



19 MAGGIO 2021

La Commissione di vigilanza sulla
Cassa depositi e prestiti: il Parlamento
e le nuove forme di intervento
pubblico nell'economia

di Antonio Zito

Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica

La Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti: il Parlamento e le nuove forme di intervento pubblico nell'economia*

di Antonio Zito

Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica

Abstract [It]: La Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti, istituita nel 1850, ha accompagnato l'istituto vigilato lungo tutta la sua evoluzione e le sue trasformazioni. Muovendo dalle vicende storiche, il saggio analizza la struttura, la natura e le finalità della Commissione di vigilanza, mediante la valutazione dell'attività, delle opinioni dottrinali, degli elementi di comparazione. Sono quindi approfonditi i temi della tutela del risparmio postale e il controllo sulle nuove forme di intervento dello Stato nell'economia. Infine lo scritto delinea le possibili prospettive della Commissione di vigilanza.

Abstract [En]: The Parliamentary Supervisory Committee, established in 1850, has supervised Cassa depositi e prestiti throughout its developments and its transformations. Moving from historical events, the essay analyzes the structure, role and purposes of the Committee, through the assessment of practices, doctrinal opinions and comparison elements. Hence, particular attention is paid to two functions: the protection of postal savings and the overview on the new forms of State intervention in the economy. In conclusion, the essay outlines the possible reforms of the Supervisory Committee.

Parole chiave: Cassa depositi e prestiti; Commissione di vigilanza; controllo parlamentare; risparmio postale; intervento pubblico nell'economia

Keywords: Cassa depositi e prestiti; Supervisory Committee; Parliamentary Oversight; Postal Savings; State intervention in the economy

Sommario: **1.** L'evoluzione di Cassa depositi e prestiti. **2.** Le origini della Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti. **3.** La struttura della Commissione di vigilanza: composizione e durata. **4.** Le funzioni della Commissione di vigilanza. **5.** La Commissione di vigilanza nelle legislature XVII e XVIII. **6.** Il dibattito nella dottrina di diritto parlamentare. **7.** Elementi di comparazione: il controllo parlamentare negli altri Istituti nazionali di promozione. **8.** La Commissione di vigilanza in ausilio al Parlamento a tutela del risparmio postale. **9.** Il controllo parlamentare sull'intervento pubblico nell'economia. **10.** La Commissione di vigilanza in prospettiva.

1. L'evoluzione di Cassa depositi e prestiti

È un dato di fatto - accolto, a seconda dei commentatori, con entusiasmo, con favore, con preoccupazione o con fatalità - che la Cassa depositi e prestiti (Cdp) ha assunto, negli ultimi vent'anni e ancor più nei tormentati mesi dell'emergenza sanitaria da Covid-19, un ruolo centrale nel quadro cangiante delle forme di intervento dello Stato nell'economia.

* Articolo sottoposto a referaggio.

Grande attenzione ha ricevuto, sui mezzi di comunicazione, il coinvolgimento di Cdp in alcuni dei *dossier* al centro della vicende economiche e delle discussioni politiche del nostro Paese: il confronto tra Tim e Open Fiber per la realizzazione di un'infrastruttura unica di rete a banda ultra larga per le comunicazioni elettroniche; la complessa procedura di vendita della società Autostrade per l'Italia (Aspi); l'acquisto da parte della *holding* Euronext del controllo di Borsa Italiana; la fusione tra Nexi e Sia per la creazione di un campione europeo dei pagamenti digitali. Tutto ciò, senza considerare i compiti di sostegno alla liquidità delle imprese e alla stabilità finanziaria degli enti territoriali assegnati a Cdp dai provvedimenti adottati nel 2020 per fronteggiare gli effetti della pandemia.

Peraltro, il prevalente utilizzo, da parte della Cassa, di risorse coperte dalla garanzia dello Stato, ovvero del risparmio postale, pone la questione della definizione dei criteri di intervento e delle forme di vigilanza sulle modalità di impiego, a tutela della pubblica fiducia, e dà l'occasione per compiere una riflessione sul ruolo, attuale e potenziale, del Parlamento in tale quadro. Tuttavia, prima di addentrarsi in questo esame, è opportuno chiarire, con sintesi estrema, cos'era e cos'è diventata Cassa depositi e prestiti.

Un attivo, in base al bilancio d'esercizio 2020, di 410 miliardi di euro; risorse, sul lato passivo, per 275 miliardi di risparmio postale, a cui vanno aggiunti ulteriori 104 miliardi di altra raccolta sul mercato; risorse mobilitate dal Gruppo nel corso dell'anno, secondo il bilancio consolidato, per 38,6 miliardi¹: i meri dati quantitativi bastano a rendere l'idea della consistenza finanziaria e della rilevanza sistemica della Cassa.

La Cassa depositi e prestiti², istituita in forma permanente nel 1850 dopo una sperimentazione decennale, ha avuto nei suoi primi centocinquanta anni di storia, essenzialmente, il compito di impiegare le risorse depositate - sotto forma di libretti di risparmio e di buoni fruttiferi postali - presso le casse di risparmio postali³ sorte nel 1875, per due finalità principali: l'erogazione di mutui e prestiti agevolati agli enti locali, diretti alla realizzazione di infrastrutture e alla copertura dei disavanzi di bilancio⁴, da un lato, e il finanziamento del debito pubblico mediante la liquidità collocata sul conto corrente di tesoreria e l'acquisto di titoli di Stato, dall'altro⁵.

¹ Cfr. *CDP: Bilancio d'esercizio e consolidato al 31 dicembre 2020 e risultati di Piano Industriale 2019-2021*, Comunicato stampa del 31 marzo 2021, www.cdp.it

² Per una ricostruzione accurata dell'evoluzione della Cassa, cfr. M. DE CECCO, G. TONIOLO (a cura di), *Storia della Cassa depositi e prestiti. Dalle origini alla fine del novecento*, Laterza, Roma-Bari, 2000, nonché, di recente, P. BRICCO, *Cassa depositi e prestiti. Storia di un capitale dinamico e paziente*, Il Mulino, Bologna, 2020.

³ La legge 27 maggio 1875, n. 1875, infatti, nell'istituire le casse di risparmio postali, stabiliva che operassero come succursali di una cassa centrale, compenetrata nella Cassa depositi e prestiti.

⁴ La Cassa svolge così il ruolo di trasformatore del risparmio a breve termine in finanziamenti a medio e lungo termine per sostenere la crescita e l'infrastrutturazione del Paese: una funzione che, pur nelle varie metamorfosi, non verrà mai meno.

⁵ Sulla configurazione tradizionale della natura e delle funzioni della Cassa, cfr. L. GALLI, *La Cassa depositi e prestiti (1863-1925)*, in *Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie*, vol. 103, fasc. 396, 655 ss.; S. BOCHICCHIO, *Cassa depositi e prestiti* (voce), *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, 411 ss.; A. ALLEGRI, *La Cassa depositi e prestiti nella legislazione e nella pratica*, Cedam, Padova, 1964.

Nel 2003 si è però determinato un cambiamento radicale: il decreto-legge 20 settembre 2003, n. 269, ha trasformato la Cassa da soggetto pubblico in società per azioni, partecipata - secondo le attuali percentuali - per l'82,77 per cento dal Ministero dell'economia e delle finanze e per il 15,93 per cento da una serie di fondazioni di origine bancaria (oltre all'1,30 per cento di azioni proprie)⁶. La nuova società viene quindi classificata come intermediario finanziario iscritto nell'elenco di cui all'articolo 107 del Testo unico bancario, sottoposta per questo profilo alla vigilanza informativa della Banca d'Italia, e viene collocata da Eurostat al di fuori del Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, che rileva - come noto - ai fini del rispetto dei parametri di finanza pubblica stabiliti a livello europeo⁷. Inoltre, la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) ha riconosciuto a Cdp la qualifica di Istituto nazionale di promozione, attribuendole un ruolo chiave, a livello nazionale, per l'attuazione del "Piano Juncker", attraverso la strutturazione di piattaforme d'investimento volte allo sviluppo delle attività imprenditoriali. A seguito della trasformazione della Cassa in società, è stata anche operata la separazione organizzativa e contabile tra una "gestione separata", alimentata principalmente dal risparmio postale e coperta dalla garanzia dello Stato, e una "gestione ordinaria", ossia l'attività che attinge alle risorse reperite sul mercato e prive di garanzia pubblica.

Dal 2003, e ancora di più a seguito della crisi finanziaria iniziata nel 2008, ha preso avvio un processo evolutivo, lungo il quale Cdp S.p.A. ha dato vita a un articolato gruppo societario e, al di là del tradizionale sostegno agli enti territoriali e al settore pubblico, ha allargato il perimetro d'azione al supporto dei processi di crescita e di internazionalizzazione delle imprese, agli investimenti immobiliari e alla valorizzazione del patrimonio pubblico, all'acquisizione di partecipazioni in società di rilevante interesse nazionale, secondo un approccio orientato allo sviluppo di medio-lungo termine. Nel piano industriale 2019-2021, approvato a dicembre 2018, sono state quindi individuate quattro principali linee di intervento a cui possono essere ricondotte le molteplici iniziative attivate e gestioni assunte da Cdp, e alle quali corrispondono altrettante Direzioni: "Infrastrutture, Pubblica Amministrazione e Territorio", per

⁶ Sulla trasformazione della Cdp in società per azioni, cfr. *Relazione della Corte dei conti al Parlamento sulla Cassa depositi e prestiti S.p.A. (Esercizi dal 2004 al 2006)*, Senato della Repubblica, XVI legislatura, Doc. XV n. 38, nonché, in dottrina, M. DE CECCO, G. TONIOLO (a cura di), *Storia della Cassa depositi e prestiti. Un nuovo corso: la società per azioni*, Laterza, Roma-Bari, 2013, nonché F. M. MUCCIARELLI, *Ma cos'è diventata la Cassa depositi e prestiti?*, in *Merc. Conc. Reg.*, 2/2004, p. 355 ss.; G. DELLA CANANEA, *La società per azioni Cassa depositi e prestiti*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2004, p. 366; A. MACCHIATI, *La Cassa Depositi e Prestiti dopo la trasformazione: ovvero «ai posteri l'ardua sentenza»*, in *Merc. Conc. Reg.*, 2/2013, p. 287 ss.; A. TONETTI, *Lo Stato promotore e le nuove forme di interventismo economico*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2016, p. 573 ss.

