

Il potere di nomina delle Autorità Indipendenti dei Presidenti di Camera e Senato della Repubblica italiana: un modello ormai superato?

di Cecilia Nardelli

SOMMARIO: 1. L'attribuzione di poteri di nomina "esterna" ai Presidenti delle Assemblee parlamentari italiane: nascita e sviluppi - 2. La *ratio* dell'attribuzione del potere di nomina in capo ai Presidenti delle Camere: aspetti controversi in dottrina - 2.1 L'attribuzione dei poteri di nomina con legge ordinaria - 2.2 La titolarità effettiva del potere di nomina - 2.3 Gli schemi di nomina: differenze e conseguenze giuridiche dell'adozione - 3. Il ruolo dei Presidenti parlamentari nella nomina delle Autorità amministrative indipendenti: un modello ancora valido? - 3.1 Il Presidente di assemblea in un sistema di parlamentarismo compromissorio - 3.2 Il passaggio ad un parlamentarismo conflittuale: un mutato ruolo per il Presidente d'assemblea - 4. Alcuni esempi di prassi.

1. L'attribuzione di poteri di nomina "esterna" ai Presidenti delle Assemblee parlamentari italiane: nascita e sviluppi.

Un'analisi delle complesse funzioni dei nostri Presidenti di assemblea parlamentare non può arrestarsi, ai giorni d'oggi, ad una disamina delle tradizionali fonti attributive di poteri relativi all'ordinamento parlamentare (la Costituzione, i regolamenti parlamentari e le fonti non scritte), ma deve necessariamente tenere conto delle recenti attribuzioni ad opera di leggi ordinarie.

Già nel periodo statutario erano state introdotte funzioni ulteriori rispetto a quelle tradizionali con leggi ordinarie¹, sistema poi ripreso nel 1958 quando si inserì, nella legge sulla costituzione e sul funzionamento del CSM, la previsione secondo cui il Presidente della

¹ Ci si riferisce in particolare all'art. 8, R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, T.U. Corte dei Conti, laddove si prevede il parere conforme dei Presidenti delle Camere per la revoca o il collocamento a riposo dei presidenti o consiglieri della Corte dei Conti. Così in M. Iacometti, *I Presidenti di assemblea parlamentare*, Giuffrè, 2001, pp. 422-423.

Repubblica avrebbe potuto procedere allo scioglimento del CSM solamente dopo avere sentito i Presidenti delle Camere², e successivamente, nel 1970, allorchè vennero attribuite ai Presidenti delle assemblee nuove funzioni in materia di finanziamento ai partiti politici³.

Ma fu a partire dagli anni '80 che il legislatore ordinario colse le potenzialità proprie della figura dei Presidenti delle assemblee parlamentari, quali organi neutrali, e cominciò ad assegnare loro funzioni di nomina esterna di soggetti ausiliari del Parlamento, di organi di gestione (ad esempio il CDA Rai), di uffici tecnici, di organi disciplinari delle magistrature, nonché delle Autorità amministrative indipendenti in senso lato.

In particolare di poteri di nomina "esterna" si occuperà questo lavoro, con una necessaria premessa sulle Autorità amministrative indipendenti, per procedere poi all'analisi delle questioni dottrinarie di maggiore interesse. Verranno, in conclusione, presentate alcune considerazioni sul significato e sulla valenza attuale dell'attribuzione del potere di nomina ai Presidenti di assemblea alla luce dei cambiamenti che hanno riguardato la figura oltre che dei recenti interventi in materia di Autorità amministrative indipendenti.

Il fenomeno delle Autorità amministrative indipendenti rappresenta uno dei temi più complessi con cui la dottrina amministrativistica e costituzionalistica si è dovuta confrontare negli ultimi decenni per il loro carattere innovativo nell'ordinamento nonché per l'eterogeneità e la frammentazione dei modelli adottati e delle discipline giuridiche relative⁴.

Non potendo, in questa sede, approfondire il tema delle Autorità amministrative e dei numerosi dibattiti ad esse connessi⁵, ci limitiamo a dare una definizione ampia delle Autorità amministrative indipendenti come "strutture amministrative create in funzione di regolazione dell'assetto di taluni settori c.d. *sensibles* della vita economico-sociale, ove si contrappongono poteri pubblici e privati, forti interessi organizzati ed interessi deboli,.... Si tratta in particolare

² Art. 31, legge 24 marzo 1958, n. 195. La dottrina ha individuato due giustificazioni alternative per tale previsione: o l'*advisory power* del Presidente di assemblea trova fondamento nella derivazione parlamentare di un terzo dei componenti dell'organo, ovvero i Presidenti delle Camere vengono sentiti in quanto consiglieri privilegiati del Presidente della Repubblica. In tal senso M. Iacometti *op. cit.*

³ Legge 2 maggio 1974, n. 195 e legge 18 novembre 1981, n. 659.

⁴ Con la dizione Autorità amministrative indipendenti si vuole intendere, per semplicità, l'insieme delle Autorità amministrative sia di regolazione che di garanzia, tipologie che la dottrina amministrativistica prevalente preferisce studiare separatamente. Si veda in tal senso G. Amato, *Autorità semi-indipendenti ed Autorità di garanzia*, in *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, pp. 13-35, ma anche G. Giraudi e M. S. Righettini, *Le Autorità amministrative indipendenti*, Bari, Laterza, pp. 9 ss, ed altri.

⁵ Sul tema delle Autorità amministrative indipendenti si vedano, tra gli altri, F. Merusi e M. Passaro, *Le Autorità Indipendenti*, Bologna, Il Mulino, 2003, nonché S. Cassese e C. Franchini, *I garanti delle regole*, Bologna, Il Mulino, 1996, G. Giraudi e M. S. Righettini, *Le Autorità amministrative indipendenti*, Bari, Laterza, 2001, AA. VV., *Autorità Indipendenti e principi costituzionali*, Atti del Convegno di Sorrento, 30 maggio 1997, Padova, Cedam, 1998, e molti altri.

di settori nei quali si presenta particolarmente complesso il confronto tra diritti privati connessi ad iniziative economiche, libertà fondamentali dei cittadini ed esigenze di controllo pubblico che richiedano un equilibrato bilanciamento dei valori potenzialmente in contrasto”⁶.

A tal fine è necessario garantire a queste strutture un sufficiente grado d’indipendenza dal potere politico ed economico, dal potere esecutivo così come da quello legislativo.

L’indipendenza delle Autorità è assicurata da molteplici strumenti quali le modalità di nomina dei componenti, la predeterminazione di criteri di elevata professionalità, notoria indipendenza ed imparzialità per l’assunzione dell’incarico, la durata prestabilita della carica, la sottoposizione alla sola legge, etc..

Le modalità di nomina delle Autorità indipendenti, e la conseguente scelta del soggetto dell’ordinamento a cui attribuire il relativo potere, rappresentano sicuramente uno degli aspetti su cui si è maggiormente soffermata l’analisi della dottrina in quanto condizione necessaria e, anche se non sempre, sufficiente a garantire la loro concreta indipendenza funzionale dal Governo, dagli interessi regolati, dai partiti politici, e, in senso lato, da ogni forma di controllo.

Nonostante l’attenzione dimostrata nei confronti dei procedimenti di nomina non si è, tuttavia, ancora giunti ad un modello unitario. Al contrario si osserva un panorama disomogeneo, frutto di stratificazioni legislative, in cui convivono ipotesi di nomina governativa, casi di nomina parlamentare nella forma della determinazione d’intesa dei Presidenti di Assemblea, con eventuale ulteriore formalizzazione con DPR, e ipotesi di nomina congiunta, o mista, da parte di Governo e Parlamento, frequenti negli ultimi anni.

Solo in tempi recenti il Governo ha approvato un disegno di legge di riforma del sistema delle Autorità amministrative indipendenti⁷ per la razionalizzazione ed omogeneizzazione. Nel ddl si prevede una diversa distribuzione delle competenze tra le Autorità esistenti, la soppressione di alcune Autorità (ISVAP, COVIP ed UIC), la creazione di nuove Autorità (Autorità dei trasporti), e, soprattutto, l’introduzione di una disciplina uniforme per quanto concerne la composizione, la nomina la durata in carica la revoca, le incompatibilità nonché l’organizzazione ed il funzionamento interno delle Autorità.

L’attribuzione del potere di nomina ai Presidenti di assemblea può essere considerata sotto diversi profili: da un lato, infatti, il progressivo affermarsi del ruolo e dell’utilizzo delle

⁶ Per questa definizione in termini generali A. Ciancio, *Riforma elettorale e ruolo garantistico del Presidente di Assemblea. Un modello in crisi?*, Diritto e società, 1996, pp. 415-416.

⁷ Disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, A.S. n. 1366 “Disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle Autorità amministrative indipendenti preposte ai medesimi”.

Autorità indipendenti per la regolazione di settori complessi, ha favorito l'ampliamento di suddetto potere; al contempo, tuttavia, l'evoluzione della figura del Presidente di assemblea, con particolare riferimento al passaggio da un sistema elettorale proporzionale ad un sistema maggioritario, ha influito sulle scelte del legislatore ordinario delle modalità di nomina delle Autorità di nuova istituzione.

La prima ondata di leggi ordinarie istitutive di Autorità amministrative indipendenti si ebbe a cavallo degli anni '70 e '80. Fra tutte, l'esperienza più significativa fu quella del Garante per l'editoria (da ora, primo Garante), istituito nel 1981⁸, quale garante del pluralismo all'interno del sistema informativo, con compiti di vigilanza continuativa e di controllo sull'attuazione della legge sull'editoria, in nome e per conto del Parlamento.

Bisogna, comunque, sottolineare come si trattasse di una entità molto diversa dalle attuali *Authorities* in quanto nacque, *ab origine*, come organo ausiliario del Parlamento (privo, di conseguenza, del requisito fondamentale dell'indipendenza dal circuito rappresentativo) per facilitare il controllo di questo sullo stato di attuazione della legge sull'editoria.

