3 c. 8 D.lgs. 479/1994	La nomina del Presidente è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La nomina del vicepresidente è effettuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.
ISIN Ispettorato Nazionale per la Sicurezza Nucleare e la Radioprotezione	Il direttore e una consulta di tre membri	Tutti	Ambiente e attività produttive (Assoluta)	D.lgs. 4 marzo 45/2014,	Il direttore e i membri della consulta sono nominati con Decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro della transizione ecologia di concerto con il Ministro dello sviluppo economico.
ISMEA Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare	Il presidente e altri quattro membri	Il Presidente	XIII Agricoltura	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 Statuto. Lo Statuto è adottato ai sensi dell'art.1, c.661, della l.n. 208/2015	Il Presidente è nominato con Decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali.
ISPRA Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale	Il presidente e sei membri	Il Presidente	VIII Ambiente	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 Decreto del Ministro dell'ambiente, 21 maggio 2010, n. 123	La nomina del Presidente è effettuata con D.P.C.M, adottato su proposta del Ministro della transizione ecologica.
ISS Istituto superiore di sanità	Presidente e quattro membri	Il Presidente	XII affari sociali	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 Art. 2 D.lgs. 106/2012	Il Presidente è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute.

ISTAT Istituto nazionale di statistica,	Presidente (monocratico)	Il Presidente	I Affari Cost. (2/3)	Art.16, c.1 del D.lgs. 322/1989	Il Presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.
Istituto dell'Enciclopedia italiana	Presidente e cda di 22 membri	Il Presidente	VII Cultura	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 D.l. 669/1933 Statuto	Il Presidente è nominato con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri
Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico "Giannina Gaslini" di Genova	Presidente e altri otto membri	Il Presidente	XII affari sociali	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 DPR 617/1980 e Statuto	Il Presidente è nominato con Decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata su proposta del Ministro della salute.
Lega navale italiana	Presidente vicepresidente e otto membri	Presidente e vice	IV Difesa	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978	DPR 90/2010. Il Presidente è nominato con Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Capo di stato maggiore della Marina militare. Il vicepresidente è nominato con Decreto del Ministro difesa, di concerto con il Ministro infrastrutture e trasporti, sentito il Capo di Stato Maggiore della Marina militare
ONFA Opera Nazionale per i Figli degli Aviatori.	Presidente e altri quattro membri	Il Presidente	IV Difesa	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 Statuto	Il Presidente è scelto tra i generali dell'Aeronautica militare, appartenenti a una delle categorie del congedo, e nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata su proposta del Ministro della difesa, sentito il Capo di stato maggiore dell'Aeronautica.
SIAE Società Italiana degli Autori ed Editori	Presidente e altri quattro membri	Presidente e vice	VII Cultura	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978 2/2008 e Statuto	Il Presidente è designato tra i componenti del consiglio di gestione, dal consiglio di sorveglianza ed è nominato con decreto del Presidente della Repubblica adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro

					per i beni e le attività culturali e il Ministro dell'economia e delle finanze.
Sport e Salute SPA	Presidente e due membri	Tutti	VII Cultura	D.L. 138/2002	Il Presidente è nominato con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero con decreto dell'autorità di Governo competente in materia di sport. 1 componente del consiglio è nominato dal Ministro della salute; 1 componente è nominato dal Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze
UITS Unione Italiana Tiro a Segno	Presidente e dodici membri di consiglio direttivo	Il Presidente	IV Difesa	Art. 1 della legge 24 gennaio 14/1978	Il Presidente è eletto dall'assemblea nazionale dell'UTIS quindi nominato, su proposta del Ministro della difesa, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Tabella B)

Nome ente (in rosso AAI)	Composizione	Soggetti eletti dal Parlamento	Sistema elettorale	Fonte
AGCOM Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*	Il Presidente e un consiglio di quattro membri	I quattro membri del Consiglio (due per ogni camera).	Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati eleggono due commissari ciascuno, i quali vengono nominati con decreto del Presidente della Repubblica. Ciascun senatore e ciascun deputato esprime il voto indicando un solo nominativo.	Art. 1 L.n. 249/1997
Cda Rai Radiotelevisione Italiana	Un Cda di sette componenti. Il Cda elegge in suo seno il Presidente previo parere della Commissione parlamentare di vigilanza dato a maggioranza di 2/3 dei componenti ²⁶⁹	Quattro. (due per ogni Camera).	Due eletti dalla Camera dei deputati e due eletti dal Senato della Repubblica, con voto limitato a un solo candidato.	D.lgs. 208/2021

²⁶⁹ Ai sensi dell'articolo 63 del d.lgs. 208/2021. La nomina del presidente del consiglio di amministrazione è effettuata dal consiglio medesimo nell'ambito dei suoi membri e diviene efficace dopo l'acquisizione del parere favorevole, espresso a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. membri del consiglio di amministrazione sono così individuati: a) due eletti dalla Camera dei deputati e due eletti dal Senato della Repubblica, con voto limitato a un solo candidato; b) due designati dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, conformemente ai criteri e alle modalità di nomina dei componenti degli organi di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dal Ministero dell'economia e delle finanze; uno designato dall'assemblea dei dipendenti della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., tra i dipendenti dell'azienda titolari di un rapporto di lavoro subordinato da almeno tre anni consecutivi, con modalità che garantiscano la trasparenza e la rappresentatività della designazione stessa. Si osservi che i componenti del consiglio di amministrazione di designazione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, devono essere eletti tra coloro che presentano la propria candidatura nell'ambito di una procedura di selezione il cui avviso deve essere pubblicato nei siti internet della Camera, del Senato e della RAI Radiotelevisione italiana S.p.a. almeno sessanta giorni prima della nomina. Le candidature devono pervenire almeno trenta giorni prima della nomina e i curricula devono essere pubblicati negli stessi siti internet.

<u>Consiglio presidenza giustizia amministrativa</u>	15 membri. Un membro di diritto, il Presidente del CdS. Quattro membri laici e dieci elettivi.	I quattro membri laici (due per ogni Camera).	Ogni Camera elegge a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, due cittadini tra i professori ordinari di università in materie giuridiche o gli avvocati con venti anni di esercizio professionale	<u>L.n. 186/1982 art. 7</u>
<u>Consiglio presidenza Corte dei conti</u>	Undici membri di cui: tre membri di diritto (Presidente della Corte Procuratore generale della Corte e il Presidente aggiunto/presidente di sezione più anziano). Otto membri elettivi, quattro togati; quattro laici.	I quattro membri laici (due per ogni Camera).	Ogni Camera elegge a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, due cittadini tra i professori ordinari di università in materie giuridiche o gli avvocati con venti anni di esercizio professionale.	<u>Art. 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15</u>
<u>Consiglio presidenza giustizia tributaria</u>	15 membri. Undici togati quattro laici. Il presidente del consiglio è eletto tra i membri laici	I quattro membri laici (due per ogni Camera).	Ogni Camera elegge a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, due cittadini tra i professori di università in materie giuridiche o i soggetti abilitati alla difesa dinanzi alle commissioni tributarie che risultino iscritti ai rispettivi albi professionali da almeno dodici anni.	<u>Art. 17; comma 1, del D.lgs. n.545/1992</u>
<u>GPDP Garante per la protezione dei dati personali *</u>	Un Collegio di quattro membri. I componenti del Collegio I componenti eleggono nel loro ambito un presidente e un vicepresidente.	Tutti i membri del Collegio (due per ogni Camera).	Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati eleggono, con voto limitato, due componenti del consiglio ciascuno.	Art. 153 <u>D.lgs.196/2003</u>

Tabella C

Nome ente (in rosso AAI)	Composizione	Membri nominati dai Presidenti	Modalità di nomina	Fonti
<u>AGCM</u> <u>Autorità</u> <u>Garante della</u> <u>Concorrenza e</u> <u>del Mercato *</u>	Presidente e due membri	Tutti	<u>Determina</u> di nomina adottata di intesa tra i Presidenti delle Camere	Art. 10 c. 2 l.n. 287/1990 Art. 23, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201
<u>AGIA</u> <u>Autorità</u> <u>garante per</u> <u>l'infanzia e</u> <u>l'adolescenza*</u>	Il Garante (organo monocratico)	Il Garante	<u>Determina</u> di nomina adottata di intesa tra i Presidenti delle Camere	Legge 12 luglio 2011, n. 112
<u>CGS</u> <u>Commissione</u> <u>di garanzia</u> <u>dell'attuazione</u> <u>della legge</u> <u>sullo sciopero</u> <u>nei servizi</u> <u>pubblici</u> <u>essenziali *</u>	Il Presidente e quattro membri	Tutti	I Componenti sono nominati con Decreto del presidente della Repubblica, previa designazione dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati	Art. 12 della legge 12 giugno 1990, n. 146 Art. 23, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201
<u>Consiglio</u> <u>della</u>	Due membri di diritto (primo presidente)	Il membro laico	Determina di nomina adottata di intesa tra i Presidenti delle Camere	Art. 60 D.lgs. 66/2010

<u>magistratura militare</u>	Cassazione che presiede l'organo e il procuratore generale militare della Cassazione); due membri elettivi; un membro laico con funzioni di vicepresidente			
<u>UPB</u> <u>Ufficio parlamentare di bilancio *</u>	Presidente e due membri	Tutti	Decreto adottato d'intesa tra i Presidenti delle Camere. I Presidenti devono selezionare i membri dell'UPB da una lista di dieci nomi redatta dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica. La lista deve essere approvata dalle commissioni a maggioranza dei 2/3 dei componenti.	Art. 16 LEGGE 24 dicembre 2012, n. 243 Protocollo per l'attuazione del Capo VII della legge 24 dicembre 2012, n. 243, Deliberato dagli uffici di presidenza delle Commissioni Bilancio delle due Camere

Tabella D)

Nome ente (in rosso AAI)	Composizione	Procedura di nomina	Fonti
<u>Banca d'Italia *</u>	<p>Governatore e direttorio</p> <p>Il direttorio è composto dal Governatore, dal Direttore generale e da tre Vicedirettori generali</p>	<p>La nomina del Governatore è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio superiore della Banca d'Italia.</p> <p>Le nomine, i rinnovi dei mandati e le revoche del direttore generale e dei vicedirettori generali debbono essere approvati con decreto del presidente della Repubblica promosso dal presidente del Consiglio dei ministri di concerto col ministro dell'Economia e delle Finanze, sentito il Consiglio dei ministri.</p>	<p>Art. 19 c. 8, l.n. 262/2005</p> <p>art. 18, comma 5, dello Statuto</p>
<u>IVASS, Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni *</u>	<p>Presidente e due consiglieri</p>	<p>Il Presidente dell'IVASS è il Direttore Generale della Banca d'Italia.</p> <p>I Consiglieri, scelti tra persone d'indiscussa moralità e indipendenza oltre che di elevata qualificazione professionale in campo assicurativo, sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri assunta d'iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Governatore della Banca d'Italia e di concerto con il Ministro dello sviluppo economico.</p>	<p>D.L. . 6 luglio 2012, n. 95 art. 13</p>

2.3.1 Prassi ed evoluzioni circa il ruolo del Parlamento.

Anche alla luce dei dati presenti nelle sopracitate tabelle si analizzeranno le tre modalità attraverso cui il Parlamento è coinvolto nelle procedure di nomina dei vertici ad di enti pubblici. La prima modalità riguarda tutti quei casi in cui il titolare del potere di nomina è tenuto a richiedere un parere alla Commissioni parlamentari competenti. Il titolare del “potere di scelta” risulta essere il potere l’esecutivo ovvero una delle sue articolazioni ²⁷⁰ mentre la nomina viene solitamente formalizzata attraverso un decreto del presidente della Repubblica. A tale modello a cui sono riconducibili da un punto di vista quantitativo la maggior parte delle procedure analizzate. Come evidenziato nella Tabella A) Le fonti normative che disciplinano tali procedure di nomina sono la legge 14/1978 ovvero le leggi istitutive dei singoli enti, le quali però solitamente richiamano, direttamente o indirettamente, la procedura disciplinata dalla citata legge 14/1978. Quello che occorre osservare e da cui seguiranno le successive riflessioni è il fatto che le procedure parlamentari seguite dalle Commissioni delle due Camere per l’analisi di tali proposte di nomina sono le stesse a prescindere dalla fonte istitutiva del singolo organo, differenziandosi al massimo in relazione ai diversi quorum con cui esprimere i pareri, agli effetti degli stessi e talvolta ai tempi

²⁷⁰ Normalmente le 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 (art. 3 l.n.400/1988). Ovviamente, sono presenti eccezioni, ad esempio, non mancano casi in cui la normativa affida del potere di nomina al ministro competente per materia. Sul punto si veda anche A. BARDUSCO, *Preferenza politica e requisiti di idoneità nella nomina governativa degli amministratori degli enti pubblici*, in AA. VV. *Scritti in onore di Franco Piga*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 134 ss., ma anche M. MANETTI, *Il Parlamento nell’amministrazione: dall’ingerenza alla codecisione*, in Quaderni costituzionali, 1991, pp. 385 ss.

entro cui il parere deve essere espresso²⁷¹. Sono poco più di 80²⁷²gli organi i cui membri sono nominati seguendo questa procedura, tra questi si segnalano anche alcune autorità amministrative indipendenti ²⁷³. Nel Corso della presente legislatura le varie Commissioni Parlamentari sono state coinvolte in 103 procedure di nomina differenti esprimendo sempre parere favorevole tranne in un caso in cui il Governo interruppe la procedura di nomina²⁷⁴. Al termine della XVII legislatura le varie Commissioni parlamentari hanno trattato 127 procedure di nomina.

Se la ricostruzione storica sull'evoluzione degli intarsi tra Regolamento delle Camere e legge 14/1978 appare utile come punto di partenza nell'analisi di tali

²⁷¹ Si osservi, inoltre che l'attività del Parlamento risulta limitata anche da quei pareri vincolati per la ragione di essere espressi all'interno di procedure di nomina in cui il potere di scelta non spetta solo o spetta solo formalmente al potere esecutivo, oltre alle riflessioni svolte precedentemente in relazione ai c.d. atti duali, si osservi che alcune procedure di nomina vengono svolte solo formalmente dal Governo dato che il nominando non viene individuato in autonomia dal potere esecutivo ma viene designato a seguito di elezioni che coinvolgono i componenti dei singoli enti secondo le fonti che ne disciplinano la relativa composizione. È il caso di molti enti pubblici a base associativa, quali l'ACI o numerose federazioni sportive. In tali casi il contributo del Parlamento è limitato dal fatto che la procedura di nomina si è de facto già svolta al momento dell'elezione. Sul punto si veda BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, 20 gennaio 2021, p. 106

²⁷² La cifra comprende 22 enti parco e 16 autorità portuali.

²⁷³ ARERA; ISTAT; ART; CONSOB; ANAC; AGCOM (Il presidente); ART; COVIP

²⁷⁴ Si trattava della Proposta di nomina del dottor Luigi Spadone a presidente dell'Ente parco nazionale della Val Grande. In Commissione, nel corso dell'esame del parere, prima della formulazione dello stesso il Relatore, on. Morgoni, svolse una relazione particolarmente dura in cui lasciava intendere il proprio forte disappunto per la mancata riconferma del presidente uscente. BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, 6 luglio 2018, pp. 141 ss. Similmente, al Senato la stessa procedura di nomina fu oggetto della proposta di parere favorevole da parte del Relatore, il quale comunque diede conto delle sollecitazioni ricevute favorevoli al presidente uscente. Tale parere proposta di parere favorevole fu però respinta dalla Commissione. SENATO DELLA REPUBBLICA, *resoconto sommario*, 13° Commissione permanente, XVIII, 13 luglio 2021, pp. 1 ss.

procedure, in questa sezione verrà posta particolare attenzione all'evoluzione della procedura in materia di audizione dei singoli nominandi sia per l'importanza strutturale che essa ha assunto, sia per le relativamente recenti novità che hanno caratterizzato tale aspetto della procedura.

Nei fatti una volta che una proposta di nomina, dopo essere stata trasmessa dal Governo alle due Camere e per tramite dei loro presidenti, assegnata alla Commissione competente per analizzarla essa nell'ambito della propria organizzazione dei lavori, provvede ad iscrivere il relativo esame all'ordine del giorno, informando il Governo di tale calendarizzazione²⁷⁵. Sin dal dibattito che portò all'approvazione della legge 14/1978 venne evidenziato come l'assenza di apposite norme che consentissero alle Commissioni permanenti di procedere allo svolgimento di un'autonoma istruttoria sulle singole procedure e soprattutto di poter procedere all'audizione dei singoli nominandi potesse menomare, nei fatti, la portata della legge 14/1978. Nei fatti tale scelta dalla convinzione che l'impossibilità di svolgere un'autonoma istruttoria fosse la condizione necessaria

²⁷⁵ Tale informativa è finalizzata a dar modo al Ministro competente o al sottosegretario da lui delegato di partecipare alla seduta. Nei fatti, la presenza del Governo, pur se non obbligatoria, è sempre garantita soprattutto per il fatto che è il potere esecutivo il primo soggetto interessato da una conclusione positiva della procedura di nomina. BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Senato della Repubblica, VII, 13 giugno 1978, p. 352, e D. SANTORO, *op. cit.*, p. 631. Circa la presenza del Governo nei lavori della Commissione in sede di nomina sembra opportuno ricordare l'intervento dell'allora ministro Granelli nella seduta dell'VIII Commissione del 3 ottobre 1984. In tale sede egli osservo che l'intervento e la presenza 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"* BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, IX, 3 ottobre 1984, p. 64

ad assicurare che la consulenza parlamentare non assumesse le caratteristiche di una vera e propria corresponsabilizzazione negli atti di investitura. Tale eventualità avrebbe influenzato anche la natura e la portata dei poteri esercitabili dalle Commissioni condizionando non soltanto l'efficienza ma anche la natura stessa dell'intervento spettante alle Camere in materia di nomine. Secondo tale orientamento, quindi, il vero contraddittore delle Commissioni in sede di nomina sarebbe dovuto essere il Governo (e solo il Governo)²⁷⁶. Questo assetto che si dimostrò a lungo prevalente, ebbe come conseguenza che per moltissime proposte di nomina venisse svolto un dialogo tra Commissioni e Governo attraverso continue richieste di dati e notizie ad un esecutivo che, tuttavia, nella generalità dei casi non forniva riscontri adeguati, rivelando sovente comportamenti molto spesso al limite della reticenza e tali, comunque, da indurre le Commissioni a richiedere di poter acquisire, autonomamente le informazioni necessarie anche ricorrendo all'audizione diretta dei candidati. Su questo punto, sin dalle prime occasioni di applicazione della legge n. 14 del 1978, fu esclusa per le commissioni suddetta possibilità. Tale limitazione venne espressa dalla Giunta del Regolamento della Camera attraverso un parere, nel quale 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 espressamente la possibilità di procedere all'audizione dei nominandi²⁷⁷. Allo stesso modo il

²⁷⁶ M. MANETTI, *op. cit.* pp., 339 ss., si veda anche D. SANTORO, *op. cit.*, 634

²⁷⁷ BOLLETTINO GIUNTE E COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Giunta per il Regolamento, Camera dei deputati, VII, 19 gennaio 1978, p. 3. Il parere della Giunta motivava il divieto di richiedere l'audizione del nominando secondo due diverse considerazioni. In primo luogo, si osservava che, ai sensi dell'art. 143 R.C., le Commissioni hanno facoltà di chiedere che i Ministri dispongano l'intervento dei dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione ed a enti pubblici anche con ordinamento autonomo. Nel caso in questione invece, si sarebbe trattato di ascoltare chi ancora non è preposto alla carica. In relazione a tale aspetto veniva evidenziato anche che il parere che le Commissioni erano tenute a formulare ai sensi dell'art. 14/1978 deve intendersi come indicativo di un criterio di valutazione della professionalità del designato, ma non ne autorizza una verifica dei propositi di gestione, non spettando in questa fase la formulazione, anche solo indiretta

Senato pervenne alle medesime conclusioni attraverso l'adozione delle già citate Istruzioni applicative dell'articolo 139-bis del Regolamento formulate dalla Giunta per il Regolamento²⁷⁸. Un primo segnale di mutamento avvenne per via normativa, quando il legislatore del 1985²⁷⁹ nel modificare l'art. 1 della legge 216/1974 stabilì 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". In tale occasione, i Presidenti di entrambi i rami del Parlamento si espressero chiaramente in senso negativo alla possibilità di far svolgere le audizioni ritenendo che la condizione recata nella novella legislativa fosse pienamente riferibile alle prassi in materia formatesi nelle due Camere. Un orientamento più netto venne dal legislatore del 1995, quando la l.n. 481/1995 non pose nessuna condizione o vincolo alla possibilità per le Commissioni di svolgere audizioni prima di esprimere il relativo parere nelle procedure di nomina dei vertici delle istituende autorità amministrative indipendenti nei servizi di pubblica utilità. Tale diverso orientamento normativo, affermatosi nel corso di un decennio, discendeva in primo luogo dalla differente posizione che le autorità amministrative indipendenti si stavano ritagliando nel nostro ordinamento rispetto agli altri enti pubblici. Nel complesso però, ad eccezione delle procedure di nomina per alcune autorità amministrative indipendenti, per le quali erano le fonti istitutive dei singoli organi a provvedere di volta in volta per assicurare la possibilità per le Commissioni di audire i nominandi, i precedenti formatesi nelle due Camere sul divieto di audizione nelle procedure di nomina rimasero validi, per la generalità

ed implicita, di un indirizzo di gestione che impegni direttamente il nominando. Per la Giunta, infatti, tale funzione rientrerebbe completamente nella competenza dell'esecutivo che le Camere avrebbero dovuto e potuto indirizzare.

²⁷⁸ BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Senato della Repubblica, VII, 13 giugno 1978, p. 352

²⁷⁹ L.n. 281/1985

dei procedimenti, sino all'inizio della XVII legislatura. A partire da tale momento, dopo l'adozione di un apposito parere della giunta per il regolamento della Camera dei deputati²⁸⁰, è consentito, in via sperimentale ed in attesa di eventuali modifiche regolamentari in materia, che le Commissioni, nell'ambito della procedura prevista per l'espressione del parere parlamentare su nomine governative, procedano all'audizione informale dei soggetti designati. Il parere precisa che tale audizione debba essere finalizzata esclusivamente all'accertamento dei requisiti posseduti dal nominando e senza possibilità di incidere sugli indirizzi gestionali degli enti ed organismi interessati²⁸¹.

La scelta di limitare l'ambito dell'audizione con l'esclusione della possibilità di incidere sugli indirizzi di gestione degli enti interessati, deve essere fondata sulle medesime ragioni che nel parere del 1979 portarono la Giunta per il Regolamento a pronunciarsi in senso contrario alla possibilità di svolgere audizioni. Si tratta, in ogni caso di un divieto da un lato più formale che sostanziale sia perché la distinzione effettuata dal parere circa i limiti dei temi trattabili nel corso delle audizioni si è rivelato più chiaro nella teoria che nella prassi applicativa. Nei fatti, a fronte di parlamentari che nel corso delle audizioni ponevano domande e

²⁸⁰ BOLLETTINO GIUNTE E COMMISSIONI, *resoconto sommario, allegato 1, Parere della Giunta per il Regolamento sulla possibilità che le Commissioni procedano all'audizione informale dei soggetti designati a nomine governative e sulle forme di pubblicità delle riunioni delle Commissioni dedicate ad audizioni informali*, Camera dei deputati, XVII, 26 giugno 2013, p. 10

²⁸¹ Il parere conferiva anche la possibilità alle singole Commissioni di procedere, d'intesa con la Presidenza della Camera, la trasmissione sulla *web-tv* delle sedute dedicate ad audizioni informali, previa acquisizione del consenso del soggetto audito e con l'assenso, da verificare all'atto dell'inserimento in calendario o all'ordine del giorno dell'audizione stessa, dei rappresentanti dei gruppi pari ad almeno i tre quarti dei membri della Camera. Nei fatti a partire dalla XVII legislatura è prevista la trasmissione della totalità delle audizioni, formali e informali, sui canali multimediali della Camera dei deputati. Al Senato, si sono sviluppate prassi analoghe, pur in assenza di un intervento specifico della Giunta per il regolamento di quel ramo del Parlamento. Sulla distinzione tra audizioni formali e informali e il loro utilizzo si veda L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 151

sollevavano rilievi relativi anche ai principali problemi sulla gestione dell'ente, solitamente il Presidente di Commissione interveniva ricordando i contenuti del parere del 26/06/2013. L'auditò successivamente si limitava a fornire solo alcune informazioni generali in materia eludendo, *de facto*, la domanda. Gli effetti del parere, si riverberarono anche sulle audizioni all'interno delle procedure di nomina, che venivano svolte già precedentemente al 2013 e a prescindere da esso. Per tali di procedure, la conseguenza fu che le modalità di svolgimento delle audizioni venne limitata a quanto disposto dal parere stesso anche se in precedenza, in materia, si erano sviluppate prassi orientate allo svolgimento di audizioni piuttosto "articolate" e "penetranti"²⁸². Nel complesso si poté assistere ad un aumento quantitativo delle audizioni svolte a fronte di una relativa restrizione "qualitativa" delle stesse.

²⁸² Nel corso dell' Audizione di Stefano Besseghini, nell'ambito della proposta di nomina a presidente del collegio dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, la deputata Braga formulò al nominando alcuni quesiti relativi alle posizioni dello stesso in materia di regolamentazione idrica. La Presidente di Commissione tolse la parola alla deputata ritenendo tale quesito non inerente alle competenze del nominando ma rientranti nell'ambito del "futuro e delle intenzioni" di gestione dell'ente. In particolare la Presidente riteneva che tale tipo di tematiche sarebbero dovute essere affrontate in successive sedute di Commissione, udendo il Presidente dell'autorità al termine della procedura di nomina, al termine del suo insediamento. A tale ricostruzione si oppose il deputato Bersani già ministro dell'Industria, commercio e artigianato tra il 1996 e il 1999, anni in cui veniva applicata per la prima volta la l.n. 481/1995. Il deputato sostenne che: "(...) *quando venne applicata per la prima volta la legge n. 481 del 1995, i primi tre nominati subirono un interrogatorio all'americana da parte delle Commissioni (...)*", auspicando conseguentemente un atteggiamento più flessibile da parte della presidenza, la quale effettivamente fece ripetere la domanda all'on. Braga. BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *Resoconto stenografico*, Camera dei deputati, XVIII, 2 ottobre 2018, p. 6

2.3.2 Le nomine effettuate congiuntamente dai Presidenti delle due Camere alla luce della recente giurisprudenza amministrativa.

Se questo appare essere lo *stato dell'arte* riguardante le procedure di nomina riconducibili al modello introdotto dalla l.n. 14/1978, appare opportuno soffermarsi sulle procedure di nomina effettuate congiuntamente dai Presidenti delle due Camere. Sono già state ricordate le ragioni storico istituzionali che hanno portato il nostro ordinamento a prevedere, in capo ai Presidenti dei due rami del Parlamento, poteri di nomina molto estesi nei confronti di varie istituzioni pubbliche esterne al funzionamento delle Camere ²⁸³. Quello che preme evidenziare a questo punto del lavoro è risulta essere da un lato l'evoluzione delle prassi in materia, dall'altro analizzare la collocazione di tali procedure nel novero degli *atti politici*. Se, infatti, le procedure di nomina negli enti pubblici effettuate dal Governo, a prescindere dall'eventualità che esse siano sottoposte a parere parlamentare, è indubbia la loro collocazione nella categoria degli atti amministrativi, permanendo, al massimo, alcune incertezze, in relazione ad una loro possibile collocazione, almeno parzialmente, tra gli atti di alta amministrazione, per le nomine effettuate dai Presidenti delle Camere, o direttamente dal Parlamento la questione è più dubbia. In particolare, il giudice amministrativo è stato chiamato in più occasioni a pronunciarsi sulla collocazione di tali atti nel novero degli atti politici.