⁷ Sulla classificazione di Cdp come *market unit*, cfr. D. COLACCINO, *La dismissione e la razionalizzazione di partecipazioni societarie dello Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 12/2012, p. 1189 ss., il quale chiarisce che, per il tipo di attività svolta, Cassa viene qualificata come "intermediario finanziario" che, tra l'altro, si sottopone a un rischio acquistando attività finanziarie ed assumendo passività in conto proprio, elementi tipici dell'intermediazione finanziaria secondo la definizione fornita dal Sec95. Cfr., altresì, S. GATTESCHI, *Cdp e i conti pubblici*, in *Osservatorio CPI*, www.osservatoriocpi.unicatt.it, ove si rimarca come elemento chiave sia l'assunzione del rischio insieme alla conduzione delle attività a condizioni (prevalentemente) di mercato, soprattutto riguardo alla concessione di crediti.

supportare gli enti territoriali nella realizzazione delle infrastrutture e nel miglioramento dei servizi di pubblica utilità, che rappresenta l'evoluzione dell'originaria *mission* della Cassa; “Imprese”, per favorire l'innovazione e la crescita domestica⁸ e internazionale⁹ delle attività produttive; “Grandi partecipazioni strategiche”, per creare sinergie e supportare i percorsi di sviluppo in una prospettiva di lungo termine¹⁰; “Cooperazione internazionale allo sviluppo”, per sostenere la realizzazione di progetti nei Paesi in via di sviluppo e nei mercati emergenti¹¹.

L'attività della Cdp è sottoposta alla vigilanza di una Commissione a composizione mista, politica e tecnica. Il presente saggio è volto ad esaminare la storia, la struttura, le funzioni e le prospettive della Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti.

2. Le origini della Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti

L'istituzione della Commissione di vigilanza risale alla stessa fondazione, come entità permanente, della Cassa depositi e prestiti, stabilita dalla citata legge del 18 novembre 1850.

La previsione di un organo di controllo venne ripresa dalla legge francese del 28 aprile 1816, istitutiva della *Caisse des dépôts et consignations*, che diede ispirazione, più in generale e con gli opportuni adattamenti, a tutta la disciplina della Cassa subalpina. La legge francese poneva la *Caisse* sotto la sorveglianza e la garanzia dell'autorità legislativa, nell'ambito di un intervento volto a restaurare e garantire la fiducia collettiva nella gestione pubblica delle finanze, dopo gli impieghi spregiudicati degli ultimi tempi dell'Impero e le dure condizioni d'occupazione degli eserciti alleati. A tale scopo, l'articolo 99 della legge del 1816 istituiva infatti una *Commission de surveillance*, composta da sei membri: un Pari di Francia, che assumeva la presidenza; due componenti della Camera dei deputati; uno dei tre Presidenti della Corte dei conti designato dal Re; il Governatore della Banca di Francia; il Presidente della Camera di commercio di

⁸ Nell'ambito dell'attività a supporto delle imprese vanno assumendo un ruolo portante due settori: il *Venture Capital*, diretto ad accompagnare il ciclo di crescita delle *start up*, con il recente lancio del Fondo nazionale Innovazione, e il *Private Equity*, volto a fornire capitale paziente alle piccole e medie imprese, soprattutto attraverso l'acquisizione del controllo del Fondo Italiano d'Investimento SGR S.p.A.

⁹ Tale attività si svolge, principalmente, attraverso il gruppo SACE-SIMEST, polo italiano dell'export e dell'internazionalizzazione delle imprese.

¹⁰ Basti citare le partecipazioni detenute direttamente in ENI (25,76 per cento) e Poste italiane (35 per cento), nonché tramite Cdp Reti in TERNA (29,85 per cento), SNAM (31,04 per cento), ITALGAS (26,04 per cento), e tramite Cdp industria in Fincantieri (71,32 per cento) e SAIPEM (12,55 per cento).

¹¹ Si fa riferimento alla gestione, in coordinamento con il Ministero degli affari esteri, del Fondo rotativo per la cooperazione allo sviluppo, nonché al lancio di ulteriori iniziative consistenti in finanziamenti a favore di istituzioni multilaterali e a supporto di imprese private.

Parigi. A tale Commissione erano attribuiti poteri di controllo sulla regolare gestione contabile e l'obbligo di riferire annualmente per iscritto alle Camere¹².

Tornando al quadro piemontese, evidentemente la prima, provvisoria Cassa dei depositi e delle anticipazioni, istituita con il regio brevetto del 1840, non poteva contemplare una Commissione di sorveglianza analoga a quella francese, mancandone il presupposto, ossia l'esistenza di Istituzioni rappresentative. Con la decisione legislativa del 1850 di rendere permanente l'istituto, ora denominato Cassa dei depositi e dei prestiti, veniva introdotta anche una Commissione di vigilanza analoga a quella francese, resa possibile dal passaggio *medio tempore* a un regime costituzionale e alla creazione di un Parlamento bicamerale¹³.

La legge del 1850, infatti, all'articolo 23 prevedeva che la Cassa fosse sorvegliata da una commissione composta da due senatori e da due membri della Camera dei deputati, nominati annualmente dalle rispettive Camere, da due Consiglieri di Stato designati dal Re su proposta formulata di concerto dai Ministri dell'interno, dei lavori pubblici e delle finanze, da un membro della Camera dei conti indicato dal primo Presidente, dal Presidente della Commissione dei prestiti, chiamata ai sensi dell'articolo 18 della medesima legge a dare parere sulle proposte di prestiti, nonché dal Direttore Generale del debito pubblico, amministratore della Cassa. Si stabiliva altresì che la Commissione provvedesse a eleggere il Presidente tra i propri membri¹⁴.

Nella legge del 1850 sono già sostanzialmente presenti le principali attribuzioni che caratterizzeranno la Commissione di vigilanza fino alla trasformazione della Cassa in società per azioni: la periodica (all'epoca mensile) resa dei conti dell'amministratore della Cassa alla Commissione; la facoltà della Commissione di procedere a tutte le "verificazioni" ritenute necessarie per assicurare l'esattezza delle scritture contabili e il buon andamento del servizio; la presentazione al Parlamento, ad ogni sessione annuale, di una relazione scritta sulla direzione morale e sulla situazione materiale della Cassa¹⁵.

¹² Cfr. AA.VV., *La Caisse des dépôts et consignations. 175 ans, Revue d'économie financière*, numéro spécial hors-série, novembre 1991, p. 41, ove si legge che la legge del 1816 pose la *Caisse* "de la manière la plus spéciale... sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative".

¹³ Per un'articolata ricostruzione e riflessione sulle vicende fondanti dell'ordinamento costituzionale subalpino, che portano in evidenza i caratteri di duttilità e di "spontaneità" della prima applicazione dello Statuto e delle relative prassi parlamentari, cfr. R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita. Come si forma una Costituzione tra diritto e sentire comune*, Luiss University Press, Roma, 2019.

¹⁴ Nella tornata della Camera dei deputati del 16 novembre 1850, nel corso della discussione che conduceva all'approvazione del disegno di legge, intervenne l'allora Ministro dell'agricoltura e commercio e della marina Cavour in replica a un'obiezione sulla portata normativa di un articolo. Va rilevato peraltro che gli interventi non toccarono esplicitamente il tema della Commissione di vigilanza, che si può ritenere sostanzialmente condiviso.

¹⁵ Va precisato che, durante il periodo statutario, l'istituzione di commissioni di vigilanza a composizione mista non rappresentò un'eccezione: in diversi casi, organi collegiali composti di parlamentari e di funzionari dello Stato nominati dal Governo furono introdotti da specifiche leggi con l'incarico di sorvegliare alcuni servizi pubblici "in ossequio al principio dell'esercizio del potere di controllo del Parlamento in materia di finanza statale". Esempi ne furono la Commissione di vigilanza

La prima relazione alle Camere della Commissione di vigilanza, presentata il 9 dicembre 1856 dal suo presidente, il ministro della Real Casa e senatore Giovanni Nigra, si riferiva esplicitamente all'esercizio finanziario del 1855 e alle quattordici antecedenti annate d'esistenza della Cassa. Essa dava conto, in sintesi e in modo comparativo, dei risultati dell'attività dei primi tre quinquenni dell'Istituto, quindi sia per il periodo "ad esperimento" che per il primo lustro di stabile costituzione. Merita di essere citato il passo in cui si afferma che *"Colla nuova istituzione (...) si migliorò il sistema d'amministrazione, ponendosi sotto il controllo della pubblicità e del potere legislativo colla creazione d'una Commissione d'alta sorveglianza"*¹⁶.

Un passaggio rilevante per l'evoluzione della Commissione di vigilanza è stato segnato dalla legge 30 giugno 1857 n. 2256, recante la "ricostruzione" della Cassa depositi e prestiti, in realtà una profonda riforma approvata su iniziativa di Cavour in qualità di Ministro delle finanze (incarico ricoperto insieme a quello di Presidente del Consiglio). In particolare, la relazione presentata alla Camera dei deputati nella tornata del 28 marzo 1857 (41-A) proponeva di portare i componenti della Commissione di vigilanza di nomina parlamentare a tre per ciascuna Camera *"affinché la maggioranza sia composta di membri del Parlamento, e non sia preponderante l'elezione governativa"*. Si proponeva altresì che il Direttore del debito pubblico, Amministratore della Cassa, non facesse più parte della suddetta Commissione *"affinché la vigilanza che è chiamata ad esercitare abbia luogo separatamente, indipendentemente da chi concorre all'amministrazione e ne ha la direzione"*. Tuttavia, per non ridurre il numero dei componenti, si portava a tre il numero dei Consiglieri di Stato. La Camera, con qualche modifica, confermava l'impostazione proposta nel testo presentato all'esame dell'Assemblea¹⁷.

sulla Cassa ecclesiastica (dal 1855), quella di vigilanza sull'amministrazione del debito pubblico (dal 1863), la Commissione sull'amministrazione della Cassa militare che gestisce le somme ricavate dall'affrancazione dal servizio di leva (dal 1866), quella sulla giunta liquidatrice dell'Asse ecclesiastico di Roma (dal 1873), nonché quella sull'esecuzione della legge di abolizione del corso forzoso (dal 1881). La Camera, nel regolamento del 1888, all'articolo 13, secondo comma, richiamerà in modo espresso "le altre commissioni prescritte da leggi speciali", mentre il Senato le disciplinerà solo in via di prassi. Cfr. F. SODDU, *The "Commissioni di vigilanza" in the Nineteenth Century Italian Parliament*, in *Assemblee rappresentative, autonomie territoriali, culture politiche. Representative Assemblies, territorial autonomies, political cultures*, Sassari, 2011, pp. 316-328, nonché F. ROSSI, *I regolamenti del Senato regio (1848-1900). Storia norme e prassi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012, pp. 194-195.