Questo particolare legame di strumentalità con l'organo legislativo giustificava senza particolari difficoltà la scelta di affidare ai Presidenti delle Camere il compito di nomina; doveva, infatti, essere garantita una legittimazione parlamentare all'organo ausiliario e, contestualmente, una modalità di nomina che assicurasse un'investitura politica il più ampia possibile: i Presidenti rappresentavano sicuramente i soggetti più adatti a sintetizzare la volontà delle diverse forze politiche presenti in Parlamento⁹.

A questa lettura forte del ruolo del Presidente di assemblea proposta da alcuni autori, si contrappone una lettura debole, che sottolinea non tanto la loro rilevanza politico-istituzionale, quanto la loro astratta qualificazione di soggetti neutrali. In tal senso la nomina da parte di un soggetto neutrale viene vista come condizione sufficiente a garantire la conseguente indipendenza degli organi nominati¹⁰.

⁸ Legge 5 agosto 1981, n. 416.

⁹ Larga parte della dottrina sottolinea come la creazione del primo Garante, nonché le precedenti attribuzioni di poteri ai Presidenti di assemblea in questo ed in altri settori, quali ad esempio le nomine negli enti pubblici, rappresentano l'ultima manifestazione della teoria della centralità parlamentare e della sua prevalenza sul Governo. In tal senso M. Iacometti, *op. cit.*, pp. 427, ma anche M. Manetti, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 164.

¹⁰ Non manca, infine, chi propone una lettura riduttiva della garanzia di indipendenza derivante dal mero procedimento di nomina. Si veda tra gli altri F. Merusi e M. Passaro, *op. cit.*, pp. 74, ma anche 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. 115-116. Il quadro complessivo della dottrina in relazione al primo Garante viene presentato da M. Iacometti, *op. cit.*, pp. 427-428.

Sulla stessa linea si attestano anche le normative relative alle principali giurisdizioni speciali (Corte dei Conti e Magistratura Militare), in cui si prevede la nomina di una parte dei componenti delle strutture di autogoverno da parte dei Presidenti di assemblea, in quanto tale modalità rappresenta il sistema per realizzare la massima garanzia di indipendenza dal Governo¹¹.

La situazione appare parzialmente diversa con la sostituzione, nel 1990, del primo Garante con il Garante per la radiodiffusione e l'editoria (da ora, secondo Garante)¹² che dà inizio ad un "nuovo corso", invero abbastanza confuso, del fenomeno delle Autorità amministrative indipendenti.

Al secondo Garante vengono attribuite non solo funzioni di vigilanza sull'operato del Governo, bensì anche poteri propri di regolazione e di amministrazione attiva del settore radiotelevisivo, con la conseguente perdita di quel carattere di ausiliarità e di strumentalità rispetto al Parlamento.

Il potere di nomina dei componenti dell'autorità continua ad essere riconosciuto ai Presidenti di assemblea, tuttavia l'intesa da questi raggiunta deve essere formalizzata con decreto del Presidente della Repubblica¹³; vengono, inoltre, introdotti specifici criteri e requisiti di professionalità ed indipendenza per l'accesso alla carica.

L'introduzione di questi requisiti e l'ampliamento delle funzioni del Garante hanno portato la dottrina a ritenere che il potere di nomina, pur rimanendo nella disponibilità dei Presidenti di assemblea, non avesse più la funzione di garantire la massima neutralità ed indipendenza delle persone chiamate ad esercitare compiti di vigilanza sul Governo, bensì quella di garantire la scelta dei soggetti con maggiore esperienza e professionalità, alla luce della natura eminentemente tecnica dell'organo istituendo e delle importanti funzioni di amministrazione attiva che è chiamato a svolgere¹⁴.

¹¹ Si veda l'art. 10, legge 13 aprile 1988, n. 117, relativo al Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti e l'art. 1 della legge 30 dicembre 1988, n. 561, relativo alla formazione Consiglio della Magistratura Militare. Sostiene Pinelli che l'estrazione laica dei nominati e le modalità di designazione presidenziale non possono che portare a valutare l'inserimento della componente minoritaria laica con il fine specifico di confronto e bilanciamento ulteriore degli interessi di categoria con le esigenze più generali dell'ordinamento. C. Pinelli, *Atti congiunti dei Presidenti delle Camere*, Enc. dir., Milano, Giuffrè, 1997, pp. 207. controlla se hai scritto proprio le testuali parole e quindi da virgolettare

¹² Legge 6 agosto 1990, n. 223.

¹³ Analogamente si è previsto per la nomina dei componenti della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali istituita con legge 12 giugno 1990, n. 146.

¹⁴ S. Niccolai, *Poteri garanti della Costituzione e Autorità indipendenti*, Pisa, ETS, 1996, pag. 175 ss.

Lo studio delle Autorità indipendenti che vennero create in seguito¹⁵ non facilita la costruzione di un modello unitario: esse, infatti, sono per lo più caratterizzate da ampi poteri di vigilanza e di amministrazione attiva al pari del Secondo Garante, ma per quanto concerne le modalità di nomina il legislatore ha preferito, ci si chiede se volontariamente o erroneamente, tornare al modello del Primo Garante e, quindi, attribuire la competenza e la responsabilità della nomina ai soli Presidenti delle Camere, eliminando l'intervento del Presidente della Repubblica¹⁶.

Il quadro normativo si complica ulteriormente alla metà degli anni '90, quando viene introdotta un'ulteriore tipologia di nomina, che potremmo definire mista ovvero unitaria, a cui partecipano il Parlamento così come il Governo, a discapito del ruolo centrale prima ricoperto dal Presidente di Assemblea.

Ad esempio, per il Garante per la protezione dei dati personali il potere di nomina viene sottratto alla figura individuale del Presidente, per essere trasferito all'assemblea nel suo complesso con il sistema del voto limitato¹⁷; per l'Autorità per la regolamentazione dei servizi di pubblica utilità, viene introdotta una procedura che coinvolge sia il Governo che il Parlamento. In quest'ultimo caso infatti la scelta dei due membri e del Presidente dell'organo è deliberata dal Consiglio dei Ministri dietro proposta del Ministro competente per materia e formalizzata con decreto del Presidente della Repubblica. La deliberazione del Consiglio dei Ministri deve essere preceduta da un parere favorevole espresso a maggioranza dei due terzi delle competenti Commissioni parlamentari¹⁸.

¹⁵ Si fa riferimento all'Autorità Antitrust istituita con legge 10 ottobre 1990, n. 287 e all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici istituita con legge 11 febbraio 1994, n. 109 (ora abrogata dall'art. 256, decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

¹⁶ Scrive la Niccolai "le Autorità che dispongono dell'alta legittimazione parlamentare hanno dato vita ad esperienze dissimili in punto di capacità di indipendenza, autonomia decisionale e separatezza nei confronti del Governo". S. Niccolai, *op. cit.*, pp. 187-188.

¹⁷ Si veda l'art. 30, legge 31 dicembre 1996, n. 675: "*Il Garante è organo collegiale costituito da quattro membri, eletti due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica con voto limitato. Essi eleggono nel loro ambito un presidente, il cui voto prevale in caso di parità. I membri sono scelti tra persone che assicurino indipendenza e che siano esperti di riconosciuta competenza delle materie del diritto o dell'informatica, garantendo la presenza di entrambe le qualificazioni*".

¹⁸ Si veda l'art. 2, legge 14 novembre 1995, n. 481: "*Ciascuna Autorità è organo collegiale costituito dal presidente e da due membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro competente. Le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari. In nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti. Le medesime Commissioni possono procedere all'audizione delle persone designate. In sede di prima attuazione della presente legge le Commissioni parlamentari si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta del parere; decorso tale termine il parere viene espresso a maggioranza assoluta*".

Allo stesso modo per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (che ha sostituito il secondo Garante dal luglio del 1997) si prevede la nomina del Presidente dell'Autorità con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri d'intesa con il Ministro delle comunicazioni. La designazione del nominativo del presidente dell'Autorità è previamente sottoposta al parere delle competenti Commissioni parlamentari. Per quanto concerne gli altri otto membri dell'Autorità, che operano in due distinte commissioni (la commissione per le infrastrutture e le reti e la commissione per i servizi e i prodotti), il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati eleggono quattro commissari ciascuno, i quali vengono nominati con decreto del Presidente della Repubblica.¹⁹

Ultimo passaggio di questa progressiva evoluzione delle modalità di nomina dei membri delle Autorità amministrative indipendenti va individuato nella procedura di nomina uniforme proposta nel recente ddl governativo di riordino del sistema. In particolare viene in questa sede introdotto un procedimento di nomina complesso che vede coinvolto il Governo, una Commissione parlamentare creata *ad hoc*, ed il Presidente della Repubblica.

In particolare l'art. 16, A.S. n. 1366, prevede la nomina dei quattro componenti e del Presidente delle Autorità con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri. La scelta dei nominativi da indicare al Presidente della Repubblica si colloca al termine di una procedura che vede coinvolta la Commissione parlamentare per le politiche della concorrenza e i rapporti con le Autorità di regolazione, garanzia e vigilanza dei mercati (art. 21, A.S. n. 1366), tenuta ad esprimere un parere vincolante, espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti, sulle designazioni proposte dal Governo in base ad una selezione pubblica dei candidati (con apposito bando in Gazzetta Ufficiale, pubblicazione dei *curriculum vitae* presentati e audizione delle persone designate).

Si introduce quindi una procedura complessa basata sul principio della co-decisione tra il Governo ed il Parlamento, l'uno portatore degli interessi della maggioranza, l'altro garante degli interessi dell'intera assemblea parlamentare, ed in particolare delle opposizioni (in tal senso va, infatti, inteso il *quorum* qualificato dei due terzi dei membri della Commissione parlamentare).

Rinviando alla conclusioni, per una valutazione approfondita dei motivi che hanno indotto il legislatore ad abbandonare il modello di nomina presidenziale delle Autorità amministrative indipendenti, nonché dell'impatto che la nuova procedura di nomina prevista dal

¹⁹ Legge 31 luglio 1997, n. 249.

di riforma determina sul ruolo riconosciuto ai Presidenti di assemblea all'interno del nostro ordinamento si procede ad una disamina dei principali nodi teorici di cui si è occupata la dottrina.

2. La *ratio* dell'attribuzione del potere di nomina in capo ai Presidenti delle Camere: aspetti controversi in dottrina.