Sul versante del mutamento delle prassi in materia, si segnala, in particolare, che a partire dall'avvio della XVIII legislatura, i Presidenti dei due rami del Parlamento, in relazione alle procedure di nomina di loro stretta spettanza, hanno iniziato a far

²⁸³ Cfr. Tab. C)

precedere all'atto di nomina una formale fase di acquisizione di informazioni, integrando le fonti che disciplinano tali procedure. Nello specifico, prima di ogni nomina viene emanato un avviso pubblico, visibile sui siti istituzionali delle due Camere. Tale avviso consente a chiunque abbia interesse essere preso in considerazione per tale nomina di manifestare la propria disponibilità inviando un *curriculum vitae* agli indirizzi mail istituzionali delle presidenze delle due Camere. Ammettendo che tra i candidati vi siano diverse persone che soddisfino i requisiti previsti dalla normativa relativa alla rispettiva procedura di nomina, i Presidenti delle Camere procederanno a nominare nella posizione vacante uno di tali candidati. La scelta delle due Presidenze, adottata al fine di aumentare la trasparenza nelle procedure di nomina e facilitare, parallelamente, il lavoro delle amministrazioni parlamentari, in precedenza chiamate informalmente, a svolgere un'istruttoria sui soggetti da nominare²⁸⁴. In ogni caso l'elemento di novità della procedura di nomina si ferma, essenzialmente, alla possibilità per gli interessati di presentare formalmente la propria candidatura attraverso l'invio di un CV. I criteri attraverso cui tali candidature vengono valutate e, se in tale processo di selezione siano effettuate valutazioni comparative tra i vari profili, non sono noti. Più in generale, la procedura di nomina limita la discrezionalità dei Presidenti delle Camere alla scelta di uno dei soggetti candidati ma non incide sulle valutazioni da questi operati per raggiungere l'intesa tra loro. In tal senso, una recente pronuncia del TAR avente ad oggetto la procedura di nomina del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) ha contribuito a far chiarezza sul

²⁸⁴ Il servizio Controllo parlamentare della Camera dei deputati a cadenza periodica pubblica un dossier riepilogativo delle procedure di nomina in cui viene coinvolto il Parlamento. Significativo che per le amministrazioni parlamentari competenti tutte le procedure siano ricondotte ad un esercizio della funzione di controllo. A titolo di esempio si veda SERVIZIO CONTROLLO PARLAMENTARE, // *controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, Camera dei deputati, 44/2022

punto²⁸⁵. Tale procedura si è conclusa con la determina del 20 dicembre 2018 adottata d'intesa dai presidenti delle due Camere²⁸⁶. Con tale atto il dott. Roberto Rustichelli veniva scelto come Presidente della citata Autorità²⁸⁷. Ai sensi dell'articolo 10 secondo comma della legge 287/1990, sono i Presidenti dei due rami del Parlamento che con apposita determina nominano congiuntamente il presidente dell'AGCM²⁸⁸. Sempre ai sensi dello stesso comma della citata legge, il presidente dell'Autorità deve essere scelto: "tra persone di notoria indipendenza che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo"²⁸⁹. Il 14 settembre 2018, in vista del rinnovo della presidenza dell'AGCM, i vertici delle due Camere, emanarono un avviso pubblico volto a raccogliere manifestazioni di

²⁸⁵ TAR Lazio, Roma, I sez., n. 8162/2020 I ricorrenti erano l'avv. Carlo Rienzi e un'associazione per la tutela dei consumatori, il Codacons. Rienzi motivava la sua legittimazione a ricorrere in qualità di candidato non nominato alla presidenza dell'AGCM. Il Codacons, associazione di cui l'avv. Rienzi è presidente, fondava la sua legittimazione a ricorrere in ragione dell'esigenza di tutelare il diritto alla trasparenza, alla corretta gestione e al buon andamento delle pubbliche amministrazioni. Nel corso della sentenza il giudice non si esprime sulla loro legittimazione a ricorrere. Si sono costituiti in giudizio, resistendo al ricorso, la Camera dei deputati, il Senato della Repubblica, la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché, nella qualità di soggetto controinteressato, il dott. Roberto Rustichelli presidente dell'Autorità.

²⁸⁶ La determina è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale. G.U. Serie Generale n. 296, 21 dicembre 2018

²⁸⁷ Al momento della nomina egli era un magistrato ordinario, presidente del Collegio B del Tribunale delle Imprese di Napoli. In passato, il dott. Rustichelli aveva ricoperto alcuni incarichi di diretta collaborazione di livello ministeriale.

²⁸⁸ Oltre al presidente l'AGCM è composta da altri due membri. Il numero di componenti dell'autorità diversi dal presidente è stato portato da quattro a due dall'art. 23 comma 1 del d.l. 201/2011 convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011. Si osservi che tale decreto-legge pur incidendo sulla composizione degli organi dell'Autorità non novella il testo della citata legge 287/1990.

²⁸⁹ Sempre ai sensi dell'art. 10 l. n. 267/1990, la scelta degli altri membri dell'AGCM deve ricadere su: "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".

interesse per la nomina a presidente dell’Autorità. Il 4 ottobre 2018, nel corso di una conferenza stampa, i due Presidenti evidenziarono come tale avviso avesse l’obiettivo di: “dar vita ad una procedura più aperta e trasparente (...) basata sul merito”²⁹⁰. La nomina venne effettuata il mese successivo attraverso la citata delibera del 20 dicembre 2018. In quella data, i Presidenti delle due Camere evidenziarono, nel corso di una seconda conferenza stampa, che l’analisi dei *curricula* ricevuti in seguito alla pubblicazione dell’avviso avesse permesso di compiere una decisione basata: “esclusivamente sul merito dei candidati”²⁹¹. Attraverso la sentenza generata dal ricorso avente tale procedura di nomina il Tar ebbe modo di chiarire la natura della determina attraverso cui i Presidenti delle Camere procedono alla nomina dei vertici dell’AGCM. Il ricorso venne dichiarato inammissibile, in ragione della natura politica dell’atto impugnato che in quanto tale è sottratto al sindacato del giudice amministrativo.

In particolare, il TAR richiamò una consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato per determinare i criteri secondo i quali un atto possa essere considerato di natura politica²⁹². A tal fine devono essere soddisfatti due requisiti. Il primo, di natura soggettiva, consiste nell’essere un atto emanato da un organo preposto

²⁹⁰ R. FICO, *Conferenza Stampa*, Senato della Repubblica, 04 ottobre 2018 https://webtv.senato.it/4623?video_evento=386.

²⁹¹ M. E. ALBERTI CASELLATI, *Conferenza Stampa*, Senato della Repubblica, 20 dicembre 2018. In entrambe le conferenze stampa i Presidenti dichiararono la piena concordanza di vedute, sia sul metodo seguito, sia sulla scelta finale in ordine al soggetto da nominare. <https://www.youtube.com/watch?v=BEwOb42iHEM&feature=youtu.be>.

²⁹² Su tutti Cons. Stato, sez. IV, 808/2016. In particolare, viene evidenziato che eventuali deroghe al principio di indefettibilità della tutela giurisdizionale, (artt. 24 e 113 Cost.) devono sempre trovare sicuri appigli costituzionali finalizzati a tutelare altri valori assiologicamente comparabili. In questo senso, l’atto politico riguarderebbe una cerchia molto ristretta di provvedimenti attraverso cui vengono realizzate specifiche scelte di rilievo politico, in ordine alle quali l’intervento da parte di un giudice determinerebbe un’indebita ingerenza del potere giudiziario in una sfera costituzionalmente riservata ad altri organi. P. ZICCHITTO, *op. cit.*, 18 ss. Sul punto si veda anche C. Cost. 52/2016

all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello. Il secondo requisito è di carattere oggettivo e consiste nel riguardare un atto libero nei fini perché riconducibile alle supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri.

Nel caso in esame, per il TAR non vi sono dubbi sulla presenza del requisito soggettivo in quanto la determinazione per la nomina del Presidente dell'AGCM viene adottata dai Presidenti delle Camere, organi rappresentativi dei massimi vertici istituzionali. Anche se la conclusione del Tribunale amministrativo sul punto può apparire condivisibile, è opportuno osservare la peculiarità della situazione in esame. La quasi totalità delle riflessioni dottrinali e delle pronunce relative alla nozione di *atto politico* non riguardano atti di organi delle Camere, bensì di soggetti posti al vertice al potere esecutivo. Solo tali soggetti, proprio in relazione alla loro posizione all'interno della forma di governo, nell'esprimere e definire quell'indirizzo politico frutto della relazione fiduciaria con cui sono legati ai due rami del Parlamento, possono adottare decisioni "squisitamente politiche"²⁹³. La legittimazione dei Presidenti di Assemblea sarebbe, invece, di tipo diverso. Secondo la *ratio* della norma che attribuisce loro il potere di nomina, essa deriverebbe dalla loro posizione di imparzialità istituzionale e dal loro ruolo di interpreti qualificati degli interessi delle istituzioni parlamentari²⁹⁴.

La sussistenza del requisito oggettivo viene esaminata con maggiore attenzione dal TAR. Infatti, appare più complesso definire come atto "libero nei fini" la determina attraverso cui, ai sensi della citata legge 287/1990, i Presidenti delle Camere nominano il presidente dell'AGCM. Ciò, in relazione al fatto che la giurisprudenza

²⁹³ Peraltro, anche l'articolo 7 comma 1 del codice del processo amministrativo (d.lgs. 104/2010) che riconosce nel nostro ordinamento la nozione di "atto politico" presuppone che questi siano adottati dal Governo.

²⁹⁴ N. LUPO, L. GIANNITI, *op.cit.*, 159 ss.

tende a far ricadere nel novero degli “atti di alta amministrazione” le procedure di nomina alle cariche dirigenziali dell’amministrazione dello Stato o ai vertici di altre istituzioni pubbliche²⁹⁵. Tali procedure sono caratterizzate dalla necessità di raggiungere obiettivi di natura essenzialmente programmatica attraverso un’attenta e seria valutazione del possesso di requisiti in capo al designando. Dato che gli atti di alta amministrazione svolgono un’opera di raccordo fra la funzione di governo e la funzione amministrativa, rappresentando il primo grado di attuazione dell’indirizzo politico, ad un primo sguardo, non sarebbe stato irragionevole per il TAR, una volta riconosciuto che la normativa affida ai Presidenti delle Camere il compito di implementare un proprio indirizzo di politica-istituzionale, includere in tale categoria la determina di nomina del presidente dell’AGCM. Argomentando in questa direzione, si sarebbe potuto sostenere che la stessa normativa di riferimento limita la discrezionalità dei Presidenti delle Camere, nella scelta del vertice dell’AGCM, a soggetti che ai sensi della l.n. 287/1990 fossero: “di notoria indipendenza che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo”. Inoltre, si sarebbe potuto valutare il fatto che, prima di assumere la determina di nomina, i Presidenti delle Camere avessero adottato un avviso finalizzato a ricevere i *curricula* dei soggetti interessati ad essere selezionati, come un elemento utile a qualificare tale procedura come una selezione pubblica, comparativa, finalizzata ad individuare gli eletti con un sistema di tipo concorsuale. Le valutazioni operate dal TAR, però, si mossero in una direzione differente. In particolare, per il tribunale amministrativo osservò che, nella determina in esame, sussisteva anche il requisito oggettivo al fine del suo inquadramento come atto politico. Tale atto sarebbe “libero nei fini” sia perché chiamato ad attuare esclusivamente principi di matrice costituzionale (in primo luogo la libertà di

²⁹⁵ Cons. Stato, VI, 10 agosto 1993, n. 566; id., IV, 22 maggio 1997, n. 553; id., 3 dicembre 1986, n. 824; id., 14 aprile 1981, n. 340.

iniziativa economia), sia perché esso risponderebbe a superiori esigenze di carattere generale, anche in ragione della peculiare posizione di imparzialità istituzionale che il sistema riconosce ai soggetti chiamati a adottarlo. In sintesi, per il TAR, il presidente dell'AGCM sarebbe dotato dei requisiti di imparzialità e autorevolezza proprio perché nominato dai Presidenti delle Camere e la loro scelta, compiuta in attuazione dei citati principi costituzionali, risulterebbe insindacabile²⁹⁶. Per il giudice amministrativo, il fatto che prima della selezione sia stato previsto l'invio dei *curricula* da parte degli aspiranti, non assume alcun valore giuridico e deve essere ricondotto nell'ambito della trasparenza e di una ipotetica *accountability* dell'operato degli organi parlamentari. Allo stesso modo, sono prive di valore giuridico le esternazioni fatte dai Presidenti nelle citate conferenze stampa che facevano presupporre che la scelta del presidente dell'AGCM non fosse stata compiuta in modo discrezionale ma al termine di un procedimento di valutazione comparativa dei titoli di natura quasi concorsuale. Come accennato, tali considerazioni hanno portato il giudice ad esprimersi per l'inammissibilità del ricorso. Peraltro, a conclusioni simili il giudice amministrativo era già giunto, quando era stato chiamato allo scrutinio sulla legittimità delle procedure di nomina dei membri del CdA Rai eletti dal Parlamento²⁹⁷. Anche se, in relazioni a tali procedure fu più semplice classificare come "atti politici"

²⁹⁶ L'indipendenza di cui deve essere dotato il presidente dell'AGCM non sfocia però in un dovere di assoluta neutralità. La politicità della determina permette, e in qualche modo richiede, ai presidenti delle Camere di individuare tra i possibili soggetti da nominare colui che, oltre ad essere in possesso dei requisiti necessari previsti dalla normativa, sia anche portatore di una visione delle funzioni e dei compiti dell'AGCM tale da rivelarsi come punto di caduta e compromesso delle diverse sensibilità in possesso ai soggetti titolari del potere di nomina.

²⁹⁷ In Particolare, per il giudice amministrativo tali deliberazioni erano classificabili come "atti politici" poiché adottati da organi politici di vertice (i due rami del Parlamento), mentre compiono decisioni politiche (libere nei fini) in quanto attinenti a superiori esigenze di carattere generale quali la tutela del pluralismo, della democraticità e dell'imparzialità dell'informazione. Si veda in particolare la citata sent. 3384/2019, TAR Lazio-Roma I

deliberazioni delle Camere²⁹⁸. Se il TAR avesse confermato una sua precedente giurisprudenza che classificava la procedura di nomina del presidente dell'AGCM come "atto di alta amministrazione", lo scrutinio del merito del ricorso avrebbe avuto modo di approfondire maggiormente le modalità con cui i Presidenti delle Camere hanno esercitato la propria discrezionalità, anche in relazione alla loro scelta di far precedere alla procedura di nomina un avviso per raccogliere le manifestazioni di interesse. In proposito si osservi, in particolare, che l'asserita maggiore trasparenza nella procedura di nomina ottenuta attraverso questa modalità ben avrebbe potuto avere come conseguenza quella di portare ad un'effettiva giustiziabilità della decisione²⁹⁹. Anche in questo caso, però, molto difficilmente il ricorso avrebbe avuto un esito favorevole al ricorrere dato che non sarebbe stato facile riscontrare una manifesta irragionevolezza nella scelta

²⁹⁸ TAR Lazio-Roma I, 13293/2014.

²⁹⁹ Un'altra strada che il TAR avrebbe potuto percorrere per l'esame del ricorso si sarebbe potuta snodare attraverso un percorso argomentativo fondato su considerazioni relative alla posizione di assoluta e necessaria indipendenza da ogni altro potere che viene riconosciuta agli organi parlamentari negli ordinamenti democratici. Tale linea argomentativa, probabilmente, non avrebbe portato il giudice amministrativo a conclusioni differenti. Egli avrebbe fondato l'inammissibilità del ricorso attraverso l'applicazione del principio di autodichia alle deliberazioni con cui le Camere, o i loro organi, procedono alla nomina dei vertici di autorità amministrative indipendenti. Questa linea argomentativa avrebbe avuto il merito di evitare un'applicazione (estensiva) della categoria di atto politico a deliberazioni di organi non collegati al potere esecutivo, di contro essa avrebbe richiesto un'applicazione altrettanto estensiva del principio di autodichia. Tale interpretazione, infatti, non sarebbe stata facilmente conciliabile con le valutazioni svolte dalla Corte costituzionale sul punto. In particolare, la Corte pur avendo recentemente riaffermato, consolidandolo, il principio di autodichia, lo avrebbe anche delimitato, escludendone l'applicazione, *in via di principio*, alle controversie con soggetti terzi rispetto alle Camere. Si veda C. Cost. 262/2017, R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *federalismi.it*, 2017, 2 ss. e N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, in *paper del forum di quaderni costituzionali*, 2017. Per un'analisi di uno dei primi casi di tensione tra principio di autonomia delle Camere l'esigenza del controllo giurisdizionale sugli atti da queste adottati v. A. PISANESCHI, *Conflitto di attribuzione tra Corte dei conti, Parlamento e Governo*, in *rivista della Corte dei conti*, 1/1990, 275 ss.

compiuta dai Presidenti delle Camere, probabilmente l'unico requisito che avrebbe potuto intaccare la validità dell'atto³⁰⁰.

Quello che emerge dalla vicenda, è la non completa coerenza del quadro normativo di riferimento e della modalità con cui esso è stato implementato, tale riflessione risulta estendibile a tutti gli organismi nominati d'intesa tra i presidenti delle due Camere. Circoscrivere al solo ambito della trasparenza e dell'*accountability* dell'operato degli organi parlamentari la pubblicazione degli avvisi precedenti alla nomina con cui vengono chieste eventuali manifestazioni di interesse all'incarico, appare insoddisfacente nel momento in cui non vengono resi pubblici *curricula* dei soggetti che a tale avviso avevano risposto. In questo modo, non solo non viene garantito alcun controllo di tipo giurisdizionale sulle scelte compiute dai titolari del potere di nomina, sacrificando la possibilità di un'effettiva tutela delle posizioni dei soggetti non selezionati ma è arduo anche ogni controllo di tipo diffuso sulla procedura, dato che non sono noti i profili dei soggetti non selezionati³⁰¹.

³⁰⁰ Sul punto si veda P. BARILE, *op. cit.*, p. 265, A. TUBERTINI, *Atti politici e di alta amministrazione*, Dizionario di diritto pubblico, Milano Giuffrè, 2006, pp. 516 ss. Anche se la vicenda riguarda soggetti molto differenti rispetto a quelli presenti nel caso qui analizzato, merita una breve segnalazione una recente pronuncia il Consiglio di Stato. In tale sentenza, il Consiglio dopo aver ribadito che il Consiglio Superiore della Magistratura non è un organo *politico* ma di *alta amministrazione di rilievo costituzionale*, afferma il principio secondo il quale tale organo, per la nomina dei componenti del Consiglio direttivo della scuola superiore della magistratura, deve prevedere procedure orientate a favorire una selezione condotta secondo canoni di trasparenza, verificabilità, idoneità e razionalità. Si osservi come la negazione della qualifica di organo politico al CSM sia derimente per imporre a questo il rispetto dei consolidati principi di diritto amministrativo in materia di selezioni pubbliche. Cons. Stato, V, 330/2021, in particolare punti 3.1 e 3.2 Diritto.

³⁰¹ Con l'aggravante, peraltro, che i titolari dei poteri di nomina possono giustificare la scelta sulla base dei *curricula* ricevuti senza che nessun altro soggetto possa esprimere un'opinione su tale affermazione.

Una prima risposta potrebbe essere fornita attraverso una maggiore trasparenza della procedura di nomina operata dai Presidenti delle Camere al fine di assicurare un'effettiva *accountability* della selezione. In questo senso, per il futuro, si potrebbe auspicare la pubblicazione dei *curricula* di coloro che hanno partecipato alla selezione, ovvero dei criteri che le due presidenze intendono utilizzare per procedere all'individuazione del soggetto da nominare. Alternativamente, si dovrebbe riconoscere all'avviso di manifestazione di interesse alla candidatura una funzione meramente informativa finalizzata ad aumentare la conoscenza in capo agli organi che dovranno procedere alla nomina. Tale riconoscimento dovrebbe avere come logica conseguenza quella di scaricare completamente la responsabilità (politica) della scelta sui Presidenti delle Camere secondo la *ratio* della legge 287/1990. In questo caso, i Presidenti delle Camere, a differenza di quanto è avvenuto successivamente alla nomina del dott. Rustichelli a presidente dell'AGCM, non dovrebbero giustificare la loro scelta attraverso esternazioni che attribuiscono alla raccolta delle disponibilità e alle procedure di valutazione comparativa dei *curricula* svolte successivamente un valore simile ad una selezione in un concorso pubblico.

Più in generale, appare necessario interrogarsi sull'opportunità di mantenere in capo ai Presidenti delle Camere i poteri di nomina dei vertici di numerose e importanti istituzioni pubbliche³⁰². Come accennato, le ragioni che portarono il legislatore, tra gli anni '80 e i primi anni '90, ad attribuire loro tali prerogative possono dirsi largamente superate a causa dei profondi mutamenti subiti dal quadro politico e istituzionale. Una riassegnazione dei poteri di nomina dei

³⁰² C. NARDELLI, *Il potere di nomina delle Autorità Indipendenti dei Presidenti di Camera e Senato della Repubblica italiana: un modello ormai superato?*, in *Amministrazione in cammino*, 2004 pp. 15 ss. M. MANETTI, *Le modalità di elezione e i poteri di nomina. cit.*, pp. 165 ss.

Presidenti attraverso un maggiore coinvolgimento delle Assemblee potrebbe essere un primo modo per garantire un maggiore fondamento alle nomine così effettuate rinforzando, sopra ogni ragionevole dubbio, la natura politica di tali procedure.

Nel complesso, la vicenda dimostra che non è mai semplice bilanciare le esigenze di autonomia degli organi parlamentari con il diritto dei singoli alla tutela dei propri interessi legittimi nel momento in cui le Camere o i loro organi devono effettuare nomine pubbliche. Al momento il giudice amministrativo, nei casi in cui è stato chiamato ad esprimersi in materia, si è orientato nel tutelare completamente la posizione delle Camere e dei loro Presidenti classificando le determine di nomina da loro adottate nella categoria degli atti politici, estendendo l'applicazione della nozione anche a provvedimenti emanati da organi costituzionali diversi dal Governo. Anche se questa posizione non sembra irragionevole o incoerente con il complesso dell'ordinamento, non è da escludere che, in futuro, qualora la Corte costituzionale fosse chiamata ad esprimersi sul punto³⁰³ possa fornire indicazioni utili all'evoluzione della nozione di "atto politico" e sulla sua applicabilità alle procedure di nomina effettuate da organi costituzionali non riconducibili all'interno del potere esecutivo.

³⁰³ Si ipotizza in primo luogo un coinvolgimento della Corte in sede di conflitto di attribuzione. Anche storicamente è stata questa via di accesso la più utilizzata per risolvere questioni relative all'estensione dell'autonomia delle Camere rispetto alle esigenze di controllo giurisdizionale. Più in generale sulle più recenti tendenze circa le modalità di accesso alla giustizia costituzionale si veda T. GROPPI, *La Corte e 'la gente'. Uno sguardo 'dal basso all'accesso incidentale alla giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 414 ss., ma anche T. GROPPI, *Aprire cammini. Il contributo di Piero Calamandrei sulle vie di accesso alla Corte costituzionale*, in *Consulta online*, numero speciale/2020, p. 10

2.3.3 Le nomine pubbliche effettuate dalle Assemblee, recenti sviluppi.

A riguardo dell'evoluzione delle prassi in materia di nomine pubbliche effettuate dal Parlamento attraverso elezione da parte delle rispettive Assemblee, le considerazioni che devono essere svolte sono essenzialmente tre. In primo luogo, appare opportuno osservare come tale modello sia di relativo "successo" per la designazione dei membri di organi di garanzia o comunque di autorità amministrative indipendenti. In particolare, osservata la non piena attualità di procedure di nomina basate sulla designazione da parte dei Presidenti delle Camere, il legislatore, in tutte le occasioni in cui è intervenuto per modificare tale assetto normativo lo ha fatto, o attraverso l'utilizzo di una procedura "rinforzata" modellata sulla base della legge 14/1978 (parere obbligatorio delle Commissioni permanenti per materia da esprimersi a maggioranza qualificata), oppure, appunto del ricorso alla nomina da parte delle assemblee delle Camere. Quello che, al più, dovrebbe essere notato è che gli interventi in materia sembrano essere effettuati, come già osservato in precedenza, senza che il legislatore ritenga prioritaria la definizione di un quadro coerente e unitario delle procedure di nomina, se non per tutti gli enti pubblici o autorità indipendenti, quantomeno per istituzioni con funzioni o finalità assimilabili. Al contrario, è prevalso un approccio episodico e di corto respiro. In tal senso si è teso ad identificare, volta per volta e istituzione per istituzione, solitamente all'interno di un processo più ampio di riforma dell'ente, la procedura di nomina che al momento della deliberazione parlamentare sembrasse essere maggiormente in linea sia con lo *zeitgeist* del periodo, favorendo in tal senso la soluzione istituzionale più adatta in quel determinato momento storico, mettendo in secondo piano ogni considerazione relativa all'omogeneità del

sistema, in perfetta continuità con quel pluralismo istituzionale che ha caratterizzato e continua a caratterizzare l'ordinamento amministrativo italiano³⁰⁴. In questa prospettiva si osservi, inoltre, che anche in virtù della natura paritaria del nostro sistema bicamerale, il legislatore non ha mai inteso assegnare un potere di nomina ad uno dei due rami del Parlamento, senza che anche l'altro fosse coinvolto nella stessa misura. In ogni caso le prassi applicative di tali forme di designazione devono essere studiate, come chiarito sin dalle premesse di questo lavoro, tenendo ben presente la forma di governo e il sistema politico all'interno delle quali esse vengono effettuate. Proprio in tale prospettiva, il potere esecutivo ha una relativa facilità nel favorire l'elezione di soggetti con una visione dei compiti dell'incarico che dovranno ricoprire coerente con quella a sostegno della maggioranza in carica. D'altro canto, la scelta del legislatore di prevedere per procedere alla designazione l'utilizzo del voto limitato ovvero la richiesta di una maggioranza superiore a quella semplice, nel tutelare le posizioni delle forze politiche non di maggioranza, ha favorito, nella prassi applicativa, la ricerca di un'intesa informale tra le varie forze politiche o quantomeno tra i loro vertici per la definizione dei soggetti da nominare in una logica di "pacchetto". Tale prassi ha in parte "smorzato" i potenziali effetti negativi derivanti dal fatto che l'elezione dei componenti dei collegi da parte del Parlamento, divisa in modo equo tra le due Camere, avrebbe potuto portare ad una sottorappresentazione delle minoranze rispetto ad una potenziale elezione contestuale degli stessi in un unico collegio³⁰⁵.

³⁰⁴ G. MELIS, *op. cit.*, *passim*.

³⁰⁵ G. PICCIRILLI, *op. cit.*, p. 12 ss.

La tipizzazione del ruolo del Parlamento italiano nelle procedure di nomina pubblica effettuata in queste pagine ha portato a formulare una tripartizione delle stesse.

Come detto, infatti, il Parlamento può essere coinvolto nelle procedure di nomina o attraverso la previsione di poter esprimere un parere attraverso le proprie commissioni permanenti competenti per materia. Sul punto si è visto come tale modalità di coinvolgimento, modellata sulla base della legge 14/1978, ha portato per la definizione delle procedure di nomina di alcune autorità amministrative indipendenti, o di organi che il legislatore intendesse, preservare come imparziali, indipendenti ovvero plurali, alla previsione di pareri obbligatori e vincolanti da esprimersi a maggioranze qualificate. La seconda modalità di coinvolgimento del Parlamento è relativa ai poteri di nomina attribuiti ai presidenti delle due Camere, in particolare se ne sono approfondite le ragioni storiche che hanno portato il legislatore a adottare tale metodo di designazione pubblica soffermandosi sull'inattualità dello stesso. Infine, si sono analizzati i casi in cui sono le Camere ad essere chiamate a nominare, attraverso elezione, i componenti di talune istituzioni.

La tripartizione delle procedure di nomina qui proposta, in ogni caso, potrebbe non essere esente da critiche. In primo luogo, potrebbe essere osservato che la prima categoria contiene al suo interno procedure di nomina tra loro molto differenti, in particolare le procedure caratterizzate dalla previsione di un parere obbligatorio da votare a maggioranza qualificata sarebbero ontologicamente differenti rispetto a quelle in cui il parere è facoltativo e da approvarsi a maggioranza semplice. Una seconda critica potrebbe fondarsi sull'osservazione che le procedure di nomina prese in esame riguardano un insieme di enti molto vasto ed eterogeneo. In particolare, si potrebbe sindacare la scelta di trattare congiuntamente le procedure di nomina relative agli enti pubblici e quelle riferite alle autorità

amministrative indipendenti. Prima di procedere, appare opportuno soffermarsi su tali aspetti problematici del lavoro di ricerca sin qui svolto, al fine di chiarire al meglio le ragioni che hanno portato a svolgere l'analisi proposta secondo tali principi. In tal senso, occorre innanzitutto premettere che nessuna operazione di classificazione e tipizzazione attraverso modelli appare completamente soddisfacente³⁰⁶ ricordando che un certo grado di imprecisione è implicito in ogni operazione di questo tipo. In secondo luogo, occorre osservare che la classificazione proposta è formulata al fine di dividere le varie procedure di nomina sulla base del tipo di organo parlamentare coinvolto in tale procedura. Si tratta di una scelta utile, soprattutto perché in tal modo si ottiene una suddivisione delle procedure di nomina sulla base delle diverse procedure parlamentari necessarie per la loro conclusione che permette di individuare agilmente gli attori istituzionali e gli organi direttamente coinvolti nella scelta. In ogni caso, la prima categoria, suddivisibile in due *sub-categorie* con da una parte le procedure di nomina disciplinate, direttamente o indirettamente, ai sensi della legge 14/1978 e dall'altro, le procedure di nomina che vedono un parere "rafforzato" consentirebbe di ovviare a numerose delle obiezioni sollevabili. In particolare, in tal modo sarebbe comunque sostanzialmente possibile classificare le varie procedure di nomina anche in base al grado di coinvolgimento dell'organo Parlamentare anche in relazione al rapporto con il Governo. Si osservi, infine che si è già evidenziato come la distinzione tra ente pubblico ed autorità amministrativa indipendente, per quanto chiara nella teoria, risulti nella pratica assolutamente non certa. Inoltre, si avrà modo di osservare come, in chiave comparata, la tendenza del coinvolgimento parlamentare nelle procedure di nomina sia orientata più ad un approccio olistico a tale problema rispetto al

³⁰⁶ C. FASONE, *op. cit.*, pp. 11 ss.

focalizzarsi su una differenziazione del coinvolgimento parlamentare tra enti pubblici e *authority*.