¹⁶ *Relazione della Commissione di vigilanza della Cassa dei depositi e dei prestiti per l'Esercizio Finanziario 1855 e per le 14 antecedenti annate d'esistenza della Cassa*, Torino, 1857, p. 11.

¹⁷ Durate la discussione in Assemblea, nella tornata del 24 aprile 1857, si svolgeva, tra l'altro, un confronto tra il relatore Domenico Arnulfo e il deputato Matteo Pescatore sui poteri della Commissione di vigilanza. Pescatore, in particolare, si opponeva alla soppressione, proposta dalla Commissione, di un articolo del progetto di legge governativo, che attribuiva all'organo di vigilanza la facoltà di procedere a tutte le verificazioni ritenute necessarie per assicurarsi dell'esattezza delle scritturazioni e del buon andamento del servizio. Alla tesi del relatore, che riteneva superflua la disposizione, ricompresa nell'ambito delle funzioni di vigilanza, Pescatore replicava che vi fossero diverse tipologie e gradi di vigilanza, pertanto la specificazione appariva tutt'altro che inutile. All'esito del dibattito, la Camera approvava l'emendamento di Pescatore, che manteneva l'originaria disposizione, seppure riformulata con l'eliminazione delle finalità dell'attività di verifica. Cfr. Camera dei deputati, V legislatura del Regno di Sardegna, Sessione del 1857, Tornata del 24 aprile 1857, 1614-1615.

Proclamato il Regno d'Italia, nel quadro dell'ordinamento unitario la legge 17 maggio 1863, n. 1270,¹⁸ rifondando nuovamente la Cassa su base decentrata, istituiva una pluralità di Casse, una presso ciascuna città sede di una direzione del debito pubblico, riproponeva all'articolo 6 la Commissione di vigilanza come organo unico di controllo di tutte le Casse neoistituite, e ne confermava la composizione. Si stabiliva inoltre il rinnovo annuale della Commissione, con la precisazione che nell'intervallo delle sessioni e delle legislature i senatori e i deputati continuavano a farne parte fino a nuova elezione. Tale disposizione sarà destinata a confluire, con qualche modifica, nel testo unico approvato con il regio decreto 2 gennaio 1913, n. 453, che per questa parte rappresenta, con qualche ulteriore modificazione, disciplina tuttora vigente della Commissione di vigilanza.

Nella *governance* della Cassa depositi e prestiti delineata dalle leggi del 1850, del 1857 e del 1863, e confermata dal testo unico del 1913, la Commissione di vigilanza ricopriva una posizione che andava oltre il mero controllo sulla gestione dei conti: era infatti previsto che il collegio venisse sentito in sede di determinazione, da parte del Ministro delle finanze, del tasso di interesse annuo da corrispondere per i depositi e da incassare per i prestiti, nonché per le assegnazioni alle Casse nella forma di anticipazioni del Tesoro. Si trattava quindi di un organo essenzialmente interno alla Cassa, di controllo attivo dell'amministrazione¹⁹.

Tuttavia, la legge n. 1270 del 1863 assume anche rilievo per comprendere l'evoluzione del ruolo della Commissione di vigilanza: all'articolo 3 veniva infatti introdotto, oltre all'amministratore già previsto nella normativa subalpina, un ulteriore organo, il consiglio permanente di amministrazione²⁰. Ebbene, si tratta della prima importante deviazione rispetto al modello francese del 1816, che resta, fino ai nostri giorni, caratterizzato essenzialmente da due organi, un direttore generale in funzione di amministratore e un consiglio di sorveglianza, a composizione mista parlamentare e tecnica, che svolge una funzione, si può dire, di controllo e di indirizzo della gestione, in assenza di un consiglio di amministrazione e di un'assemblea²¹.

¹⁸ La legge fu approvata su progetto di legge presentato il 24 novembre 1862 dal Ministro delle finanze Quintino Sella, dopo il naufragio, in Senato, di un primo tentativo intrapreso il 17 giugno 1861 dal precedente Ministro delle finanze Pietro Bastogi, lo stesso che aveva operato l'unificazione dei debiti pubblici degli stati preunitari, istituendo il Gran Libro del debito pubblico. Cfr. L. EUSEBIO, *Depositi e Prestiti (Cassa dei)* (voce), in L. LUZZATTI (a cura di) *Il Digesto italiano*, volume IX, parte seconda, Utet, Torino, 1898-1901, p. 11 ss.

¹⁹ Sull'evoluzione amministrativa e funzionale della Cassa in questo periodo, cfr. L. CONTE, *Amministrare il risparmio: la Cassa depositi e prestiti da azienda a impresa-organo nel Ministero del tesoro, 1850-1913*, in M. DE CECCO, G. TONIOLO (a cura di), *Storia della Cassa depositi e prestiti. Dalle origini alla fine del novecento*, cit., p. 91 ss.

²⁰ Inizialmente, furono previsti tanti consigli di amministrazione quante erano le varie Casse decentrate presso le sedi di direzione del debito pubblico: con la soppressione nel 1870 delle direzioni periferiche, rimase solo il consiglio permanente di amministrazione presso l'unica sede della Cassa, a Roma.

²¹ È un caso interessante di divaricazione nella natura e nella funzione di due organi all'origine sostanzialmente corrispondenti, a conferma dell'ovvia osservazione che il trapianto di istituti da un ordinamento a un altro ha effetti limitatamente prevedibili, in relazione alla diversità del contesto sociale, del quadro normativo, delle prassi applicative.

Va fatta menzione, in questa ricostruzione, anche della legge 27 maggio 1875, n. 2779, voluta da Quintino Sella e realizzata da Marco Minghetti, la quale istituiva le casse di risparmio postali, segnando – come già ricordato - una svolta storica nell’attività della Cdp, da allora innanzi alimentata principalmente dal risparmio postale garantito dallo Stato. Ebbene, l’articolo 19 della legge poneva l’esecuzione della nuova disciplina espressamente sotto la vigilanza della Commissione istituita dall’articolo 6 della legge n. 1270 del 1863, la quale nella sua relazione annua al Parlamento era chiamata a dare conto anche dello sviluppo del risparmio e degli impieghi dei fondi.

Per inquadrare correttamente il ruolo della Commissione di vigilanza, va fatta menzione della sentenza della Corte costituzionale n. 165 del 6 dicembre 1962, che decise la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle Sezioni Unite della Corte dei conti in sede di parificazione dei rendiconti della Cassa depositi e prestiti per gli anni 1955, 1956 e 1957, con riguardo all’articolo 5 del testo unico del 1913 e dell’articolo 1 del regio decreto-legge n. 241 del 1933²². La Corte dei conti contestava la legittimità delle norme che attribuivano alla Commissione di vigilanza la competenza ad approvare in via definitiva i rendiconti della Cassa, ritenendole in contrasto con l’articolo 81, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui indica nel Parlamento l’unico destinatario della rendicontazione in ambito statale²³. La Corte dichiarò non fondata la questione, ritenendo che l’approvazione dei rendiconti attribuita alla Commissione di vigilanza fosse giustificata dalla peculiarità e dalla rilevanza del bene tutelato, ossia la tutela del risparmio pubblico e dell’interesse dei depositanti, con *“l’istituzione di un controllo peculiare, altrettanto rigoroso di quello che l’ordinamento prevede sulla pubblica spesa, ma distinto da questo in quanto diretto al fine di impedire che l’approvazione dei rendiconti perdesse rilievo nell’ambito della generale approvazione dei rendiconti statali da parte del Parlamento”*²⁴.

La disciplina della Commissione di vigilanza subì poi un’importante modifica con la legge 6 giugno 1973, n. 327, che sostituisce integralmente l’articolo 3, al fine di aggiornare la disposizione ai tempi e assicurare la continuità dell’organo: in particolare, ai sei componenti di nomina parlamentare, tre per ciascun ramo, furono aggiunti sei componenti supplenti, scelti contestualmente ai titolari, e il rinnovo della

²² Cfr. Senato della Repubblica, V legislatura, Doc. X, n. 1, *Relazione sui rendiconti della Cassa depositi e prestiti e degli istituti di previdenza per l’anno finanziario 1967, presentata dalla Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti*, in *Atti interni, Documenti, Volume II*, Roma, 1972. Cfr. altresì S. BATTILOSSI, *Dalla ricostruzione agli anni novanta*, in M. DE CECCO, G. TONIOLO (a cura di), *Storia della Cassa depositi e prestiti. Dalle origini alla fine del novecento*, cit., pp. 289-290.

²³ A seguito della trasformazione della Cassa in società, è venuto meno, naturalmente, il presupposto della questione sollevata dinanzi alla Corte costituzionale, ossia l’approvazione dei rendiconti da parte della Commissione di vigilanza e la sua parificazione da parte della Corte dei conti. Tuttavia, restano valide molte delle considerazioni espresse nella sentenza sulla natura, sulle funzioni e sulla tipologia del controllo spettante all’organo in esame.

²⁴ Per la Corte costituzionale, infatti, la Cassa costituiva un’Amministrazione statale che, tuttavia, *“per la natura delle operazioni che compie, segnatamente nel campo del risparmio pubblico, nel quale la legge l’assimila ad una cassa di risparmio, e in quello della “previdenza” attua una forma particolare di decentramento funzionale che non può non riflettersi anche nel campo della gestione contabile e dei controlli”*.

Commissione, da annuale, venne previsto all'inizio di ogni legislatura, portandone la durata a cinque anni, salvo scioglimento anticipato²⁵. Qualche anno dopo, con il decreto-legge 10 novembre 1978, n. 702, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 gennaio n. 3, i componenti parlamentari furono portati a quattro per ogni Camera²⁶.