L'interrogativo principale che emerge dalla lettura di questo quadro sintetico delle leggi ordinarie che hanno attribuito rilevanti poteri di nomina in capo ai Presidenti delle Camere non può che riguardare la *ratio* che ha guidato il legislatore; interrogativo che porta con sé una riflessione sul ruolo svolto dai Presidenti delle Camere nel nostro ordinamento, con particolare riferimento ai tempi più recenti.

Per giungere ad una risposta al quesito individuato è opportuno soffermarsi su alcuni aspetti preliminari presi in considerazione dalla dottrina.

2.1 L'attribuzione dei poteri di nomina con legge ordinaria.

In primo luogo appare dubbia la costituzionalità dell'attribuzione di nuovi ed incisivi poteri a rilevanza esterna in capo ai Presidenti di Assemblea con leggi ordinarie: oltre al dato formale, per cui tutte le funzioni dei Presidenti di Assemblea sono contenute *in nuce* in Costituzione, salvo ulteriori specificazioni nei regolamenti parlamentari si deve, infatti, tenere presente il dato sostanziale, secondo cui l'intervento nelle nomine delle Autorità indipendenti e di garanzia metterebbe a rischio la posizione tradizionale di neutralità del Presidente dell'assemblea esponendolo alle eventuali critiche da parte del sistema politico²⁰.

Ancor più discutibile, appare, tuttavia, l'uso di leggi ordinarie per derogare al principio della nomina dei funzionari pubblici da parte del Governo, con ripercussioni sulla tradizionale teoria della separazione dei poteri. Il Parlamento, infatti, per tramite della persona del

²⁰ F. Sorrentino, *Presidente della Repubblica e Presidenti delle Camere*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 167.

Presidente, darebbe vita ad atti amministrativi al di fuori degli specifici casi contemplati in Costituzione, interferendo nell'indirizzo politico unitario del Governo²¹.

L'argomento principalmente utilizzato dalla dottrina per superare quest'argomentazione contraria all'esercizio del potere di nomina da parte dei Presidenti di assemblea consiste nella modalità prevista per la loro elezione: l'alto *quorum* richiesto (i due terzi dell'Assemblea integrata da tre delegati per ciascuna regione *ex art. 83 Cost.*) fa sì che si venga a costituire "una piattaforma di investitura assai più ampia delle contingenti maggioranze politiche" e, quindi, una legittimazione tale da consentire al Presidente di assemblea l'esercizio di una funzione di alta garanzia che non si esaurisce nell'ordinamento parlamentare, ma che si sviluppa anche nell'ordinamento generale, nelle forme più varie, quali ad esempio le nomine delle Autorità indipendenti²².

In quest'ottica sarebbe, di conseguenza, accettabile la sottrazione di potere all'esecutivo, in quanto non verrebbe trasferito nella sfera di disponibilità del potere legislativo, andando contro la tradizionale teoria della separazione dei poteri, bensì in capo ad un organo con una specifica connotazione costituzionale di indipendenza e neutralità.

2.2 La titolarità effettiva del potere di nomina.

Altra questione di interesse dottrinario è rappresentata dalla effettiva titolarità del potere di nomina delle Autorità amministrative indipendenti: si tratta di un potere che il legislatore ha voluto riconoscere direttamente in capo al Presidente di assemblea, ovvero di un potere dell'Assemblea che il Presidente esercita in quanto organo dotato di un generale potere di rappresentanza verso l'esterno?

Innanzitutto la scelta di affidare ad una deliberazione d'intesa dei Presidenti delle Camere tali compiti potrebbe essere frutto di una mera constatazione della realtà effettiva del

²¹ In tal senso M. Manetti, *op. cit.*, pp. 166-167. In realtà la questione si pone in un ambito ben più ampio relativo alla costituzionalità delle stesse Autorità amministrative indipendenti. Secondo alcuni, infatti, non appare giustificabile la scelta di creare delle strutture ulteriori rispetto alle pubbliche amministrazioni tradizionali in quanto il principio di buon andamento ed imparzialità *ex art. 97* della Costituzione permea l'intero sistema amministrativo, e difficile, se non addirittura sbagliato, sarebbe individuare al suo interno diversi gradi di imparzialità. G. Sirianni, *Nuove tendenze legislative in materia di amministrazioni indipendenti*, Nomos, 1993, pp. 75-77, e F. Sorrentino, *op. cit.*, pp. 166.

²² In tal senso si ricordi per tutti, N. Iotti, *Il Presidente di assemblea parlamentare e la sua funzione di garanzia*, Il Politico, 1992, pp. 170.

nostro sistema parlamentare, oltre che giustificabile alla luce di particolari convenienze politiche.

Ponendo, infatti, che la nomina debba essere parlamentare, intendendo con ciò una decisione congiunta di Camera e Senato della Repubblica, non si può fare a meno di notare come, da un lato, le ipotesi di Camere in seduta comune siano tassativamente previste in Costituzione (e non sono contemplate le sedute per l'elezione dei componenti delle Autorità indipendenti) e, dall'altro lato, non esista un organismo bicamerale *ad hoc*, con il compito di pervenire ad una deliberazione di nomina, e quindi l'assenza di una sede collegiale diversa in cui assumere detta decisione.

Al contempo non si può negare come l'attribuzione del potere di nomina in capo al Presidente di assemblea permetta, quanto meno sotto il profilo formale, di sottrarre gli organi decisionali delle Autorità indipendenti alla "prassi di spartizione partitocratica"²³ tipica del consociativismo italiano.

Queste argomentazioni non sono, tuttavia, sufficienti a sciogliere il nodo fondamentale relativo alla titolarità del potere.

Se il potere fosse riconosciuto in capo al Parlamento, allora i Presidenti non potrebbero che essere considerati rappresentanti della Camera, secondo le loro competenze generali (art. 8, Regolamento della Camera ed art. 8, Regolamento del Senato)²⁴; se invece si volesse considerare la nomina come l'esercizio di un potere personale del Presidente, allora, si tratterebbe di una situazione inusuale in cui essi si trovano ad agire "nella loro veste paragiurisdizionale di arbitri imparziali dell'attività parlamentare"²⁵.

La nomina del Presidente di assemblea, quindi, in virtù del suo ruolo *super partes*, garantirebbe non solo l'indipendenza delle Autorità indipendenti dall'esecutivo, ma anche dal potere legislativo, non rimanendo esse in alcun modo vincolate agli orientamenti espressi in sede parlamentare²⁶.

²³ Così G. Sirianni, *op. cit.*, pp. 80.

²⁴ Scrive Pinelli "Le leggi istitutive delle *Autorità* indipendenti nella misura in cui le configurino in base allo statuto dell'esclusiva sottoposizione alla legge, rendono fra le altre cose credibile il conferimento del potere di nomina dei loro componenti a quegli stessi organi che assolvono l'indiscutibile funzione di comunicare all'esterno la volontà delle Camere destinata a tradursi in legge". C. Pinelli, *op. cit.*, pp. 221.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Il legame con i Presidenti delle Camere attiene solamente il momento genetico, che è stato sottratto alla disponibilità del Governo. Dopo la nomina le Autorità indipendenti rimangono soggette solamente alla legge e manterranno rapporti con gli organi costituzionali nei termini previsti dalle sole leggi istitutive. F. Sorrentino, *op. cit.*, pp. 167.

Sulla base di una terza ricostruzione, infine, si potrebbe attribuire ai Presidenti delle Camere il potere di nomina in virtù del loro ruolo di garanti delle attività parlamentari, senza tuttavia che questa posizione *super partes* comporti un netto distacco dall'organo che presiedono: in particolare essi sarebbero soggetti comunque politici, ma connotati negativamente in quanto estranei all'indirizzo della maggioranza parlamentare, con la conseguenza che la decisione di nomina assunta debba essere considerata come l'adozione di un indirizzo assembleare che concili, per quanto possibile, le esigenze di maggioranza ed opposizione.

L'approfondimento di questa ricostruzione conduce necessariamente alla seguente considerazione: se l'indirizzo assembleare, cui i Presidenti danno seguito con la nomina, è frutto di un compromesso tra maggioranza ed opposizione, allora quella che sarebbe dovuta essere una scelta neutrale ed indipendente (al punto di rendere indipendenti anche le persone nominate dal potere esecutivo e legislativo) diviene una scelta ancor più politicizzata rispetto alle analoghe decisioni assunte autonomamente dal Governo²⁷.

2.3 Gli schemi di nomina: differenze e conseguenze giuridiche dell'adozione.

Altra questione, da non sottovalutare ai fini di un'analisi quanto più possibile completa sul tema del potere presidenziale di nomina esterna, consiste nell'introduzione nel nostro ordinamento di due differenti schemi di nomina presidenziale: la determinazione adottata d'intesa dai Presidenti delle Camere²⁸ o la nomina con decreto del Presidente della Repubblica su proposta di nomina o designazione congiunta da parte dei Presidenti di Assemblea.

²⁷ Scrive Sirianni: "tale modalità di nomina o designazione mentre ad un esame superficiale può apparire come un mezzo di spolicizzazione della scelta, rispetto alle ipotesi di nomina governativa, in via di fatto costituisce il canale di politicizzazione più estesa, coinvolgente non solo la maggioranza ma anche l'opposizione". G. Sirianni, *op. cit.*, pp. 81.

²⁸ In relazione alla categoria degli atti congiunti dei Presidenti delle Camere si deve sottolineare come questi siano molteplici e peculiari rispetto agli atti congiunti di altri poteri pubblici. In questa sede ci limitiamo a sottolineare come gli atti presidenziali debbano considerarsi adottati congiuntamente o d'intesa quando si ha il perseguimento di un medesimo interesse in capo ai soggetti titolari, nonché l'assenza di due volontà diverse che si fondono in un'unica volontà, e la possibilità di imputare la titolarità dell'atto ad entrambe. A. Sciortino, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 146-147. Scrive, inoltre Pinelli che l'atto congiunto dei Presidenti di Assemblea presenta una duplice peculiarità: "se lo si confronta con gli atti dei Presidenti di ciascuna Camera aventi rilevanza esterna, segna un grado di proiezione verso l'ordinamento generale che quegli atti non potrebbero raggiungere. Se lo si confronta con altri atti dei poteri pubblici ne emerge la vocazione a perseguire in forma congiunta un identico interesse ricollegabile alla struttura bicamerale, tanto più se perfetta". C. Pinelli, *op. cit.*, pp. 203.