2.4 Considerazioni di sintesi

Valutare se spostare prima. Quello che preme osservare, invece, è come la disciplina relativa alle procedure di nomina degli enti pubblici statali non sembri seguire alcun modello definito in relazione all'identificazione delle nomine per la cui finalizzazione è richiesto il parere delle Commissioni parlamentari competenti. Al contrario, sembra che la scelta del legislatore di sottoporre le procedure di nomina di determinati enti pubblici al parere delle Commissioni parlamentari, più che ad uno specifico modello organizzativo, dipenda dalle ragioni politiche contingenti al momento dell'istituzione di tali enti. Anche se la l'articolo 1 della legge 14/1978 parrebbe costituire un modello applicabile a tutti gli enti pubblici, nei fatti, molte leggi istitutive di enti pubblici successive a tale data hanno previsto procedure di nomina diverse che non coinvolgono il Parlamento.

A titolo di esempio, si vedano le modalità di nomina dei vertici dell'ANSV (Agenzia nazionale per la sicurezza del volo) e dell'ANSFISA (Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture autostradali). Si tratta di due organismi abbastanza simili come struttura e come funzioni, mentre sono diversi gli ambiti di competenza. La prima, istituita con D.lgs. 66/1999, con il compito di garantire la sicurezza nel settore dell'Aviazione civile, la seconda, istituita dal D.L. 108/2018 (c.d. decreto Genova) con l'obiettivo di garantire la sicurezza nel settore autostradale e ferroviario. Nonostante le evidenti similitudini solo la procedura di nomina dei membri dell'ANSV deve essere sottoposta al parere delle competenti

Commissioni parlamentari, mentre la nomina dei componenti dell'ANSFISA è interamente intragovernativa (il direttore è nominato con DPR previa deliberazione del CdM su proposta del ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il consiglio direttivo con DPCM previa deliberazione del CdM su proposta del ministro delle infrastrutture e dei trasporti). Come accennato, tali differenze nella procedura di nomina possono essere principalmente attribuite ai diversi momenti in cui le due autorità sono state istituite.

Si osservi, inoltre, che le tradizionali categorie (tutte con un valore prevalentemente descrittivo) con le quali la dottrina tende a classificare gli enti pubblici non paiono utili a giustificare la ratio utilizzata dal legislatore per identificare gli enti per la nomina dei cui vertici è necessario il parere parlamentare. Anche perché, si ritiene che in relazione al regime giuridico particolarmente diversificato, nel nostro ordinamento sia presente un principio di atipicità nella disciplina degli enti pubblici.

L'unica tendenza (peraltro assolutamente non consolidata e ricca di eccezioni) che potrebbe essere riscontrata riguarda l'estensione del controllo parlamentare alle procedure di nomina di quelle autorità meno incardinate all'interno dell'indirizzo politico del Governo e che pur non potendo essere definite autorità amministrative indipendenti sono dotate di alcuni gradi di autonomia rispetto al soggetto nominante. Al contrario, sembrerebbe essere osservabile un mancato coinvolgimento del Parlamento in quegli enti strettamente connessi e legati al funzionamento della macchina amministrativa statale e inquadrabili come "amministrazioni parallele". Similmente, pare che il legislatore successivo al 2001 abbia cercato di escludere il parere parlamentare per la nomina dei vertici degli enti pubblici per i quali è richiesta un'intesa tra Stato e Regioni.

Non sorprenderà, in ogni caso, come l'attenzione rivolta al caso italiano abbia permesso di mettere in evidenza una serie di parametri rilevanti per lo studio del ruolo dei Parlamenti nelle procedure di nomina. Sarà sulla base di tali parametri che verrà analizzato, in prospettiva comparata, il contributo dato dai Parlamenti spagnolo, tedesco e del Regno unito alle procedure di nomina dei rispettivi ordinamenti, secondo la definizione data nel primo capitolo del lavoro.

I parametri che si ritengono rilevanti e sui quali sarà fondata la comparazione in particolare sembrano essere sia relativi agli enti per la nomina dei cui vertici si ritiene opportuno coinvolgere il Parlamento che sulle effettive modalità di coinvolgimento dello stesso, soprattutto in relazione ai rapporti che in questo modo si vengono a formare con il potere esecutivo. In questa prospettiva, ci si preoccuperà di analizzare sia *quali* enti vedono procedure di nomina dei relativi vertici che prevedono un coinvolgimento del Parlamento, sia in che modo esso è coinvolto. La premessa da fare è che similmente all'ordinamento italiano, i presupposti da cui vengono fatte derivare eventuali forme di coinvolgimento del Parlamento nelle procedure di nomina derivino dall'esigenza di modificare l'idea che il presupposto fondante del potere governativo di nomina possa essere sempre una diretta conseguenza del rapporto fiduciario. In particolare, la domanda a cui sembra opportuno rispondere riguarda proprio le ragioni che hanno portato i legislatori dei vari ordinamenti presi in esame a ritenere necessario limitare i poteri governativi di nomina coinvolgendo maggiormente i Parlamenti in tali scelte.

CAPITOLO 3

Il *pre-appointment scrutiny* all'interno della *House of Commons*

3.1 La necessità di regolare le procedure di nomina pubblica. 3.2 Dalla proceduralizzazione delle procedure di nomina al coinvolgimento parlamentare. 3.3. Le prime innovazioni, il ruolo del *Treasury Select Committee*. 3.4. Il ruolo della *House of Commons* nelle procedure di nomina. 3.5 L'estensione del *pre appointment scrutiny*. 3.6 Un controllo spurio?

3.1 La necessità di regolare le procedure di nomina pubblica

All'interno dell'ordinamento del Regno Unito, il Governo e i singoli ministri hanno il compito di effettuare all'incirca 4000 nomine ogni anno all'interno di organi di vertice di soggetti pubblici non direttamente inseriti all'interno dell'amministrazione di uno o più ministeri, i c.d. *executive non-departmental public bodies*³⁰⁷.

Sino alla metà degli anni '90 tale settore era sostanzialmente privo di regolamentazioni specifiche in relazione ai requisiti che i soggetti nominandi avrebbero dovuto possedere. Nei fatti, i singoli ministri, per le nomine di loro competenza potevano selezionare i soggetti a loro più graditi³⁰⁸. Tale sistema,

³⁰⁷ R. HAZELL, M. CHALMERS, M. RUSSELL, *op. cit.*, p. 222. Si veda anche COMMISSIONER FOR PUBLIC APPOINTMENTS, *annual report*, 2021, p. 22

³⁰⁸ D. MCTAVISH, R. PYPER, *Monitoring the Public Appointments Process in the UK.*, in *Public Management Review*, 9/2007, p. 147. Si osservi che ai sensi del *Ministerial Code*, par. 2.3, le decisioni del Gabinetto e dei Comitati ministeriali, ivi comprese quelle riguardanti le nomine pubbliche sono vincolanti per tutti i membri dell'esecutivo. Ciononostante, esse sono ordinariamente annunciate come decisioni del Ministro competente e solo i casi eccezionali esse sono rese note come decisioni del Governo. Tale *unanimity rule*, secondo cui ogni decisione del governo deve essere sostenuta con la parola e con il voto da tutti i membri dell'esecutivo, a

derivante da un succedersi di prassi, precedenti e diverse fonti, sia di rango primario che secondario, traeva il suo fondamento dalla necessità di sottrarre al monarca l'effettivo potere di scelta in tutte quelle numerosissime nomine pubbliche formalmente di sua competenza³⁰⁹.

Gli unici modi attraverso cui il Parlamento aveva modo di influenzare le decisioni ministeriali in materia di nomine pubbliche erano confinati interamente all'interno della sfera politica, risiedendo nell'*accountability* dei singoli ministri nei confronti della Camera di appartenenza³¹⁰. In questo senso la dottrina ebbe modo di

prescindere da opinioni personali o dall'effettiva partecipazione alle riunioni della sede in cui la decisione è stata adottata. In tal senso, il *Ministerial Code* prescrive che l'iter o le modalità attraverso cui una decisione governativa è stata assunta non debba essere resa pubblica. R. BLACKBURN, A. KENNON, M. WHEELER-BOOTH, J. A. G. GRIFFITH, *Griffith and Ryle on Parliament: Functions, Practice and Procedures*, Londra, Sweet & Maxwell, 2003, p. 29, A. W. BRADLEY, K.D. EWIG, *Constitutional and administrative law*, Edimburgo, Longman, 2003, p. 1270. Si osservi che nel dicembre 2010 il Cabinet office pubblicò il c.d. *Cabinet manual*, una guida che sistematizza ed effettua una ricognizione di tutte le prassi e le norme che regolano il funzionamento del Governo britannico. Sul ruolo del *Ministerial Code* si veda F. ROSA, *Il Controllo parlamentare sul Governo del Regno Unito*, cit., p. 16. In ogni caso è possibile affermare che, nella maggior parte dei casi, il ministro competente, anche per il fatto che la struttura amministrativa da lui guidata ha condotto il processo di reclutamento, abbia un peso maggiore nelle singole procedure di nomina pubblica.

³⁰⁹ W. R. ANSON, *The Law and Custom of the Constitution*, Oxford, Clarendon press 1922, pp. 16 ss. G. MARSHALL, *Constitutional Conventions*, Oxford, Clarendon press, 1986, pp. 34 ss.

³¹⁰ Come noto le origini del *Responsible government* sono fatti risalire sino all'epoca medievale nella responsabilità giuridica dei ministri per gli atti compiuti dal sovrano. C. MORTATI, *Le forme di governo* cit. 100. Uno dei prodromi di tale responsabilità può essere fatto risalire al regno della dinastia Tudor (1485-1603) quando venne a consolidarsi la prassi secondo cui due Segretari del Re apponevano un sigillo e controfirmavano gli atti del monarca. La volontà regia, per essere presa in considerazione doveva rivestire una forma determinata e i funzionari che li apponevano, potevano essere chiamati a rispondere del loro operato, sul punto si veda F. MAITLAND, *the Constitutional history of England*, CUP, Londra, 1963, p. 203. Più nello specifico, i passaggi che hanno gradualmente condotto alla nascita della responsabilità politica dei ministri nei confronti del Parlamento sono da rinvenire nello sviluppo del *Cabinet* in particolare nel corso del regno di Giorgio I (1714-1727) dove al suo interno emerse la figura del *First Lord of treasury*, antesignano del Primo Ministro. Nel medesimo periodo, il Re inizia a nominare ministri politicamente omogenei, scegliendo per la Carica di *First Lord of treasury* il leader della maggioranza dei deputati alla Camera dei Comuni. A. KEITH, *The British Cabinet System*, Stevens and Sons, Londra, 1952 p. 15, G. CARNEVALE, *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 15 ss. In ogni caso il Governo parlamentare si configurerà in forma compiuta solo durante il XIX secolo, attraverso un processo graduale dispiegatosi tra il 1780 e il 1832 M. GALIZIA, *Caratteri del regime*

considerare, in modo più o meno favorevole, il potere di nomina in capo al Governo e ai singoli ministri come una parte importante del *patronage* ministeriale³¹¹.

Le forti critiche a questo sistema che si svilupparono nel corso degli anni '90 dovute ad un utilizzo in modo eccessivamente e vistosamente clientelare del potere di nomina da parte dei membri del Governo negli esecutivi guidati da John Major, portarono nel 1995 ad una prima forma di regolamentazione delle procedure di nomina pubblica. In particolare, il 25 ottobre 1994 il Primo ministro annunciò alla Camera dei Comuni la formazione di un'apposita commissione di studio con il compito di fare proposte di riforma in materia. L'organo, denominato *Committee for standards in public life*, era presieduto dal membro della Camera dei Lord Micheal Nolan. Nel maggio 1995 la Commissione terminò la propria attività consegnando i risultati del proprio lavoro al Primo ministro. In materia di nomine pubbliche la Commissione suggeriva una procedimentalizzazione del potere di nomina del Governo attraverso la creazione di un Commissario per le nomine pubbliche e l'istituzione di un codice che disciplinasse il sistema³¹².

Tali proposte vennero accolte e implementate dal Governo. Il sistema di nomine pubbliche veniva così ad essere basato su due principi apparentemente contraddittori ma strettamente intrecciati tra loro. Da un lato il principio di responsabilità ministeriale e la conseguente discrezionalità nella scelta, dall'altro il

parlamentare inglese del Settecento, in AA. VV. *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, CEDAM, 1974, p. 240 si veda anche la ricostruzione presentata da F. ROSA, *op. cit.*, p. 8

³¹¹ Per una ricostruzione storica del fenomeno si veda, P. RICHARDS, *Patronage in British Government*, Toronto, UTP, 1963 per un contributo più recente si veda, M. FLINDERS, *Party Patronage in the United Kingdom: A Pendulum of Public Appointments*, in P. KOPECKÝ, P. MAIR, M. SPIROVA (a cura di) *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford, OUP, 2012, pp. 195 ss.

³¹² LORD M. NOLAN, *Standards in public life, First report of the Committee on Standards in Public life*, 1995, pp. 7 ss.

principio meritocratico di selezione pubblica del candidato più idoneo alla posizione da ricoprire³¹³.

3.2 Dalla procedimentalizzazione delle procedure di nomina al coinvolgimento parlamentare.

L'attuazione delle proposte di Lord Nolan portò alla creazione di un Commissario indipendente (*The Commissioner for Public Appointments, OCPA*), tuttora esistente, con il compito di monitorare e regolamentare il processo di designazione pubblica³¹⁴, assicurando che le nomine governative siano coerenti con i principi di buon andamento della pubblica amministrazione con un apposito *Governance code* sulle nomine pubbliche redatto dal *Minister for the Cabinet Office*³¹⁵. L'istituzione, la regolamentazione e la definizione delle funzioni dell'OCPA, così

³¹³ *Ivi*, pp. 64 ss.

³¹⁴ Tale Commissario viene investito dei suoi compiti dalla monarca attraverso un *order in council* per un periodo di cinque anni. La scelta effettiva sul soggetto da designare viene compiuta dal Governo. All'interno del Regno Unito, il mandato del Commissario è limitato territorialmente all'Inghilterra e al Galles. In Scozia e Irlanda del Nord, come conseguenza delle politiche di *devolution* sono presenti organi simili con il compito di informare e assistere i rispettivi esecutivi locali in materia di nomine pubbliche. Per la Scozia la figura di riferimento risulta essere *The Ethical Standards Commissioner*. Nominato dal Parlamento scozzese trova il suo fondamento normativo essenzialmente in un emendamento del 2013 al *Public Appointments and Public Bodies etc. (Scotland) Act* del 2003. In Irlanda del Nord, esiste un'apposita figura, *Commissioner for Public Appointments for Northern Ireland*, esso opera sulla base di un codice di condotta, il *Code of Practice for Ministerial Public Appointments in Northern Ireland*, adottato nel 2016. L'istituzione di tale organo monocratico risale al 1995 come attuazione delle raccomandazioni del *Committee on Standards in Public Life (Nolan Report)* e avvenne attraverso un apposito *order in council, Commissioner for Public Appointments (Northern Ireland) Order 1995*, successivamente emendato in relazione alle politiche di devoluzione attuate nei confronti di tale territorio.

³¹⁵ Il codice è stato più volte emendato. Da ultimo si veda, *Public Appointments Order in Council*, 6 novembre 2019.

come le successive modifiche al suo ruolo sono avvenute attraverso l'adozione di svariati *order in council*³¹⁶.

Il principale obiettivo che si intendeva raggiungere attraverso l'istituzione del Commissario era quello di fare in modo che il processo di nomina pubblica, ferma la responsabilità ministeriale della scelta finale in ordine ai soggetti da designare, fosse coerente con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, trasparente, meritocratico e non discriminatorio. Tale obiettivo, generalmente considerato raggiunto in modo abbastanza soddisfacente dalla maggior parte della dottrina che apprezzò in modo significativo il mutamento rispetto al passato³¹⁷.

In ogni caso, venne immediatamente osservato come l'intera disciplina relativa alla regolamentazione del processo di nomina pubblica, anche dopo l'istituzione del Commissario, rimanesse interamente, direttamente o indirettamente, circoscritta all'interno della sfera governativa. Era rilevante, in particolare, l'assenza di ogni contributo all'interno di tale processo del Parlamento, il quale oltre non essere formalmente coinvolto in nessuna procedura di nomina pubblica, faticava a disporre degli strumenti per modificare il quadro giuridico di riferimento, dato che, come accennato, esso era disciplinato attraverso *orders in council*³¹⁸.

³¹⁶ Si tratta di una fonte formalmente emanata dalla monarchia al termine di una riunione del *Privy Council* su consiglio e impulso di tale organo (*Queen-in-Council*). Nei fatti, l'atto è redatto e adottato per volontà del Governo. Nello specifico, la materia è regolata da *order in Council* adottati in base alla prerogativa reale (*Prerogative Orders*). P. O'CONNOR, *The constitutional role of the Privy Council and the prerogative.*, Southampton, Clifford Justice, 2009, pp. 23 ss. Si veda anche, R. HAZELL, T. FOOT, *Executive Power. The Prerogative, Past, Present and Future*, Hart. publishing, in Corso di pubblicazione, cap. 10 Public Appointments

³¹⁷ A. W. BRADLEY, K. D. EWING, *op. cit.*, p. 277.

³¹⁸ Si osservi, al contrario, che il sistema di nomine e designazioni rientranti all'interno della pubblica amministrazione (*Civil Service*) è sorretto da un impianto normativo completamente differente facente perno sul Constitutional Reform and Governance Act 2010. La bibliografia sul punto è molto

Si osservi come il Parlamento inglese, sia da sempre stato caratterizzato, dall'essere un'istituzione *chamber-oriented*³¹⁹, le cui attività erano largamente dominate dall'Aula. Per secoli, in particolare dopo l'assestamento di una forma di governo di tipo monista, tale modello, in cui all'Assemblea, tramite gli atti di sindacato ispettivo era devoluta la quasi totalità della funzione di controllo, mentre l'attività legislativa era svolta principalmente dal *Committee of the Whole House*³²⁰, si rivelò sostanzialmente funzionante.

La necessità di introdurre un sistema di Commissioni permanenti all'interno del Parlamento del Regno Unito si sviluppò come conseguenza, prima delle lotte tra Parlamento e Corona e, successivamente, con la necessità di mantenere sotto controllo in modo efficace l'attività del Governo. Il sistema di Commissioni permanenti della Camera dei Comuni, sostanzialmente ancora oggi in vigore³²¹, venne introdotto nel 1979³²² come punto conclusivo di un processo di riforma avviato nel 1964³²³.

vasta. Si veda, tra i tanti, M. RYAN *The Constitutional Reform and Governance Act 2010: The Evolution and Development of a Constitutional Act*, *Liverpool Law Review*, 35/2014, pp. 233 ss.

³¹⁹ P. NORTON, *Nascent institutionalization: Committee in the British Parliament*, in L. LONDGLEY, LAWRENCE, R. DAVIDSON (a cura di), *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londra, Frank Cass, 1998, p. 143

³²⁰ C. FASONE, *op. cit.*, p. 157, la quale evidenzia come oltre a tale soluzione era possibile ricorrere a commissioni speciali, create *ad hoc*, per l'esame di uno specifico disegno di legge.

³²¹ C. FASONE, *op. cit.*, p. 161

³²² Sul processo di riforma si veda P. BAINES, *History and rationale of the 1979 reform*, in G. DEWRY (a cura di), *The new select committees*, Oxford, OUP, 1985, pp. 1 ss., si veda anche P. GIDDINGS, *Select committees and parliamentary scrutiny*, in *Parliamentary affairs*, 1/1994, pp. 669 ss., G. DREWRY, *Reforming House of Commons Procedures: Another Episode*, in *The modern law review*, 1/1979, pp. 80 ss.

³²³ Nel 1964 venne istituito in *select committee* all'interno della Camera dei Comuni con il compito di studiare possibili proposte di riforma circa l'organizzazione dei lavori della Camera dei Comuni, valutando al contempo se il grado di informazioni a disposizione dei parlamentari fosse sufficiente a garantire loro la possibilità di esercitare un autonomo potere di controllo sul Governo. Un ruolo

Quello che preme osservare è che l'istituzione di un sistema di Commissioni permanenti, attuato, peraltro, con l'obiettivo di aumentare gli strumenti di controllo del Parlamento e quindi con pochi poteri di intervento all'interno del procedimento legislativo³²⁴, non introdusse alcuna forma di scrutinio parlamentare in materia di nomine pubbliche. All'epoca tale opzione non venne nemmeno presa in considerazione, anche perché predominava una concezione del controllo parlamentare lontana da ogni possibile interferenza con la nozione di indirizzo politico. Tale interferenza si sarebbe inevitabilmente creata nel momento in cui fosse stato riconosciuto alle istituende Commissioni Permanenti poteri anche indiretti di codecisione nella scelta dei vertici degli apparati chiamati ad attuare l'indirizzo politico del Governo³²⁵, invertendo, almeno in potenza il tradizionale ruolo dell'esecutivo quale comitato direttivo dell'organo parlamentare³²⁶.

importante in questo processo di riforma lo ebbe, tra il 1966 e il 1968 l'allora Speaker della Camera dei Comuni, Richard Crossman, il quale si prodigò molto nel favorire l'istituzionalizzazione di un sistema di commissioni permanenti. In questo era appoggiato dalla maggior parte della dottrina, la quale all'epoca era decisamente orientata nell'auspicare una riforma dell'organizzazione del Parlamento inglese. B. CRICK, *The reform Parliament*, Londra, Weidenfeld and Nicolson, 1968, p. 100

³²⁴ Sul ruolo dei *select committees* e i loro scarsi poteri di intervento all'interno del procedimento legislativo si veda C. FASONE, *op. cit.*, pp. 157 ss., M. RUSSELL, *cit.*, spec. cap. 8

³²⁵ Nel corso del tempo la dottrina, attraverso un attento esame delle plurisecolari prassi formatesi in materia ha avuto modo di sviluppare la complessa nozione di *responsible government* individuando la convenzione della responsabilità ministeriale e tracciando la distinzione tra responsabilità collegiale del Governo e individuale dei Ministri. Si veda, tra le tante, la ricostruzione operata da M. GALIZIA *Fiducia parlamentare*, in Enciclopedia del diritto, XVII, Milano Giuffrè, 1968, pp. 388 ss. Si osservi, che dell'esecutivo fanno parte sia i Ministri non appartenenti al Gabinetto (siano essi o meno a capo di una struttura dipartimentale), sia coloro che prestano assistenza ai ministri, i *parliamentary secretaries*. G. CARNEVALE, *Struttura del Governo e articolazione della burocrazia nel Regno Unito*, in F. LANCHESTER (a cura di) *Il timone e la barra, Governo apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 235 ss.

³²⁶ È già stato evidenziato come la derivazione permanente del Governo dall'Assemblea rappresentativa è l'elemento proprio della forma di governo parlamentare. L. ELIA, *op. cit.*, 646. In proposito Norton parla di paradosso del sistema parlamentare inglese in quanto la preponderanza del Governo sulla maggioranza del Parlamento porta i deputati appartenenti alla stessa ad essere chiamati ad appoggiare il Governo e al contempo a controllarlo. P. NORTON, *La nature du controle parlementaire*, *cit.*, p. 14. Tale constatazione finisce per fondare la principale fonte di controllo

Più in generale, inoltre, la stessa istituzione di organismi permanenti interni al parlamento che ricalcavano l'organizzazione ministeriale sembrava un enorme passo avanti rispetto al passato³²⁷.

3.3. *Le prime innovazioni, il ruolo del Treasury Select Committee.*

Nel corso del tempo, anche per dar seguito ad alcune proposte di riforma in tal senso, alcune Commissioni permanenti, in via di prassi e comunque in casi circoscritti, svolsero audizioni pubbliche sullo svolgimento di alcune rilevanti procedure di nomina pubblica. Il principale esempio di tale *modus operandi* venne dal *Treasury Select Committee* (TSC), il quale a partire dal 1998 svolse un'audizione pubblica per ogni membro selezionato per far parte del Comitato sulla politica monetaria (PMC) della Banca di Inghilterra. Scopo dichiarato di tali audizioni era quello di verificare che i soggetti nominati possedessero una "*demonstrable professional competence and personal Independence of the Government*"³²⁸.

Il TSC non aveva alcun potere formale di costringere il Governo a modificare le proprie decisioni sui soggetti nominati per comporre il PMC. Ciononostante, la scelta di organizzare tali audizioni al termine della procedura di nomina ma prima che il soggetto nominato assumesse effettivamente le funzioni del suo nuovo

Parlamentare nell'opposizione, anche se ricordando l'idea di Galizia, largamente condivisa da Manzella che vede nel controllo parlamentare come un contraltare della responsabilità politica che non si esprime in forme uniche e fisse. A. MANZELLA, *op. cit.*, pp. 441 ss. e M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo cit.*, pp. 287 ss. La più tradizionale dottrina inglese riconduce la funzione di controllo a quella elettiva, quella espressiva e quella legislativa. La prima poiché il supporto al Governo può variare nel corso del mandato di ogni singolo parlamentare, la seconda nella misura in cui la Camera dei Comuni manifesta le istanze provenienti dal paese e dal corpo elettorale e la terza in relazione all'autorizzazione legislativa che deve essere concessa all'attività di imposizione fiscale e alle spese del Governo. W. BAGEHOT, *The English Constitution*, OUP, 1867, pp. 99 ss.

³²⁷ C. FASONE, *op. cit.*, p. 162

³²⁸ P. NORTON, *op. cit.*, p. 46

impiego, era mirata ad influenzare il procedimento di designazione, dato che la Commissione avrebbe potuto chiedere al Governo di riconsiderare la propria decisione in base dell'esito dell'audizione. Nei fatti, in solo un'occasione, nel 2000, il TSC chiese al Governo di riconsiderare, sulla base degli esiti di un'audizione, una delle nomine fatte nel PMC. La richiesta del TSC non ebbe alcun effetto dato che il Governo rimase fermo nelle proprie posizioni³²⁹.

Progressivamente il Governo e nello specifico il ministero del tesoro raggiunsero un'intesa con il TSC in ordine alle procedure di nomina per le quali dovesse essere previsto il coinvolgimento di tale Commissione³³⁰. Attualmente, il TSC svolge *pre-appointment hearing* per la nomina delle seguenti cariche: il Governatore e i vicegovernatori della *Bank of England*, i membri del *Financial Policy Committee*, il Presidente della *Court of the Bank of England*, il Presidente della *Financial Conduct Authority*, i membri del Comitato regolatore di tale istituzione e, infine, il Presidente del *Office of Tax Simplification*³³¹.

La tendenza da parte del Parlamento nel richiedere maggiori spazi per essere coinvolti nelle procedure di nomina pubblica di spettanza del potere centrale si

³²⁹ TREASURY SELECT COMMITTEE, *The Monetary Policy Committee of the Bank of England: Confirmation hearings*, Settimo report della sessione 1999-2000, House of Commons, 2000, p. 5

³³⁰ Si veda in particolare la lettera del 15 febbraio 2019 del Cancelliere dello Scacchiere al presidente del TSC. HM TREASURY, *Cabinet office guidance on pre-appointment hearings*. House of Commons, 2019.

³³¹ TREASURY SELECT COMMITTEE, *The Treasury Committee's scrutiny of appointments*, Ottavo report della sessione 2015-2016, House of Commons, 2016, pp. 4 ss. Inizialmente, la scelta della Commissione di procedere in assenza di una base legislativa fosse stata da essa meditata e valutata come assolutamente necessaria in assenza di un orientamento favorevole del Governo in tal senso. *Ibid.* ma anche TREASURY SELECT COMMITTEE, *Accountability of the Bank of England*, cit., p. 49. In proposito si veda anche HM TREASURY, *The Treasury Committee's scrutiny of appointments: government response*, 2016

mantenne costante nel corso del tempo. Nel 2000 la *Liaison Committee*³³² della Camera dei Comuni ebbe modo di osservare³³³ che alcune Commissioni nel corso degli ultimi anni avevano già iniziato a svolgere alcune audizioni volte a “confermare” la scelta del Governo relativamente alla nomina dei vertici di importanti enti pubblici. Conseguentemente la Commissione suggerì di istituzionalizzare e generalizzare tale sistema di “audizioni confermative” applicandolo virtualmente a tutte le maggiori nomine pubbliche³³⁴.

Anche in questo caso la risposta del Governo fu di estrema chiusura rispetto a tali richieste. In particolare, venne obiettato che il coinvolgimento delle Commissioni permanenti nelle procedure di nomina avrebbe attribuito a tali organi compiti di amministrazione attiva e non solo di controllo compromettendo il principio di responsabilità ministeriale. In ogni caso, ancora nel 2003 il *Public Administration Select Committee*, evidenziava come: “(...) ministers should agree a list of key appointments with relevant select committees and notify them of the names of proposed appointees for these posts as they arise. Committees could decide, if they chose, to hold a meeting with proposed appointees, and would be able to enter a

³³² Si tratta di una commissione Composta dai presidenti di tutti gli altri *Select committee* della Camera dei Comuni. La Commissione, disciplinata dallo Standing order n°145, ha funzioni di raccordo, soprattutto in materia di programmazione dei lavori, tra le attività dell’Assemblea e quelle dei singoli Select Committes.