Nella storia della Cassa, un altro passaggio di notevole rilevanza è rappresentato dalla legge 13 maggio 1983, n. 197, che ha trasformato la Cdp da Direzione generale del Tesoro in un'Amministrazione autonoma, dotata di organizzazione, patrimonio e bilanci separati da quelli dello Stato, a cui successivamente il decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8 ha riconosciuto la personalità giuridica²⁷. La legge n. 197 del 1983 ha quindi riorganizzato la *governance* della Cassa, individuando all'articolo 5 come organi dell'Istituto il presidente del consiglio di amministrazione, il consiglio di amministrazione, il direttore generale e il collegio dei revisori. Per quanto riguarda invece la Commissione di vigilanza, invece, l'articolo 1, terzo comma - tuttora vigente - stabilisce espressamente che "Il Parlamento esercita il controllo sull'attività della Cassa depositi e prestiti per il tramite della Commissione parlamentare di vigilanza", alla quale continuano ad applicarsi le disposizioni del testo unico del 1913. Possono quindi individuarsi due profili interessanti: la Commissione di vigilanza non è più un organo della Cdp, e ad essa viene

²⁵ Nella seduta della Commissione Finanze e Tesoro del 21 febbraio 1973, all'inizio dell'esame in prima lettura del provvedimento (A.S. 564) in sede deliberante, il relatore Segnana chiariva che l'estensione a cinque anni del periodo di durata in carica, allora fissato in un anno, dei componenti della Commissione in questione si era "*resa necessaria in quanto il periodo di un anno (era) apparso insufficiente a causa dei vari adempimenti connessi al perfezionamento delle nomine dei singoli membri, con riflessi negativi sulla funzionalità della Commissione di vigilanza*". Cfr. Senato della Repubblica, VI legislatura, Bollettino n. 62 delle Commissioni permanenti, 11-12.

²⁶ Il decreto-legge n. 702 del 1978, in materia di finanza locale, presentato dall'allora Ministro del tesoro Pandolfi, tra l'altro ampliava il ruolo della Cdp nel sostegno finanziario agli enti locali. La modifica nella composizione della Commissione di vigilanza fu dovuto all'approvazione di un emendamento presentato dalla Commissione (finanze e tesoro) in Assemblea, in assenza peraltro di alcuna specifica motivazione emergente dal dibattito. Si può presumibilmente ricondurre all'esigenza di un ampliamento della rappresentanza parlamentare nel quadro della "solidarietà nazionale".

²⁷ Sulla legge n. 197 del 1983, cfr. V. BARNATO, *La ristrutturazione della Cassa Depositi e Prestiti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1986, p. 1084 ss. L'Autore ricostruisce le vicende che condussero al riassetto della Cassa, reso necessario dai cambiamenti intervenuti nel corso degli anni settanta nel ruolo di Cdp, soprattutto in merito al rapporto con gli enti locali: nuove funzioni furono attribuite alla Cassa, ad esempio, dai due "decreti Stammati" del 1977, diretti ad affrontare la grave situazione finanziaria del settore pubblico locale. Fu pertanto istituita, il 1° febbraio 1977, una Commissione di studio presieduta dal senatore Siro Lombardini, con il compito di elaborare il progetto di riforma della Cassa. Il progetto, predisposto nell'ottobre 1977, prevedeva, tra le altre cose, l'eliminazione della Commissione di vigilanza, ritenuta superflua a fronte del rafforzamento dei controlli della Corte dei conti. Il successivo progetto di legge, presentato alla Camera dei deputati il 22 settembre 1980, ricalcava le linee tracciate dalla Commissione Lombardini ma reintroduceva la Commissione di vigilanza. Nel corso dell'esame parlamentare in Commissione, un comitato ristretto elaborava un nuovo testo, che veniva successivamente approvato in poche sedute, in sede legislativa sia alla Camera che al Senato, nell'aprile 1983. Sull'attività e le conclusioni della Commissione Lombardini, cfr. M. T. SALVEMINI, *La Cassa depositi e prestiti. Appunti per una discussione*, Giuffrè, Milano, 1978, ove si illustrano in modo approfondito i rapporti della Cassa con il Tesoro e con gli enti territoriali, e si riporta in appendice un documento delle federazioni sindacali dei dipendenti sulla ristrutturazione dell'Istituto che chiedeva, tra l'altro, il rafforzamento del controllo esercitato dalla Commissione di vigilanza, superando gli inconvenienti derivanti dalla limitata rappresentatività degli schieramenti politici (114-115).

riconosciuta la funzione di controllo sulla Cassa per conto del Parlamento, rimarcata dall'aggiunta dell'aggettivo "parlamentare" alla sua denominazione²⁸.

All'esito di questa parabola, il decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 30 novembre 2003, n. 326, nel sancire la trasformazione della Cdp in società per azioni, all'articolo 5, comma 9, nella sostanza ribadisce, ha confermato la Commissione di vigilanza per quanto riguarda la gestione separata²⁹. Tale gestione, oltre ad essere assistita dalla garanzia dello Stato³⁰, è espressamente sottoposta al potere di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze³¹; va aggiunto che per la gestione separata, il consiglio di amministrazione della Cdp è integrato, ai sensi del comma 10 del citato articolo 5, dal Ragioniere generale dello Stato, dal Direttore generale del Tesoro e da tre esperti in materia finanziaria, scelti sulla base di indicazioni formulate dalle autonomie territoriali (regioni, provincie, comuni)³². Permane pertanto in tale settore una connotazione pubblicistica nell'amministrazione, evidentemente correlata alla presenza della garanzia dello Stato per il risparmio postale.

Dopo questo fondamentale passaggio, la veste privatistica assunta dalla Cdp ha determinato un netto cambiamento nel ruolo e nell'attività svolta dalla Commissione di vigilanza. Come si è già rilevato, a

²⁸ Per fare un confronto, gli articoli 3, 4 e 5 del testo unico del 1913, che disciplinano la Commissione di vigilanza, sono inseriti nel Titolo I, recante la rubrica "Amministrazione".

²⁹ Peraltro, l'articolo 1, comma 253, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) ha modificato tale disposizione per riconoscere alla Commissione parlamentare per il controllo degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale la vigilanza sulla gestione separata relativamente alle operazioni di finanziamento e sostegno del settore pubblico realizzate con riferimento all'intero settore previdenziale e assistenziale. La modifica è stata introdotta a seguito dell'approvazione, nel corso dell'esame in prima lettura presso la Camera dei deputati, di un emendamento presentato dall'onorevole Di Gioia, allora Presidente della Commissione parlamentare di controllo sugli enti gestori. La nuova disposizione fa espressamente salve le attribuzioni della Commissione di vigilanza sulla Cdp, ma obiettivamente la formulazione risultante, per quanto riguarda il fondamento normativo e l'ambito operativo dell'organo in esame, appare meno chiara e intellegibile di quella originaria.

³⁰ La separazione è prevista ai soli fini contabili e organizzativi, come risulta dall'articolo 5, comma 8, del decreto-legge n. 269 del 2003: si tratta quindi di una segmentazione delle risorse all'interno di un'unica attività e non di una vera e propria segregazione, tant'è vero che viene redatto un unico bilancio di esercizio. La separazione delle due gestioni è volta ad assicurare la compatibilità con la normativa europea in materia di aiuti di Stato, concorrenza e trasparenza, la quale richiede che le attività che beneficiano di una compensazione da parte dello Stato abbiano una contabilità autonoma. Cfr. G. DELLA TORRE, *Verso e dopo la privatizzazione: alcune note dai rendiconti annuali*, in M. DE CECCO, G. TONIOLO (a cura di), *Storia della Cassa depositi e prestiti. Un nuovo corso: la società per azioni*, cit., pp. 236-238.

³¹ Sul potere di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze, cfr. D. COLACCINO, *Dallo Stato azionista allo Stato investitore*, in M. MACCHIA (a cura di) Rapporto IRPA, n. 1, 2015, *Le società pubbliche a partecipazione statale*, www.irpa.eu, nonché G. M. CARUSO, *Il socio pubblico tra ruolo e funzione*, in *Amministrare*, n. 1, 2018, p. 7 ss. Va evidenziato che il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 18 giugno 2004, nel fissare i criteri per la determinazione da parte di Cdp delle condizioni di raccolta e di impiego delle risorse nell'ambito della gestione separata, ha qualificato, all'articolo 1, comma 2 e all'articolo 10, comma 1, il risparmio postale e il finanziamento alla Pubblica Amministrazione come "servizi di interesse economico generale", dato che conferma lo spiccato carattere pubblicistico di tale gestione. Il successivo decreto ministeriale del 27 gennaio 2005 ha stabilito i criteri di acquisizione di nuove partecipazioni da parte di Cdp.

³² Si tratta di una parte dei componenti del Consiglio di amministrazione della Cassa indicati dall'articolo 7, primo comma, della già menzionata legge n. 197 del 1983, a conferma della persistenza, nella gestione separata, di istanze di diritto pubblico.

partire dalla fine della XIV legislatura, è cessata la predisposizione della relazione annuale al Parlamento sulla situazione della Cdp, ritenuta presumibilmente incompatibile con la disciplina di una società per azioni, pur in mancanza di un'esplicita abrogazione della relativa disposizione.

3. La struttura della Commissione di vigilanza: composizione e durata

La Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti trova la propria disciplina fondamentale negli articoli 3, 4 e 5 del testo unico approvato con il regio decreto 2 gennaio 1913, n. 453.

Sotto il profilo strutturale, si tratta di una commissione mista, composta da otto parlamentari - quattro senatori e quattro deputati - da tre consiglieri di Stato³³ e da un consigliere della Corte dei conti. I parlamentari sono scelti dalle rispettive Camere all'inizio di ogni legislatura e nell'intervallo tra una legislatura e l'altra continuano a far parte della Commissione. Oltre ai quattro titolari, vengono designati altrettanti supplenti, chiamati a sostituirli in caso di cessazione dell'incarico. I componenti "laici", nominati dal presidente del Consiglio di Stato o dal presidente della Corte dei conti, in relazione all'organo di appartenenza, restano in carica per lo stesso periodo previsto per i parlamentari e possono essere riconfermati, cessando comunque in caso di collocamento a riposo. Si stabilisce inoltre che la Commissione nomina tra i propri componenti il presidente e il vicepresidente.

La scelta dei componenti della Commissione di vigilanza da parte dei due rami del Parlamento avviene mediante elezione a scrutinio segreto, che si svolge in modo distinto, per i titolari da un lato e per i supplenti dall'altro. Il voto è limitato, secondo le modalità previste, rispettivamente, dall'articolo 25, comma 1, del regolamento del Senato e dall'articolo 56, comma 1, di quello della Camera: è infatti possibile indicare fino a un massimo di tre nomi, così da rendere possibile anche alle minoranza di esprimere (almeno) un componente della Commissione per ramo del Parlamento³⁴.