In particolare si deve capire se il diverso regime di nomina sia frutto di una riflessione da parte del legislatore ordinario, ovvero sia una scelta casuale; e quale valore assuma l'intervento del Presidente della Repubblica, nonché quello del Governo attraverso l'istituto della controfirma ministeriale.

Le questioni sono strettamente collegate e la loro analisi ha portato conclusioni diverse in dottrina.

Quanto alla logica che ha ispirato il legislatore nella scelta di diverse tipologie di nomina una spiegazione intuitiva potrebbe basarsi sulle diverse funzioni esercitate in concreto dalle Autorità indipendenti. In particolare si potrebbe parlare di Autorità amministrative con poteri di amministrazione attiva, nominate con DPR, e di Autorità parlamentari con funzioni di garanzia e controllo, nominate con determinazione dei Presidenti delle Assemblee²⁹.

Ciò, tuttavia, viene smentito dalla constatazione che, mentre l'Autorità Antitrust, titolare di compiti provvedimentali, viene nominata con una determinazione congiunta dei Presidenti, la Commissione sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, con competenze più limitate, è nominata con DPR, emanato su designazione dei Presidenti delle Camere³⁰.

Una volta esclusa la scelta della modalità di nomina sulla base alle funzioni svolte dalle Autorità, si prospettano due alternative: o la scelta deve essere considerata casuale ovvero l'intervento del Presidente della Repubblica sottende una partecipazione governativa alle nomine.

Lasciando da parte la teoria della casualità della scelta del legislatore, è stato da molti sostenuto che la formalizzazione della decisione dei Presidenti delle Camere con un DPR rappresenti un chiaro intervento del Governo nel procedimento di nomina.

Posto, infatti, che i decreti presidenziali, salvo le ipotesi in cui il Presidente della Repubblica agisce nell'esercizio dei propri poteri costituzionali, sono sempre corredati dalla controfirma ministeriale, quale forma di assunzione da parte del Governo della responsabilità

²⁹ Una spiegazione analoga era stata inizialmente adottata anche dalla Corte Costituzionale che collegava la struttura e le funzioni al sistema di nomina secondo un criterio di logica giuridica tutto intorno alle scelte legislative. Corte Cost., sent. 7 novembre 1995, n. 482.

³⁰ L'analisi delle due Autorità menzionate permette inoltre di escludere la teoria secondo cui la nomina solamente parlamentare sarebbe la conseguenza dei diversi rapporti che le Autorità stesse intrattengono con le Camere. L'Autorità Antitrust, infatti, pur essendo designata unicamente dai Presidenti non ha alcun rapporto con le Camere, in quanto la stessa relazione annuale viene presentata al Presidente del Consiglio per essere poi da questo trasmessa al Parlamento, mentre la Commissione sullo sciopero, per la nomina della quale abbiamo visto intervenire il Presidente della Repubblica, ha maggiori contatti, ancorché comunque sporadici, con i Presidenti delle assemblee ai quali presenta informazioni e valutazioni spontaneamente o dietro richiesta in ordine ai conflitti nei servizi pubblici essenziali e trasmette le pronunce da essa assunte. M. Manetti, *op. cit.*, pp. 175-176.

dell'atto stesso, ne consegue che la controfirma rappresenta un'ingerenza sostanziale del Governo nella nomina di un organo di cui diviene responsabile: la determinazione dei Presidenti di assemblea rappresenta, in questa lettura, solamente una proposta da sottoporre al vaglio dell'esecutivo³¹.

Se non si volesse parlare di una vera e propria ingerenza, quanto meno si dovrebbe ammettere la creazione di un meccanismo di nomina che tenti di conciliare, da un lato la necessità di una investitura unitaria dell'organo, dall'altro il necessario gradimento del Governo in un'ottica di co-decisione.

Ad ulteriore sostegno di questa impostazione è stata sottolineata l'impossibilità della creazione di organi con competenze provvedimentali che trovino la propria legittimazione solamente in una investitura parlamentare, e non anche governativa, con la conseguenza che l'emanazione del DPR trasferisce la volontà della nomina, e la conseguente responsabilità, dal Parlamento al Governo, e non rappresenta solamente "una foglia di fico su di una nomina sostanzialmente parlamentare"³².

Ancorché la teoria esposta sia quella che meglio si adatta al valore tradizionalmente riconosciuto ai DPR, l'adesione ad essa porterebbe ad un ripensamento sulle Autorità indipendenti: il necessario *placet* del Governo farebbe, infatti, venir meno il loro requisito fondamentale, nonché la ragione stessa della loro istituzione, cioè l'indipendenza dall'esecutivo (naturalmente questa conseguenza appare inevitabile soprattutto per coloro che ritengono le modalità di nomina di per sé sufficienti a garantire l'indipendenza funzionale dei nominati).

Per evitare ciò, e quindi per sancire l'estraneità della volontà governativa alla nomina, la dottrina ha proposto una ulteriore chiave di lettura restrittiva per giustificare l'utilizzo del DPR che formalizza l'intesa dei Presidenti delle Camere: l'intervento del Presidente della Repubblica avrebbe una minima portata innovatrice e rappresenterebbe solamente un meccanismo necessario per permettere un eventuale controllo giurisdizionale sull'atto di nomina da parte del giudice amministrativo.

Appare necessaria una breve parentesi sulla natura dell'atto di nomina adottato d'intesa dai Presidenti delle assemblee.

³¹ In tal senso si sono espressi C. Tucciarelli, *Il procedimento di istituzione delle Autorità indipendenti in relazione al sistema delle fonti*, Rassegna parlamentare, 1997, n. 1, pp. 128-130, ma anche E. Burlamacchi, *Il Parlamento e le nomine negli enti pubblici e nelle Autorità amministrative indipendenti*, Quaderno dell'Associazione di studi e ricerche parlamentari, 1995, n. 6, pp. 256-257.

³² *Ibidem*.

Nel silenzio delle leggi istitutive delle Autorità indipendenti, l'atto di nomina dei Presidenti, infatti, potrebbe essere classificato come atto di alta amministrazione ovvero come atto politico: in entrambe i casi sarebbe sottratto all'obbligo di motivazione, non potrebbe inoltre essere sottoposto al controllo da parte della Corte dei Conti, né al ricorso giurisdizionale da parte dei controinteressati.

Tuttavia si sollevano obiezioni sia alla natura di atto politico sia alla natura di atto di alta amministrazione. Nella prima ipotesi la natura di atto politico può essere riferita solamente agli atti emessi nell'esercizio di funzioni costituzionali, e quindi non agli atti di esercizio del potere di nomina attribuito con leggi ordinarie; nella seconda ipotesi si avrebbe uno sconfinamento del Parlamento in un ambito sostanzialmente amministrativo che viene ammesso soltanto in sede legislativa, dove è garantita la possibilità di un controllo da parte della Corte Costituzionale³³.

Alcuni sono giunti a definire le determinazioni di nomina come atti bicamerali *sui generis* in quanto "non legislativi, produttivi di effetti giuridici esterni che, facendo ricorso alla teoria sostanziale-materiale, potrebbero essere intesi come formalmente parlamentari e sostanzialmente amministrativi" con un peculiare regime di sindacabilità (da cui deve essere escluso il controllo da parte della Corte dei Conti, poiché questo ha come funzione principale la volontà di sottoporre l'attività dell'esecutivo al controllo parlamentare, funzione evidentemente non applicabile al caso delle Autorità indipendenti)³⁴.

Ancora più complesso è l'inquadramento del decreto del Presidente della Repubblica, su proposta o determinazione adottata dai Presidenti di Assemblea, nelle categorie tradizionali degli atti dei pubblici poteri: vi è chi sostiene che l'intervento del Presidente della Repubblica lasci immutati i termini del discorso, poiché rappresenta solamente una variante di un processo atipico di nomina parlamentare, in cui la titolarità del potere rimane pur sempre in capo ai Presidenti delle Assemblee (Sirianni, Pinelli), e chi sostiene che l'emanazione del decreto renda l'atto amministrativo e quindi suscettibile di sindacato giurisdizionale (Tucciarelli, Endrici, Manetti)³⁵.

³³ Sulla stessa linea si pone la Cassazione che in relazione agli atti di un organo con funzioni analoghe sostiene che "le scelte e i provvedimenti adottati dalla Commissione bicamerale per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi integrano atti di indirizzo politico resi da un organo delle due Camere nell'ambito del monopolio statale di detti servizi, non atti amministrativi e, come tali, non sono suscettibili di sindacato in sede giurisdizionale." Cass., sez. un., 25 novembre 1983, n. 7072.

³⁴ G. Sirianni, *op. cit.*, pp. 83.

³⁵ Questa impostazione si basa sulla concezione tradizionale degli *interna corporis acta*: gli atti del Parlamento sarebbero insindacabili, anche qualora diretti verso terzi, in quanto privi di efficacia esterna, salvo che su di essi non intervenga una "convalida" da parte di un altro organo a ciò competente. La carenza di efficacia autoritativa non permette agli atti di incidere sull'ordinamento e quindi di ledere situazioni soggettive altrui, con la conseguenza

Le considerazioni svolte permettono di concludere che la titolarità del potere di nomina nei diversi tipi di procedimento spetti comunque ai Presidenti delle assemblee, la cui comune volontà è, quindi, riversata nella determinazione d'intesa, mentre l'intervento del Presidente della Repubblica non rappresenta un assenso positivo ad una proposta, ma solamente un controllo della legalità della decisione, che sfocia nell'emanazione di un atto amministrativo sindacabile da parte del giudice amministrativo.

Allo stesso modo la controfirma ministeriale non implica l'approvazione degli effetti che ne seguiranno, ma è la conclusione di una partecipazione vincolata alla formazione di un atto, che ha come unico parametro il riscontro della legittimità e da cui non può derivare alcuna responsabilità del Governo in ordine agli atti posti in essere dall'Autorità amministrativa³⁶.