³³³ LIAISON COMMITTEE, *Shifting the Balance: Select Committees and the Executive*. Primo report della sessione 1999–2000, House of Commons, 2000, p. 24. In particolare la Commissione riteneva che il coinvolgimento del Parlamento all’interno delle procedure di nomina pubblica, si sarebbe dimostrato utile soprattutto in relazione all’interesse pubblico che esso avrebbe suscitato.

³³⁴ *Ibid.*

*Letter of Reservation as a result of such a hearing in any case where there was a decision to do so. (...)*³³⁵.

Nel fare ciò veniva auspicato che sulle principali procedure di nomina, da individuarsi in accordo tra Governo e Parlamento potessero essere svolti dei *quasi-confirmation hearings*³³⁶.

3.4. Il ruolo della House of Commons nelle procedure di nomina.

La svolta si ebbe dopo che Gordon Brown divenne primo ministro.

In particolare, nel 2007, all'interno del Green paper: *"The Governance of Britain"*, il Governo propose che i *Select Committes* sarebbero stati coinvolti nei processi di nomina pubblica di spettanza del potere centrale attraverso lo svolgimento di audizioni. Tali audizioni si sarebbero svolte dopo l'individuazione da parte del Governo del soggetto da nominare ma prima della nomina effettiva dello stesso.

Tali *pre-appointment scrutiny hearings*, avrebbero avuto il compito di verificare i requisiti professionali del candidato, ricostruire l'*iter* della procedura di nomina e verificare le principali priorità dello stesso nella gestione dell'ente pubblico per il quale veniva designato. Il parere dato dai *select committes* sarebbe stato non vincolato. Il citato Green paper non prevedeva l'applicazione di tale sistema di audizioni a tutte le procedure di nomina, bensì ne prefigurava un utilizzo limitato, riservato a solo quelle posizioni particolarmente rilevanti che il Parlamento

³³⁵ PUBLIC ADMINISTRATION SELECT COMMITTEE, *Government by Appointment: Opening up the Patronage State*, Quarto report della sessione 2002–2003, House of Commons, 2003, p. 5

³³⁶ *Ibid.*, sul punto si veda anche R. HAZELL, M. CHALMERS, M. RUSSELL, *op. cit.*, p. 225

avrebbe ritenuto di *particularly strong interest* esaminare³³⁷. Nei fatti, la scelta delle posizioni per la nomina delle quali è prevista l'attivazione della procedura di *pre-appointment scrutiny hearings*, si rivelò essere definita dalla volontà del Governo.

Il sistema che venne implementato, tuttora sostanzialmente vigente è basato sul citato *Green paper* che ne ricalcò fedelmente i presupposti. Attualmente, il coinvolgimento del Parlamento del Regno Unito all'interno delle procedure di nomina pubblica di spettanza dell'esecutivo è realizzato attraverso la possibilità per il *select committee* competente della *House of Commons* di svolgere un'audizione sul candidato designato dal Governo³³⁸, il *government's preferred candidate*, ma da esso non ancora formalmente nominato. Sulla base degli esiti di tale audizione, il Governo potrà procedere alla nomina oppure selezionare un altro candidato, il quale sarà a sua volta sottoposto ad un'audizione.

La peculiarità del caso inglese non risiede tanto nel fatto che il parere della Commissione non sia vincolante quanto nel particolare sistema delle fonti che regola la scelta delle procedure di nomina per le quali è previsto il coinvolgimento del Parlamento. Come accennato, infatti, l'intera regolamentazione delle procedure di nomina pubblica non è effettuata attraverso fonti legislative, quanto su *orders in council*, mentre la determinazione degli enti pubblici per la nomina dei cui vertici la procedura è aggravata attraverso il coinvolgimento parlamentare è decisa da un'intesa tra il *Cabinet office* e la *Liaison Committee*.

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ Appare opportuno ricordare che, come accennato, la scelta sull'individuo da nominare da parte del Governo è l'ultimo tassello di una procedura gestita dall'OCPA.

Nel corso degli anni si sviluppò un complesso rapporto tra *Cabinet office* e *Liaison Committee* con la seconda istituzione interessata ad aumentare in modo rilevante i poteri del Parlamento nelle procedure di nomina mentre la prima interessata a minimizzarne il contributo.

Nel settembre 2011 la *Liaison Committee* propose di dividere le nomine pubbliche per le quali veniva previsto un coinvolgimento parlamentare in tre categorie. Per le nomine rientranti nella prima categoria, le più importanti, il Governo avrebbe dovuto procedere a nominare i candidati congiuntamente con il *Select Committee* competente. Per le nomine rientranti nella seconda categoria, si auspicava che il parere delle Commissioni permanenti fosse vincolante attribuendo ad esse ad esse un sostanziale potere di veto rispetto alle scelte del Governo. Per le nomine rientranti nella terza categoria si sarebbe mantenuto lo schema allora vigente basato su pareri non vincolanti dei *Select Committees*³³⁹. Il Governo, nel respingere totalmente tale approccio, si dichiarò disponibile, avviando così una prassi in tal senso, ad informare i Presidenti dei *Select Committees* competenti per materia, all'avvio di ogni procedura di nomina fornendogli anche i dettagli sul ristretto numero di soggetti chiamati a sostenere un colloquio con il ministro prima che esso procedesse alla scelta su chi designare³⁴⁰.

Un'ulteriore evoluzione si ebbe nel 2015 quando, Il Governo promosse una generale revisione delle procedure di nomina pubblica. Sir Gerry Grimstone

³³⁹ LIAISON COMMITTEE, *Select Committees and Public Appointments*, Primo report della sessione 2010-2012, House of Commons, 2011, pp. 23 ss.

³⁴⁰ LIAISON COMMITTEE. *Select Committees and Public Appointments: the Government's Response*, Primo report della sessione 2010-2012, House of Commons, 2012, p. 3

coordinatore del processo di revisione, formulò una serie di proposte di riforma³⁴¹ che, successivamente, vennero in larga parte accolte dall'esecutivo³⁴². Le principali proposte di riforma proposte da Sir Grimstone riguardavano un ridimensionamento del ruolo del OCPA, volto ad aumentare il potere di scelta del Governo e dei singoli ministri motivando tale scelta come un metodo l'accountability ministeriale³⁴³.

Tale impostazione, immediatamente accolta dal Governo, destò molte perplessità soprattutto da parte del Parlamento. Nel giugno 2016, poco dopo l'adozione formale da parte del Governo delle raccomandazioni contenute nel rapporto redatto da Sir Grimstone, il *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* della *House of Common* adottò un report molto critico nei confronti della decisione del Governo³⁴⁴, argomentando, inoltre, come ad un diminuito ruolo dell'OPCA, sarebbe dovuto seguire un'accresciuta parlamentarizzazione delle procedure di nomina pubblica.

In particolare, se sino ad allora il principale obiettivo delle *pre-appointment hearings* era quello di verificare l'adeguatezza del candidato governativo rispetto alla posizione per la quale veniva designato, ora si sarebbe dovuto valutare se concentrarsi maggiormente anche su altri aspetti relativi ai diversi momenti della procedura di selezione.

³⁴¹ G. GRIMSTONE, *Better Public Appointments, A Review of the Public Appointments Process*, Cabinet office, 2016

³⁴² CABINET OFFICE, *Government response Better Public Appointments review: Government response*, Cabinet office, 2016

³⁴³ R. HAZELL, *Improving Parliamentary Scrutiny of Public Appointments*, in *Parliamentary affairs*, 2/2019, pp. 227 ss. Ma anche R. HAZELL, M. CHALMERS, M. RUSSELL, *op. cit.*, p. 225

³⁴⁴ PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Better Public Appointments?: The Grimstone Review on Public Appointments*, Terzo report della sessione 2016-2017, House of Commons, 2016, pp. 14 ss.

3.5 L'estensione del pre-appointment scrutiny.

L'attuazione delle proposte formulate da Sir Grimstone non mutò in modo rilevante il ruolo del Parlamento nei processi di nomina pubblica.

La principale conseguenza all'interno del sistema delle fonti fu la pubblicazione da parte del Governo nel 2017³⁴⁵, sulla base di un apposito *order in council*, di un nuovo codice di condotta in materia di nomine pubbliche, da ultimo emendato nel 2019³⁴⁶il quale, oltre ad elencare le procedure di nomina per le quali il Governo intendeva sottoporre i propri candidati al parere del *Select Committee* competente, disciplinava le modalità attraverso cui preparare tali candidati alle *pre-appointment hearings* . Parallelamente la *Liaison Committee* pubblicò delle proprie linee guida, rivolte in primo luogo ai vari *Select Committee* e ai loro Presidenti finalizzate alla determinazione dei criteri con cui, nell'autonomia delle singole Commissioni, condurre l'audizione al candidato proposto dal Governo³⁴⁷.

Il contenuto dei due documenti, per la parte riguardante il ruolo del Parlamento nelle procedure di nomina, risulta sostanzialmente sovrapponibile e viene posta particolare enfasi sulla fase preparatoria dell'audizione. In particolare, si prevede che il *Cabinet office* e lo specifico Ministero coinvolto nella nomina prendano contatto con il Presidente del *Select committee* competente al fine di tenerlo costantemente aggiornato sullo svolgimento di tutta la procedura. Il Governo deve

³⁴⁵ Public Appointments Order in Council, 15 novembre 2017

³⁴⁶ Public Appointments Order in Council, 6 novembre 2019

³⁴⁷ LIAISON COMMITTEE, *Revised Guidelines for Select Committees carrying out pre-appointment hearings*, House of Commons, 19 giugno 2019

inoltre fornire al presidente di Commissione una serie di strumenti conoscitivi sulla procedura stessa come, ad esempio i CV dei Candidati.

Una volta svolta l'audizione è prevista la redazione di un report della stessa da parte della Commissione. Nel caso essa ritenga che il candidato non sia idoneo al ruolo che esso dovrebbe ricoprire è tenuta ad informarne privatamente il ministro competente e il candidato prima della pubblicazione del report. Come accennato il ministro competente alla designazione ha la facoltà di insistere con la nomina o di selezionare un nuovo candidato. Nel corso dell'audizione è compito del Presidente di Commissione assicurarsi che le domande rivolte al nominando siano volte a verificarne la competenza e l'adeguatezza rispetto al lavoro che dovrà svolgere, la sua assenza di conflitti di interesse o *bias* che potrebbero comprometterne l'indipendenza di giudizio nonché eventuali domande sullo svolgimento della procedura di selezione e sul suo curriculum. Sono generalmente ritenute inammissibili domande di carattere personale. Similmente al caso italiano, in sede di audizione non vengono svolte domande inerenti all'indirizzo di gestione che il nominando vorrà imprimere all'organo nel quale sarà nominato. Tale divieto, nei fatti, si è rivelato essere più teorico che pratico, poiché normalmente domande relative alle priorità su cui nominando vorrà concentrarsi una volta nel pieno delle sue funzioni sono relativamente frequenti³⁴⁸.

Relativamente all'estensione del ruolo del Parlamento nelle procedure di nomina il *Governance Code for Public Appointments*³⁴⁹, come accennato adottato sulla

³⁴⁸ R. HAZELL, *op. cit.* p. 230. Nello specifico, se l'interesse del *Select Committee* è innanzitutto posto sull'adeguatezza del candidato alla posizione che dovrà andare a ricoprire. Successivamente, soprattutto qualora l'adeguatezza non sia messa in discussione, la Commissione tenderà a indagare più nello specifico le principali priorità del nominando una volta assunta la carica.

³⁴⁹ *Public Appointments Order in Council*, 6 novembre 2019

base di un apposito order in council nel 2016 dal *Cabinet office* e da ultimo emendato nel 2019, rimanda a delle linee guida³⁵⁰, la cui pubblicazione è sempre curata dal *Cabinet office*, in cui sono elencati i principi che, secondo il governo dovrebbero ispirare lo svolgimento del *pre-appointment scrutiny* da parte dei *select committees* della House of Commons, principi, come accennato, sostanzialmente sovrapponibili a quelli contenuti nelle linee guida pubblicate dalla *Liaison Committee*. Allegata a tale pubblicazione è presente anche un elenco di tutte le procedure di nomina per le quali il Governo ritiene di doversi avvalere del parere delle Commissioni competenti dell'*House of Commons*³⁵¹.

Si osservi che in alcuni casi, per la nomina di vertici di istituzioni il cui funzionamento è strettamente legato all'esercizio di prerogative parlamentari, la procedura di nomina prevede che successivamente all'audizione del nominando il Parlamento, il *Select Committee* ovvero il suo Presidente possa esprimere forme di parere vincolante sulla scelta del nominando formulata dal Governo.

Nei fatti, considerando che il rapporto tra maggioranza e opposizione è rispettato non solo in Aula ma anche nelle sedi decentrate il rafforzamento del potere parlamentare non sbilancia in modo particolarmente significativo i rapporti di forza tra Governo e Parlamento, sicuramente però in tali circostanze l'*House of Commons* avrebbe maggiori possibilità di influenzare le procedure di nomina. Un'importante eccezione riguarda quelle istituzioni in cui l'intesa per la nomina deve essere raggiunta tra il Governo e i Presidenti di Commissione, soprattutto nei casi in cui questi appartengano all'opposizione. Si tenga presente, infatti, che le

³⁵⁰ CABINET, OFFICE, *Cabinet Office Guidance: pre-appointment scrutiny by House of Commons select committees*, 9 gennaio 2019

³⁵¹ *Ibid.*

presidenze di alcune importanti commissioni parlamentari con funzioni di controllo sull'operato dell'esecutivo siano convenzionalmente assegnate all'opposizione³⁵².

³⁵² G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 74. Nello specifico esse sarebbero il *Public accounts committee* e lo *Statutory instruments committee*. La prima commissione, più importante, ha l'essenziale compito di esaminare le relazioni del *Comptroller Auditor General*, organo che supervisiona le spese dell'esecutivo al fine di verificare che queste siano spese secondo le modalità definite dal Parlamento.

Nel complesso è previsto il coinvolgimento della House of Commons nelle seguenti procedure di nomina:

Tabella E)			
Organo	Ministero coinvolto nella procedura di nomina	Select committee competente	Note
HM Chief Inspector of the Crown Prosecution Service	Attorney General's Office	Justice Committee	
Chair of the Committee on Climate Change	BEIS (Department for Business, Energy & Industrial Strategy)	Business, Energy and Industrial Strategy Committee	
Chair of the Competition and Markets Authority	BEIS	Business, Energy and Industrial Strategy Committee	
Chair of the Gas and Electricity Markets Authority	BEIS	Business, Energy and Industrial Strategy Committee	
Groceries Code Adjudicator	BEIS	Business, Energy and Industrial Strategy Committee	
Chair of the Regulatory Policy Committee	BEIS	Business, Energy and Industrial Strategy Committee	
Chair of UKRI (UK Research and Innovation)	BEIS	Science and Technology Committee	
Chair of the Advisory Committee on Business Appointments	Cabinet Office	Public Administration and Constitutional Affairs Committee	
Registrar of Consultant Lobbyists	Cabinet Office	Public Administration and	

		Constitutional Affairs Committee	
Chair of the Committee on Standards in Public Life	Cabinet Office	Public Administration and Constitutional Affairs Committee	
Chair of the House of Lords Appointments Commission	Cabinet Office	Public Administration and Constitutional Affairs Committee	
Chair of the UK Statistics Authority	Cabinet Office	Public Administration and Constitutional Affairs Committee	
Service Complaints Ombudsman	Ministry of Defence	Defence Committee	
Chair of the Charity Commission	DCMS (Department for Digital, Culture, Media and Sports)	Public Administration Select Committee	
Information Commissioner	DCMS	Digital, Culture, Media and Sport Committee	
Chair of OFCOM	DCMS	Digital, Culture, Media and Sport Committee	
Chair of the BBC	DCMS	Digital, Culture, Media and Sport Committee	
Chair of S4C (Sianel Pedwar Cymru)	DCMS	Digital, Culture, Media and Sport Committee congiuntamente al Welsh Affairs Committee	
HM Chief Inspector of Education, Children's Services and Skills	DfE (Department for Education)	Education Committee	

Children's Commissioner for England	DfE	Education Committee	
Chair of the Office for Students	DfE	Education Committee	
Chief Regulator for Ofqual	DfE	Education Committee	
Chair of the Social Mobility Commission	DfE	Education Committee	
Chair of the Environment Agency	DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs)	Environment, Food and Rural Affairs Committee	
Chair of Natural England	DEFRA	Environment, Food and Rural Affairs Committee	
Chair of the Water Services Regulatory Authority	DEFRA	Environment, Food and Rural Affairs Committee	
Chair of the Care Quality Commission	DHSC (Department of Health and Social Care)	Health Committee	
Health Service Commissioner for England	DHSC	Health Committee	
Chair of the Food Standards Agency	DHSC	Health Committee	
Chair of Monitor	DHSC	Health Committee	
Chair of NHS England	DHSC	Health Committee	
Chair of the National Institute for Health and Care Excellence	DHSC	Health Committee	
The National Data Guardian	DHSC	Health Committee	
Chair of the Food Standards Agency	DHSC	Health Committee congiuntamente al Environment, Food and Rural Affairs Committee	

Independent Chief Inspector of Borders and Immigration	Home office	Home Affairs Committee	
HM Chief Inspector of Constabulary and HM Chief Inspector of Fire and Rescue Services	Home office	Home Affairs Committee	
Chair of the Gangmasters and Labour Abuse Authority	Home office	Home Affairs Committee	
Commissioner for Local Administration England	Ministry of Housing, Communities and Local Government	Levelling Up, Housing and Communities Committee	
Chair of Homes England	Ministry of Housing, Communities and Local Government	Levelling Up, Housing and Communities Committee	
Chair of the Regulator of Social Housing	Ministry of Housing, Communities and Local Government	Levelling Up, Housing and Communities Committee	
Housing Ombudsman	Ministry of Housing, Communities and Local Government	Levelling Up, Housing and Communities Committee	
Chair of the Independent Commission for Aid Impact	DID (Department for International Development)	International Development Committee	
Chair of the Equality and Human Rights Commission	DID	International Development Committee	
Chair of the Judicial Appointments Commission	MoJ (Ministry of Justice)	Justice Committee	
Chair of the Office for Legal Complaints	MoJ	Justice Committee	
HM Chief Inspector of Prisons	MoJ	Justice Committee	

HM Chief Inspector of Probation	MoJ	Justice Committee	
Prison and Probation Ombudsman	MoJ	Justice Committee	
Chair of the Office of Rail Regulation	DfT (Department for Transport)	Transport Committee	
Chair of the Civil Aviation Authority	DfT	Transport Committee	
Chair of the Social Security Advisory Committee	DWP (Department for Work and Pensions)	Work and Pensions Committee	
Pensions Ombudsman	DWP	Work and Pensions Committee	
Pension Protection Fund Ombudsman	DWP	Work and Pensions Committee	
Chair of the Pensions Regulator	DWP	Work and Pensions Committee	
Chair and Members of the Budget Responsibility Committee	HM Treasury	Treasury Committee	Il TSC deve esprimere il proprio parere favorevole alla nomina.
Governor of the Bank of England	HM Treasury	Treasury Committee	
Deputy Governors of the Bank of England	HM Treasury	Treasury Committee	
Members of the Monetary Policy Committee	HM Treasury	Treasury Committee	
Members of the Financial Policy Committee	HM Treasury	Treasury Committee	
Members of the Prudential Regulation Committee	HM Treasury	Treasury Committee	
Chair of the Financial Conduct Authority	HM Treasury	Treasury Committee	

Chairs of the Court of Directors of the Bank of England	HM Treasury	Treasury Committee	
Chairs of the Office for Tax Simplification	HM Treasury	Treasury Committee	
Chief Executive of the Financial Conduct Authority	HM Treasury	Treasury Committee	
Commissioner for Public Appointments	Cabinet Office	Public Administration and Constitutional Affairs Committee	
Comptroller and Auditor General	Cabinet Office	Public Accounts Committee	Il C&AG è nominato dal monarca attraverso una lettera patente presentata dal Primo ministro d'intesa con il Presidente del Public accounts Committee
First Civil Service Commissioner		Public Administration and Constitutional Affairs Committee	
Parliamentary and Health Services Ombudsman		Public Administration and Constitutional Affairs Committee congiuntamente con l'Health Committee	PHSO è nominato dal monarca su proposta del primo ministro. Prima che questo possa formulare la sua proposta, la House of Commons deve esprimere parere favorevole al soggetto che il Governo intende nominare. Prima che l'Assemblea si esprima viene svolta un'audizione davanti alla commissione parlamentare competente.

3.6. Un controllo spurio?

Sulla base di tale elenco e alla luce del quadro concettuale elaborato nel presente lavoro, è possibile muovere alcune osservazioni. La prima riguarda il numero, relativamente elevato, di incarichi per le quali al momento della nomina è prevista l'attivazione della procedura di *pre-appointment scrutiny*. La seconda, riguarda le modalità attraverso cui si è giunti ad individuare gli enti da includere nelle procedure di nomina per le quali viene coinvolta la *House of Commons*. La terza considerazione, strettamente legata alle prime due, è relativa al tipo di coinvolgimento del Parlamento e agli effetti dello stesso.

Occorre innanzitutto osservare che le procedure di nomina incluse nel novero di quelle per le quali è previsto un formale coinvolgimento parlamentare, pur rappresentando una piccolissima parte di tutte procedure di nomina effettuate dal potere esecutivo ogni anno, sono tutte relative ad istituzione particolarmente rilevanti, perché dotate di poteri di controllo e regolazione di settori del mercato, perché strettamente connesse all'implementazione di determinate politiche pubbliche di rilevanza nazionale o perché erogatrici di servizi pubblici. Si tratta di istituzioni per le quali, pur essendo possibile ritenere ammissibile che i relativi vertici siano in sintonia con le idee del Governo, è comunque richiesto che esse operino con un certo grado di indipendenza e imparzialità nel rispetto del principio di non discriminazione.

Il criterio utilizzato per individuare tali le procedure di nomina è quello del *particular strong interest* della *House of Commons* nel volerne monitorare l'andamento, verificano innanzitutto l'adeguatezza dei nominandi per la posizione.

L'elemento caratterizzante riguarda le modalità di definizione di *tale particular strong interest* dato che esso è rimesso, nei fatti, ad un'intesa tra la *Liaison Committee* e il Governo.

Per l'organo espressione della *House of Commons*, il novero di procedure di nomina da sottoporre a verifica parlamentare sarebbe molto più vasto. Per l'esecutivo vale un approccio minimale che cerca di limitare il coinvolgimento del Parlamento a poche procedure di nomina, evitando di includere nel in tale elenco le nomine a quelle istituzioni che per quanto rilevanti non sarebbero allo stesso livello di importanza per rispetto a quelle per le quali è stata raggiunta l'intesa. In assenza di criteri oggettivi, comunque tale processo è largamente disciplinato da variabili di natura politica, dipendenti dalla volontà del Governo di accettare uno scrutinio parlamentare in materia di designazioni pubbliche e dalla capacità e dalla volontà della *House of Commons* di estenderne gli ambiti di applicazione³⁵³. Resta inteso, tale schema si è venuto consolidare sulla base di prassi dato che nessuna norma impedirebbe ai *select committee* della *House of Commons* di avanzare richieste di audizione per platee potenzialmente più vaste di nominandi. Allo stesso tempo, nulla impedirebbe all'esecutivo di non cooperare con il Parlamento ad esempio, ignorando sistematicamente, dei giudizi espressi dallo stesso in relazione ai nominandi.

In ogni caso, prima di addentrarci nell'analisi degli effetti di tale tipo di controllo parlamentare è opportuno soffermarci sul fatto che l'estensione di tale prerogativa dipende, in primo luogo, dalla disponibilità e dall'interesse del Governo a

³⁵³ In proposito, si veda la citata lettera del 15 febbraio 2019 del Cancelliere dello Scacchiere al presidente del TSC. HM TREASURY, *Cabinet office guidance on pre-appointment hearings*. House of Commons, 2019.

coinvolgere il Parlamento in alcune procedure di nomina, ritenendo, ad esempio che un procedimento di designazione più trasparente favorisca una migliore accountability dell'istituzione.

In relazione al tipo di coinvolgimento dell'organo Parlamentare vale la pena innanzitutto soffermarci sul fatto che solo la *House of Commons* svolge *pre-appointment scrutiny hearings*. Si tratta di una chiara scelta volta a valorizzare il principio di *responsible government*³⁵⁴, nell'idea che ogni limitazione alla discrezionalità governativa nel proprio potere di nomina, debba derivare da un esercizio di potere proveniente dalla Camera che con l'esecutivo è legata ad un rapporto di tipo fiduciario.

La classica lettura della concezione dei rapporti tra Governo-Parlamento improntata al principio della fusione dei poteri, espressa dallo stretto collegamento tra il Governo e la sua maggioranza parlamentare, è un primo elemento per giudicare l'effettività del coinvolgimento del Parlamento nelle procedure di nomina. Il fatto che il Governo agisca come organo direttivo dell'attività del Parlamento: da cui discende la classica categorizzazione dello stesso come la più fedele estrinsecazione dell'idealtipo del *Parlamento arena*, quale assemblea specializzata nel dibattito politico piuttosto che nella rielaborazione delle iniziative politiche e legislative dell'esecutivo³⁵⁵, fornisce, in prima battuta, una possibile chiave di lettura del ruolo delle *pre-appointment scrutiny hearings*. Esse sarebbero innanzitutto uno strumento di legittimazione della procedura di nomina finalizzato a dare pubblicità alle ragioni che hanno

³⁵⁴ F. ROSA, *op. cit.* pp. 12 ss.

³⁵⁵ Sul punto N. W. POLSBY, *Legislatures*, in F. GREENSTEIN, N. W. POLSBY (a cura di) *Handbook of political science*, Reading, Addison-Wesley, 1975. Si veda anche G. PASQUINO, *Parlamenti democratici*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 20. ss.,

portato il Governo a scegliere un determinato soggetto per ricoprire una determinata posizione. In questo contesto, bisogna ricordare che la cultura giuspubblicistica inglese tradizionalmente considera l'effettività della funzione di governo come un valore costituzionale di rilevante importanza. In questa prospettiva, anche l'opposizione non è di per sé impegnata nell'impedire il lavoro del governo di sua Maestà bensì ad un forte scontro politico con esso al fine di poterlo potenzialmente sostituire³⁵⁶. In questo senso, le *pre-appointment scrutiny hearings*, assumono una peculiare rilevanza nel momento in cui attraverso di essere viene esercitata un'attività di controllo sulle scelte dell'esecutivo da parte dell'opposizione³⁵⁷. Nello specifico, la seconda chiave di lettura per comprendere il coinvolgimento del Parlamento nelle procedure di designazione pubblica risiede nel fatto che verificando, in primo luogo, l'adeguatezza del candidato alla posizione che dovrebbe andare a ricoprire, i *Select committee* possono mettere in discussione le scelte del Governo, senza per questo sindacarne formalmente l'indirizzo di gestione che questo vorrebbe imprimere all'ente pubblico attraverso la nomina di uno specifico soggetto.

Sindacare le qualità professionali e personali del nominando mettendone in risalto potenziali conflitti di interessi rispetto al ruolo che dovrebbe andare a ricoprire permette non solo all'opposizione di mettere in difficoltà la maggioranza ma favorirebbe anche la possibilità che i parlamentari appartenenti alla stessa,

³⁵⁶ G. RIZZONI, *op. cit.*, p. 52, si veda anche N. JHONSON *Opposition in the British political system*, in *Government and opposition*, 32/1997, p. 495 il quale ribadisce l'idea dell'esistenza di un principio costituzionale secondo cui: "(...) *the Queen's government must be carried on*".

³⁵⁷ A. RINELLA, *Materiali per uno studio di diritto comparato su lo Statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare*, Trieste, EUT, 1999, pp. 98 ss., per una lettura in parte alternativa si veda M. RUSSELL, D. GOVER, *Legislation at Westminster*, *cit.*, spec., cap. 4.

osservata la validità delle obiezioni mosse, decidano di fare pressioni sull'esecutivo per ritirare la nomina e designare un altro candidato³⁵⁸.

La terza chiave di lettura discende dal fatto che le modalità di coinvolgimento della *House of Commons* trovino attuazione quasi esclusivamente nelle sedi decentrate³⁵⁹. In tali sedi, pur essendo comunque prevalente la dinamica avversariale che viene a riprodursi in Assemblea, vi è maggiore spazio per i *backbencher* di influenzare indirettamente le procedure di nomina, "scambiando", ad esempio, un esercizio più blando delle prerogative di controllo parlamentare e il proprio supporto per il candidato scelto dal Governo, per la designazione di una specifica figura. In altre parole, se in tali casi non vi sarebbe un diretto esercizio di poteri relativi alla determinazione di un indirizzo politico ma solo un mero esercizio dell'attività di controllo, non è da escludersi che attraverso l'esercizio di tale attività si miri a raggiungere obiettivi relativi alle priorità di gestione dell'ente pubblico. Peraltro, in questo senso l'utilizzo delle audizioni del nominando come strumento per modificarne, almeno sulla carta, le priorità d'azione sembrano essere state particolarmente utili. In questi termini, l'audizione sarebbe il primo passo di un percorso che porterà la Commissione in posizione di organo controllante e nominato nella posizione di vertice del soggetto controllato a confrontarsi nel corso degli anni a venire.