L'inserimento nel calendario dei lavori delle Assemblee del Senato e della Camera dei deputati, dell'elezione dei componenti della Commissione di vigilanza, viene stabilito dalle rispettive Conferenze dei capigruppo, una volta raggiunte le intese tra i gruppi parlamentari dei due rami del Parlamento,

³³ A proposito dei consiglieri di Stato, la stampa ha dato notizia di una presunta polemica, nell'ambito dell'organo di autogoverno della magistratura amministrativa, sulla legittimazione di un magistrato di Tar a ricoprire la posizione di componente della Commissione di vigilanza sulla Cdp: "*a dispetto dell'equiparazione delle due qualifiche, si insisteva a dire che l'incarico doveva toccare per forza a un consigliere di Stato in base a prerogativa prevista da una legge del 1913*". Cfr. l'articolo di Ilaria Proietti su *il Fatto Quotidiano* del 13 maggio 2021.

³⁴ Nella XVIII legislatura le votazioni presso i due rami del Parlamento si sono svolte nello stesso giorno, il 3 aprile 2019. Può essere interessante notare che, mentre in Senato è stata utilizzata un'unica scheda con una sezione per i titolari e un'altra per i supplenti, alla Camera ciascun deputato ha ricevuto, allo scopo, due schede distinte. Cfr. Senato della Repubblica, XVIII legislatura, Assemblea, res. sten. 3 aprile 2019, 106^a seduta, p. 71, e Camera dei deputati, XVIII legislatura, Assemblea, res. sten. seduta 3 aprile 2019, 155^a seduta, p. 27.

ovviamente di natura prettamente “politica”, in assenza di formali candidature e di un voto bloccato o di lista.

Sotto il profilo strutturale, una prima peculiarità della Commissione attiene alla durata in carica dei componenti.

Si è già rilevato che i membri di nomina parlamentare, nell’intervallo tra una legislatura e l’altra, continuano a far parte della Commissione di vigilanza. La disposizione è evidentemente volta ad assicurare la continuità delle funzioni di vigilanza. Ciò si desume, oltre che dal citato articolo 3 del testo unico del 1913, anche dal più esplicito articolo 14, quarto comma, del regolamento di esecuzione del suddetto testo unico, approvato con decreto luogotenenziale 23 marzo 1919 n. 1058, secondo cui “nell’intervallo delle sessioni e legislature i senatori e i deputati continueranno a far parte della Commissione fino a nuova elezione”.

Sulla base di tali disposizioni, la Commissione di vigilanza non viene meno a seguito dell’avvio della nuova legislatura, ossia con la prima seduta delle nuove Camere, ma la *prorogatio* prosegue sino all’insediamento della nuova Commissione. Infatti, è il Presidente “uscente” che si attiva, dopo l’elezione dei componenti di nomina parlamentare per l’integrazione del collegio, richiedendo ai Consigli di Presidenza della giustizia amministrativa e della Corte dei conti la designazione dei componenti di loro spettanza³⁵, ed è sempre il Presidente “uscente” a convocare la prima seduta della nuova Commissione recante all’ordine del giorno il primo adempimento, ossia l’elezione del nuovo ufficio di Presidenza³⁶.

Si tratta di una significativa differenza rispetto alle Commissioni parlamentari bicamerali: esse, al pari delle Commissioni permanenti, cessano con la fine della legislatura, ossia il giorno precedente la prima riunione delle nuove Camere, e per la loro ricostituzione l’iniziativa è assunta dai Presidenti dei due rami del Parlamento³⁷.

³⁵ Le successive fasi procedurali saranno disciplinate dal regolamento sugli incarichi dei magistrati della Corte dei conti (ai sensi del d.P.R. 27 luglio 1995, n. 388), nonché dal regolamento sugli incarichi dei magistrati amministrativi (ai sensi del d.P.R. 6 ottobre 1993, n. 418), secondo cui i consigli di presidenza rispettivamente della Corte dei conti e della giustizia amministrativa provvedono alle designazioni di competenza.

³⁶ Cfr. Camera dei deputati, XIV legislatura, Assemblea, seduta del 18 dicembre 2001, n. 80, quando il Presidente ricorda che “l’iniziativa per la convocazione della predetta Commissione (...) spetta per prassi al presidente uscente”. Sul punto, cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 395.

³⁷ Questa sorta di ultra-*prorogatio*, che rappresenta un’eccezione rispetto al principio desumibile dall’articolo 61 della Costituzione, accomuna la Commissione di vigilanza ai componenti delle delegazioni parlamentari internazionali che, in base ai regolamenti dei rispettivi organismi internazionali, restano in carica fino alla ricostituzione della delegazione (non oltre, però, un semestre dalla data delle elezioni), nonché agli organi dell’autodichia del Senato, secondo quanto previsto dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza del 5 dicembre 2005, n. 180, a garanzia della continuità della tutela giurisdizionale. Per un inquadramento della *prorogatio* e delle differenze rispetto alla proroga, che si riferisce, com’è noto, alla possibilità di allungare la durata della legislatura in caso di guerra, cfr. S. TRAVERSA, *Proroga e prorogatio*, Colombo, Roma, 1984.

Peraltro, si potrebbe al riguardo porre la questione se la Commissione di vigilanza “uscente” possa svolgere la propria attività ordinaria di controllo anche dopo l’inizio della nuova legislatura e fino all’insediamento della nuova Commissione. In linea di massima, sembra più corretto e in linea con i principi generali che, a seguito dell’insediamento delle nuove Camere, l’attività della Commissione uscente sia limitata agli adempimenti del Presidente necessari per la costituzione della nuova Commissione. Tuttavia può ammettersi in via eccezionale, per assicurare la continuità della vigilanza, che la Commissione eserciti alcune delle proprie funzioni - essenzialmente quelle di carattere cognitorio, forse quelle valutative, certamente non le attività deliberative - al fine di trasmettere alla Commissione in via di insediamento gli elementi e le indicazioni di vigilanza, così da salvaguardare le istanze di tutela connesse al risparmio postale gestito da Cdp.

La prospettiva può peraltro mutare se si configura la Commissione di vigilanza come organo non parlamentare (questione su cui si tornerà più avanti): in tal caso, piuttosto che *prorogatio*, può parlarsi più propriamente di continuità dell’organo con avvicendamento dei componenti, che se parlamentari permangono in carica quali componenti del collegio.

Altra questione problematica emersa nella prassi concerne la posizione dei componenti supplenti, secondo quanto si è verificato all’inizio della XVIII legislatura. Il senatore Turco (M5S), componente effettivo della Commissione di vigilanza dal 3 aprile 2019, è stato nominato, il 13 settembre 2019, sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri nel Governo Conte II³⁸. A seguito delle dimissioni del senatore Turco da componente titolare della Commissione di vigilanza, si è posta la questione della individuazione della procedura da seguire per la sua sostituzione.

Con riguardo ai precedenti, in Senato nella XIII legislatura, a seguito della cessazione dall’incarico di membro effettivo della Commissione della senatrice Bianca Maria Fiorillo, appartenente al gruppo parlamentare “Rinnovamento italiano”, nominata sottosegretaria del Governo D’Alema, si è proceduto all’elezione suppletiva, all’esito della quale è risultato eletto componente effettivo il senatore Vittorio Mundi, dello stesso gruppo³⁹. Presso la Camera, invece, nella XIV legislatura, nella seduta del 16 maggio 2005, il Presidente ha dato annuncio della sostituzione del deputato Francesco Saverio Romano (Udc), membro effettivo della Commissione Cdp, con il deputato Ettore Peretti (Udc), che peraltro non risultava essere componente supplente. Nella XVII legislatura, invece, nella seduta dell’11 giugno 2014, il

³⁸ Dalla nomina a Sottosegretario, tuttavia, non consegue automaticamente la cessazione dall’incarico di componente della Commissione di vigilanza, in quanto la legge non prevede espressamente, in tale ipotesi, l’incompatibilità o la decadenza, mentre, ad esempio, nella Commissione parlamentare di vigilanza RAI il regolamento interno stabilisce in modo esplicito che i componenti del Governo cessano di appartenere al Collegio: pertanto può procedersi alla sostituzione solo a fronte di dimissioni, come appunto è accaduto.

³⁹ Cfr. Senato della Repubblica, XIII legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico del 18 novembre 1998, 2 e 31.



Presidente ha chiamato a far parte della Commissione, in sostituzione del deputato Angelo Rughetti (Pd), membro effettivo entrato a far parte del Governo Renzi, la deputata Raffaella Mariani (Pd), già componente supplente della Commissione. Non si sono quindi svolte, nei due casi considerati, elezioni suppletive.

A livello normativo, il suddetto testo unico del 1913, all'articolo 3, terzo comma, prevede che: "Per ciascun parlamentare membro effettivo è designato un supplente, chiamato a sostituirlo in caso di cessazione dall'incarico".

Alla fine, il Presidente del Senato ha nominato componente effettivo della Commissione, in sostituzione del senatore Turco, il senatore Presutto⁴⁰. È stata così accolta l'interpretazione che prevede il subentro del supplente al titolare senza ricorso a elezioni suppletive; va tuttavia notato che la sostituzione potrebbe diventare controversa nel caso di assenza di un supplente appartenente al medesimo gruppo parlamentare del titolare, anche perché, al di là della lettera della disposizione, i componenti supplenti non si riferiscono a specifici componenti titolari. In assenza di una comune appartenenza politica, quale criterio sussidiario si potrebbe ricorrere, per individuare il supplente, al numero dei voti conseguiti. In caso di cessazione del titolare appartenente all'opposizione, tuttavia, il ricorso a un criterio quantitativo potrebbe determinare l'eliminazione dalla delegazione delle minoranze: in tal caso, sarebbe quindi preferibile far subentrare, indipendentemente dai voti conseguiti, il supplente appartenente ad un gruppo di opposizione.

Infine, sempre sotto il profilo strutturale, va rilevato che, pur in assenza di una espressa disposizione in tal senso, per regola assolutamente consolidata alla Presidenza della Commissione è eletto uno dei componenti di nomina parlamentare, mentre non è stabilito, né in via normativa né per prassi, che essa spetti a un esponente dell'opposizione. Si registra invece, nelle ultime tre legislature, un'alternanza nella Presidenza tra senatori e deputati, ma si tratta di una regolarità ancora in fase di consolidamento⁴¹.