3. Il ruolo dei Presidenti parlamentari nella nomina delle Autorità amministrative indipendenti: un modello ancora valido?

A questo punto dell'analisi è possibile comprendere l'importanza dell'attribuzione del potere di nomina delle Autorità amministrative indipendenti ai Presidenti delle Camere e la *ratio* della scelta del legislatore.

Dobbiamo, in primo luogo, operare una distinzione tra l'esercizio di detto potere in un sistema di parlamentarismo compromissorio ovvero conflittuale, distinzione che trova nella storia italiana un netto discrimine temporale nel 1993, anno in cui è stata approvata la modifica della legge elettorale in senso maggioritario.

Il mutare dell'assetto politico-partitico, conseguente l'abbandono del sistema elettorale proporzionale, ha infatti determinato una serie di ripercussioni anche sul ruolo del Presidente di Assemblea.

3.1 Il Presidente di assemblea in un sistema di parlamentarismo compromissorio.

che non avrebbe alcun senso un eventuale sindacato sull'atto. Nel caso delle nomine, solamente a seguito dell'intervento del Presidente della Repubblica queste diverrebbero effettive e quindi lesive ed impugnabili. Così M. Manetti, *op. cit.*, pp. 170-171.

³⁶Su tale tesi si attesta la dottrina prevalente tra cui ricordiamo G. Sirianni, *op. cit.*, pp. 82-83, A. Sciortino, *Presidente d'assemblea parlamentare e poteri di nomina attribuiti alla legislazione ordinaria: brevi note*, in Scritti in onore di Antonino Pensovecchio LiBassi, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 1290-1292, F. Sorrentino, *op. cit.*, pp. 165.

La dottrina antecedente al 1993 era giunta ad alcune conclusioni condivise sulla figura dei Presidenti delle Camere: i Presidenti non erano né uomini della maggioranza, come era avvenuto durante il periodo del fascismo, e quindi rappresentanti della sola maggioranza di Governo ed esecutori delle richieste di quest'ultimo, né, tanto meno, soggetti *super partes* e neutrali, tenuti solamente ad assicurare il rispetto delle procedure parlamentari.

Al contrario, rifacendoci alla nota definizione data dal Manzella, essi dovevano essere considerati “uomini della Costituzione”, titolari, cioè, non solo di astratti poteri arbitrari all'interno della Camera presieduta, ma portatori e garanti di precisi interessi politico istituzionali, nonché soggetti esponenziali del complessivo ordinamento parlamentare, in grado di sintetizzarne i permanenti interessi costituzionali³⁷.

Sicuramente le funzioni e i poteri concretamente attribuiti dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari imponevano il mantenimento di una posizione di imparzialità ed equidistanza rispetto alle molteplici forze politiche presenti in Parlamento da parte dei Presidenti, ciò nonostante tale neutralità andava intesa non come “politicalità alternativa a quella delle forze politiche”, ma come “neutralità politicamente responsabile”, in grado di realizzare un equilibrio tra forze dialetticamente attive nel sistema³⁸.

Questa ricostruzione della figura presidenziale deve essere collocata nel più ampio quadro del parlamentarismo compromissorio, in cui la centralità parlamentare portava le forze politiche ad incontrarsi e confrontarsi nell'assemblea, sulla base di regolamenti prevalentemente gruppo-centrici (con il relativo depotenziamento della figura presidenziale). Di conseguenza la necessità di un intervento presidenziale emergeva soprattutto nei momenti di forte conflittualità interna quale “istanza neutrale in grado di dirimere i conflitti politici che non possono essere neutralizzati con criteri tecnici”, ponendo, quindi, in essere un processo di unificazione politica e di individuazione dell'interesse generale³⁹.

³⁷ A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 110. Analogamente anche Labriola, il quale sostiene che la figura del Presidente di assemblea, delineata sulla base delle attribuzioni normative e consuetudinarie, possa essere riassunta con la somma di tre qualificazioni: organo di garanzia del Parlamento, organo di tutela della integrità delle attribuzioni costituzionali delle Camere ed organo che concorre alla funzionalità della forma di governo. S. Labriola, *Il Presidente di assemblea parlamentare. Il caso italiano dopo l'introduzione della legge elettorale maggioritaria*, Quaderno dell'associazione di studi e ricerche parlamentari, Torino, Giappichelli, 2002, n. 12, pp. 94.

³⁸ Così F. Bilancia, *L'imparzialità perduta (a proposito dei Presidenti di assemblea parlamentare)*, in Studi in onore di Gianni Ferrara, vol. I, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 327.

³⁹ Cfr. A. Sciortino, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, pp. 40.

A questo si aggiunga poi la vigenza di due convenzioni costituzionali quali la ricerca del più ampio consenso per l'elezione del Presidente dell'assemblea (anche in considerazione degli elevati *quorum* previsti dai regolamenti parlamentari) e l'attribuzione delle Presidenze ad esponenti del maggior partito della maggioranza di Governo e del maggior partito dell'opposizione.

Proprio questo ruolo “unificante” è stato addotto dai principali studiosi a giustificazione dei poteri di nomina posti in capo ai Presidenti di assemblea soprattutto a partire dagli anni ‘90⁴⁰: rappresenterebbero, infatti, gli organi capaci di esprimere la massima integrazione delle volontà politiche, in grado di conciliare sul piano politico la posizione della maggioranza e delle opposizioni, permettendo anche a queste ultime di intervenire nel processo di determinazione delle autorità, soprattutto di garanzia, e di conciliare sul piano istituzionale Parlamento e Governo. La nomina presidenziale integrerebbe una vera e propria investitura politica di carattere complessivo ed unitario con la conseguenza che i “Presidenti di assemblea svolgerebbero nel procedimento di nomina non un ruolo neutralizzante, ovvero di depoliticizzazione, bensì un ruolo unificante, ovvero di esaltazione della politica nella sua forma più elevata, paragonabile, nella sostanza, a quella che scaturisce dalle decisioni di rango formalmente costituzionale”⁴¹.

Altri autori, invece, tendono a sottolineare come l’obiettivo principale perseguito dal legislatore fosse quello di garantire l’indipendenza della Autorità amministrative, in particolare rispetto al potere esecutivo, e a tal fine siano stati utilizzati dei “poteri tendenzialmente neutri diversi per struttura ed intensità, da altri *pouvoirs neutres*, od in contrapposizione con i poteri esercitati dagli organi titolari della funzione di indirizzo politico (Governo) ritenuti incompatibili con il fine di garantire valori di equilibrio ed imparzialità”⁴².

Un nesso di causalità per la scelta della procedura di nomina viene, infine, tratteggiato dalla Niccolai che sostiene che il legislatore, nel momento in cui si è trovato a dovere istituire delle Autorità indipendenti con funzioni di garanzia, ha utilizzato il sistema dell’investitura parlamentare in modo da configurare i nuovi garanti come quelli tradizionali già conosciuti.

Non mancano, infine, autori che evidenziano come un ampliamento dei poteri dei Presidenti di assemblea, soprattutto a rilevanza esterna, porti con sé il rischio di snaturarne la

⁴⁰ Per il Garante per l’editoria il discorso si presenta parzialmente diverso in virtù del suo carattere ausiliario e strumentale al Parlamento. Per ulteriori considerazioni si rinvia a quanto detto nella prima parte di questo lavoro.

⁴¹ Cfr. M. Manetti, *op. cit.*, pp. 165-166.

⁴² Così G. Grasso, *op. cit.*, pp. 112-113.

figura istituzionale, qualora essi divengano titolari di responsabilità politica per le scelte effettuate e inoltre oggetto di critiche⁴³.

3.2 Il passaggio ad un parlamentarismo conflittuale: un mutato ruolo per il Presidente d'assemblea.

L'intera dogmatica fin qui delineata viene messa in discussione dall'avvento delle leggi elettorali tendenzialmente maggioritarie del 1993 (leggi n. 276 e 277 del 1993).

Da questo momento si apre una delicata fase di transizione del nostro sistema parlamentare che porta ad una necessaria ridefinizione degli equilibri istituzionali.

In termini generali si può notare lo spostamento del baricentro del sistema dal Parlamento al Governo, che, frequentemente, esercita la funzione legislativa, la nascita di un sistema politico-partitico tendenzialmente bipolare con la contrapposizione di due blocchi di forze politiche in sede elettorale, che diverranno poi maggioranza ed opposizione parlamentare.

Per quanto concerne, in particolare, la figura dei Presidenti delle Camere, bisogna ricordare il venir meno delle convenzioni che hanno caratterizzato l'intero periodo della cosiddetta Prima Repubblica: il criterio del più ampio consenso tra forze politiche rimane solamente un'eventualità in quanto le maggioranze, che escono vincenti dalla competizione elettorale, hanno i numeri sufficienti per raggiungere autonomamente il *quorum* richiesto per l'elezione dei Presidenti, ed anche la prassi della Presidenza divisa viene abbandonata a favore della nomina a Presidenti di due esponenti della maggioranza di governo⁴⁴.

Ciò ha portato a riconsiderare la figura del Presidente di assemblea: in questo nuovo contesto è ancora in grado di mantenere un elevato tasso di neutralità ed imparzialità? Può ancora, con il proprio intervento, assicurare un'istanza politica unitaria? Ed infine, in che modo questo si riflette sull'attribuzione dei poteri di nomina delle Autorità indipendenti?

La figura del Presidente di assemblea avrebbe, secondo alcuni, perso il carattere di imparzialità e neutralità che gli era stato riconosciuto nel sistema consociativo, per divenire un uomo della maggioranza, attento garante delle esigenze del Governo di attuazione del proprio

⁴³ F. Sorrentino, *op. cit.*, pp. 167-168, ma anche F. Bilancia, *op. cit.*, pp. 329.