Si tratta in ogni caso di una forma di controllo spurio, non nato per l'assenza di un effettivo potere di veto da parte dei *select committees*, quanto per la peculiare posizione che la relazione tra Governo e Parlamento assume in tale ordinamento. Il fatto che forme di coinvolgimento parlamentare nelle procedure di designazione

³⁵⁸ R. HAZEL, M. CHALMERS, M. RUSSEL, *op. cit.*, pp. 220 ss.

³⁵⁹ M. RUSSELL, D. GOVER, *Legislation at Westminster, cit.*, spec., cap. 8

pubblica si siano fatte strada solo con molte difficoltà originate anche e forse soprattutto da resistenze di ordine costituzionale relative ad una potenziale messa in discussione del ruolo e della portata del principio di responsabilità ministeriale.

Nel complesso, sono tre le direttrici su cui si muovono le proposte di riforma di un istituto, quello del *pre-appointment scrutiny*, il cui funzionamento risente notevolmente delle peculiari modalità attraverso cui è stato introdotto nell'ordinamento. Se da un lato, infatti la tendenza da parte dei *Select Committee* sembra essere quella di chiedere prerogative più penetranti, come ad esempio, quello di esprimere pareri vincolanti, ottenendo così un potere di veto su tutte le procedure di nomina sottoposte alla loro attenzione³⁶⁰, d'altra parte vi sono spinte, peraltro sostenute dalla dottrina, volte a ritenere un aumento della *quantità* del controllo, inteso come numero di procedure di nomina per le quali sarebbe prevista l'attivazione della procedura di *pre-appointment scrutiny*, preferibile ad un aumento della *qualità* dei poteri parlamentari³⁶¹.

In entrambi i casi il realizzarsi di tali possibilità sembra abbastanza improbabile, data dalla reticenza e dalla diffidenza del *Cabinet office* nel mutare il novero di procedure di nomina sottoposte a *pre-appointment scrutiny*. Ciò aumenta le difficoltà di un sistema di controllo che da un lato manca di includere alcuni organi che in quanto a requisiti di indipendenza o importanza sono del tutto equiparabili a quelli per i quali è prevista l'attivazione della procedura di *pre-appointment scrutiny*, e dall'altro incoraggia vivamente i *Select Committee* a svolgere audizioni di nominandi anche quando l'interesse politico delle stesse non sarebbe particolarmente rilevante³⁶². Nel complesso, a 15 anni dall'introduzione delle

³⁶⁰ R. HAZELL, *Improving Parliamentary Scrutiny of Public Appointments*, cit., 232 ss.

³⁶¹ *Ibid.*

³⁶² *Ibid.*

procedure di *pre-appointment scrutiny* esse si sono rivelate complessivamente adeguate a far percepire come più solida la legittimazione dei nominati sottoposti all'audizione del *Select Committee* competente. L'elemento di forte disturbo riguarda la possibilità, introdotta a seguito dell'implementazione delle raccomandazioni contenute nel Grimstone review, le quali hanno consentito al Governo una maggiore discrezionalità nel derogare alle procedure di nomina stabilite dal *Commissioner for public appointments*, rinsaldando il rapporto di fiducia esistente tra nominante e nominato³⁶³.

Tale approccio, nel ribadire il principio di responsabilità ministeriale e l'importanza del ruolo di controllo del Parlamento sulle scelte compiute dall'esecutivo, non ha avuto come conseguenza quella di estendere il sindacato parlamentare a tutte le procedure di nomina sulle quali il Governo decideva di derogare alla regolare procedura. In altre parole, se parte del ruolo delle *pre-appointment scrutiny hearings* è anche quello di verificare l'esistenza di discrepanze tra le modalità il nominando è stato selezionato e la normale procedura che sarebbe dovuta essere utilizzata, il mancato allargamento di tali audizioni a tutte le procedure di nomina che non hanno seguito il corretto *iter* procedurale ne ha, in un certo senso, parzialmente riportato indietro le lancette a prima dell'introduzione del *Commissioner for public appointments*.

Nel complesso la House of Commons gode di non indifferenti poteri di sindacato delle scelte dell'esecutivo in materie di nomine pubbliche per molti versi simili a quelli presenti nell'ordinamento italiano introdotti dalla legge 14/1978, le

³⁶³ In particolare, si prevede che in alcuni casi il Governo possa, su basi completamente fiduciarie, nominare soggetti senza indire un processo di selezione, o senza che il soggetto nominato vi abbia preso parte o, ancora, contro il parere del panel volto a selezionare il candidato più adeguato. Tale aumento di discrezionalità governativa, non è stato accompagnato da un'estensione dei poteri di controllo delle Commissioni parlamentari. *Ivi*. p. 224

principali differenze risiedono nel fatto che la possibilità stessa di esercitare tali prerogative, per lo più riconducibili all'esercizio di una funzione di controllo, dipendono strettamente dalla disponibilità dell'esecutivo a subire l'esercizio di tali poteri. Un contesto in cui il potere esecutivo tende ad anticipare le esigenze di controllo del Parlamento, confinandole a settori che per quanto rilevanti intaccano solo in parte l'importanza del ruolo del *patronage* ministeriale³⁶⁴.

³⁶⁴ M. RUSSELL, *op. cit.*, pp. 266

CAPITOLO 4

Disciplina di gruppo parlamentare e procedure di designazione pubblica

4.1. *Parlamentarismo razionalizzato e nomine pubbliche in Spagna.* 4.2. *Cortes Generales e procedure di nomina.* 4.3. *La ley 3/2015 e gli sviluppi più recenti.* 4.4. *La Comisión Consultiva de Nombramientos e la Comisión de Nombramientos.* 4.5. *Un modello parziale all'insegna del compromesso, il caso tedesco.*

4.1 *Parlamentarismo razionalizzato e nomine pubbliche in Spagna.*

Come noto, il sistema parlamentare iberico si colloca nell'ambito dei modelli di parlamentarismo razionalizzati propri del costituzionalismo europeo di seconda generazione. All'opposizione politica sono riservati importanti poteri di controllo a cui corrisponde la netta predominanza del Governo e della maggioranza a suo sostegno nella conduzione dei lavori parlamentari³⁶⁵.

Nello studio relativo alle attribuzioni delle Cortes Generales, la dottrina spagnola ha da tempo individuato un'autonoma *función parlamentaria de designación de cargos públicos*³⁶⁶. Si tratta di una categorizzazione discendente dall'art. 66 c.2 della Costituzione del 1978³⁶⁷, che definisce le attribuzioni delle Cortes Generales

³⁶⁵ G. RIZZONI, *op. cit.* p. 113

³⁶⁶ C. PAUNER, *Los nombramientos parlamentarios de cargos públicos*, atti del VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Madrid, UJI, 2005, pp. 157 ss.

³⁶⁷ (...) 2. *Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.*

affidando ad esse la funzione legislativa, quella di approvare il bilancio dello Stato e quella di controllo sul Governo attribuisce anche, come criterio residuale, le *demás competencias* assegnate dalla Costituzione. A tale criterio residuale, la dottrina del Paese riconduce la presenza di una specifica funzione del Parlamento a poter designare i titolari di determinati incarichi pubblici. Tale funzione, oltre che nei casi stabiliti dalla Costituzione sarebbe esercitata tutte le volte che la legge coinvolge le Cortes Generales nelle procedure di nomina di incarichi pubblici. Successivamente, la dottrina si è preoccupata di osservare che il Parlamento, pur essendo coinvolto nella designazione di organi molto diversi tra loro la *ratio* ispiratrice di tali prerogative è riconducibile ad un esercizio della funzione di indirizzo politico, che sarebbe esercitata congiuntamente alla *función parlamentaria de designación de cargos públicos*. Tale conclusione deriva dal fatto che il coinvolgimento Parlamentare nelle procedure di nomina è innanzitutto concepito come uno strumento attraverso cui influenzare la futura attività dei soggetti nominati, favorendo la selezione di soggetti che, andando a ricoprire determinati incarichi pubblici, tenderanno ad esercitare il loro mandato in modo coerente con la visione del soggetto designante.

Si tratta di una palese esplicitazione di un principio essenzialmente riscontrabile, almeno in parte, in tutti gli ordinamenti che si sono analizzati. Nel Regno Unito, infatti, il ruolo delle *pre-appointment scrutiny hearings* rientra, sia formalmente che sostanzialmente, in un esercizio della funzione di controllo mirante, primariamente a verificare l'adeguatezza del nominando alla posizione che dovrebbe andare a ricoprire. Anche se, in certi casi, come visto, il *Select Committee* che conduce l'audizione mira a influenzare le posizioni del nominando cercando di valutarne le priorità nella gestione dell'ente, i successi in tale direzione sono modesti e dipendono più dall'esercizio di attività politiche informali precedenti il momento della designazione governativa. Similmente, in Italia, anche se l'articolo

2 della legge 14/1978 aprirebbe ad un ruolo delle Commissioni permanenti a formulare un parere sulle proposte di nomina formulate dal Governo “(...) motivato anche in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione da perseguire”, nei fatti le prassi applicative di tale provvedimento hanno esaltato la dimensione di controllo più che quella di indirizzo dell’esercizio delle prerogative parlamentari. Una situazione diversa riguarda, invece, il coinvolgimento del Parlamento italiano nelle procedure di nomina della maggior parte delle autorità amministrative indipendenti. In tali casi, le varie procedure di nomina pur nella grande eterogeneità che le contraddistingue, mirano a limitare (o formalmente ad escludere) il contributo che l’esecutivo può dare nella scelta del nominando ³⁶⁸. In questo caso, la codeterminazione nell’indirizzo di gestione che il Parlamento può imporre, favorendo la designazione di determinati soggetti costituisce, certamente, l’esercizio di un potere di indirizzo politico e, solo secondariamente, l’esercizio di una funzione di controllo³⁶⁹.

Posto questi termini, il ragionamento della dottrina spagnola che colloca riconduce pienamente il potere Parlamentare di nomina all’esercizio della funzione di indirizzo politico, risulta pienamente coerente con il quadro concettuale ricostruito in questo elaborato, tenendo conto del tipo di organi che nell’ordinamento spagnolo sono sottoposti a forme di controllo parlamentare. La Caratteristica dell’ordinamento Spagnolo è, infatti, quella di coinvolgere intensamente il Parlamento nelle procedure di designazione dei vertici di un numero piuttosto ristretto di organi pubblici, riconducibili essenzialmente a tre diverse categorie (Organi costituzionali, organi di rilevanza costituzionale, autorità amministrative indipendenti) accomunati dall’esigenza di essere composti in modo tale da non

³⁶⁸ Cfr. *supra*, pp. 147 ss.

³⁶⁹ Cfr. *supra*, pp. 48 ss.

essere una mera espressione dell'indirizzo politico espresso dal Governo e dalla sua maggioranza.

Tali riflessioni risultano ancora più coerenti nel momento in cui si osserva che solo nel corso dell'ultimo decennio il confronto politico è evoluto verso un sistema multipolare rispetto alla tradizionale dinamica bipolare che lo aveva contraddistinto sin dall'entrata in vigore della Costituzione del 1978. Peraltro, solo a partire dal novembre 2019 si è assistito alla formazione di un governo di coalizione in cui i ministri che lo componevano erano apertamente espressione di più di una forza politica. Le esigenze di impedire che il Governo controllasse totalmente le procedure di nomina dei più importanti enti di regolamentazione e garanzia del Paese erano particolarmente sentite, soprattutto in relazione alla particolare posizione che i partiti politici ricoprono nell'ordinamento³⁷⁰. In

³⁷⁰ Le disposizioni dettate in argomento dalla Costituzione trovano posto nell'articolo 6, inserito nel *Titolo preliminar*, vale a dire tra i principi fondamentali della Carta del 1978. Sui lavori preparatori di tale articolo si veda R. L. BLANCO VALDÉS, *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 124 ss. La Costituzione riconosce espressamente ai partiti il ruolo di esprimere il pluralismo politico del Paese e concorrere in qualità di "strumenti fondamentali di partecipazione politica" alla manifestazione e alla formazione della volontà popolare. Responsabilità alle quali la stessa Costituzione fa discendere stringenti obblighi a carico delle formazioni politiche. In questo senso, i partiti sono tenuto al rispetto della Costituzione e della legge e sono tenuti all'osservanza del principio democratico sia in termini di azione politica sia nella loro organizzazione interna. Si tratta di una posizione largamente dipendente dal ruolo da questi assunto nella lunga fase di transizione costituzionale dopo l'esperienza autoritaria franchista. S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, FUP, 2005, pp. 19 ss. Sulla legislazione in merito di associazioni politiche in epoca franchista si veda G. PINELLI, *Disciplina e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, CEDAM, Padova, 1984. Vi è dunque una sostanziale convergenza sia da parte della dottrina che da parte della giurisprudenza nel porre i partiti politici in una posizione di specialità rispetto agli altri enti associativi pur menzionati nella Costituzione. Tali formazioni pur essendo espressione del pluralismo sociale di cui si compone lo Stato, operano, a differenza dei partiti e per questo sono da essi distinti, negli ambiti loro propri in ragione delle loro specifiche finalità. L'ordinamento ha dato attuazione all'articolo 6 della Costituzione attraverso la Ley Orgánica 6/2002, *de Partidos Políticos* (LOPP). In questo contesto, la particolare posizione del partito politico nell'ordinamento costituzionale spagnolo, inteso come entità a fini generali che fonda, per definizione, sul "metodo democratico" anche la propria organizzazione interna ha avuto conseguenze molto rilevanti nel definire il rapporto tra gli stessi partiti e i parlamentari eletti all'interno delle loro fila in relazione alle azioni da loro compiute, che, come noto ai sensi dell'articolo 67 della Costituzione, *no estarán*

relazione a ciò, discende un ruolo preponderante dei gruppi parlamentari ad essi iscritti. Si tratta di una conseguenza degli ampi margini di manovra che la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos (LOPP) concede circa la definizione degli standard di democrazia interna ad un partito e del sistema elettorale basato su liste bloccate di candidati selezionati dagli stessi partiti e dai regolamenti parlamentari che affidano ai gruppi e alle loro dirigenze, selezionate attraverso propri statuti o regolamenti interni³⁷¹. La forte disciplina di partito, si riverbera nel ruolo che viene riconosciuto ai *portavoz* dei gruppi parlamentari³⁷² che rende netta la posizione di inferiorità del parlamentare rispetto al suo gruppo³⁷³.

Prima di addentrarci nell'analisi delle effettive modalità di coinvolgimento del *Cortes Generales* nelle procedure di nomina, occorre soffermarci brevemente sulla principale ragione per cui esse sono coinvolte in un numero relativamente ridotto di casi tutti relativi a nomine particolarmente rilevanti. Tale ragione è da rinvenire, innanzitutto, nella distribuzione di competenze tra lo Stato centrale e le Comunità autonome. In tale ordinamento, non solo gli Statuti e la legislazione delle varie

ligados por mandato imperativo. Sulle finalità dei partiti politici in Spagna si veda con riferimento al primo periodo post franchista J. DE ESTEBAN, L. M. LÓPEZ GUERRA, *Los partidos políticos en la España actual*, in Cuadernos de la Facultad de Derecho, 6/1983, p. 190, ma anche C. GALLEGRO CASTAÑERA, *Los Partidos políticos en el ordenamiento constitucional español Constitución de 1978*, Madrid, UCE, 1988, sugli sviluppi più recenti si veda invece R. QUIROSA, CHEYROUZE MUÑOZ S., *Los partidos en la Transición: las organizaciones políticas en la construcción de la democracia española*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2013, p. 150 ss. nonché F. JAVIER PÉREZ ROYO, M. CARRASCO DURÁN, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2016, Cap VI, L. ÁLVAREZ, *Modificar las normas de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, que condicionan la construcción de la relación de representación a la identificación con fines democráticos*, Debates constitucionales, 6/2004, p. 2

³⁷¹ P. MARSOCCI, *I gruppi parlamentari in Spagna*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, Gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 293.

³⁷² A. MANZELLA, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in E. GARCIA DE ENTERRIA, A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 463

³⁷³ P. MARSOCCI, *op. cit.*, p. 294. Ad accentuare questa situazione contribuiscono, inoltre, i regolamenti di auto-organizzazione interna dei gruppi che costituiscono una sorta di norme ancillari agli statuti dei partiti.

Comunità autonome tendono a coinvolgere i rispettivi parlamenti in numerose procedure di nomina, ma la pletora di enti pubblici controllati direttamente da esse è piuttosto imponente. Dunque, come evidenziato nel primo capitolo di questo lavoro³⁷⁴, se per una completa analisi del ruolo dei parlamenti nazionali nelle procedure di nomina è importante non dimenticare la distribuzione delle competenze tra centro e periferia presenti nell'ordinamento, tale considerazione diventa particolarmente attuale nel caso spagnolo, si premette che a simili considerazioni si giungerà nell'esame dell'ordinamento tedesco. In ogni caso, la stessa dottrina spagnola che ha avuto modo di occuparsi del tema, ha approfondito separatamente le due questioni, evidenziando come l'obiettivo di studiare le prerogative nelle procedure di nomina delle *Cortes generales* mal si concili con uno studio approfondito sulle medesime prerogative dei vari Parlamenti autonomici³⁷⁵. In tali casi, infatti, l'importanza dei metodi utilizzati per il coinvolgimento parlamentare nelle designazioni pubbliche previsti dalle Comunità autonome, rileva solo per le nomine impattanti anche sull'ordinamento nazionale.

³⁷⁴ Cfr. *supra*, pp. 42 ss.

³⁷⁵ F. SANTOLLA LOPEZ, C. PAUNER CHULVI, *Problemas de las designaciones parlamentarias en nuestro derecho*, Madrid, CEPC, 2015, p. 15

4.2 Cortes Generales e procedure di nomina.

Al netto di queste premesse, attualmente le Cortes Generales sono coinvolte nelle procedure di nomina dei seguenti organi:

Tabella F)				
Organo	Composizione	Titolare del potere di nomina	Fonti rilevanti	Descrizione della procedura
Consiglio di amministrazione e della <i>Corporación de Radio y Televisión Española</i> (RTVE),	10 membri tra cui il Presidente del CdA	6 membri sono eletti dal <i>Congreso</i> 4 dal <i>Senado</i> . Ciascun gruppo parlamentare può formulare fino ad una candidatura per ogni posizione.	Ley 17/2006, <i>de la radio y la televisión de titularidad estatal</i> .	<i>Congreso</i> <i>La Comisión Consultiva de Nombramientos</i> , valuta l' idoneità dei candidati a ricoprire la posizione e ne relaziona all'Assemblea. L'Aula si esprime su tale proposta a maggioranza dei due terzi. Successivamente, l'Assemblea elegge tra tali membri, sempre a maggioranza dei 2/3, il Presidente del CdA. <i>Senado</i> <i>La Comisión de Nombramientos</i> valuta l' idoneità dei candidati a ricoprire la posizione e ne relaziona all'Assemblea. L'Aula si esprime su tale proposta a maggioranza dei due terzi.

<p><i>Observatorio de la Vida Militar</i></p>	<p>9 membri</p>	<p>5 membri sono eletti dal <i>Congreso</i>, 4 dal <i>Senado</i>.</p> <p>Ciascun gruppo parlamentare può formulare fino ad una candidatura.</p>	<p>Ley Orgánica 9/2011, de <i>derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas</i>.</p>	<p><i>Congreso.</i></p> <p><i>Comisión Consultiva de Nombramientos</i> valuta l' idoneità dei candidati a ricoprire la posizione e ne relaziona all'Assemblea.</p> <p>L'Aula si esprime su tale proposta a maggioranza assoluta. I candidati per essere eletti devono avere anche il sostegno di almeno tre gruppi parlamentari.</p> <p><i>Senado</i></p> <p><i>La Comisión de Nombramientos</i> valuta l' idoneità dei candidati a ricoprire la posizione e ne relaziona all'Assemblea.</p> <p>L'Aula si esprime su tale proposta a maggioranza assoluta. I candidati per essere eletti devono avere anche il sostegno di almeno tre gruppi parlamentari.</p>
---	-----------------	---	--	--

<p><i>Defensor del Pueblo</i></p>	<p>Organo monocratico</p>	<p>Elezione congiunta da Parte delle due Camere.</p> <p>Ciascun gruppo parlamentare può formulare fino ad una candidatura</p>	<p>Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo</p>	<p>La <i>Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo</i> composta da deputati e senatori procede alle audizioni dei vari candidati e, esprimendosi a maggioranza semplice, ne può dichiarare l' idoneità a ricoprire le funzioni di Difensor del pueblo. Successivamente, l'Assemblea del Congreso si esprime, a maggioranza dei 3/5 dei componenti, che dovrà poi essere ratificata con la medesima maggioranza dall'Assemblea del Senado. Nel caso in cui tali maggioranze non siano raggiunte vengono esaminate nuove proposte. In questo caso per l'elezione sono necessari i tre quinti dei voti del Congreso e la maggioranza assoluta del Senado.</p>
-----------------------------------	---------------------------	---	---	--

<p><i>Tribunal de Cuentas</i></p>	<p>12 componenti</p>	<p>6 componenti sono eletti dal <i>Congreso</i> 6 eletti dal <i>Senado</i></p>	<p>Ley Orgánica 2/1982 del <i>Tribunal de Cuentas</i></p>	<p><i>Congreso.</i></p> <p>La <i>Comisión Consultiva de Nombramientos</i> valuta l' idoneità dei candidati a ricoprire la posizione e ne relaziona all'Assemblea. L'Aula si esprime su tale proposta a maggioranza dei 3/5.</p> <p><i>Senado</i></p> <p>La <i>Comisión de Nombramientos</i> valuta l' idoneità dei candidati a ricoprire la posizione e ne relaziona all'Assemblea.</p> <p>L'Aula si esprime su tale proposta a maggioranza dei 3/5.</p>
<p>Il Presidente del <i>Consejo de Estado</i></p>	<p>Organo monocratico</p>	<p>Nomina con decreto Reale previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del suo presidente.</p>	<p>Ley Orgánica 3/1980, del <i>Consejo de Estado.</i></p> <p>Ley 3/2015, <i>reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.</i></p>	<p>Dopo la designazione da parte del Governo, ma prima della nomina effettiva il Candidato è audito dalla Commissione costituzionale del <i>Congreso</i>. La Commissione esprime un parere non vincolante sulla nomina.</p>

Fiscal General del Estado	Organo monocratico	Nomina con decreto reale previa deliberazione del Consiglio dei ministri sentito il <i>Consejo General del Poder Judicial</i>	Ley 50/1981, <i>por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.</i>	Dopo la designazione da parte del Governo, ma prima della nomina effettiva il Candidato è audito dalla Commissione Giustizia del <i>Congreso</i> che esprime un parere non vincolante sulla nomina.
Il Presidente dell'Agencia di stampa EFE	Organo monocratico	Il Consiglio dei ministri nomina il Presidente. La sua nomina diventa effettiva dopo una ratifica da parte del CdA dell'Agencia	Ley 3/2015, <i>reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.</i>	Dopo la designazione da parte del Governo, ma prima della nomina effettiva il Candidato è audito dalla Commissione del <i>Congreso</i> , la quale esprime un parere non vincolante.

<p>Il Presidente e il vicepresidente dell'Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)</p>	<p>Il Presidente e il vice sono organi monocratici.</p>	<p>Nomina con decreto reale previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del ministro della giustizia.</p>	<p>Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.</p>	<p>Dopo la designazione da parte del Governo, ma prima della nomina effettiva, i Candidati sono auditi dalla Commissione giustizia del Congreso. La Commissione deve approvare le nomine con una maggioranza dei 3/5. Se questa maggioranza non viene raggiunta, si procede ad una seconda votazione per la quale è necessaria la maggioranza assoluta, proveniente da almeno due gruppi parlamentari.</p> <p>Il Congreso e il Senado eleggono tra i loro membri due dei 16 componenti (uno per ciascuna Camera) del Consejo Consultivo de la Agencia</p>
--	---	---	---	---

<p>Il Presidente del <i>Consejo de Transparencia y Buen Gobierno</i> (CTBG)</p>	<p>Organo Monocratico</p>	<p>Nomina con decreto reale previa deliberazione del Consiglio dei ministri adottata su proposta del Ministro delle finanze e della pubblica amministrazione.</p>	<p>Ley 19/2013, de <i>transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno</i>.</p>	<p>Dopo la designazione da parte del Governo, ma prima della nomina effettiva. Il Candidato è auditato dalla Commissione del <i>Congreso</i>. Essa deve approvare la designazione a maggioranza assoluta.</p> <p>Il <i>Congreso</i> e il <i>Senado</i> eleggono tra i loro membri due degli 8 componenti (uno per ciascuna Camera) della <i>Comisión de Transparencia y Buen Gobierno</i></p>
<p>Cinque componenti della <i>Junta Electoral Central</i></p>	<p>Appartenenti ad un collegio di 13 membri. Gli altri 8 sono estratti a sorte dal <i>Consejo General del Poder Judicial</i> (CGPJ) tra componenti del <i>Tribunal Supremo</i></p>	<p>Nomina con decreto reale previo accordo dei partiti, federazioni, coalizioni o gruppi elettorali rappresentati al Congresso dei Deputati.</p>	<p>Ley Orgánica 5/1985, del <i>Régimen Electoral General</i></p>	<p>Ogni gruppo parlamentare può presentare candidati. La <i>Comisión Consultiva de Nombramientos</i> valuta l'ideoneità dei candidati a ricoprire la posizione, attraverso una loro audizione. La <i>Comisión</i> riferisce all'ufficio di presidenza della Camera il quale, indica i soggetti da nominare, in modo che tutti i gruppi siano rappresentati in modo proporzionale alla loro consistenza.</p>

I Componenti del <i>Consejo de Seguridad Nuclear</i> (CSN)	Il Presidente e quattro membri	Nomina da parte del Consiglio dei ministri su proposta del ministro per l'industria il commercio e il turismo.	Ley 15/1980, de <i>creación del Consejo de Seguridad Nuclear.</i>	Dopo la designazione da parte del Governo, ma prima della nomina effettiva i candidati sono auditi dalla Commissione industria, commercio e turismo del <i>Congreso</i> , la quale deve esprimersi entro un mese per approvare le designazioni a maggioranza dei 3/5. Trascorso tale periodo di tempo senza che la Commissione si sia espressa, le nomine si intendono accettate.
Il Presidente della <i>Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal</i> (AIREF)	Organo monocratico	Nomina da parte del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle finanze e della pubblica amministrazione.	Ley Orgánica 6/2013, de <i>creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.</i>	Dopo la designazione da parte del Governo, ma prima della nomina effettiva. Il Candidato è audito dalla Commissione finanze e pubblica amministrazione del <i>Congreso</i> . Essa deve approvare la designazione a maggioranza assoluta. Se entro 15 giorni la Commissione non si esprime favorevolmente la nomina sarà effettiva se la Commissione Finanze del <i>Senado</i> si esprime favorevolmente a maggioranza semplice.
<i>Comisión Nacional de los Mercados y la</i>	Un consiglio di dieci membri tra cui il	Nomina con decreto reale previa deliberazione del Consiglio dei	Ley 3/2013, de <i>creación de la Comisión</i>	Dopo la designazione da parte del Governo, ma prima della nomina effettiva. I candidati sono audito

<i>Competencia</i> (CNMC)	presidente e il suo vice	ministri adottata su proposta del ministro per l'economia e la competitività.	<i>Nacional de los Mercados y la Competencia</i>	dalla Commissione affari economici del <i>Congreso</i> . Essa deve approvare le designazioni a maggioranza assoluta entro trenta giorni. Trascorso tale periodo di tempo senza che la Commissione si sia espressa, le nomine si intendono accettate.
Il Presidente e il vicepresidente della <i>Comisión Nacional del Mercado de Valores</i> (CNMV)	Due organi monocratici	Nomina da parte del Consiglio dei ministri adottata su proposta del ministro per l'economia e la competitività.	Real Decreto Legislativo 4/2015, <i>por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores.</i> Ley 3/2015, <i>reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.</i>	Dopo la designazione da parte del Governo, ma prima della nomina effettiva i Candidati sono auditi dalla Commissione del <i>Congreso</i> , la quale esprime un parere non vincolante.