Va infine fatto presente che la Commissione di vigilanza ha sede, principalmente, presso la Cassa depositi e prestiti, ma può riunirsi anche in altro luogo: è accaduto di frequente, nel corso delle ultime due legislature, che le riunioni si tenessero presso i locali del Parlamento. La segreteria della Commissione è svolta dagli uffici della Cdp, con il supporto di funzionari parlamentari.

⁴⁰ Nella seduta del Senato del 3 aprile 2019, sono stati eletti componenti supplenti della Commissione i seguenti senatori: Mollame (M5S), Pazzaglini (L-SP) e Presutto (M5S), tutti e tre con 146 voti, e Grimani (all'epoca Pd, ora Iv-Psi), con 49 voti.

⁴¹ Si riportano, a riscontro, i Presidenti della Commissione di vigilanza a partire da 1994: XII legislatura: on. Giovanni Pace, Msi; XIII legislatura: sen. Sartori, Ds; XIV legislatura on. Patarino, An; XV legislatura: on. Fundarò, Verdi; XVI legislatura: on. Foti, Pdl; XVII legislatura: sen.ce Bonfrisco –Pdl poi Conservatori, riformisti; XVIII legislatura: on. Giacomoni, Fi.

4. Le funzioni della Commissione di vigilanza

Definiti i caratteri essenziali, sotto il profilo strutturale, della Commissione di vigilanza, occorre determinarne le funzioni. Il tema si rivela subito problematico, in presenza di una marcata discrasia tra quanto previsto dalla normativa di riferimento e la prassi delle ultime legislature.

L'articolo 4 del testo unico del 1913, riporta una serie di disposizioni sulla sfera di competenza della Commissione di vigilanza: si prevede che, al termine di ogni quadrimestre, sia sottoposta al collegio, oltre che al Ministro del tesoro, la situazione contabile delle varie aziende componenti l'amministrazione della Cdp; è attribuita alla Commissione la facoltà di disporre o di procedere a tutte le verifiche reputate necessarie; si stabilisce che il presidente della Commissione presenti ogni anno al Parlamento una relazione "sulla direzione morale e sulla situazione materiale" dell'amministrazione della Cassa e degli istituti di previdenza⁴². Il successivo articolo 5 attribuisce alla Commissione di vigilanza l'approvazione dei rendiconti consuntivi della Cassa, delle gestioni annesse e degli istituti di previdenza: si aggiunge che i rendiconti, parificati dalla Corte dei conti, vanno pubblicati in allegato alla menzionata relazione al Parlamento entro l'anno successivo a quello a cui si riferiscono.

Il regolamento di esecuzione del testo unico, approvato con decreto luogotenenziale 13 marzo 1919, n. 1058, all'articolo 15 specifica che ogni anno l'Amministrazione della Cdp deve presentare annualmente alla Commissione di vigilanza una relazione sulla gestione dell'anno precedente, che metta in evidenza l'attivo e il passivo finale e ogni altro elemento occorrente ai fini della predisposizione della relazione annuale al Parlamento.

Si tratta di disposizioni che non risultano esplicitamente abrogate⁴³, ma che in gran parte hanno cessato di avere applicazione, a seguito delle trasformazioni a cui è andata incontro la *governance* della Cassa nella seconda metà del novecento, fino alla trasformazione in società per azioni, ad opera del citato decreto-legge n. 269 del 2003, che ha determinato un radicale processo di riorganizzazione strutturale, in senso privatistico, della Cassa, incidendo inevitabilmente anche sulla posizione e sulle funzioni della Commissione di vigilanza.

⁴² Di tali relazioni è prevista la pubblicazione sui siti *Internet* dei due rami del Parlamento, nell'ambito degli atti non legislativi, al Doc. X, intitolato appunto "Relazione della Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti". Si aggiunge che sul sito dell'Archivio storico del Senato, una sezione è specificamente dedicata alla stessa Commissione, con l'indicazione - per ciascuna legislatura - della composizione e dei documenti pubblicati.

⁴³ A differenza del regio decreto-legge 26 gennaio 1933, n. 241, recante disposizioni in materia di documenti contabili della Cassa depositi e prestiti, che all'articolo 1 ribadiva l'approvazione da parte della Commissione di vigilanza dei rendiconti consuntivi predisposti dall'amministrazione, da presentare al Parlamento in allegato alla relativa relazione, dopo la parificazione da parte della Corte dei conti. L'atto è stato abrogato dal decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9 (uno dei provvedimenti "taglia-leggi").

La Commissione ha infatti cessato, dalla XV legislatura, di trasmettere alle Camere la relazione annuale sulla gestione, anche in relazione alla riorganizzazione del sistema dei controlli a seguito della privatizzazione della Cassa.

In ogni caso, la permanente operatività della Commissione di vigilanza, da un lato, e l'evoluzione del ruolo della Cassa, dall'altro, hanno reso progressivamente manifesta l'esigenza di adeguamento delle modalità con le quali la Commissione svolge le proprie funzioni, certamente nell'ambito di quanto stabilito dalla legge, ma sulla base della corretta determinazione della natura e del ruolo riconosciuto a quest'organo.

5. La Commissione di vigilanza nelle legislature XVII e XVIII

A partire dalla XVII legislatura, comunque, la Commissione di vigilanza, sotto la presidenza della senatrice Bonfrisco, ha mostrato una rinnovata vitalità, confermata nella XVIII con la Commissione presieduta dall'onorevole Giacomoni.

In particolare, nella XVII legislatura, la Commissione di vigilanza ha deliberato lo svolgimento di una serie di attività conoscitive, condotte mediante audizioni e approfondimenti, aventi ad oggetto diversi settori di operatività della Cdp. All'esito di tali attività, sono state approvate quattro distinte relazioni: sulla gestione separata e sull'evoluzione del risparmio postale (22 marzo 2016); sul ruolo di Cdp per lo sviluppo infrastrutturale del Paese (18 dicembre 2017); sul ruolo di Cdp per lo sviluppo sostenibile dei territori (22 marzo 2018); all'esito della seconda indagine sull'evoluzione del risparmio postale (22 marzo 2020).

Tali relazioni sono state trasmesse al Parlamento e quindi pubblicate sul relativo sito *internet*, nonché su quelli delle due Camere, nell'ambito dei documenti "numerati". È da notare che, a tale scopo, le relazioni conclusive delle indagini conoscitive sono state inserite nella stessa categoria (doc. X), ove fino alla XIV legislatura venivano pubblicate, in base alla legge, le relazioni annuali sulla direzione morale e sulla situazione materiale della Cassa, poi cadute in desuetudine. In effetti, questa forma di pubblicità delle nuove relazioni si pone in coerenza con quanto previsto dal citato articolo 4 del testo unico del 1913, dal momento che mira a rendere attuale ed efficace, aggiornandone le modalità operative, la funzione di controllo alla luce dei significativi mutamenti intervenuti nella natura, nei compiti e nell'attività della Cdp. Nella XVIII legislatura, la Commissione di vigilanza ha ripreso il metodo delle procedure conoscitive per filoni tematici e ha proseguito nel rafforzamento delle forme di pubblicità delle proprie riunioni. Per il primo aspetto, a luglio 2020 sono state avviate attività di indagine in materia di misure attivate da Cdp nel contesto dell'emergenza da Covid-19; sul ruolo di Cdp a supporto del sistema delle imprese; in materia

di sviluppo infrastrutturale del Paese; sul ruolo di Cdp a supporto della finanza locale; in tema di evoluzione del risparmio postale.

Nella riunione del 18 marzo 2021, la Commissione di vigilanza ha approvato la relazione sulle misure attivate da Cassa depositi e prestiti nel contesto dell'emergenza Covid-19, presentata dalla senatrice Ferrero e dall'onorevole Dal Moro in qualità di relatori⁴⁴.

Per quanto concerne la trasparenza, in primo luogo è stata attivata, sul sito istituzionale della Cdp, una sezione dedicata alla Commissione di vigilanza, destinata a contenere la documentazione relativa all'attività dell'organo, con particolare riguardo alle indagini conoscitive. Inoltre, si è stabilito di pubblicare in tale sezione una sintesi illustrativa dei verbali della Commissione, che rappresenta una rilevante innovazione per riunioni caratterizzate, fino ad oggi, da riservatezza anche sulla stessa convocazione. In più, nell'ottobre 2020 la Commissione di vigilanza ha approvato una modifica al proprio regolamento interno, risalente al 2009, per consentire, analogamente a quanto previsto per le Commissioni parlamentari permanenti e bicamerali, la pubblicità delle riunioni mediante l'attivazione di impianti audiovisivi, anche a carattere telematico, con una serie di limiti e di prescrizioni a tutela della riservatezza delle informazioni e dei dati sensibili, in relazione al possibile impatto sui mercati e sulle società quotate o emittenti strumenti finanziari, nonché a salvaguardia delle funzioni di vigilanza della Commissione.

Pertanto, nel corso del 2020, il ruolo e le funzioni della Commissione di vigilanza sono state oggetto di attenzione e di discussione direttamente in Parlamento, nell'ambito dell'esame di alcuni dei provvedimenti d'urgenza adottati per affrontare le gravi ricadute economiche e sociali correlate alle misure di contenimento dell'emergenza pandemica.

In primo luogo, in sede di conversione, presso la Camera dei deputati, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (cd. decreto "liquidità"), è stato approvato un emendamento presentato dal presidente Giacomoni, che ha introdotto all'articolo 3, recante disposizioni sulla SACE S.p.A., un comma 3-*bis*, ai sensi del quale la Commissione di vigilanza su Cdp può avvalersi, d'intesa con i Presidenti di Senato e Camera, delle necessarie risorse strumentali a supporto delle funzioni ad essa attribuite⁴⁵.

⁴⁴ La relazione si articola in due parti, la prima dedicata alle iniziative adottate da Cdp a supporto degli enti territoriali, la seconda focalizzata sulle misure a sostegno del settore produttivo, che vengono distinte in interventi indiretti, attivati mediante il canale bancario, e operatività diretta nei confronti delle imprese. La relazione rimarca che, nel corso del 2020, gli interventi a sostegno del tessuto imprenditoriale hanno registrato, nel complesso, volumi per oltre 6 miliardi di euro.