⁴⁴ Il primo caso di nomina di due Presidenti di assemblea di maggioranza si ebbe nel 1994 allorché divenne Presidente della Camera l'On. Pivetti e del Senato l'On. Scognamiglio. L'abbandono delle convenzioni costituzionali relative ai Presidenti di assemblea è sottolineato in molta dottrina parlamentare tra cui A. Sciortino, *Il Presidente di assemblea*, *op. cit.*, pp. 99 ss.; M. Iacometti, *op. cit.*, pp. 437 ss.; C. Pinelli, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Quaderni dell'Associazione di studi e ricerche parlamentari, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 74 e altri.

programma⁴⁵. Di conseguenza anche le nomine da questi effettuate perderebbero il carattere di investitura unificante per divenire frutto di una unilaterale determinazione della maggioranza, e non sarebbero più in grado di assicurare alle Autorità quella indipendenza dal Governo necessaria per il corretto svolgimento dei compiti attribuiti dalla legge.

In questa ottica il potere presidenziale di nomina delle Autorità indipendenti, andrebbe profondamente ripensato, ovvero si potrebbe mantenere solamente a seguito di un intervento diretto sulla figura del Presidente di assemblea con l'adeguamento dei *quorum* necessari per l'elezione e la predisposizione di ulteriori meccanismi che assicurino l'esercizio imparziale delle funzioni, indipendentemente dalla forza politica di appartenenza⁴⁶.

In assenza dei dovuti cambiamenti, infatti, la nomina presidenziale rappresenterebbe solamente una "unilaterale determinazione della maggioranza" che potrebbe subire un temperamento minimo dall'intervento del Presidente della Repubblica, nei casi in cui sia prevista la formalizzazione della scelta con DPR⁴⁷.

In tal senso, bisogna sicuramente ricordare che nelle normative più recenti, intervenute a partire dalla metà degli anni '90, in materia di Autorità amministrative indipendenti il legislatore ordinario ha preferito abbandonare sistema di nomina dei Presidenti delle Camere, per introdurre nuove procedure che coinvolgano direttamente le assemblee parlamentari, in modo da garantire la partecipazione anche delle minoranze (Garante per la protezione dei dati personali)⁴⁸ ovvero che realizzino una compartecipazione di Governo e Parlamento (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, o Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità).

Ulteriore e rilevante conferma della perdita del ruolo di neutralità ed imparzialità in passato attribuito ai Presidenti di assemblea si coglie chiaramente nel disegno di legge di

⁴⁵ Sono stati frequenti anche appelli dei parlamentari al mantenimento di una posizione neutrale da parte del Presidente di assemblea. M. Iacometti, *op. cit.*, pp. 476-478. Fermamente convinti della perdita imparzialità del Presidente di assemblea C. Tucciarelli, *op. cit.*, pp. 135, e F. Bilancia, *op. cit.*, pp. 336.

⁴⁶ Questa posizione è stata assunta da A. Ciancio, *op. cit.*, pp. 429 ss., G. Grasso, *op. cit.*, pp. 117-118, A. D'Atena, ed E. Cheli, *Audizioni avanti la Commissione I della Camera dei deputati*, 1999, Indagine conoscitiva e documentazione legislativa n. 31, Servizio Commissioni Camera dei Deputati, pp. 21, P. Barile, *Idee per il Governo. Il sistema radiotelevisivo*, Bari, Laterza, 1995, pp. 8 e, infine, M. Manetti, *op. cit.*, pp. 227 ss. In particolare, D'Atena sostiene che, venuta meno garanzia strutturale derivante dalla convenzione della presidenza divisa, l'attribuzione di un potere di nomina ai Presidenti porterebbe con sé il rischio di una occupazione maggioritaria delle Autorità amministrative indipendenti.

⁴⁷ Particolarmente critica è la posizione della Manetti che non intravede alcuna possibilità di un mantenimento del ruolo di garanti del complesso delle forze politiche da parte dei Presidenti di assemblea. Scrive infatti: "Il mutamento determinato dalla nascita della c.d. seconda Repubblica è d'altronde così radicale che non fa sperare di essere attenuato nella prassi; al contrario bisogna attendersi che la maggioranza vorrà usare i suoi poteri fino in fondo, senza preoccuparsi del fatto che le leggi istitutive delle Autorità indipendenti risalgono ad un sistema di equilibri istituzionali completamente diverso dall'attuale". M. Manetti, *op. cit.*, pp. 228.

⁴⁸ Questo sistema tuttavia è stato oggetto di forti critiche in quanto ha portato ad una eccessiva politicizzazione e lottizzazione delle nomine dei componenti delle Autorità.

riordino delle Autorità amministrative indipendenti, approvato dal Consiglio dei Ministri ed attualmente al vaglio della Commissione affari costituzionali del Senato⁴⁹. In questa sede vengono introdotte delle disposizioni uniformi per la composizione delle Autorità esistenti, e di nuova istituzione, con una procedura di nomina congiunta di Governo e Parlamento a cui sono estranei i Presidenti delle Camere.

Si prevede, infatti, una procedura complessa basata sul principio della co-decisione tra il Governo ed il Parlamento, l'uno portatore degli interessi della maggioranza, l'altro garante degli interessi dell'intera assemblea parlamentare (in tal senso va inteso il quorum qualificato dei due terzi dei membri della Commissione).

Non manca, tuttavia, chi continua a sostenere il mantenimento di un ruolo di tendenziale imparzialità dei Presidenti di assemblea: pur essendo scelti entrambe in seno alla maggioranza di Governo, infatti, rimangono comunque titolari di funzioni costituzionali di garanzia e tutela delle minoranze, ed anzi, con il sistema elettorale maggioritario, diviene ancor più evidente il loro ruolo di "perno per assicurare l'equilibrio tra le molteplici istanze"⁵⁰, non più delle numerose forze politiche, quanto degli opposti schieramenti di maggioranza ed opposizione.

La convenzione della Presidenza condivisa, così come il *quorum* elevato, in realtà rappresentavano solamente una scelta simbolica delle forze politiche per fornire ai Presidenti una apparenza formale di imparzialità: in concreto l'imparzialità era assicurata dalla scelta di personalità di riconosciuta indipendenza di giudizio ed autorevolezza in sede parlamentare⁵¹.

Oltre alle norme costituzionali e regolamentari, vi sono poi una serie di fattori esterni di responsabilizzazione dei Presidenti che implicano il mantenimento di un ruolo neutrale, nonostante il più forte legame con la maggioranza: in primo luogo la fortissima esposizione parlamentare ne rende quanto mai improbabile un comportamento partigiano, così come la richiesta di partecipazione alle principali decisioni di Stato, che il Presidente della Repubblica ha frequentemente rivolto ai Presidenti delle Camere, ed infine la tradizionale prassi della

⁴⁹ Art. 16 A.S. 1366, già analizzato al paragrafo 1 di questo lavoro.

⁵⁰ T. Martines ed altri, *Diritto Parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 76.

⁵¹ Anche la designazione più partigiana di un Presidente di assemblea dovrebbe comunque garantire, nel momento dell'esercizio dei poteri regolamentari, il contemperamento degli interessi delle parti. Il problema principale, sorto a partire dal 1994 con l'abbandono delle convenzioni costituzionali, consiste quindi nel fatto che il Presidente di assemblea pur continuando ad operare in modo imparziale non viene percepito più come tale con la conseguente tendenza alla contrazione di alcuni dei suoi poteri, soprattutto a rilevanza esterna. Così M. Iacometti, *op. cit.*, pp. 473 ss..

Presidenza divisa, che pur essendo stata abbandonata continua a produrre effetti sui comportamenti del Rappresentanti delle assemblee⁵².

In tal senso si esprime lo stesso Presidente della Camera della XIV legislatura, che parlando del ruolo dei Presidenti di assemblea nell'attuale ordinamento ne sostiene la natura necessariamente *double face*. Spesso, infatti, per questo ruolo vengono nominati uomini politici di spicco che, se da un lato devono garantire l'assoluta "imparzialità nella regia del Parlamento", dall'altro non possono assicurare, al contempo, una totale astrazione dagli eventi politici in quanto alla scadenza del mandato torneranno a svolgere la propria attività politica. Prosegue l'ex Presidente affermando che "l'essenziale è che rimangano distinti i due piani su cui egli può agire, che le idee dell'uomo politico non facciano velo all'arbitro della dialettica parlamentare" tra maggioranza ed opposizione⁵³.

Si devono quindi distinguere le due sfere di azione dei Presidenti. Per quanto concerne il versante interno, infatti, non si sono notate, nel corso delle legislature più recenti, differenze rilevanti rispetto al periodo della Prima Repubblica. I Presidenti che si sono succeduti hanno, infatti, svolto il proprio ruolo di "Magistrati di assemblea", garantendo il rispetto dei regolamenti parlamentari e mantenendo un'aurea di imparzialità, che solamente in poche occasioni è stata messa in discussione, nonostante il ruolo spesso determinante delle decisioni da questi assunte per l'effettiva attuazione del programma di governo e per l'evoluzione dei rapporti tra maggioranza ed opposizione⁵⁴.

Sul piano esterno non si può invece negare come si sia verificato un tendenziale mutamento delle attività presidenziali: sempre più spesso, infatti, i Presidenti sono soggetti politicamente attivi che, oltre all'esercizio delle funzioni a rilievo esterno di rappresentanza dell'Assemblea, perseguono i propri fini politici e prendono posizioni sui fatti di attualità.

Non si può non evidenziare come il riconoscimento del potere di nomina ai Presidenti di assemblea, alla luce delle recenti tendenze, determina il rischio di accentuare la

⁵² A. Manzella, *Controllo parlamentare e forme di governo*, Quaderni costituzionali, 1995, n. 2, pp. 314-315.

⁵³ *Intervista a Pier Ferdinando Casini*, Rassegna parlamentare, 2006, n. 3, pp. 665.

⁵⁴ Precisa Gianfrancesco che la nozione di imparzialità dell'Ufficio di Presidenza non può essere idealizzata al punto di non tener conto di come l'organo si trovi ad essere il crocevia di decisioni che hanno conseguenze rilevanti anche in tema di delineazione della forma di governo ovvero della concreta attuazione del programma di governo. Prosegue l'autore evidenziando le numerose zone d'ombra del diritto parlamentare che preesistevano alla XIV legislatura e che si sono in parte acuite nel corso di questa a causa di alcune decisioni dei Presidenti delle camere quali, ad esempio, la prevalenza del calendario sull'ordine del giorno ovvero l'interpretazione data all'art. 44 del Regolamento del Senato che consente la calendarizzazione in aula di provvedimenti legislativi prima che sia scaduto il termine per l'esame in Commissione, etc.. E. Gianfrancesco, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, Rassegna parlamentare, 2007, n. 1, pp. 42 ss.

sovraesposizione politica dei Presidenti con un aggravio del loro ruolo politico, oltre a mettere in dubbio l'autorevolezza delle decisioni assunte dagli organi di vertice delle Autorità indipendenti in quanto non più considerate al di sopra delle parti interessate.