<i>Gobernador del Banco de España</i> (GBE)	Organo monocratico	Nomina con decreto reale adottato su proposta del Presidente del Governo.	Ley 13/1994, de <i>Autonomía del Banco de España</i> .	Dopo la designazione, ma prima della nomina effettiva, il ministro dell'economia, nel corso di un'audizione, informa della scelta la Commissione affari economici del <i>Congreso</i> , la quale esprime un parere non vincolante.
Il Presidente del <i>Consejo Económico y Social</i> (CES)	Organo monocratico	Il Presidente è nominato dal Governo su proposta del ministro del lavoro e della sicurezza sociale, d'intesa con il Ministro dell'economia, previa consultazione con i gruppi che compongono il CES i quali devono appoggiare a maggioranza dei 2/3 il nominando.	Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el <i>Consejo Económico y Social</i> . Ley 3/2015, reguladora del <i>ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado</i> .	Dopo la designazione da parte del Governo, ma prima della nomina effettiva il nominando è audito dalla Commissione Finanze congiuntamente alla Commissione lavoro del <i>Congreso</i> , la quali esprimono un parere non vincolante.
Il Presidente del <i>Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria</i> (FROB)	Organo monocratico	Nomina con decreto reale previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del ministro dell'economia e della competitività	Ley 11/2015, de <i>recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión</i> .	Dopo la designazione da parte del Governo, ma prima della nomina effettiva il nominando è audito dalla Commissione affari economici del <i>Congreso</i> , la quale esprime un parere non vincolante.

<p><i>Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC)</i></p>	<p>Un presidente e un numero di membri compreso tra i 4 e i 9</p>	<p>Nomina da parte del ministro dei lavori pubblici</p>	<p>Ley 21/2003, de Seguridad Aérea.</p>	<p>Dopo la designazione dei componenti della <i>Comisión</i> ma prima che le nomine diventino effettive ne viene informato il <i>Congreso</i>. Entro un mese dalla comunicazione, la Commissione trasporti deve esprimere un parere motivato e vincolante sulla figura del Presidente, eventualmente invitandolo ad un'audizione. Trascorso un mese senza l'espressione del parere, la nomina diventa definitiva.</p>
<p><i>Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF)</i></p>	<p>Un Presidente e altri 5 membri</p>	<p>Nomina da parte del ministro dei lavori pubblici</p>	<p>Ley 38/2015, del sector ferroviario.</p>	<p>Dopo la designazione dei componenti della <i>Comisión</i> ma prima che le nomine diventino effettive ne viene informato il <i>Congreso</i>. Entro un mese dalla comunicazione, la Commissione trasporti deve esprimere un parere motivato e vincolante sulla figura del Presidente, eventualmente invitandolo ad un'audizione. Trascorso un mese senza l'espressione del parere, la nomina diventa definitiva.</p>

Il Direttore della <i>Oficina de Conflicto de Intereses</i> (OCI)	Organo monocratico	Nomina da parte del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro delle finanze e della pubblica amministrazione	Ley 3/2015, <i>reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.</i>	Dopo la designazione, ma prima della nomina effettiva il nominando è audito dalla Commissione costituzionale del <i>Congreso</i> , la quale esprime un parere non vincolante.
Designazione degli ambasciatori nelle rispettive sedi diplomatiche.	Organi monocratici	Gli Ambasciatori sono designati con decreto reale previa deliberazione del Consiglio dei ministri adottata su proposta del ministro degli esteri.	Ley 2/2014, de la <i>Acción y del Servicio Exterior del Estado.</i>	Il Ministro degli esteri comunica alla Commissione affari esteri del <i>Congreso</i> le nomine degli ambasciatori. La Commissione può chiamare tali ambasciatori in audizione ottenere informazioni sugli obiettivi delle rispettive missioni.

A tale elenco sarebbero da aggiungere anche gli otto membri di nomina parlamentare del *Tribunal Constitucional*³⁷⁶ e i venti componenti del *Consejo General del Poder Judicial*³⁷⁷. Come esplicitato nell'introduzione però l'elaborato non si concentrerà nell'esame delle procedure di nomina di tali organi³⁷⁸.

Sulla base delle osservazioni contenute nella tabella F) è possibile svolgere alcune considerazioni relativamente alle modalità di Coinvolgimento delle Camere nelle procedure di nomina. Tali considerazioni, ovviamente, saranno sviluppate alla luce delle peculiarità del sistema istituzionale spagnolo.

Come accennato, è possibile circoscrivere gli organi che per la loro composizione prevedono un intervento delle *Cortes* a quelle entità il cui corretto funzionamento è possibile solo attraverso la nomina di soggetti qualificati e non di totale diretta espressione del Governo e della maggioranza in suo sostegno. In tale categoria rientrano essenzialmente i vertici delle autorità amministrative indipendenti o comunque con funzioni di regolazione o supervisione e alcuni organi di rilevanza costituzionale. Manca, in generale, un coinvolgimento delle *Cortes Generales* nella designazione dei vertici di altri enti pubblici. Normalmente è la fonte normativa istitutiva dei singoli organi che stabilisce le modalità di coinvolgimento delle *Cortes*

³⁷⁶ Come noto, ai sensi dell'articolo 159 della Costituzione spagnola, Il Tribunale Costituzionale è composto da dodici membri nominati dal Re; di questi, quattro su proposta del Congresso a maggioranza di tre quinti dei suoi membri; quattro su proposta del Senato con identica maggioranza; due su proposta del Governo, e due su proposta del Consiglio Generale del Potere Giudiziario.

³⁷⁷ L'articolo 122 della Costituzione si limita a prevedere La Costituzione si limita a prevedere che dodici membri debbano appartenere alla magistratura e che i restanti otto siano scelti quattro dal Congresso e quattro dal Senato. La *Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial* stabilisce che ognuna delle due Camere elegga, a maggioranza dei 3/5 dei propri componenti, dieci membri: sei magistrati scelti tra coloro che abbiano presentato la loro candidatura con le modalità previste dalla legge e quattro tra giuristi di riconosciuta competenza con oltre quindici anni di esperienza di cui sei nell'ambito della magistratura

³⁷⁸ cfr. *supra*, pp. 10 ss.

generales, disciplinando anche se il tale coinvolgimento riguarderà solo il *Congreso* o anche il *Senado*. Anche in questo caso si conferma il principio secondo il quale è la Camera rappresentativa eletta direttamente il principale organo attraverso cui viene a realizzarsi il coinvolgimento parlamentare nelle procedure di nomina. Se, infatti, non sono presenti procedure di nomina in cui il coinvolgimento parlamentare non passa per il coinvolgimento del Congresso, la partecipazione del *Senado* rappresenta più l'eccezione che la regola. Tale camera, infatti viene coinvolta solo nelle nomine più rilevanti, nell'idea che composizione dell'organo potrebbe impattare non solo gli equilibri politici ma anche quelli territoriali dello Stato. Si osservi, in ogni caso che l'omogeneità politica delle due Assemblee unita alla forte disciplina interna ai gruppi parlamentari tende ad annullare gli elementi di differenziazione che potrebbero essere presenti dal coinvolgimento di entrambe le Camere. In considerazione del fatto che solitamente è la fonte istitutiva dei singoli organi a disciplinarne le modalità di nomina e di coinvolgimento parlamentare, non stupisce che, normalmente, le modalità di coinvolgimento parlamentare siano tra loro simili in relazione a organi comparabili per importanza, caratteristiche, ovvero funzioni ma siano comunque presenti anche alcune importanti differenze.

4.3 La ley 3/2015 e gli sviluppi più recenti.

Un elemento di ulteriore razionalizzazione del sistema è costituito dalla Ley 3/2015 *reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado* che, contrariamente alle scelte legislative adottate sino ad allora, si preoccupa di individuare una serie di organi per la cui proposta di nomina, effettuata dal

Governo, deve essere sottoposta all'esame della competente Commissione permanente del Congreso, la quale esprime un parere non vincolante³⁷⁹.

Si tratta di un punto di caduta, posto al termine di un percorso normativo che nel corso del tempo ha visto aumentare gli spazi di coinvolgimento parlamentare nelle procedure di nomina³⁸⁰. In particolare, partendo da un coinvolgimento molto rilevante in solo pochi organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, l'ordinamento ha riconosciuto spazi via via più estesi al contributo nelle Camere nelle procedure di nomina. La reticenza dell'ordinamento spagnolo in materia discende soprattutto dal tenore verticistico dei rapporti che si vengono a creare tra Governo e maggioranza a suo sostegno unita alla forte disciplina dei gruppi parlamentari, elementi che tendono a ridurre, o comunque a ritenere politicamente superfluo un coinvolgimento diretto del Parlamento spostando negli accordi informali tra i vertici delle varie forze il momento decisionale relativo ai soggetti da designare. In questi termini il Coinvolgimento parlamentare nelle procedure di designazione acquisisce un'importanza sostanziale in tutti quei casi in cui la disciplina della procedura prevede che il Parlamento debba esprimersi con una maggioranza qualificata mentre rappresenta poco più che un semplice aggravio della procedura di nomina volto ad aumentare la trasparenza delle decisioni negli altri casi.

Non stupisce, quindi, che nella maggior parte dei casi, sia le audizioni dei vari candidati che i pareri che vengono espressi dalle singole Commissioni interpellate

³⁷⁹ Gli organi individuati dalla sopracitata legge sono: il Presidente del *Consejo de Estado*, il Presidente del *Consejo Económico y Social*, il Presidente dell'*Agencia EFE*, il Direttore dell'*Agencia Española de Protección de Datos*. Presidente, il vicepresidente e il resto dei membri del *Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia*, il Presidente del *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, il Presidente dell'*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*, il Presidente, il vicepresidente e i membri del *Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores*, il Presidente, i membri e il segretario del *Consejo de Seguridad Nuclear*.

³⁸⁰ F. SANTOLALLA LÓPEZ, C. PAUNER CHULVI, *op. cit.*, p. 20

in materia di designazioni pubbliche si limitino a ratificare gli accordi ottenuti tra le varie forze politiche influenzati, naturalmente, dalle maggioranze necessarie per poterle approvare. Si tratta di una conseguenza delle caratteristiche del ruolo riconosciuto ai gruppi non appartenenti alla maggioranza dell'ordinamento spagnolo avvalendosi delle garanzie derivanti dalle disposizioni che assicurano il corretto svolgimento dei lavori parlamentari vale a caratterizzare la dinamica del sistema parlamentare in senso compromissorio o consociativo³⁸¹.

Sia per le procedure di nomina disciplinate dalla Ley 3/2015, sia per quelle che disciplinate dalle fonti istitutive dei singoli organi, è la Commissione permanente competente per materia la sede preferenziale attraverso cui attuare il controllo Parlamentare sulle procedure di designazione pubblica³⁸². Il regime delle audizioni a cui sono sottoposti non risulta particolarmente procedimentalizzato e non differisce dal regime delle altre audizioni condotte nelle sedi decentrate. In generale l'audizione dei nominandi mira, similmente a quanto avviene negli altri ordinamenti presi in esame a verificare le competenze e il possesso da parte loro dei requisiti stabiliti dalla legge per poter svolgere l'incarico per cui sono stati designati. Particolare enfasi è stata posta dalla Ley 3/2015, nel prospettare un controllo finalizzato a verificare l'assenza di conflitti di interessi in capo al nominando. In relazione al fatto che, sovente, il momento dell'audizione ratifica gli accordi politici assunti in precedenza non è infrequente che le commissioni si esprimano per *consensus* o comunque senza una votazione espressa.

³⁸¹ S. CURRERI, *L'opposizione parlamentare*, in S. CECCANTI (a cura di), *Il controllo senza sanzione immediata nei sistemi parlamentari e semipresidenziali: prospettiva comparata*, in itinerari della comparazione, 2/2018 p. 36

³⁸²

4.4. La *Comisión Consultiva de Nombramientos* e la *Comisión de Nombramientos*.

Una peculiarità dell'ordinamento spagnolo risiede nell'esigenza di aver previsto la creazione di un organo ad hoc, in entrambe le Camere delle *Cortes*, finalizzato ad istruire tutte le procedure di nomina sulle quali è tenuta ad esprimersi l'assemblea nel suo plenum. La *Comisión Consultiva de Nombramientos*, nel *Congreso* e la *Comisión de Nombramientos* presso il *Senado* sono commissioni permanenti non legislative con compiti meramente consultivi rispetto all'attività delle rispettive Assemblee. Entrambe le Commissioni sono presiedute dal Presidente di assemblea e dai *portavoz* dei singoli gruppi parlamentari, i quali possono delegare le loro funzioni a dei parlamentari appartenenti allo stesso gruppo dai quali possono essere sostituiti. Le votazioni effettuate in entrambe le Commissioni sono effettuate secondo il criterio del voto ponderato, normalmente utilizzato per assumere le decisioni all'interno della *Junta de portavoces*. Il funzionamento delle due citate Commissioni è disciplinato dai rispettivi regolamenti parlamentari³⁸³ in modo pressoché identico. Entrambi gli organi sono stati istituiti nel 2000 al fine di rispondere all'esigenza che prima delle elezioni dei componenti degli organi la cui

³⁸³ Nello specifico il Senado, con la riforma del proprio Regolamento adottata il 14 giugno 2000 ha novellato il titolo IX dello stesso, relativo ai rapporti tra il Senado e le altre istituzioni dello Stato. La *Comisión de Nombramientos*, è istituita e disciplinata dal riformato articolo 184. BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, *Reforma del Reglamento del Senado*, Senado, VII 15 giugno 2000. Il Congreso, invece di adottare una riforma organica in tal senso ha preferito istituire, peraltro formalmente in via provvisoria, una *Comisión consultiva de Nombramientos*, attraverso una risoluzione della *Mesa del Congreso* adottata il 25 maggio 2000, BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, *Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades del Estado*, Congreso de los Diputados, 25 maggio 2000. Sulla genesi della risoluzione del 25 maggio 2000 si veda E. Sánchez-Beato, *La Comisión Consultiva De Nombramientos Del Congreso De Los Diputados. Algunas reflexiones a propó sito de la Resolución de la presidencia del Congreso de 25 de mayo de 2000*, Anuario de derecho parlamentario 11/2001 pp. 153 ss.

designazione competeva alle Camere fosse svolta un'istruttoria prima delle votazioni.

Compito primario delle due Commissioni è quello di ricevere ed esaminare le candidature per la designazione dei componenti degli Organi Costituzionali o di altre Autorità dello Stato che la Costituzione o legge affida a ciascuna Camera. Protagonisti di tutta la procedura di nomina, sin dal momento della presentazione delle candidature, sono i gruppi parlamentari. In particolare, per ogni posizione per la quale occorra nominare un soggetto ogni gruppo parlamentare può presentare una candidatura. Le candidature sono presentate per iscritto presso il *Registro General de la Cámara* e sono corredate da un *curriculum* che per ogni candidato ne esponga i meriti professionali e accademici e le ragioni che, a giudizio del Gruppo parlamentare proponente, ne dimostrino l'idoneità per la posizione nonché il possesso di eventuali requisiti stabiliti dalla legge. Una volta ricevute le candidature, la struttura amministrativa a supporto della Commissione avvia l'esame delle candidature ricevute, verificando in primo luogo la presenza, in capo ai candidati, del possesso dei requisiti stabiliti dalla legge o dalla Costituzione. Nel caso in cui da tale esame, sia verificata l'assenza dei requisiti necessari per poter essere eventualmente nominati, il gruppo parlamentare che aveva proposto il candidato può presentare un sostituto. Dopo tale esame di tipo formale, le Commissioni proseguono i loro lavori aprendo un ciclo di audizioni in cui i singoli candidati sono invitati a comparire. Delle audizioni è redatto un resoconto, esse sono anche filmate e trasmesse, in diretta, sui canali digitali delle due Camere.

Lo svolgimento delle audizioni, per prassi, procede dapprima con una presentazione del singolo candidato al quale sono rivolte domande da parte dei gruppi parlamentari. Le Commissioni procedono ad esprimersi solo dopo che tutti i candidati ad una determinata posizione sono stati auditi. Non è raro che le Commissione si esprima le proprie deliberazioni all'unanimità o senza una

votazione formale dichiarando tutti i candidati presentati idonei a poter essere eletti da parte delle rispettive Assemblee, si osservi in ogni caso che un giudizio negativo da parte delle Commissioni non espunge la persona verso cui è stato effettuato dalla lista dei Candidati, il quale potrebbe comunque essere eletto dall'assemblea. Terminato l'esame nelle Commissioni, sarà compito delle singole Assemblee scegliere quali tra i candidati procedere ad eleggere o nominare.

Nel complesso, il coinvolgimento parlamentare in materia di designazioni pubbliche, soprattutto in relazione a quelle procedure di nomina che richiedono maggioranze qualificate per essere sviluppate riesce nel suo intento di favorire l'espressione di candidature espressione del pluralismo politico presente in Parlamento. D'altro canto la dottrina ha da sempre criticato l'eccessiva politicizzazione delle nomine che portano a fenomeni di "lottizzazione" tra i gruppi parlamentari e gli accordi politici fatti tra loro³⁸⁴. Nei fatti le procedure di coinvolgimento parlamentare si traducono sovente in un obbligo per le forze politiche a trattare in via riservata al fine di raggiungere un accordo utile a concludere la procedura di nomina. Tale accordo normalmente viene raggiunto tra le forze di maggioranza e la principale forza di opposizione³⁸⁵.

Nei fatti, il pluralismo politico delle designazioni non è quasi mai accompagnato dalla scelta di soggetti anche solo formalmente distanti dalle organizzazioni politiche soprattutto per quelle procedure di nomina in cui il Parlamento deve esprimersi sui soggetti designati dal Governo, dove però l'opposizione ha maggiori

³⁸⁴ C. PAUNER, *op. cit.* p. 159. Per l'autrice nello specifico "(...) *la práctica negociadora entre fuerzas políticas mediante la que se procede a las designaciones y que ha venido a denominarse como sistema de cuotas o lotizzazione, ha acabado generando una denuncia generalizada en los medios periodísticos, profesionales y políticos ya que se designan a personas vinculadas ideológicamente a los grupos proponentes en función del porcentaje de representación parlamentaria*"

³⁸⁵ *Ivi*

strumenti per esercitare un controllo parlamentare sull'esecutivo evidenziando, eventualmente, le carenze dei soggetti nominati dall'esecutivo³⁸⁶.

In altre parole è l'estrema razionalizzazione del sistema politico spagnolo unita alla forte disciplina di partito e interna ai gruppi parlamentari a favorire un esercizio dei poteri nomina in capo al Parlamento verso soggetti più o meno direttamente ascrivibili alle varie forze politiche.

4.5. Un modello parziale all'insegna del compromesso, il caso tedesco.

L'analisi del caso tedesco è di relativo interesse per due ordini di ragioni. La prima riguarda un rapporto paritario tra Bundestag e Bundesrat nella designazione di alcuni vertici di organismi con competenze federali e ampi poteri di garanzia, in modo non dissimile al rapporto tra *Congreso* e *Senado* dell'ordinamento spagnolo. Il secondo aspetto riguarda il fatto che il coinvolgimento parlamentare nelle procedure di nomina è in primo luogo finalizzato a favorire la presenza di almeno di un rappresentante di ogni gruppo parlamentare all'interno di una serie di organi collegiali posti a direzione di enti, o istituzioni pubbliche³⁸⁷.

All'interno di un confronto parlamentare basato più che su una dialettica maggioranza contro opposizione, su un'architettura di tipo rigidamente proporzionalista volta a porre tutti i gruppi sullo stesso piano senza distinzione tra maggioranza e opposizione, sono soprattutto gli elementi informali di accordo e

³⁸⁶ *Ibid.* p. 163. Sull'esercizio della funzione di controllo in Spagna è classico il rimando a J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 175

³⁸⁷ M. MORLOK, *op. cit.*, pp. 56 ss.

cooperazione tra le varie forze politiche a influenzare, indirettamente le designazioni ai più alti vertici di quelle autorità che negli altri ordinamenti esaminati prevedono di norma una qualche forma di coinvolgimento parlamentare³⁸⁸.

La natura destrutturata dell'ordinamento basata su un federalismo di tipo amministrativo in cui è ai Laender che sono devolute un numero vastissimo di competenze in settori cruciali del ambito pubblico, unita al forte pluralismo sociale e politico della Federazione hanno reso il dibattito sull'esigenza di limitare il potere di nomina del Governo Federale di relativo interesse, anche in relazione al numero relativamente ristretto di casi in cui esso è coinvolto nella designazione di vertici di enti pubblici esterni all'amministrazione statale che agevole l'esercizio di un controllo parlamentare basato sui tradizionali strumenti di sindacato ispettivo³⁸⁹.

Si osservi, inoltre, che il citato pluralismo politico presente all'interno dei Laender favorisce un atteggiamento compromissorio da parte delle forze politiche anche e forse soprattutto nella scelta dei vertici degli enti pubblici con forti poteri di intervento nei settori economici³⁹⁰. La scelta è peraltro si spiega in modo coerente in contrapposizione al caso italiano. Nel nostro Paese, l'esigenza di regolamentare il coinvolgimento parlamentare nelle procedure di nomina e designazione pubblica, discendeva direttamente dalle difficoltà derivanti dalla necessità di includere nelle scelte di (sotto)governo e di legittimare un partito, il PCI, che per

³⁸⁸ H. P. SCHNEIDER, *Die Opposition*, in H. P. SCHNEIDER (a cura di), *Parlamentsrecht und Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlino, De Gruyter, 1989, p. 1062, si veda anche M. MORLOK, *ivi*, pp. 184 ss.

³⁸⁹ T. SIEFKEN, *Parlamentarische Kontrolle im Wandel*, *cit.*, pp. 18 ss.

³⁹⁰ J. PATZELT, *Parlamente und ihre Evolution. Forschungskontext und Fallstudien*, Baden-Baden, Nomos, 2012, pp. 14 ss.

ragioni di politica internazionale non aveva potuto e non poteva essere accettato come un'alternativa al maggiore partito di maggioranza.

In Germania, al contrario, dove il modello di democrazia protetta adottato dalla *Grundgesetz*, nel limitare espressamente lo spettro politico di forze legittimate a competere nell'arena democratica, ne permetteva e ne consentiva l'alternanza tra esse, rendeva meno pressante l'esigenza di regolamentare e formalizzare un coinvolgimento parlamentare in materia di designazioni pubbliche.

Dopotutto, le prassi parlamentari compromissorie, volte a coinvolgere anche i gruppi non di maggioranza all'interno del procedimento legislativo, ad esempio distribuendo le presidenze delle Commissioni permanenti in modo proporzionale alla consistenza dei gruppi parlamentari³⁹¹, ovviano all'esigenza di avere una normativa specifica in materia di nomine pubbliche.

Ciò non di meno, similmente al caso Spagnolo l'esistenza di procedure volte a coinvolgere il Bundestag in materia di nomine pubbliche assolve alla principale funzione di obbligare a trattare le forze politiche al fine di giungere ad accordi in materia³⁹². La dottrina riconduce tale funzione ad un esercizio della funzione di controllo sull'amministrazione da parte del *Bundestag* in cui però sono presenti anche forti elementi di indirizzo politico, dato che viene chiaramente espresso il fatto che attraverso *Einfluss auf die Besetzung von Spitzenposten der Exekutive*, l'influenza sul processo di nomina dei vertici dell'amministrazione si possano ottenere importanti risultati in relazione all'operato della stessa³⁹³. Si tratta di un

³⁹¹ G. RIZZONI, *op. cit.*, pp. 87 ss.

³⁹² La dottrina in particolare evidenzia come l'esigenza di controllare il settore pubblico possa essere svolta sia attraverso un coerente esercizio della funzione legislativa, sia attraverso la possibilità di influenzare le nomine dei vertici apicali della macchina statale. T. SIEFKEN, *op. cit.*, p. 127

³⁹³ *Ivi*.

allentamento di quel principio “principale agente” che vede nel rapporto di fiducia la sua più pura trasposizione e su cui la dottrina del Paese ha posto particolare enfasi nel descrivere l’assetto amministrativo dello Stato³⁹⁴.

In questo senso, non sono molti i casi in cui la legge delega al Parlamento il compito di designare o partecipare alla nomina di alcuni organi federali. Ad esempio, il *Bundestag* elegge a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta il Presidente del *Bundesrechnungshof* (Corte dei conti)³⁹⁵ mentre il *Bundesrat* ne disegna il vicepresidente, si tratta di un caso atipico dato che, normalmente il coinvolgimento parlamentare si traduce nella designazione di componenti di organi collegiali³⁹⁶. Sempre a titolo di esempio, il *Bundestag* e *Bundesrat* eleggono ciascuno 7 dei 30 membri che compongono il CdA della *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (una banca di investimento pubblica, simile per funzioni alla Cassa depositi e prestiti italiana)³⁹⁷. Finora manca un’analisi dettagliata da parte della dottrina tedesca (e internazionale) su tale modalità dell’esercizio della funzione di controllo³⁹⁸ anche perché essa tende a non distinguere l’esercizio le procedure di designazione parlamentare di organi parlamentari esterni alle Camere (come, ad esempio, le delegazioni parlamentari in organi internazionali) da designazioni in enti pubblici o comunque ai vertici delle amministrazioni statali. Una tendenza particolarmente accentuata in questo contesto risulta quella di favorire un esercizio della funzione di controllo da parte del *Bundestag* attraverso la designazione di alcuni suoi

³⁹⁴ U. SIEBERER, *Parlamente als Wahlorgane. Parlamentarische Wahlbefugnisse und ihre Nutzung in 25 europäischen Demokratien*, Baden-Baden, Nomos, 2010, p. 40.

³⁹⁵ Gesetz über den Bundesrechnungshof, 11 luglio 1985

³⁹⁶ T. SIEFKEN, *op. cit.*, 128. T. SIEFKEN, *Konfigurationen parlamentarischer Kontrolle: Ein Konzept für die vergleichende Analyse*, Baden-Baden: Nomos, 2013, pp. 49 ss.

³⁹⁷ Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau, 5 novembre 1948

³⁹⁸ T. SIEFKEN, *op. cit.*, 124

membri in organismi esterni al Parlamento, similmente a quanto avviene in Italia per la Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti³⁹⁹.

L'elemento essenziale di tale riflessione, sulla quale sarà opportuno effettuare un approfondimento successivo a tale lavoro, riguarda da un lato l'estremo pluralismo di tali metodi di designazione al fine di coinvolgere generalmente tutti i gruppi parlamentari nelle procedure di nomina, dall'altro lo schiacciamento del modello sull'esercizio formale di una funzione di controllo che tende però a sfociare in una co-determinazione dell'indirizzo di gestione di tali organismi.

³⁹⁹ Su tale organo si veda, A. ZITO, *La Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti: il Parlamento e le nuove forme di intervento pubblico nell'economia*, in *federalismi.it* 13/2021.

CAPITOLO 5

Uno sguardo d'insieme

5.1 La necessità di regolare le procedure di nomina pubblica. 5.2 Tra controllo e indirizzo politico. 5.3 Il problema delle modalità di designazione e alcune possibili evoluzioni in corso di esame. 5.4 Riflessioni conclusive e prospettive future.

5.1 La necessità di regolare le procedure di nomina pubblica.

Giunti al termine di questo lavoro appare opportuno muovere alcune considerazioni di sintesi il cui obiettivo sarà primariamente, quello di tentare di individuare un minimo comun denominatore circa il coinvolgimento parlamentare nelle procedure di nomina ovvero designazione pubblica.

I “sentieri” seguiti in ambito nazionale, più volte intrecciatesi nel corso del presente lavoro possono essere confrontati alla luce di alcune questioni che interpellano il ruolo dei Parlamenti in relazione al potere governativo di nomina. Tale confronto non sarà sicuramente mirato all’enucleazione di un impossibile idealtipo di coinvolgimento parlamentare nelle procedure di nomina. L’obiettivo sarà piuttosto quello di osservare come nelle forme di governo di tipo parlamentare esistano alcuni caratteri comuni che nel corso del tempo e, soprattutto, nel corso degli ultimi trent’anni hanno portato ad ampliare il coinvolgimento dei Parlamenti in materia di nomine pubbliche anche mettendo in discussione una certa visione del ruolo del rapporto di fiducia.

L'evoluzione di tali forme di coinvolgimento del Parlamento da un lato è conseguenza e dall'altro ha ricadute importanti sia sulla collocazione dell'opposizione nei diversi sistemi istituzionali, sulla portata delle funzioni di controllo e indirizzo e sul grado di coesione tra le diverse forze politiche.

Sebbene non ovunque nella stessa misura, negli ordinamenti esaminati nel corso del tempo si sono posti due ordini di problemi. In primo luogo si è fatta più forte l'esigenza di ridurre la discrezionalità del potere esecutivo in materia di designazioni pubbliche, ciò al fine contrastare un uso troppo disinvolto di tali prerogative ovvero di coinvolgere anche le forze non appartenenti alla maggioranza nella possibilità di designare i vertici di alcuni organismi pubblici⁴⁰⁰.

Il Coinvolgimento parlamentare nelle procedure di nomina come strumento per rispondere alla prima esigenza, migliorare la "qualità" dei soggetti nominati, è generalmente stato raggiunto in relazione alle procedure a cui è stato applicato. Tale risultato, lo si deve principalmente al fatto che il Coinvolgimento parlamentare nelle procedure di nomina tende ad aumentare la trasparenza della stessa. Tali procedure sarebbero quindi sottoposte ad un doppio tipo di controllo, da un lato quello esercitato dalle forze parlamentari e specificatamente da quelle non appartenenti alla maggioranza, le quali avendo interesse ad evidenziare le carenze del candidato proposto dal potere esecutivo potrebbero portare quest'ultimo ad autolimitarsi. D'altra parte, si verrebbe ad attivare un controllo di tipo "diffuso"⁴⁰¹ derivante dal fatto che includere il Parlamento in una determinata procedura di nomina tende ad aumentare la trasparenza della stessa favorendo un intervento degli organismi della società civile volti a sanzionare designazioni troppo partigiane

⁴⁰⁰ G. ENDRICI, *op. cit.* p. 78 ss.