⁴⁵ Può essere interessante notare che, al momento della votazione dell'emendamento (3.7), il relatore ha subordinato il parere favorevole alla sua riformulazione, mentre il rappresentante del Governo si è rimesso alla Commissione, posto che l'emendamento "*attiene ad una questione di competenza prettamente parlamentare*". Cfr. Camera dei deputati, Commissioni riunite VI e X, seduta del 21 maggio 2020. La versione originaria della proposta emendativa aveva una portata molto più ampia, sia dal punto di vista funzionale, estendendo la vigilanza della Commissione sui programmi generali di sostegno all'esportazione e all'esternalizzazione adottati da Cdp e Sace, sia dal punto di vista strutturale, prevedendo la fruizione di personali, locali e strumenti messi a disposizione dalle due Camere, che avrebbero ripartito tra loro le spese

Successivamente, nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 23 (cd. decreto "Rilancio"), l'articolo 27, concernente la costituzione del "Patrimonio destinato" presso la Cdp, le cui risorse, pari a 44 miliardi di euro, sono destinate all'attuazione di interventi e operazioni di sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo italiano, ha offerto l'occasione di una discussione sul ruolo e le funzioni della Commissione di vigilanza⁴⁶.

L'onorevole Giacomoni, insieme ad altri deputati, ha presentato infatti un emendamento, il 27.4, volto ad attribuire alla Commissione di vigilanza le funzioni di controllo anche sui programmi generali adottati da Cdp in relazione al Patrimonio destinato, emendamento che alla fine è stato ritirato a seguito della posizione assunta dai relatori. Da parte dei sostenitori della proposta, è stata rimarcata l'esigenza di predisporre una vigilanza adeguata sulla Cassa, in considerazione del poderoso stanziamento assicurato al nuovo strumento di intervento; si è inoltre sottolineata la differenza tra le funzioni di indirizzo, attribuite alle competenti Commissioni parlamentari in sede consultiva sulla normativa di attuazione del Patrimonio destinato, dalle funzioni prettamente di controllo, già riconosciute alla Commissione di vigilanza, che avrebbe potuto assolvere ai nuovi compiti in modo appropriato, anche in considerazione della nomina dei suoi componenti parlamentari con voto delle Assemblee. A tali argomenti si è replicato richiamando la composizione mista della Commissione di vigilanza, che la pone in una posizione peculiare rispetto al Parlamento, nonché la separatezza del nuovo Patrimonio rispetto alle risorse provenienti dal risparmio postale: di conseguenza, la ridefinizione delle competenze di tale Commissione avrebbe dovuto perseguirsi non mediante la decretazione d'urgenza ma con uno specifico provvedimento di natura ordinaria⁴⁷.

6. Il dibattito nella dottrina di diritto parlamentare

Dopo aver illustrato la composizione e le funzioni della Commissione di vigilanza, nonché le origini e gli sviluppi della sua attività, occorre dare conto delle posizioni assunte dagli studiosi di diritto parlamentare sulla natura di questo organo, così da raccogliere ulteriori elementi utili a tracciare alcune considerazioni di sintesi.

di funzionamento. Si trattava, in effetti, di un passo sostanziale verso la piena "parlamentarizzazione" della Commissione.

⁴⁶ Cfr. Camera dei deputati, XVII legislatura, V Commissione permanente, resoconto della seduta del 2 luglio 2020, 38-39.

⁴⁷ Il Presidente Giacomoni si è fatto inoltre sostenitore della proposta di istituire un fondo sovrano italiano pubblico-privato che, una volta individuate le priorità in Parlamento, operi con logiche privatistiche di investimento, analoghe a quelle delle società di gestione del risparmio private. Il fondo sarebbe gestito da Cdp e vedrebbe il coinvolgimento delle Sgr italiane e di altre istituzioni finanziarie, con la finalità di sostenere la patrimonializzazione e la capacità di investimento del *Made in Italy*. Cfr. S. GIACOMONI, *Urge un fondo sovrano*, Milano finanza, 12 settembre 2020.

In epoca statutaria, la dottrina non ha prestato attenzione particolare alla questione della natura parlamentare o meno della Commissione di vigilanza, soffermandosi invece sulla classificazione delle sue funzioni, ricondotte per lo più all'ambito dei controlli di carattere sostanzialmente amministrativo su determinati servizi pubblici, per i quali si poneva un'esigenza di garanzia della pubblica fede⁴⁸.

Durante il periodo repubblicano, una parte degli studiosi ha negato decisamente il carattere parlamentare della Commissione, sulla base di una impostazione molto esigente, che considera come organi bicamerali in senso proprio solo *“quei collegi ad esclusiva, integrata e paritetica composizione con deputati e senatori appartenenti al maggior numero di gruppi, che sono raccordati alle due Camere, nell'esercizio di funzioni ad esse intestate, mediante meccanismi analoghi a quelli stabiliti per le Commissioni permanenti”*⁴⁹.

Una diversa impostazione, individuando quale criterio di discriminare più certo e convincente la natura delle funzioni esercitate, ha ritenuto che la composizione mista non costituisca argomento sufficiente ad escludere il carattere parlamentare di una Commissione, soffermandosi in particolare sulle tre Commissioni di vigilanza (allora esistenti) sopravvissute all'epoca statutaria (sulla Cassa depositi e prestiti, sul debito pubblico, sull'istituto di emissione). All'esito di un articolato ragionamento, tale orientamento ha ascrivuto solo le Commissioni di vigilanza alla categoria degli organi parlamentari, sulla base della funzione di controllo esercitata in ausilio al Parlamento, e di una serie di elementi esegetici sussidiari, in particolare per il fatto che tali collegi eleggono direttamente i propri organi direttivi e sono provvisti di un meccanismo di raccordo con le Camere (ossia la presentazione al Parlamento di una relazione annuale)⁵⁰.

⁴⁸Cfr. M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Tipografia della camera dei deputati, Roma, 1887, pp. 408-409, ove le Commissioni di vigilanza sono ricondotte alla “funzione ispettiva amministrativa” del Parlamento, considerato che *“tutte queste Commissioni esercitano, per delegazione del Parlamento, un'alta vigilanza sulle anzidette amministrazioni; e dell'ufficio loro danno conto con relazioni annuali, che vengono comunicate alle due Camere, nelle quali esse portano un giudizio piuttosto morale che contabile delle gestioni vigilate. Ond'è che l'opera loro non esclude per nulla l'esame e il riscontro della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato sugli atti di dette amministrazioni; anzi per alcune di esse questo riscontro è dalla legge stessa espressamente richiesto”*. In senso solo in parte analogo A. BRAGAGLIA, *Il sindacato parlamentare. Principii – norme – forme*, Roux e Viarengo, Torino-Roma, 1903, che inserisce la Commissione di vigilanza sulla Cdp tra quelle che partecipano della funzione ispettiva finanziaria, specificando che essa *“è guarentigia ai diritti e ai patrimoni degli enti amministrativi e dei privati”*. Cfr. altresì V. MICELI, *Principii di diritto parlamentare*, Società editrice libraria, Milano, 1910, p. 107 ss., in cui si osserva che *“come conseguenza del potere attribuito alle Camere in materia di finanze pubbliche, viene poi ad esse accordato il diritto di una speciale vigilanza su certi servizi pubblici che esercitano maggiore influenza sull'ordinamento economico e sul credito dello Stato”*, esprimendosi peraltro un certo scetticismo sull'efficacia della sorveglianza svolta da tali Commissioni, giacché le relazioni annuali *“costituiscono piuttosto dei documenti d'informazione anzi che un mezzo per dare alle Camere l'opportunità di esercitare su quei servizi un'azione efficace. Esse infatti non danno luogo a discussione e a votazione nelle assemblee”*.

⁴⁹ Cfr. C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Edizioni di Comunità, Milano, 1979, p. 109. L'Autore, sulla base dello stesso, criterio nega il carattere parlamentare alla (allora esistente) Commissione di vigilanza sul debito pubblico.

⁵⁰ Cfr. G.F. CIAURRO, *Le Commissioni bicamerali nell'esperienza parlamentare italiana*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n.1, 1981, p. 295 ss. Delle altre due Commissioni miste di vigilanza, quella sull'istituto di emissione era presieduta per legge dal Ministro del tesoro e risultava sfornita di specifici raccordi con le Camere, mentre in quella sull'Amministrazione del debito pubblico il Presidente era nominato con atto governativo. La prima Commissione citata

Nello stesso senso si pronuncia un altro autorevole studioso, per il quale "*una semplice attività ispettiva è svolta (...) dalle commissioni bicamerali di vigilanza che, benché talora integrate da membri non parlamentari, si caratterizzano comunque come strumenti parlamentari, per la prevalenza della loro funzione di referenti delle Camere*"⁵¹. Esse, si aggiunge, "*conservano bene netto il loro profilo ispettivo: la loro attitudine a riferire con relazione alle Camere*"⁵². Le più recenti impostazioni si pronunciano, comunque, in senso negativo sulla questione⁵³: in tal senso appaiono deporre, oltre alla composizione mista, anche la sede logistica, lo staff tecnico, le fonti informative e la documentazione.

Argomenti a sostegno di tale conclusione si traggono anche dal dibattito svoltosi in dottrina sulle commissioni bicamerali consultive, ove si è discussa anche la questione della natura parlamentare o meno di tali organi. Al riguardo, è stato posto l'accento (Chimenti) non solo sulla composizione esclusivamente parlamentare, ma anche sulla necessità di un collegamento operativo in virtù del quale l'attività dell'organo diviene giuridicamente "imputabile" all'una o all'altra Camera, in quanto l'una o l'altra o entrambe restano sempre in grado di disporre di quell'attività. È stata inoltre sottolineata (Manzella) l'importanza della pubblicità dei lavori, secondo quanto prevede l'articolo 64, secondo comma, della Costituzione, principio che sancisce la garanzia costituzionale della non separatezza tra assemblee elettive e popolo e che rappresenta la conferma del rapporto organico che lega Parlamento e corpo elettorale⁵⁴.

Tuttavia, al di là della questione della natura parlamentare o meno dell'organo, tutti gli interventi concordano sul fatto che la Commissione di vigilanza ha una funzione di ausilio al Parlamento, che emerge da elementi univoci, con particolare riguardo al ruolo storicamente riconosciuto e alla composizione a netta maggioranza parlamentare.