Tuttavia non si può negare come questo attivismo esterno dei Presidenti leda la sfera dell'attività prettamente parlamentare: quanto più essi si dimostrano attivi a livello politico tanto più le decisioni per lo svolgimento dell'attività parlamentare, ancorché assunte nel pieno rispetto delle procedure regolamentari, potranno essere suscettibili di critiche e giudizi negativi, con la conseguente messa in discussione del ruolo di garante imparziale della dialettica tra forze politiche.

Volendo, infine, proporre un dato concreto ed effettivo a sostegno di questa seconda tesi dottrina, che sostiene tuttora la posizione di imparzialità e garanzia da parte dei Presidenti dell'assemblea, e quindi la loro idoneità effettuare le nomine dei membri delle Autorità, si può ricordare come, a partire dal 1994, la prassi non ha evidenziato particolari cambiamenti nell'agire presidenziale, e che lo schema della nomina con l'intesa dei Presidenti delle Camere è stato recentemente utilizzato per la scelta dei membri dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture⁵⁵.

La conclusione a cui giunge questa ricostruzione, quindi, appare diametralmente opposta rispetto alla precedente: il potere di nomina delle Autorità indipendenti potrebbe e dovrebbe rimanere in capo ai Presidenti delle assemblee, anche in virtù della prova positiva di esercizio di tali poteri data da questi nell'ultimo decennio.

4. Alcuni esempi di prassi

A conclusione di questo lavoro devono essere prese in considerazione alcune vicende che hanno accompagnato le nomine degli organi di vertice di alcune Autorità amministrative indipendenti negli ultimi anni.

In particolare si intende esaminare le recenti nomine, da parte dei Presidenti delle Camere, del Presidente e dei membri dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato

⁵⁵ D.Lgs 12 Aprile 2006, n. 163, art. 6, c. 2, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (G.U. n. 100 del 2 maggio 2006).

(d'ora in poi AGCM) ed effettuare un confronto con la nomina parlamentare dei componenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (d'ora in poi AGCOM).

Quanto all'Antitrust, essa rappresenta sicuramente una delle Autorità amministrative più rilevanti nel nostro ordinamento in quanto deputata a svolgere funzioni in materia di concorrenza, pubblicità ingannevole e comparativa, conflitti di interesse, anche sulla base di una intensa collaborazione con l'Autorità Antitrust comunitaria.

L'art. 10 della legge istitutiva dell'AGCM⁵⁶ prevede che *“L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è organo collegiale costituito dal presidente e da quattro membri, nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il presidente è scelto tra persone di notoria indipendenza che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo. I quattro membri sono scelti tra persone di notoria indipendenza da individuarsi tra magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti o della Corte di cassazione, professori universitari ordinari di materie economiche o giuridiche, e personalità provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità”*.

È stato previsto, quindi, un duplice criterio per garantire l'indipendenza di giudizio dei nominati: da un lato, l'attribuzione del potere di nomina, sia del Presidente che dei quattro membri dell'Autorità, ai Presidenti di assemblea, dall'altro, la previsione di alcuni requisiti di professionalità ed indipendenza per i nominati.

Purtroppo, queste stringenti misure non sono riuscite a produrre i risultati voluti dal legislatore del 1990 e ciò appare evidente soprattutto alla luce delle numerose critiche che hanno accompagnato le designazioni nel corso della XIV e dell'attuale XV legislatura.

La nomina di Antonio Catricalà alla Presidenza dell'Autorità Antitrust, nel febbraio del 2005, da parte degli allora Presidenti delle Camere, Pera e Casini, ha sollevato, infatti, numerose polemiche: non si può negare che Catricalà fosse in possesso di tutti i requisiti di professionalità previsti dalla legge, tuttavia, è stato messo in dubbio il requisito della notoria indipendenza in quanto al momento della nomina svolgeva l'incarico di segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

I primi commentatori hanno fortemente sottolineato il paradosso per cui il soggetto chiamato a controllare uno dei settori più sensibili del mercato fosse anche uno stretto

⁵⁶ Legge n. 287 del 1990.

collaboratore del Presidente del Consiglio dei Ministri, e quindi inevitabilmente legato a quel Governo nei cui confronti avrebbe dovuto assicurare la più assoluta indipendenza⁵⁷.

Ciò nonostante vi è stato anche chi ha ritenuto adeguata la scelta dei Presidenti delle Camere in quanto l'alto profilo curriculare si accompagna ad una attività *bipartisan*, frutto di una continua e proficua collaborazione con Palazzo Chigi e con i Ministeri indipendentemente dallo schieramento politico al Governo⁵⁸.

La nomina di Catricalà è stata inoltre inquinata dalle numerose polemiche che avevano coinvolto i Presidenti dell'Assemblea già nel dicembre del 2004, quando avevano nominato due membri dell'Autorità: Antonio Pilati e Giorgio Guazzaloca.

Anche, e soprattutto, in questa occasione, infatti, i Presidenti erano stati accusati di aver scelto due personalità prive dei requisiti necessari: per quanto riguarda Pilati, infatti, se sussistevano i requisiti tecnici per assumere il ruolo di membro dell'Antitrust, mancava invece il requisito della notoria indipendenza essendo egli uno dei principali artefici della Legge Gasparri, al centro a sua volta di polemiche tra gli schieramenti di maggioranza ed opposizione. Diverso discorso deve essere fatto per la nomina di Guazzaloca che, oltre ad essere considerato un uomo della maggioranza (ex sindaco di centro destra a Bologna) è anche sprovvisto delle competenze necessarie per svolgere i rilevanti compiti attribuiti all'AGCM⁵⁹.

Il modello di nomina presidenziale ha quindi subito un duro attacco, nonostante la massima fiducia riposta da Tesauro, allora Garante dell'Antitrust, nella nomina presidenziale⁶⁰.

Le critiche hanno investito anche gli attuali Presidenti delle Camere, Bertinotti e Marini, quando, nel marzo del 2007, si sono a loro volta trovati a nominare due membri in scadenza del collegio dell'AGCM. La nomina di Carla Rabitti Bedogni e di Piero Barucci è stata commentata negativamente in quanto in entrambe i casi la notoria indipendenza non è tale da consentire di non etichettare i due nominati quali rappresentanti della sinistra.

⁵⁷ Si veda, tra i molti, D. Di Vico, *I rischi di una nomina*, Corriere della Sera, 19 febbraio 2005, *Intervista a Segni*, La Repubblica, 20 febbraio 2005, etc..

⁵⁸ Si deve, infatti, ricordare come Antonio Catricalà abbia ricoperto ruoli di rilievo anche per il Governo di centro-sinistra, quale ad esempio Capo di gabinetto del Ministro Meccanico nel 1996. In tal senso *Antitrust, Catricalà piace anche a sinistra*, Il Giornale, 20 febbraio 2005. Lo stesso Tesauro, Presidente uscente dell'Antitrust

⁵⁹ In tal senso A. Manzella, *Antitrust, l'errore di Casini e Pera*, La Repubblica, 6 gennaio 2005, S. Cassese, *Un passo indietro*, Corriere della Sera, 31 dicembre 2004, A. Barbera, *Polemica sulle nomine Antitrust*, La Stampa, 31 dicembre 2004, M. Clarich, *Antitrust la trasparenza difficile*, Il Sole 24Ore, 7 gennaio 2005.

⁶⁰ Sostiene Tesauro, in una intervista alla *Global Competition Review*, di non avere timori di una politicizzazione del processo di scelta del suo successore in quanto la nomina è affidata a due degli uomini più indipendenti dello scenario politico ed istituzionale. A. Signorini, *Antitrust, Pera e casini sono indipendenti*, Il Giornale, 7 gennaio 2005.

La Rabitti Bedogni, infatti, era al tempo della nomina già membro, in scadenza, della Consob e la nomina oltre a creare una sorta di professionismo per le Autorità amministrative indipendenti, si pone in aperto contrasto con il progetto di legge presentato dallo stesso Governo di riforma delle Autorità amministrative indipendenti che vieta il passaggio da una autorità all'altra⁶¹. Quanto a Piero Barucci, invece, già amministratore di importanti banche italiane e Presidente dell'ABI, molti autori hanno sottolineato come le sue precedenti esperienze facciano sorgere qualche dubbio in merito allo svolgimento della futura attività di controllore del sistema concorrenziale.

Naturalmente la valutazione dell'operato dei membri dell'Antitrust dovrà essere valutato in modo approfondito, superando i pregiudizi che hanno accompagnato la nomina; tuttavia non si può negare come le polemiche che, ormai, accompagnano ogni occasione di esercizio del potere di nomina non possono che indebolire l'autorità dei Presidenti delle Camere e l'autorevolezza delle decisioni delle Autorità⁶².

Con modalità completamente diverse avviene la nomina del Presidente e dei membri dell'Autorità garante per le comunicazioni.

L'art. 1 della legge istitutiva prevede infatti che: *“organi dell'Autorità il presidente, la commissione per le infrastrutture e le reti, la commissione per i servizi e i prodotti e il consiglio. Ciascuna commissione è organo collegiale costituito dal presidente dell'Autorità e da quattro commissari. Il consiglio è costituito dal presidente e da tutti i commissari. Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati eleggono quattro commissari ciascuno, i quali vengono nominati con decreto del Presidente della Repubblica. Ciascun senatore e ciascun deputato esprime il voto indicando due nominativi, uno per la commissione per le infrastrutture e le reti, l'altro per la commissione per i servizi e i prodotti....Il presidente dell'Autorità è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri d'intesa con il Ministro delle comunicazioni. La designazione del nominativo del presidente dell'Autorità è previamente sottoposta al parere delle competenti Commissioni parlamentari ai sensi dell'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481”*⁶³.