⁴⁰¹ G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, pp. 10 ss.

o evidentemente inappropriate. Anche tale effetto tenderebbe a favorire un'autolimitazione del potere esecutivo nella sua discrezionalità.

Si osservi, inoltre, che l'esigenza di indirizzare e limitare l'esercizio della discrezionalità governativa in materia di nomine pubbliche, conseguenza della sempre maggiore technicalità e specializzazione richiesta ad aree sempre più vaste del settore pubblico può essere esercitata - e tendenzialmente lo è stato - attraverso l'esercizio della funzione legislativa stabilendo, per legge, il necessario possesso di determinati requisiti tecnico professionali per poter essere nominati a determinati incarichi. Tale caso rappresenta un buon esempio del principio di polifunzionalità dei procedimenti parlamentari nel momento in cui il legislatore, limitando la discrezionalità governativa in materia di nomine pubbliche tende ad esercitare un controllo indiretto sul suo operato⁴⁰².

Sicuramente meno marcati, invece, per non dire assenti, i contributi che il coinvolgimento parlamentare nelle procedure di nomina riesce a dare nel favorire la designazione di soggetti sostanzialmente indipendenti rispetto al soggetto nominante, al più la presenza di determinati *quorum* superiori rispetto alla maggioranza semplice risulta sufficiente per favorire la designazione di soggetti riconducibili alle varie forze politiche che, formalmente o informalmente, si sono accordate per superarli. Tale fenomeno, generalmente mal visto dalla maggior parte della dottrina e i cui eccessi hanno portato a parlare di *sistema de cuotas* o di *lottizzazione*, non è altro che una trasposizione all'interno di organi di natura collegiale del pluralismo politico presente nelle assemblee elettive⁴⁰³. Nei casi in cui la necessità di pervenire ad una designazione attraverso una maggioranza qualificata si applica alla nomina per un incarico di natura monocratica, le risposte

⁴⁰² N. LUPO, L. GIANNITI, *op. cit.*, pp. 149 ss.

⁴⁰³ F. SANTOLLA LOPEZ, C. PAUNER CHULVI, *op. cit.*, pp. 15 ss.

degli ordinamenti tendono a variare e ad essere integrati da prassi e convenzioni. Ad un generale potere di proposta ovvero selezione del candidato da parte della maggioranza, normalmente segue una scelta da parte di questa di un candidato “accettabile” anche ad almeno una parte delle altre forze parlamentari. Non mancano comunque casi in cui la citata pratica di natura spartitoria si ripercuote, a cascata, anche su posizioni non apicali quali, ad esempio, le vicepresidenze dell’organo.

5.2 Tra controllo e indirizzo politico.

Un secondo tema rilevante riguarda l’estensione del coinvolgimento parlamentare all’interno delle procedure di nomina. In questo senso se da un lato in tutti gli ordinamenti esaminati è riscontrabile uno “zoccolo duro” di organi, che pur nella loro diversità e all’interno delle peculiarità del singolo Paese, prevedono forme di coinvolgimento parlamentare nella designazione di almeno parte dei loro vertici, dall’altra solo l’ordinamento italiano possiede una legislazione che coinvolge il Parlamento nelle procedure di designazione nella generalità degli enti pubblici. Le ragioni che hanno portato il legislatore nazionale ad adottare tale provvedimento sono state enunciate nel secondo capitolo. In particolare si ricorderà come la spinta decisiva ad adottare la legge 14/1978 venisse dall’esigenza di permettere alle forze del PCI, allora in maggioranza ma non al Governo, di essere coinvolte, attraverso un’influenza in materia di nomine pubbliche, nella determinazione degli indirizzi di gestione dei numerosissimi enti gravitanti attorno alla galassia delle partecipazioni statali.

Anche in relazione alle procedure di designazione di quegli enti dotati di poteri di controllo su altre articolazioni dello Stato, di regolamentazione ovvero di tutela e garanzia di diritti fondamentali il coinvolgimento dell’organo parlamentare muta

in modo sensibile tra i diversi ordinamenti. In generale, l'obiettivo di scollegare le procedure di nomina da una semplice espressione di volontà da parte del Governo o delle forze politiche a suo sostegno si traduce o con la previsione di designazioni da parte governativa che devono ottenere un'autorizzazione a maggioranza qualificata da parte delle Camere, ovvero sottraendo all'esecutivo il compito di procedere alla designazione dei nominandi incaricando il Parlamento, o una delle sue articolazioni, la scelta sui soggetti da designare. In questo caso però, a meno che tali designazioni non siano anch'esse effettuate da maggioranze qualificate o con sistemi di voto capaci di tutelare anche le forze non di maggioranza, l'eventualità di ottenere l'elezione di candidati espressione delle forze legate al Governo dal rapporto fiduciario sono molto rilevanti.

Si tratta in ogni caso di considerazioni che devono essere sviluppate al netto delle peculiari considerazioni relative al rapporto tra maggioranza e opposizione presente in ogni ordinamento. Il modello britannico volto al coinvolgimento, salvo rarissimi casi, delle Commissioni permanenti in sede consultiva è coerente con la presenza di un sistema politico tendenzialmente di natura avversariale. In tale contesto, l'elemento predominante del coinvolgimento parlamentare nelle procedure di nomina risiede nell'esercizio da parte della *House of Commons*, e soprattutto da parte delle forze di opposizione, della funzione di controllo rivolto soprattutto alla verifica del corretto svolgimento da parte del Governo del procedimento di reclutamento per i soggetti da designare.

Simile atteggiamento è riscontrabile anche nel Parlamento Italiano per tutte quelle procedure disciplinate, o comunque riconducibili, alla legge 14/1978. Anche in tali casi l'elemento relativo all'esercizio della funzione di controllo è predominante, anche e soprattutto, in relazione alle prassi applicative sviluppatesi in materia che *de facto*, hanno limitato le aperture che il provvedimento faceva in relazione al controllo sugli indirizzi di gestione. La stessa *ratio* ispiratrice è da ricondurre alla

più recente *ley 3/2015*. Anche in questo caso il coinvolgimento delle Commissioni permanenti risponde all'esigenza di rafforzare il controllo sull'esecutivo in relazione ad un numero, invero ristretto, di posizioni apicali di organi statali. L'efficacia di tali forme di controllo è nei fatti rimessa alle dinamiche politiche dei singoli ordinamenti⁴⁰⁴.

Il coinvolgimento parlamentare attraverso l'espressione di pareri non vincolanti sulle procedure di nomina da parte delle commissioni permanenti competenti per materia potrebbe rivelarsi poco più che un passaggio formale se il potere esecutivo non si sentisse minimamente condizionato dall'espressione di pareri negativi da parte delle Camere. Data però la dinamica parlamentare degli ordinamenti presi in esame e tenendo in considerazione che la composizione delle sedi decentrate rispetto all'Assemblea tende a rispecchiare i rapporti di forza presenti nella stessa, l'espressione di un parere negativo sulla proposta di designazione effettuata dal governo rappresenta un rilevante segnale relativo ad un potenziale indebolimento del rapporto fiduciario che se trascurato potrebbe potenzialmente aggravarsi sino a compromettere la stabilità e la durata in carica dell'esecutivo. Per tale ragione, non sorprende sia che i pareri espressi dalle Commissioni in materia di proposte di designazioni pubbliche siano quasi sempre favorevoli e che nei casi di parere contrario segua, solitamente, il ritiro del nominando.

Ad esigenze diverse e più incentrate sull'esercizio di una funzione di indirizzo politico sono le procedure di nomina che per la loro finalizzazione richiedono un parere vincolante da esprimersi a maggioranza qualificata, ovvero, l'elezione da parte del Parlamento o di un suo organo (in questo caso l'esempio più lampante risiede nelle procedure di nomina effettuate congiuntamente dai Presidenti delle due Camere). La manifestazione della funzione di indirizzo politico in questi casi

⁴⁰⁴ F. SANTOLLA LOPEZ, C. PAUNER CHULVI, *op. cit.*, pp. 100 ss.

sarebbe data dal fatto che sarebbe lo stesso organo parlamentare ad esprimersi in via definitiva sui soggetti da nominare con una maggioranza superiore a quella minima per formare il rapporto fiduciario. In queste circostanze, il soggetto nominante esprimerebbe un orientamento circa la gestione dell'organo attraverso la scelta dei suoi vertici, rilevanti in questo senso le esperienze tedesca, spagnola e italiana (le ultime due in modo molto marginale) dove in alluni organi di sorveglianza ovvero indirizzo di enti pubblici il parlamento disegna propri componenti per farne parte.

Nei numerosi casi in cui la composizione non maggioritaria di organi collegiali porta con sé, nella prassi, alla spartizione politica dei soggetti da nominare, la determinazione dell'indirizzo di gestione dell'organo sarà dato dalle successive interazioni tra i suoi componenti, solitamente portatori di visioni diverse del loro funzionamento. Cionondimeno, anche in questo caso, non mancano elementi che possono far parlare dell'esercizio di una funzione di controllo da Parte dei singoli Parlamenti.

L'esercizio delle due funzioni non sarebbe comunque svolto in modo congiunto, se non altro perché l'esercizio della funzione di controllo presuppone una distinzione di ruoli tra il soggetto controllore e il soggetto controllato, a differenza di quanto accade nella determinazione dell'indirizzo politico⁴⁰⁵. All'esercizio di una funzione di controllo risponderebbero ad esempio i poteri spettanti al Parlamento di verifica formale del possesso dei requisiti tecnico professionali richiesti ai nominandi, la definizione di tali requisiti attraverso l'esercizio della funzione legislativa e il ruolo delle audizioni qualora dirette ad accertare, in concreto, la qualità dei nominandi.

⁴⁰⁵ C. CHIMENTI, *op. cit.*, *passim*

Sulle audizioni dei nominandi come momento in cui l'esercizio della funzione di controllo si avvicina a quella di indirizzo politico è già stato scritto. La distinzione tra le due eventualità non pare molto netta e andrebbe analizzata caso per caso, audizione per audizione. In generale, risponde all'esercizio della funzione di controllo, l'accertamento della qualità dei nominandi, l'assenza di conflitti di interessi o di *bias* che potrebbero impedirne l'indipendenza di giudizio. Più riconducibili all'attività di indirizzo politico sarebbero le richieste di fornire delucidazioni sugli indirizzi di gestione o le priorità che i soggetti auditi vorrebbero imprimere nel caso saranno eventualmente nominati. Si tratta, in ogni caso, di un terreno scivoloso in cui la distinzione tra l'esercizio delle due funzioni potrebbe essere meno netto in pratica rispetto alla teoria. Si pensi al caso in cui un esercizio poco severo della funzione di controllo da parte del Parlamento sia una scelta politica conseguente ad un accordo, più o meno esplicito, sui soggetti da nominare.

5.3 Il problema delle modalità di designazione e alcune possibili evoluzioni in corso di esame.

Un ulteriore problema relativo al coinvolgimento parlamentare nelle procedure di nomina riguarda le modalità di selezione dei soggetti da designare. Il problema in questo caso risiede nel fatto che non sempre i soggetti titolari del potere di nomina sono a conoscenza dell'esistenza di tutti i soggetti in possesso dei requisiti professionali per svolgere determinate funzioni. Anche con l'idea di evitare che il processo di selezione apparisse troppo "chiuso" e politicamente già determinato senza che venissero effettivamente presi in considerazione altri candidati meritevoli ha portato in alcuni ordinamenti a far precedere il momento della designazione, che comunque rimane un fatto politico, a fasi più o meno

procedimentalizzate volte ad acquisire le candidature di eventuali soggetti interessati a ricoprire una determinata posizione.

Interessante, in questa prospettiva la potenziale evoluzione normativa che potrebbe caratterizzare l'ordinamento italiano nel caso in cui l'articolo 32 dell'attuale disegno di legge A.S. 2469 "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021"⁴⁰⁶ dovesse essere adottato nella sua versione attuale. Tale disposizione normativa prevede l'istituzione di una Commissione tecnica, per ciascuna autorità e per ciascuna nomina, chiamata a selezionare le candidature a

⁴⁰⁶ Art. 32. (Procedure di selezione dei presidenti e dei componenti delle autorità amministrative indipendenti) 1. Al fine di rafforzare la trasparenza e l'imparzialità nelle procedure di nomina dei presidenti e dei componenti delle autorità amministrative indipendenti di cui all'articolo 22, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ogni soggetto competente alla nomina istituisce una « Commissione tecnica per la selezione delle candidature a presidente e componente delle autorità amministrative indipendenti », di seguito denominata « Commissione ». Il presidente della Camera dei deputati, il presidente del Senato della Repubblica e le Camere provvedono, nell'ambito della loro autonomia costituzionale, a disciplinare le procedure di nomina di rispettiva competenza. 2. Ciascuna Commissione è composta da cinque membri scelti tra personalità di indiscussa indipendenza, moralità ed elevata qualificazione professionale nei settori di rispettiva competenza, nel rispetto del principio della parità di genere. 3. La Commissione, anche sulla base delle manifestazioni di disponibilità ricevute, a seguito di un avviso pubblico, dai soggetti competenti alla nomina dei presidenti e dei componenti delle autorità di cui al comma 1, verifica la sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa vigente in relazione alla nomina dei componenti di ciascuna autorità e trasmette ai soggetti competenti alla nomina una lista di almeno quattro candidati per ciascun membro da nominare, dotati di comprovata competenza ed esperienza nel settore in cui opera l'autorità, oltre che di notoria indipendenza e di indiscussa moralità, nel rispetto del principio della parità di genere. Ai fini di cui al presente comma, la Commissione può procedere ad audizioni dei candidati. Al fine di consentire il perfezionamento della procedura di nomina non oltre tre mesi antecedenti alla data della scadenza del mandato del presidente o del componente in carica, l'istituzione della Commissione e la trasmissione della lista di cui al primo periodo devono avvenire con congruo anticipo. 4. Ferme restando le specifiche disposizioni di legge che disciplinano le competenze per la nomina dei membri di ciascuna autorità di cui al comma 1, i soggetti competenti nominano il presidente e i componenti tra i candidati individuati nella lista trasmessa ai sensi del comma 3. 5. La partecipazione alla Commissione è a titolo gratuito. Ai membri della Commissione non spetta alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso di spese o emolumento comunque denominato. 6. I presidenti e i componenti delle autorità di cui al comma 1 in carica alla data di entrata in vigore della presente legge proseguono nelle funzioni fino al termine del loro mandato.

presidente e componente delle *authorities*, nell'ambito delle quali i soggetti competenti alla nomina potranno procedere alla designazione.

La disciplina che s'introduce riguarda, i componenti delle autorità alle quali si applicano le disposizioni dell'art. 22 del d.l. 90/2014⁴⁰⁷. La Commissione di selezione si compone di cinque membri scelti tra personalità di indiscussa indipendenza, moralità ed elevata qualificazione professionale "nei settori di rispettiva competenza", nel rispetto del principio della parità di genere. La partecipazione alla Commissione è svolta a titolo gratuito. La norma specifica che viene fatta salva l'autonomia di Camera e Senato e dei rispettivi Presidenti nel disciplinare le procedure di nomina di rispettiva competenza.

5.4 Riflessioni conclusive e prospettive future.

Una riflessione conclusiva di questo elaborato aprirà, come in ogni lavoro di ricerca ulteriori riflessioni da svolgere, in modo più approfondito in altre sedi. La prima riguarda il rapporto tra Assemblea e Commissioni permanenti e le relazioni tra i gruppi parlamentari *ivi* presenti, in riferimento alle procedure di nomina procedure di nomina. Si tratta di un tema strettamente legato al ruolo che le sedi decentrate rispetto all'aula parlamentare hanno nei specifici ordinamenti e che dovrà essere analizzato in modo più approfondito partendo dagli studi, anche di natura comparata in materia⁴⁰⁸. Un secondo aspetto di estremo interesse riguarda l'analisi del ruolo che le assemblee territoriali delle Regioni, *Länder*, Comunità autonome e

⁴⁰⁷ AGCM; CONSOB; ART; ARERA; AGCOM; ANAC; COVIP e la Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali

⁴⁰⁸ C. FASONE, *op. cit.*, pp. 600 ss.

territori oggetto di processi devolutivi possiedono all'interno dei processi di nomina pubblica dei rispettivi territori. Un terzo aspetto, che potrebbe essere oggetto di un'analisi maggiormente approfondita, è relativo all'esportabilità dei risultati ottenuti ad altri ordinamenti caratterizzati da forme di governo parlamentari. Si tratta di un tema delicato soprattutto perché, come è stato osservato nel presente lavoro, sono soprattutto considerazioni di ordine interno ai singoli Paesi a fungere da catalizzatore per una più marcata regolamentazione delle procedure di nomina pubblica e di minore o maggiore coinvolgimento dell'organo parlamentare all'interno delle stesse.

Sicuramente le esigenze di imparzialità, terzietà ed indipendenza connesse all'affermazione di un'idea di stato di tipo regolatore, unita alle sempre maggiori richieste di competenze specifiche e altamente qualificate in capo ai vertici di numerosi settori pubblici, hanno portato con il tempo ad affermare l'idea che la discrezionalità del potere esecutivo in materia di nomine pubbliche debba essere limitata, quantomeno nei sopracitati settori. Il coinvolgimento dei Parlamenti come risposta a tale istanza è stata una soluzione in parte vincente sotto il profilo della maggiore trasparenza capace di portare con sé anche un controllo diffuso sui processi di nomina volto a migliorare la qualità complessiva dei soggetti nominati (nonostante siano ancora numerosissimi i miglioramenti che potrebbero essere effettuati in tale ambito) e capace di evitare un completo scollegamento tra principio democratico, definizione dell'indirizzo politico, implementazione dello stesso e presenza di istituzioni "non maggioritarie".

Tali istanze, probabilmente diventeranno ancora più intense in futuro, se l'esigenza di un ritorno ad un ruolo più attivo del settore pubblico, sorte in concomitanza alla risposta all'emergenza sanitaria generata dal virus COVID-19 si consolideranno o diventeranno ancora più forti.

ACKERMAN B., *Revolutionary Constitutions. Charismatic Leadership and the Rule of Law*, Cambridge, HUP, 2019

ALBERTI CASELLATI M. E., *Conferenza Stampa*, Senato della Repubblica, 20 dicembre 2018.

ÁLVAREZ L., *Modificar las normas de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, que condicionan la construcción de la relación de representación a la identificación con fines democráticos*, Debates constitucionales, 6/2004

AMATO G., *Autorità semi-indipendenti ed Autorità di garanzia*, in G. AMATO (a cura di) *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, CEDAM, 1997

AMATO G., *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, il Mulino, 2006

AMATO G., *Le Autorità indipendenti nella costituzione economica*, in AA. VV. *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le autorità amministrative indipendenti*, Milano, Giuffré, 1997

AMATO G., *Riflessioni sul Comitato parlamentare per le nomine bancarie*, in AA. VV., *L'altro potere in economia*, Bari, De Donato, 1978

ANCORA F., *Parlamento e funzione amministrativa*, in *Diritto e società*, 4/1981

ANDOLFI M., *Il controllo sulle nomine negli enti pubblici*, in *Città & Regione*, 4/1980

ANSON W. R., *The Law and Custom of the Constitution*, Oxford, Clarendon press 1922

BAGHEOT W., *The English Constitution*, Londra, Chapman and Hall, 1867, si veda anche la traduzione italiana, Bologna il Mulino, 1995

BAINES P., *History and rationale of the 1979 reform*, in G. DEWRY (a cura di), *The new select committes*, Oxford, OUP, 1985

BALDASSARRE A., *Il controllo sulle nomine negli enti pubblici tra le misure di indirizzo-controllo del parlamento*, in AA. VV., *L'altro potere in economia*, Bari, De Donato, 1978

- BALOCCHI E., *Nomine negli enti pubblici e controllo parlamentare*, in *Diritto e società*, 1/1978
- BARBERA A., FUSARO C., *Maggioranza*, in *Enc. delle scienze sociali*, Roma, IEL, 1996
- BARBERA A., MORRONE A., *La Repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003
- BARBIERI C., *Le società a partecipazione pubblica e le deroghe normative al Codice civile*, in *giust. amm.*, 8/2017
- BARDUSCO A., *Preferenza politica e requisiti di idoneità nella nomina governativa degli amministratori degli enti pubblici*, in *AA. VV. Scritti in onore di Franco Piga*, Milano, Giuffrè, 1992
- BARGIACCHI S., *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in *federalismi.it*, 18/2019
- BARGIACCHI S., *Quando la lunghezza degli atti di sindacato ispettivo ne determina l'inammissibilità*, *Amministrazione in cammino*, 1/2017
- BARILE P., *I poteri del presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958
- BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1987
- BARILE P., *Presidente della Repubblica*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, UTET, 1966
- BEDINI L., *Il parere parlamentare sulle nomine governative negli enti pubblici*, in E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento consulente*, Napoli, Jovene, 2002
- BENTIVEGNA C., *Le assemblee legislative e l'azione amministrativa del Governo: problemi relativi all'ordinamento della gestione*, in *Finanza pubblica*, 1/1966
- BERGER H., *Dimensionen parlamentarischer Kontrolle: eine Einführung in Theorie und Empirie*, Stuttgart, ibidem, 2014.
- BERGONZINI C., *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2014

BINDI E., *L'attualità dell'indirizzo politico costituzionale*, relazione al convegno, *Il settennato di Sergio Mattarella: un bilancio costituzionale*, UniFg, 27-28 gennaio 2022, atti in corso di pubblicazione.

BINDI E., PERINI M., *Il capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Roma, Giappichelli, 2016

BLACKBURN R., A. KENNON A., M. WHEELER-BOOTH M., GRIFFITH J. A. G., *Griffith and Ryle on Parliament: Functions, Practice and Procedures*, Londra, Sweet & Maxwell, 2003

BLANCO VALDÉS R. L., *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990

BLANDO F., *Fine dell'atto politico?*, in Nuove aut., 2015,

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 15 settembre 1976

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 20 ottobre 1976

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 26 maggio 1977,

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 7 luglio 1977

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 28 luglio 1977

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 21 settembre, 1977

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 12 ottobre 1977

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 19 ottobre 1977

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 18 novembre 1976

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 26 gennaio 1977

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Senato, VII, 25 ottobre 1978,

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 12 settembre 1977.

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Senato della Repubblica, VII, 13 novembre 1977

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 27 luglio 1977

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, VII, 11 gennaio, 1978

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Senato della Repubblica, VII, 13 giugno 1978,

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *Resoconto sommario*, XIII, 19 giugno 1997,

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, 6 novembre 2021

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, XIV, 28 aprile 2004

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, 20 gennaio 2021

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVIII, 6 luglio 2018

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Senato della Repubblica, VII, 13 giugno 1978

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, IX, 3 ottobre 1984

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, IX, 3 ottobre 1984

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Senato della Repubblica, VII, 13 giugno 1978

BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI, *Resoconto stenografico*, Camera dei deputati, XVIII, 2 ottobre 2018

BOLLETTINO GIUNTE E COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, XII, 11 maggio 1995

BOLLETTINO GIUNTE E COMMISSIONI, *resoconto sommario*, Giunta per il Regolamento, Camera dei deputati, VII, 19 gennaio 1978

BONELLI F., *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1996

BRADLEY A.W., EWIG K. D., *Constitutional and administrative law*, Edimburgo, Longman, 2003

BRUNO F., *le Commissioni parlamentari in sede politica*, Milano, Giuffrè, 1972,

BURLAMACCHI E., *Il Parlamento e le nomine negli enti pubblici e nelle autorità amministrative indipendenti*, in Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 6/1995,

CABINET OFFICE, *Government response Better Public Appointments review: Government response*, Cabinet office, 2016

CABINET, OFFICE, *Cabinet Office Guidance: pre-appointment scrutiny by House of Commons select committees*, 2019

CALANDRA P., *L'ENI cartina tornasole del sistema di governo*, Quad. cost., 1983

CAMERA DEI DEPUTATI, *resoconto stenografico*, VI, 22 maggio 1975

CAMERA DEI DEPUTATI, *resoconto stenografico*, VII, 15 luglio 1977

CAMERA DEI DEPUTATI, *resoconto stenografico*, VII, 20 settembre 1977,

CAMERA DEI DEPUTATI, *resoconto stenografico*, VII, 22 settembre 1977

CAMERA DEI DEPUTATI, *resoconto stenografico*, VII, 21 settembre 1977,

CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA, *resoconto stenografico*, seduta comune IV, 16 luglio 1965

CARDUCCI M., *Il ritorno della direttiva Parlamentare. Riflessioni in prospettiva comparata*, Milano, Giuffrè,

CARETTI P., *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001

CARLASSARE L., *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in *costituzionalismo.it*, 3/2007,

CARNEVALE G., *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, Giuffrè, 1997

CARNEVALE G., *Struttura del Governo e articolazione della burocrazia nel Regno Unito*, in F. LANCHESTER (a cura di) *Il timone e la barra, Governo apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2009

CARRE DE MALBERG R., *Contribution á la théorie générale de l'État*, Parigi, CBD, 1922

CASAMASSIMA V., *L'opposizione in Parlamento, Esperienze italiana e britannica a confronto*, Torino, Giappichelli, 2013

CASSESE S., *Il controllo delle partecipazioni statali*, in Riv. Trim. di diritto pubblico, 4/1980

CASSESE S., *La questione delle nomine degli enti*, in AA. VV. *L'altro potere in economia*, Bari, De Donato, 1978

CASSESE S., *Maggioranza e minoranza*, Milano, Garzanti, 1995

CASTELLÁ ANDREU J. M., *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, Giuffrè, 2009

CECCHETTI M., *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in le Regioni, 4/2004

CHELI E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961

- CHELI E., *Le autorità amministrative indipendenti nella forma di governo*, Quaderno dell'associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 2000
- CHELI E., SPEZIANTE V., *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo*, Milano, Comunità, 1977
- CHESSA O., *Il Ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni d'indirizzo politico*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, UTET, 2011
- CHIMENTI C., *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974
- CHIMENTI C., *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano ed elementi comparativi*, Torino, Utet, 2000
- CHIOLA C., *I comandamenti della Corte per il settore radiotelevisivo*, in *Giur. Cost.* 3/1974
- CIARURRO G. F., *Fiducia parlamentare*, *Enc. Giur.* XIV, Roma, Istituto enciclopedia italiana, 1980
- CIAURRO G. F., *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, in *Le istituzioni parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1982
- CIAURRO L., *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018
- CLARICH M., *Autorità indipendenti bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, il Mulino, 2005
- CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2019
- CLARICH M., *Privatizzazioni, Digesto discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1996
- CLARICH M., *Società di mercato e quasi-amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*, 1/2009,
- COLACITO M., *Nomina e pubblico impiego*, in *Enc. dir.*, Milano, 1978

COLONNA F., *Il Parlamento e l'impresa pubblica*, in *Democrazia e diritto*, 4/1970

COMBA C., *gli Stati Uniti d'America*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (cura di) *Diritto costituzionale Comparato*, Roma, Laterza, 2014

COMMISSIONE PER IL RIORDINO DEL SISTEMA DELLE PARTECIPAZIONI STATALI, *Relazione*, in "Mondo Economico", 10/1976

COMMISSIONER FOR PUBLIC APPOINTMENTS, *annual report*, 2021

COTTA M., *Parlamenti e rappresentanza* in M. COTTA, D. DELLA PORTA, L. MORLINO (a cura di), *Scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2008

CRICK B., *The reform Parliament*, Londra, Weidenfeld and Nicolson, 1968

CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in studi in onore di Emilio Crosa, Milano, Giuffrè, 1960

CRISAFULLI V., *I partiti nella Costituzione*, in AA. VV. *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente II*, Firenze, Vallecchi

CRISAFULLI V., *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in Studi Urbinati, 1939 ripubblicato a cura di M. DOGLIANI E G. SILVESTRI, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015

CRUM B., CURTIN D., *The Challenge of Making European Union Executive Power Accountable*, in S. PIATTONI (a cura di), *The European Union: Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis* Oxford, OUP, 2015,

CURRERI S. *L'opposizione parlamentare*, in S. CECCANTI (a cura di), *Il controllo senza sanzione immediata nei sistemi parlamentari e semipresidenziali: prospettiva comparata*, in itinerari della comparazione, 2/2018

CURRERI S., *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, CEDAM, 1995

CURRERI S., *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, FUP, 2005

D'ALBERTI M., FINOCCHI R. (a cura di) *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna, il Mulino, 1994

- DAHL R., *La democrazia e i suoi critici*, Roma, editori riuniti, 2005
- DAHL R., *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, YUP, 1971
- DAL CANTO F., *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in M. MALVICINI, *Parlamento e governo parlamentare in Italia: verso un affresco contemporaneo*, Torino, CEST, 2019
- DAVIS C. M., GREENE M., *Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations*, CRS, 22/2021,
- DE CARO M., *Politica e amministrazione: le nuove regole per le nomine*, in M. D'ALBERTI, R. FINOCCHI (a cura di) *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna, il Mulino, 1994
- DE ESTEBAN J., LÓPEZ GUERRA L. M., *Los partidos políticos en la España actual*, in Cuadernos de la Facultad de Derecho, 6/1983
- DELL'ACQUA C., *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, Padova, CEDAM, 1983
- DELLEDONNE G., *Parlamentarismo razionalizzato e fattore-tempo: una riflessione sulle crisi politiche dell'estate 2019*, in Quaderni costituzionali, 4/2019
- DESSÌ N., *Nomina del Governatore e indipendenza della Banca d'Italia. Riflessioni sulla mozione 1-01731 della Camera*, in Rivista della Regolazione dei mercati, 1/2018
- DICKMANN R., *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in federalismi.it, 2017
- DOGLIANI M., *C'è ancora posto per il diritto costituzionale in tema di forma di governo?*, in Quad. Cost. 1/2012
- DOGLIANI M., *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, Giur Cost., 1973
- DREWRY G., *Reforming House of Commons Procedures: Another Episode*, in The modern law review, 1/1979
- DUVERGER M., *Les partis politiques*, Paris, Colin, 1951

DYSON K., FEATHERSTONE K., *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, OUP, 1999

ELIA L., *Governo (forme di)*, in Enc. dir. XIX, Milano, Giuffrè, 1970

ENDRICI G., *Commento agli artt. 11 e 12 della legge 12 agosto 1977, n.675*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 3/1978

ENDRICI G., *Il potere di scelta, le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2001

ENDRICI G., *Parlamento e partecipazioni statali: nuove prospettive e vecchi problemi* in Riv. trim. dir. civ., 3/1978

EUROPEAN PARLIAMENT, *Appointment procedures in the EU institutions*, Policy Department for Budgetary Affairs, 2018

FARRAND M., *The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven, YUP, 1937

FASONE C., *Parliaments in comparative legal and political analyses* in C. BENOÎT O. ROZENBERG (a cura di), *Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary Approaches to Legislatures*, Londra, Edward Edgar, 2020

FASONE C., *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, CEDAM, 2012

FELICITY M., *Parliamentary scrutiny of executive patronage: The relationship between institutional norms, reputation and accountability*, in *Public administration* 2/2020

FERRAIUOLO G., *Il regionalismo italiano tra tecnica e spirito*, in *federalismi.it*, 25/2021

FERRARA F., *Teoria delle persone giuridiche*, Napoli, 1923

FERRARA G., *Il Governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973

FERRARESE M. R., *La governance tra politica e diritto*, Bologna, il Mulino, 2010

FICO R., *Conferenza Stampa*, Senato della Repubblica, 04/10/2018

FILIPPETTA G., *L'illusione ispettiva: le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo*, in *Giur. Cost.*, 6/1991

FIX-FIERRO H., SALAZAR-UGARTE P., *Presidentialism*, in M. ROSENFELD, A. SAJÒ (a cura di) *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, OUP, 2012

FLINDERS M., *Party Patronage in the United Kingdom: A Pendulum of Public Appointments*, in P. KOPECKÝ, P. MAIR, M. SPIROVA (a cura di) *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford, OUP, 2012

FRANKENBERG G., *Critical comparison: rethinking comparative law*, HLJ, 1985

FRASCHINA M., *IVASS: Il nuovo istituto di vigilanza sulle assicurazioni. le principali innovazioni statuite dalla l. 7 agosto 2012 n. 135*, *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, 1/2013

FRAU M., *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3/2016.

FRENI E., *Le privatizzazioni*, in S. CASSESE (a cura di) *La nuova costituzione economica*, Roma, Laterza, 2021

FRIEDLAND S. I., *"Advice and consent" in the appointments clause: from another historical perspective*, 64/2015

FROSINI T. E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Giappichelli, Torino, 2006

FUSARO C., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2/2015

FUSARO C., *Rappresentare e governare. Da grande regola a tallone d'Achille del governo parlamentare, Lezione inaugurale dell'anno accademico 2014-2015*, Firenze, FUP, 2015

G. VIGNOCCHI, *Il controllo sugli enti pubblici*, in AA. VV., *In controllo sugli enti pubblici economici*, Milano, Giuffrè, 1977

GALEOTTI S., *Introduzione alla teoria dei controlli*, Milano, Giuffrè, 1963

- GALGANO F., *La legislazione e i problemi nell'esperienza italiana*, in AA. VV. *L'altro potere in economia*, Bari, De Donato, 1978
- GALGANO F., *Principio di maggioranza*, in Enc. dir., Milano, Giuffrè, XXXV, 1986
- GALIZIA M., *Caratteri del regime parlamentare inglese del Settecento*, in AA. VV. *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, CEDAM, 1974
- GALIZIA M., *Fiducia Parlamentare*, Enciclopedia del diritto, Milano, Giuffrè, 1968, XVII
- GALIZIA M., *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano Giuffrè, 1972
- GALLI G., *I partiti politici italiani, 1943-2004*, Milano, Rizzoli, 2005
- GALLINA E., *Considerazioni in tema di riassetto degli enti pubblici*, in Foro amministrativo, 3/1977
- GALLONI E., *Relazione della I Commissione permanente*, Camera dei deputati, VI, 24 maggio 1972
- GAMBALE P., *Il ruolo del Parlamento italiano nei procedimenti di designazione a cariche pubbliche: profili evolutivi e prospettive di riforma*, il Filangeri, quaderno 2015-2016, Napoli, Jovene, 2017
- GANINO M., *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, in Il politico, 1/1978
- GARCIA E., PALICI DI SUNI E., ROGOFF M., *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Padova, CEDAM, 2018
- GARCÍA MORILLO J., *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985
- GHERALDUCCI F., *Controllo parlamentare sulle nomine e controllo di gestione sugli enti pubblici*, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1/1980
- GIANFRANCESCO E., LUPO N., RIVOSACCHI G., *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2014.
- GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo I*, Milano, Giuffrè, 1970

- GIANNINI M. S., *Impiego pubblico (teoria e storia)*, in Enc. Dir., vol. XX, Milano, Giuffrè, 1970
- GIANNINI M. S., *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova, CEDAM, 1988
- GIANNINI M. S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, Roma, Senato della Repubblica, 1979
- GIDDINGS P., *Select committees and parliamentary scrutiny*, in Parliamentary affairs, 1/1994
- GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO J. M., *Naturaleza jurídica del control sobre el Gobierno y la Administración* in AA. VV., *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988
- GINSBURG T., HUQ A. Z., *How to save a constitutional democracy*, Chicago, CUP, 2019
- GIRAUDI G., RIGHETTINI M. S., *Le Autorità amministrative indipendenti*, Bari, Laterza, 2001
- GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *resoconto sommario*, Camera dei deputati, XVII, 21, novembre, 2013
- GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *resoconto sommario*, Senato della Repubblica, XVII, 11, dicembre, 2013
- GRIGLIO E., *Parliamentary oversight of the executives*. Oxford, Hart. publishing, 2021
- GRIMSTONE, *Better Public Appointments, A Review of the Public Appointments Process*, GRIMSTONE G., *Better Public Appointments, A Review of the Public Appointments Process*, Cabinet office, 2016
- GROPPI T., *Aprire cammini. Il contributo di Piero Calamandrei sulle vie di accesso alla Corte costituzionale*, in Consulta online, numero speciale/2020
- GROPPI T., *La Corte e 'la gente'. Uno sguardo 'dal basso all'accesso incidentale alla giustizia costituzionale*, in Rivista AIC, 2/2019,

GROPPI T., *Menopaggio, la democrazia costituzionale nel XXI secolo*, Bologna il Mulino, 2020

GROPPI T., *New Challenges for Constitutional Adjudication in Europe: What Role Could the 'Dialogue of Courts' Play?*, in Z. SZENTE, F. GÁRDOS-OROSZ (a cura di), *Constitutional Courts under Pressure*, Londra, Routledge, 2018

GROTTANELLI DE' SANTI G., *Atto politico e atto di governo*, in Enc. giur., Roma, IEL, 1988

GUARINO G., *Deliberazione, nomina, elezione*, in Riv. It. Scienza giur., 1954

GUIDI M., *Modelling the Relationship Between Independence and Accountability of Regulatory Agencies* in A.C. BIANCULLI, X. FERNÁNDEZ-I-MARÍN, J. JORDANA (a cura di), *Accountability and Regulatory Governance. Audiences, Controls and Responsibilities in the Politics of Regulation*, Londra, Palgrave, 2015

H. P. SCHNEIDER H. P., *Die Opposition*, in H. P. SCHNEIDER (a cura di), *Parlamentsrecht und Parlamentpraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlino, De Gruyter, 1989

HALMAI G., *Populism, authoritarianism and Constitutionalism*, German Law Journal, 3/2019

HAMILTON A., *The Appointing Power of the Executive*, Federalist n° 76, New York, Packet, 1788

HAZELL R., FOOT T., *Executive Power. The Prerogative, Past, Present and Future*, Hart publishing, in Corso di pubblicazione

HAZELL R., *Improving Parliamentary Scrutiny of Public Appointments*, in Parliamentary affairs, 2/2019,

HAZZEL R., CHALMERS M., RUSSELL M., *Pre-Appointment Scrutiny Hearings in the British House of Commons: All Bark, or Some Bite?*, in The Journal of Legislative Studies, 2/2012,

HIRSCHL R., *The question of case selection in comparative constitutional law*, in AJCL, 2005

HM TREASURY, *Cabinet office guidance on pre-appointment hearings*. House of Commons, 2019.

IBRIDO R., *Forma di Governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale*, Milano, Wolters Kluwer, 2020

IBRIDO R., *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, Franco angeli, 2015

IBRIDO R., LUPO N., «Forma di governo» e «Indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, il Mulino, 2018

IGNIAZI P., *Partito e democrazia: L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, il Mulino, 2019

IOTTI N., *Il Presidente di assemblea parlamentare e la sua funzione di garanzia*, Il Politico, 1992

J LUISPRADO MAILLARD J., FIGUEREO BURRIEZA A. (a cura di), *El control político en el derecho comparado*, Granada, Comares, 2010

JAVIER PÉREZ ROYO J., CARRASCO DURÁN M., *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2016, Cap VI

JHONSON N., *Opposition in the British political system*, in *Government and opposition*, 32/1997

KELEMEN R. D., *Europe's other democratic deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union*, in *Government and Opposition*, 2/2017

KELSEN H., *La democrazia*, Bologna, il Mulino, 2010

KREPPPEL A., *Legislature*, in D. CARMANI (a cura di), *Comparative politics*, Oxford, OUP, 2017

LABRIOLA S., *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, in *Politica del diritto*, 4/1980

LABRIOLA S., *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001

LAURI G., MALVICINI M., *Le Commissioni parlamentari di inchiesta: recenti sviluppi e osservazioni alla luce della prassi*, in osservatorio AIC, n. 3, 2016,

LEWIS D. E., *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*, Princeton, PUP, 2010

LIAISON COMMITTEE, *Revised Guidelines for Select Committees carrying out pre-appointment hearings*, House of Commons, 19 giugno 2019

LIAISON COMMITTEE, *Select Committees and Public Appointments*, Primo report della sessione 2010-2012, House of Commons, 2011

LIAISON COMMITTEE, *Shifting the Balance: Select Committees and the Executive*. Primo report della sessione 1999–2000, House of Commons, 2000

LIJPHART A., *Consociational Democracy*, *World Politics*, 21/1969

LIPPOLIS V., *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001

LONDGLEY L., LAWRENCE, R. DAVIDSON (a cura di), *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londra, Frank Cass, 1998, p. 143

LONGO E., *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017

LORD NOLAN M., *Standards in public life, First report of the Committee on Standards in Public life*, 1995,

LUCIANI M., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir. Annali III*, 2010,

LUCIANI M., *Partiti e forme di governo*, in *Nomos le attualità del diritto*, 3/2018

LUCIANI M., *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Nomos le attualità del diritto*, 1/2017

- LUPO N., GIANNITI L., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2018
- LUPO N., *La classificazione delle funzioni del Parlamento tra storicità e attualità del pensiero di Walter Bagheot e la costituzione inglese*, in G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagheot e la Costituzione inglese*, Milano Giuffrè 2001
- LUPO N., *Parliaments*, in R. MASTERMAN, R. SCHÜTZE (a cura di), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge, CUP, 2019
- LUPO N., *Populismo legislativo?: continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana*, in *ragion pratica*, 1/2019
- LUPO N., *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, in *paper del forum di quaderni costituzionali*, 2017
- MAITLAND F., *the Constitutional history of England*, CUP, Londra, 1963,
- MALVICINI M., *L'attività di controllo del parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2022
- MANETTI M., *Autorità indipendenti*, in *Enc. del dir.*, Milano Giuffrè, 1998
- MANETTI M., *Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla codecisione*, in *Quaderni costituzionali*, 1991
- MANETTI M., *Le modalità di elezione e i poteri di nomina. La drammatica assenza di nuove regole per i poteri dei Presidenti.*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei presidenti delle Camere*, Napoli, Jovene, 2013
- MANETTI M., *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994
- MANGIAMELI S., *La forma di Governo Parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania e Italia*, Torino Utet, 1998
- MANNORI L., SORDI B., *Storia del diritto amministrativo*, Roma, Laterza, 2001
- MANZELLA A., *Il Parlamento come organo costituzionale di controllo*, in *Nomos*, 1/2017
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003

MANZELLA A., *La funzione di controllo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, Annuario 2000. Il Parlamento, Padova, CEDAM, 2001

MANZELLA A., *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in E. GARCIA DE ENTERRIA, A. PREDIERI (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982

MARCHETTI P. G. (a cura di) *Le privatizzazioni in Italia*, Milano, Giuffrè, 1995

MARSHALL G., *Constitutional Conventions*, Oxford, Clarendon press, 1986

MARSOCCI P., *I gruppi parlamentari in Spagna*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, Gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, Torino, Giappichelli, 2004

MARTIN S., SAALFELD T., STRØM K., *The Oxford handbook of legislative studies*, Oxford, OUP, 2014.

MARTINES T., *Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà, atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, Giuffrè, 1979

MARTINES T., DE CARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *Diritto Parlamentare*, Rimini, Maffioli, 1996

MARTINES T., *Indirizzo politico*, Enc. Dir. XXI, Milano, Giuffrè, 1971

MASSA PINTO I., *Il processo d'integrazione europea*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013), Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, il Mulino, 2015

MAZZONI HONORATI M. L., *Il procedimento legislativo*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999

MCCARTY N., *How congressional polarization is transforming the separation of powers*, in L. C. DODD, B. I. OPPENHEIMER, L. EVANS (a cura di), *Congress reconsidered*, Washington, SAGE, 2021

MCKAY W., JOHNSON C. W., *Parliament and Congress: representation and scrutiny in the twenty-first century*, Oxford, OUP, 2014

- McTAVISH D., PYPER R., *Monitoring the Public Appointments Process in the UK.*, in *Public Management Review*, 9/2007
- MELIS G., *Amministrazione delle amministrazioni parallele, e mediazione degli interessi: le origini*, in I.S.A.P. *L'amministrazione nella storia moderna*, 1985
- MELIS G., *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo*, Roma, il Ventaglio, 1988
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, il Mulino, 2020
- MERUSI F., *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, il Mulino, 2000
- MERUSI F., *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, Giuffrè, 1977
- MERUSI F., PASSARO M., *Le autorità indipendenti*, Bologna, il Mulino, 2011,
- MEZZANOTTE C., *Referendum e legislazione*, Relaz. Conv. Ass. It. Cost., Siena, 3-4 novembre 1993
- MIRKINE-GUETZÉVITCH B., *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1950
- MIRKINE-GUETZÉVITCH B., *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928
- MOREL L., M. QVORTRUP M., *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Londra, Routledge, 2018
- MORLOK M., *Staatsorganisationsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2021
- MORRONE A., *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. Cost.* 1/2018
- MORTATI C., *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940
ripubblicata a cura di G. ZAGREBELSKY, Milano, Giuffrè, 1998
- MORTATI C., *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, CEDAM, 1973

NAGEL J. C., GREENE M., *Presidential Appointments to Full-Time Positions in Independent and Other Agencies*, CRS, 4/2022

NANIA R., *Forma di governo e sistema dei partiti: rileggendo Leopoldo Elia*, Nomos le attualità del diritto, 05/2014

NARDELLI C., *Il potere di nomina delle Autorità Indipendenti dei Presidenti di Camera e Senato della Repubblica italiana: un modello ormai superato?*, in *Amministrazione in cammino*, 2004

NAVA M., FERNANDO B., *Il nuovo ordinamento delle comunicazioni: radiotelevisione, comunicazioni elettroniche, editoria guida alla regolamentazione del settore aggiornata al Codice delle comunicazioni elettroniche e al Testo Unico della radiotelevisione*, Milano, Giuffrè, 2006

NORTON P., *La nature du controle parlementaire*, in *Pouvoirs*, 2010

NORTON P., *Nascent institutionalization: Committee in the British Parliament*, in L. LONDGLEY, LAWRENCE, R. DAVIDSON (a cura di), *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londra, Frank Cass, 1998,

O'CONNOR P., *The constitutional role of the Privy Council and the prerogative.*, Southampton, Clifford Justice, 2009

OLIVETTI M., T. GROPPI T., *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003

OPPO G., *La privatizzazione dell'impresa pubblica*, in *rivista di diritto civile*, 1994

ORLANDO V. E., *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1951

OTTAVIANO V., *I rapporti fra Parlamento ed enti economici*, in *Studi economico giuridici*, 2/1963

PACE A., *I poteri di inchiesta delle assemblee legislative*, Milano Giuffrè, 1973

PADOA SCHIOPPA F., *Exceses and limits of the public sector in the italian economy*, Ipse, Roma, 8/1994

PAGANETTO G., *Il potere governativo di nomina*, Napoli, Jovene, 1994

- PALERMO F., *Federalism*, in *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism*, Londra, Springer
- PANATTONI G., *La controversa figura dell'atto politico, alla luce dei casi "Diciotti" e "Gregoretti"*, federalismi.it, 8/2020
- PASQUINO G., *Bobbio e Sartori. Capire e cambiare la politica*, Milano, Bocconi, 2019
- PASQUINO G., *Parlamenti democratici*, Bologna, il Mulino, 2006
- PATZELT J., *Parlamente und ihre Evolution. Forschungskontext und Fallstudien*, Baden-Baden, Nomos, 2012
- PAUNER C., *Los nombramientos parlamentarios de cargos públicos*, atti del VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Madrid, UJI, 2005
- PEGGIO E., *Relazione introduttiva*, in AA. VV., *L'altro potere in economia*, Bari, De Donato, 1978
- PERINI M., *Atto politico e atto di Governo. Postilla di aggiornamento*, in *Enc. giur.*, Roma, IEL, 2008
- PERINI M., *La democrazia nell'organizzazione interna dei partiti politici italiani*, Roma, Libellula, 2018
- PERTICI A., *I Presidenti delle Camere tra i regolamenti e le prassi parlamentari e le prassi costituzionali e le leggi ordinarie*, in E. Rossi (a cura di) *Studi pisani sul Parlamento II*, Pisa, PUP, 2007
- PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, CEDAM, 2008
- PICIACCHIA P., *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017
- PINELLI C., *Forme di Stato e forme di Governo, corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, Jovene 2009
- PINELLI C., *Revolutionary constitutionalism and constitutional history*, in *Italian Journal of public law*, 1/2020

- PINELLI G., *Disciplina e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, CEDAM, Padova, 1984
- PISANESCHI A., *Conflitto di attribuzione tra Corte dei conti, Parlamento e Governo*, in rivista della Corte dei conti, 1/1990
- PISANESCHI A., *Dallo stato imprenditore allo stato regolatore. E ritorno?*, Roma, Giappichelli, 2009
- PISANESCHI A., *Privatizzazioni*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1999,
- PIZZORUSSO A., *Il ruolo della comparazione giuridica in epoca contemporanea*, in A. PIZZORUSSO (a cura di), *Comparazione giuridica e sistema delle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2005
- POLSBY N. W., *Legislatures*, in F. GREENSTEIN, N. W. POLSBY (a cura di) *Handbook of political science*, Reading, Addison-Wesley, 1975
- PRATT H. J., *The advice and consent of the Senate; a study of the confirmation of appointments by the United States Senate*, Berkeley, UCP, 1953
- PREDIERI A., *il Parlamento*, in A. PREDIERI (a cura di), *il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Comunità, 1975
- PREDIERI A., *Mediazione e indirizzo politico nel Parlamento italiano*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3/1975,
- PRESIDENTE DELLA CAMERA, *Lettera al Presidente della X Commissione*, XIII
- PRESIDENTI IX E X COMMISSIONE, *Lettera al Presidente della Camera*, XII, 8 maggio 1995
- PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Better Public Appointments?: The Grimstone Review on Public Appointments*, Terzo report della sessione 2016-2017, House of Commons, 2016
- PUCCINI G., *Il problema dell'identificazione delle autorità indipendenti fra giurisprudenza amministrativa e decreto «salva-Italia»*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2012

QUILLIN G., GILLS J., *Justices craft their own remedy for violation of Constitution's appointments clause*, Scotus Blog, 2021,

QUIROSA R., CHEYROUZE MUÑOZ S., *Los partidos en la Transición: las organizaciones políticas en la construcción de la democracia española*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2013

RESCIGNO G. U., *Forme di Sato e forme di Governo*, Enc. giur. XIV, 1989

RESCIGNO G. U., *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967

RESCIGNO G. U., *Responsabilità politica e responsabilità giuridica*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 3/2012

RICCI P., *Enti pubblici e vigilanza*, in AA. VV. *L'istituzione Governo*, Milano, Giuffrè, 1977,

RICHARDS P., *Patronage in British Government*, Toronto, UTP, 1963

RIDOLA P., *Democrazia rappresentativa e pluralismo*, Torino, Giappichelli, 2011

RIDOLA P., *I regolamenti del 1971 e la centralità della democrazia parlamentare*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012

RIDOLA P., *Partiti politici*, in *Enc. dir.* XXXII, Milano, Giuffrè, 1982

RINELLA A., *Materiali per uno studio di diritto comparato su lo Statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare*, Trieste, EUT, 1999

RIVISECCHI G., *La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, Esi, 2003

RIVISECCHI G., *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2008

RIZZONI G., *Il Parlamento italiano di inizio secolo e le nuove forme di organizzazione della democrazia*, in *Riv. dir. cost.*, 2009

RODOTÀ S., *Modelli e discipline: alcune esperienze straniere*, in AA.VV., *L'altro potere in economia. La questione delle nomine negli enti pubblici*, Bari, De Donato, 1978

ROSA F., *Il Controllo parlamentare sul Governo del Regno Unito, Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012

ROTELLI A., *Imprese pubbliche e controllo parlamentare*, in *Amministrare*, 9/1971

ROVESI MONACO R., *L'intervento diretto nell'economia*, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi, 1998

RUFFILLI R., *Santi Romano e la crisi dello Stato agli inizi dell'età contemporanea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, XXVII/1977

RUSSELL M., GOVER D., *Legislation at Westminster: Parliamentary Actors and Influence in the Making of British Law*, Oxford, OUP, 2017

RUSSELL, *Legislation at Westminster*

RYAN M., *The Constitutional Reform and Governance Act 2010: The Evolution and Development of a Constitutional Act*, *Liverpool Law Review*, 35/2014

SACCO R., *Langue et droit*, in *Les multiples langues du droit européen uniforme*, Torino, Harmattan, 1999

SALERNO G., *La presidenza della Repubblica tra centralità ed evoluzione*, relazione al convegno, *Il settennato di Sergio Mattarella: un bilancio costituzionale*, *UniFg*, 27-28 gennaio 2022, atti in corso di pubblicazione

SANTOLALLA LÓPEZ F., PAUNER CHULVI C., *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2010

SANTOLLA LOPEZ F., PAUNER CHULVI C., *Problemas de las designaciones parlamentarias en nuestro derecho*, Madrid, CEPC, 2015

SANTORO D., *Il ruolo delle Commissioni parlamentari nell'ambito delle procedure di nomina degli organi di vertice di enti pubblici e autorità*

amministrative indipendenti, in AA. VV. *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati II*, Roma, Camera dei deputati, 2013,

SARTORI G., *La rappresentanza politica*, Firenze, Sartori, 1957

SARTORI G., *Parties and party systems: a framework for analysis*, New York, CUP, 1976

SCHANZER C., *Di una nuova classificazione delle forme di Governo*, in riv. dir. pubbl., 1890

SCHMIDT J., *Die demokratische Legitimationsfunktion der parlamentarischen Kontrolle*, Berlino, Duncker & Humblot, 2007

SCOTT G., *Independent Regulators*, in M. BOVENS, R. E. GOODIN, T. SCHILLEMANS (a cura di), *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford, OUP, 2014

SEAWARD P., *The History of Parliament* in C. BENOÎT, O. ROZENBERG (a cura di), *Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary Approaches to Legislatures*, Londra, Edward Edgar, 2020

SENATO DELLA REPUBBLICA, *resoconto sommario*, 13° Commissione permanente, XVIII, 13 luglio 2021

SENATO DELLA REPUBBLICA, *resoconto stenografico*, VII, 14 dicembre 1977

SERVIZIO CONTROLLO PARLAMENTARE, *Il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici*, Camera dei deputati, 44/2022

SICCARDI S., *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1989

SIEBERER U., *Parlamente als Wahlorgane. Parlamentarische Wahlbefugnisse und ihre Nutzung in 25 europäischen Demokratien*, Baden-Baden, Nomos, 2010,

SIEFKEN T., *Konfigurationen parlamentarischer Kontrolle: Ein Konzept für die vergleichende Analyse*, Baden-Baden, Nomos, 2013

SIEFKEN T., *Parlamentarische Kontrolle im Wandel: Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages*, Baden-Baden, Nomos, 2018

- SILVESTRI G., *La separazione dei poteri II*, Milano Giuffrè, 1984
- SPAVENTA L., *Il controllo parlamentare sulle nomine: esperienze e risultati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1981
- STACCHINI F., *Il Presidente di Commissione permanente*, in *Il Parlamento della Repubblica, organi procedure e apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1994
- STAIANO S., *introduzione* in S. STAIANO, R. DICKMANN (a cura di) *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di diritto comparato*, Milano, Giuffrè
- STAIANO S., *Introduzione*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, Giuffrè, 2008
- STONE SWEET A., *Governing with judges, constitutional politics in Europe*. Oxford, OUP, 2000
- TARLTON D., *Symmetry and asymmetry as elements of federalism: A theoretical speculation*, in *Journal of Politics*, 4/1965
- TESSITORE F., *Crisi e trasformazione dello Stato. Ricerche sul pensiero giuspubblicistico italiano fra Otto e Novecento*, Napoli, Jovene, 1962
- TOSI S., *La direttiva parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1969
- TOSI S., MANNINO A., *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999
- TRAVERSA S., *Le modificazioni al regolamento della Camera dei deputati con particolare riferimento al nuovo regime del voto segreto anche in rapporto alla questione di fiducia*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche parlamentari*, Quaderno n. 1, Seminari 1989-1990
- TREASURY SELECT COMMITTEE, *The Monetary Policy Committee of the Bank of England: Confirmation hearings*, Settimo report della sessione 1999-2000, House of Commons, 2000
- TREASURY SELECT COMMITTEE, *The Treasury Committee's scrutiny of appointments*, Ottavo report della sessione 2015-2016, House of Commons, 2016
- TUBERTINI A., *Atti politici e di alta amministrazione*, Dizionario di diritto pubblico, Milano Giuffrè, 2006,

TUCCARI F., *Controllo dell'economia pubblica e spunti critici per una revisione dogmatica*, in *Democrazia e diritto*, 4/1968

TUCCIARELLI C., *Il procedimento di istituzione delle Autorità indipendenti in relazione al sistema delle fonti*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1997

TYUSHKA A., *Semi-Presidential Systems*, in *Oxford Constitutional Law*, MPECCoL, 1/2018

VERHOEST K., MOLENVELD A., WILLEMS T., *Explaining Self-Perceived Accountability of Regulatory Agencies in Comparative Perspective: How Do Formal Independence and De Facto Managerial Autonomy Interact*, in A. C. BIANCULLI, X FERNÁNDEZ, J. JORDANA (a cura di), *Accountability and Regulatory Governance. Audiences, Controls and Responsibilities in the Politics of Regulation*, Londra, Palgrave, 2015

VOLPI M., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di Governo*, Torino, Utet, 2010,

WATTS R., *Comparing federal systems*, McGill-QUP, 1999

WHITE A. J., *Toward the Framers' understanding of "advice and consent": a historical and textual inquiry*, in *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 49/2005

YAMAMOTO H., *Tools for parliamentary oversight: a comparative study of 88 national parliaments*, Ginevra, Interparliamentary Union, 2007,

YOSHIDA T., *Parliaments in an age of populism*, in C. BENOÎT O. ROZENBERG (a cura di) *Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary Approaches to Legislatures*, Londra, Edward Edgar, 2020

ZICCHITTU A., *Una "nuova stagione" per l'atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale*, in *Stato chiesa e pluralismo confessionale*, 11/2018

ZITO A., *La Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti: il Parlamento e le nuove forme di intervento pubblico nell'economia*, in *federalismi.it* 13/2021