⁶¹ Art. 16, c. 4, A.S. 1366.

⁶² Per questi commenti si vedano, tra gli altri, A. Statera, *Un passato di lobbyista per finire all'Antitrust*, Affari e finanza, 19 marzo 2007, Franco DeBenedetti, *Antitrust, gli errori di Marini e Bertinotti*, Il Sole 24Ore, 11 marzo 2003, Enrico Marro, *L'ex Ministro e l'ex Consob per l'Antitrust*, Corriere della Sera, 4 marzo 2007.

⁶³ Legge n. 249 del 1997

Vari sono gli aspetti da sottolineare. In primo luogo, per quanto riguarda la nomina dei membri dell'Autorità con deliberazione a voto limitato delle Camere (quattro commissari per ciascun ramo del Parlamento) sembrerebbe determinare un ritorno alle logiche partitocratiche, in quanto non si può evitare la spartizione delle nomine tra forze politiche di maggioranza ed opposizione.

Ciò appare quanto mai evidente se si guarda ai fatti che hanno accompagnato l'ultima tornata di nomine nel maggio del 2005 (il cosiddetto "errore Sortino"): in questa sede, infatti, le forze di opposizione sono riuscite ad impedire l'elezione del nuovo Presidente dell'Autorità fin quando alla Camera non si è proceduto alla votazione per la corretta assegnazione, tra le due Commissioni di cui consta l'Autorità, dei due commissari del centro-sinistra eletti per errore ad incarichi invertiti.

In secondo luogo, sempre con riferimento alla nomina dei commissari, si può valutare positivamente la nomina parlamentare, poiché consente un controllo effettivo sulle scelte dei partiti politici: i resoconti delle sedute in cui si svolgono le elezioni sono pubblici e chiunque può verificare lo schieramento politico che sostiene i commissari indicati⁶⁴

Per quanto riguarda il Presidente dell'AGCOM, nonostante la nomina sia rimessa al Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, un ruolo fondamentale viene svolto dalle Commissioni parlamentari competenti che devono approvare il nominativo proposto dal Governo con una maggioranza qualificata dei due terzi. Ciò consente di porre alla base della scelta un consenso ampio che comprenda le forze di maggioranza ma anche la principale forza di opposizione e di evitare quindi i forti contrasti che hanno sempre accompagnato la nomina presidenziale.

In questo caso quindi la procedura di nomina che coinvolge Governo e Parlamento appare idonea a garantire l'apparenza di indipendenza della Autorità che invece viene a mancare per nel caso, precedentemente esaminato, dell'Antitrust.

Alla luce di quanto detto, ciascuna delle esperienze di nomina esaminate presenta inevitabilmente profili positivi e negativi: appare dunque difficile scegliere aprioristicamente il sistema più adatto a garantire l'indipendenza e la neutralità agli organi eletti.

Solamente una scelta legislativa, volta a dare ordine ad una materia frutto di continue stratificazioni e modificazioni, potrebbe risolvere l'interrogativo circa il tipo di rapporto che può

⁶⁴ Si deve precisare che mentre per l'Antitrust la legge istitutiva prevede che i nominati abbiano alcuni requisiti di professionalità oltre notoria indipendenza, per l'AGCOM non sono indicati criteri selettivi.

instaurarsi tra Presidenti delle assemblee parlamentari e la Autorità indipendenti. Qualora venisse approvato il ddl governativo di riforma delle Autorità amministrative indipendenti, a cui più volte abbiamo fatto cenno, il potere di nomina presidenziale non sarebbe più utilizzato nel nostro ordinamento per la costituzione delle *Authorities*.

Ciò tuttavia non potrebbe automaticamente essere interpretato come una manifestazione della ormai intervenuta perdita del ruolo di garanzia, da sempre riconosciuto nel nostro ordinamento, dei Presidenti delle assemblee.

Al contrario si dovrebbe continuare a considerare valida ed effettiva la definizione dei Presidenti di assemblea quali "Uomini della Costituzione", figure fondamentali per assicurare il mantenimento degli equilibri tra poteri costituzionalmente riconosciuti, anche alla luce della considerazione per cui il potere di nomina era un potere attribuito con legge ordinaria che andava oltre le attribuzioni presidenziali così come immaginate dal costituente originario che non vengono quindi messe in discussione; semplicemente si potrebbe concludere che la scelta del legislatore sia volta ad introdurre uno schema unitario di nomina delle Autorità indipendenti che riesca, superando le molte questioni oggetto di discussioni dottrinarie, a garantire a queste l'indipendenza e l'autonomia necessarie per lo svolgimento dei compiti attribuiti.

Il Presidente di Assemblée ed i poteri di nomina

AA.VV., *Una nuova riforma della RAI*, a cura di J. Jacobelli, Bologna-Roma, 1992.

AA.VV., *I garanti delle regole*, a cura di S. Cassese e C. Franchini, Bologna, 1996.

AA.VV., *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, Atti del convegno di Sorrento del 30 Maggio 1997, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, Cedam, 1999.

Amato Giuliano, *Principio maggioritario e autorità indipendenti*, Arel Informazioni, 2002, n. 1, pag. 9-12.

Bilancia Francesco, *L'imparzialità perduta (a proposito del Presidente di Assemblée)*, in Studi in onore di Gianni Ferrara, Torino, Giappichelli, 2005, vol. I, pp. 311-343.

Burlamacchi Elisa, *Il Parlamento e le nomine negli enti pubblici e nelle Autorità Amministrative Indipendenti*, Quaderno dell'Associazione studi e ricerche parlamentari, 1995, n. 6, pag. 245-262.

Cheli Enzo, *Parlamento e Autorità Indipendenti*, in Annuario 2000, Convegno dei Costituzionalisti, Padova, Cedam, 2001.

Cheli Enzo, *Le autorità amministrative indipendenti e le prospettive di una loro riforma*, Quaderno dell'Associazione studi e ricerche parlamentari, 2002, n. 13, pag. 73-79.

Ciancio Adriana, *Riforma elettorale e ruolo garantistico del Presidente di assemblea parlamentare: un modello in crisi?*, Diritto e Società, 1996, pag. 406-438.

Colarullo Enrico, *I Presidenti di Camera e Senato*, in La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale, a cura di P. Caretti, Padova, Cedam, 1998, pag. 139-151.

De Minico Giovanna, *Le Autorità Indipendenti nella prospettiva della democrazia maggioritaria*, in *Costituzione, una riforma sbagliata*, Firenze, Passigli, 2004, pag. 354-362.

Endrici Giovanna, *Il potere di scelta: le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2000.

Gianfrancesco Eduardo, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, *Rassegna parlamentare*, 2007, n. 1, pp. 42-60.

Giraudi Giorgio e Righettini Maria Stella, *Le autorità amministrative indipendenti dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell'efficienza*, Bari, Laterza, 2001.

Iacometti Myriam, *I Presidenti di assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001.

Intervista a Pier Ferdinando Casini, *Rassegna Parlamentare*, 2006, n. 3, pp. 665-671.

Labriola Silvano, *Il Presidente di assemblea parlamentare. Il caso italiano dopo l'introduzione della legge elettorale maggioritaria*, *Quaderno dell'Associazione studi e ricerche parlamentari*, 2001, n. 12, pag. 91-100.

Manetti Michela, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994.

Manetti Michela, *Un passo avanti verso la riforma delle autorità indipendenti*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, 22 maggio 2007

Manzella Andrea, *Controllo parlamentare e forme di governo*, *Quaderni Costituzionali*, 1995, n. 2, pag. 301-317.

Manzella Andrea, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003.

Marra Donato, *Le funzioni del Presidente della Camera nell'ordinamento italiano*, *Bollettino informazione costituzionale e parlamentare*, 1990, pag. 107-110.

Martinelli Ettore, *Autorità indipendenti e politica*, *Amministrare*, n. ½, pag. 127-147.

Martines T., Silvestri G., De Caro C., Lippolis V., Moretti R., *Diritto Parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005.

Mencarelli Alberto, *Il Presidente di assemblea parlamentare: profili storici e posizione dell'istituto nell'attuale congiuntura politico-istituzionale*, *Nomos*, 1994, n. 1/2, pp. 7189.

Merusi Fabio e Passaro Michele, *Le Autorità Indipendenti*, Bologna, Il Mulino, 2003.

Niccolai Silvia, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Pisa, ETS, 1996.

Pinelli Cesare, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Quaderno dell'Associazione studi e ricerche parlamentari, 1998, n. 9, pag. 67- 82.

Pinelli Cesare, *Atti congiunti dei Presidenti delle due Camere*, in *Enc. Giur.*, agg. I, Milano, Giuffrè, 1997, pag. 219-221.

Pinelli Giuseppe Carmine, *Autorità garante per la concorrenza e il mercato: l'indipendenza dei commissari e dell'organo*, forumcostituzionale.it, 2007.

Rivosecchi Guido, *Autorità di garanzia senza garanzie? A proposito delle recenti nomine dei membri dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*, forumcostituzionale.it, 2007.

Sciortino Antonella, *Presidente di assemblea parlamentare e poteri di nomina*, in *Scritti in onore di Antonino Pensovecchio Libassi*, Torino, Giappichelli, 2004, pag. 1275-1292.

Sirianni Guido, *Nuove tendenze legislative in materia di amministrazioni indipendenti*, *Nomos*, 1993, n. 1, pag. 75-97.

Sorrentino Federico, *Presidente della Repubblica e Presidenti delle Camere*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Bologna, Il Mulino, 1997, pag. 155-169.

Tosi Silvano e Mannino Armando, *Diritto Parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999.

Tucciarelli Claudio, *Il procedimento di istituzione delle autorità indipendenti in relazione al sistema delle fonti*, *Rassegna parlamentare*, 1997, n. 1, pag. 115-148.

Zannini Rosella, *Il potere di nomina delle Autorità Indipendenti*, in *La transizione repubblicana: studi in onore di Giuseppe Cuomo*, Padova, Cedam, 2000, pag. 349-362.

Servizio Commissioni Camera dei Deputati, *Le autorità amministrative indipendenti*, *Indagine conoscitiva e documentazione legislativa n. 31, atti parlamentari*, 2000.