è stata soppressa dall'articolo 41 della legge 28 dicembre 2005, n.262 (cd. legge sul risparmio), la seconda dall'articolo 1, comma 23, della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

⁵¹ Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 118, ove le tre commissioni di vigilanza sull'istituto di emissione e la circolazione dei biglietti di banca; sulla cassa depositi e prestiti; sull'amministrazione del debito pubblico, "*con origini risalenti al parlamento statutario*", vengono definite "*gloriose*".

⁵² *Ibidem*, p. 197.

⁵³ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 146-147, nonché R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 376 ss., ove si richiede, perché venga riconosciuto il carattere parlamentare, che il collegio abbia sede presso i due rami del Parlamento e sia coadiuvato dalle strutture amministrative serventi le due Camere.

⁵⁴ Tale dibattito è stato ricostruito, anche con rinvio alle fonti, ne *La dottrina davanti al problema delle commissioni consultive senza presidente. Brevi note*, in *MemoriaWeb – Trimestrale dell'Archivio storico del Senato della Repubblica*, n. 32 (Nuova Serie), dicembre 2020. Ai fini del presente scritto, interessante è anche l'osservazione, fatta a pagina 2, secondo cui "*Dopo la Costituente, il principio della separazione dei poteri ha iniziato ad essere declinato in guisa tale da non guardare più con la medesima tolleranza alla commistione Esecutivo-Legislativo con cui, in epoca statutaria, si registravano compresenze parlamentari in organi (per lo più speciali) di controllo dell'amministrazione attiva*".

7. Elementi di comparazione: il controllo parlamentare negli altri Istituti nazionali di promozione

Può essere utile, per chiarire meglio il ruolo e i compiti della Commissione di vigilanza, passare rapidamente in rassegna i più importanti Istituti di promozione nazionale operanti a livello europeo, per verificare l'esistenza e le modalità del controllo parlamentare. Si prenderanno quindi in considerazione la già menzionata *Caisse des dépôts et consignations* (Cdc) francese, la *Kreditanstalt fuer Wiederaufbau* (KfW) tedesca e l'*Instituto de Crédito Oficial* (ICO) spagnolo⁵⁵.

Per quanto riguarda la Cdc⁵⁶, il modello organizzativo è rimasto, almeno sotto il profilo formale, grosso modo inalterato dalla fondazione nel 1816: gli organi di vertice sono rappresentati dalla *Commission de surveillance*, con funzioni di indirizzo e di controllo, e dal *Directeur général*, assistito da un *Comité exécutif*, con compiti di gestione. La recente riforma operata dalla “*Loi Pacte*” del 22 maggio 2019 ha rafforzato il ruolo della *Commission de surveillance* come organo deliberante, che adotta i bilanci della Cdc, delibera gli indirizzi strategici e approva i rendiconti sociali e consolidati. Tale riforma ha portato inoltre i membri della *Commission* da tredici a sedici, preservando comunque la componente parlamentare o di nomina parlamentare, che ha così mantenuto la maggioranza assoluta: tre deputati, due senatori, nonché cinque persone qualificate nominate, distintamente, dai Presidenti di ciascun ramo del Parlamento⁵⁷.

Con riferimento alla KfW⁵⁸, la *governance* è articolata in due organi di vertice: il Consiglio di sorveglianza (*Verwaltungsrat*) e il Comitato esecutivo (*Vorstand*). Del Consiglio di sorveglianza fanno parte sette componenti nominati dal *Bundesrat* e altri sette componenti nominati dal *Bundestag*, su un totale di quaranta membri⁵⁹. Il Consiglio di sorveglianza è l'effettivo organo direttivo dell'ente, che oltre a vigilare sull'andamento delle attività e sull'amministrazione delle risorse, nomina e revoca i membri del Comitato esecutivo e approva le determinazioni in materia finanziaria.

⁵⁵ Le banche o istituti nazionali di promozione sono stati introdotti dal Regolamento (UE) 2015/1017 del 25 giugno 2015, in relazione alle modalità di implementazione del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS). Nel 2009, Cdp, Cdc, KfW, insieme alla Banca europea degli investimenti (Bei), avevano già fondato il *Long-term Investors Club*, a cui hanno aderito successivamente numerose altre entità simili, tra cui l'Ico. Per uno studio approfondito sui quattro principali istituti nazionali di promozione, cfr. O. HAGI KASSIM, *Le nuove forme di intervento dello Stato nell'economia. Gli investitori pubblici di lungo periodo*, tesi di dottorato, 2016, testo consultabile sul sito www.arcadia.sba.uniroma3.it

⁵⁶ Soggetto pubblico, si ricorda, integralmente posseduto dallo Stato francese, si finanzia mediante il risparmio postale e l'emissione di titoli.

⁵⁷ I restanti componenti sono rappresentati da tre esperti nominati dal Governo, dal Direttore generale del Tesoro e due rappresentati del personale di Cdc. Cfr. www.caissedesdepots.fr/modele-unique/gouvernance

⁵⁸ L'ente, fondato nel 1948 per amministrare le risorse stanziare nell'ambito del Piano Marshall per la ricostruzione della Germania, è di proprietà per l'ottanta per cento dello Stato federale e per il restante venti per cento dei Länder. Si finanzia mediante emissioni pubbliche che rappresentano la provvista per l'erogazione di prestiti.

⁵⁹ Gli altri componenti sono costituiti da sette ministri del Governo federale (di cui il Ministro delle finanze e il Ministro dell'economia e dell'energia ricoprono, alternativamente, l'incarico di Presidente e di vice Presidente del Consiglio), cinque rappresentanti delle varie tipologie di istituti di credito; sette esponenti dei datori di lavoro e delle attività autonome e sette rappresentati dei sindacati. Cfr. www.kfw.de

Infine, in relazione all'ICO spagnolo⁶⁰, il modello organizzativo contempla un Presidente, nominato dal Governo, con funzioni di gestione, e un Consiglio generale, composto dal Presidente e dieci membri, di cui quattro indipendenti⁶¹, tutti nominati dal Governo. Il Consiglio generale ha funzioni di approvazione dei conti annuali, nonché di decisione e di implementazione delle linee di politica adottate dal Governo. Non risulta quindi presente, nella *governance* dell'ICO, una rappresentanza del Parlamento, che quindi esercita il proprio controllo nell'ambito del rapporto fiduciario e attraverso le relazioni del *Tribunal de Cuentas*, la Corte dei conti spagnola.

In sintesi, dei tre istituti esaminati, solo nel caso spagnolo non risulta la presenza di parlamentari o di esperti di nomina parlamentare con funzioni di direzione o di vigilanza, mentre negli altri due - Cdc e KfW – che per struttura, attribuzioni e dimensioni dell'attivo, appaiono più vicini a Cdp, è fin dalle origini prevista una rappresentanza parlamentare o di nomina parlamentare, che nel caso francese arriva alla maggioranza assoluta dei componenti, nel principale organo di indirizzo dell'ente.

8. La Commissione di vigilanza in ausilio al Parlamento a tutela del risparmio postale

Occorre a questo punto tirare le fila dell'esame condotto, cercando di enucleare le funzioni della Commissione di vigilanza alla luce della prassi successiva alla trasformazione della Cassa in società per azioni. Si può dire anzitutto che la disciplina vigente (basti richiamare il citato terzo comma dell'articolo 1 della legge n. 197 del 1983), l'evoluzione normativa, le posizioni della dottrina, al di là delle differenti ricostruzioni dogmatiche, nonché il dato comparativo, convergono nell'assegnare alla Commissione di vigilanza un ruolo di ausilio al Parlamento⁶², pur nell'estraneità rispetto all'ordinamento parlamentare inteso in senso proprio. Tale conclusione differenzia la Commissione in esame dagli altri organismi bicamerali misti attualmente esistenti, ossia la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi⁶³ e

⁶⁰ Si tratta di una banca pubblica, integralmente di proprietà dello Stato, creata nel 1971 dalla legge 13/1971 del 19 giugno 1971, come istituto responsabile di coordinare le banche statali esistenti al tempo. A seguito della riforma del settore bancario pubblico nel 1991, ICO è diventato Agenzia finanziaria di Stato e istituto di credito pubblico, indipendente e separato dal resto del sistema bancario statale. Attualmente, l'Istituto è dotato di personalità giuridica, patrimonio e risorse finanziarie proprie, con autonomia di gestione per il perseguimento dei propri obiettivi. Esso è soggetto al principio dell'equilibrio finanziario e si finanzia sul mercato finanziario interno ed internazionale; i debiti e le obbligazioni che contrae beneficiano di una garanzia esplicita, irrevocabile, incondizionata e diretta dello Stato spagnolo.

⁶¹ I restanti sei risultano essere, allo stato, alti dirigenti dei ministeri economici. Cfr. www.ico.es/ico_en/governing-bodies

⁶² Mortati, nel tentativo di pervenire ad un concetto unitario di ausiliarità, in termini comprensivi ma necessariamente generici, lo individua nell' "*organico e stabile collegamento di una funzione non attiva (e quindi di solito di consulenza o di controllo) con una attiva, allo scopo di meglio assicurare il conseguimento dei fini di pubblico interesse cui quest'ultima è rivolta*". Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova 1969, pp. 548-549.

⁶³ Istituita ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 241 del 1990 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, tale Commissione è composta da dodici membri, di cui due senatori e due deputati, ed è presieduta dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. Ha competenze in materia di contenzioso amministrativo sul diritto di accesso.

la Commissione consultiva per la concessione di ricompense al valore e al merito civile⁶⁴, la cui attività è essenzialmente rivolta all'Esecutivo.

Il ruolo di ausilio della Commissione di vigilanza è, in particolare, funzionale all'attività di conoscenza, di ispezione e di controllo spettante al Parlamento. In tal senso depone espressamente l'articolo 134 del regolamento del Senato, che riconosce alle Commissioni permanenti la facoltà di richiedere al Presidente del Senato di invitare le Commissioni di vigilanza, di cui facciano parte Senatori eletti dall'Assemblea, a fornire informazioni, chiarimenti e documenti, nel rispetto delle competenze loro attribuite dalle leggi vigenti. In primo luogo, da un punto di vista letterale, va notato che la disposizione sembra riferirsi proprio ai collegi analoghi alla Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti, i cui membri parlamentari sono eletti dall'Assemblea, a differenza delle Commissioni bicamerali a composizione esclusivamente parlamentare, i cui membri sono invece di regola nominati dai Presidenti delle due Camere. In secondo luogo, da un punto di vista storico, la norma risale al momento dell'adozione del nuovo regolamento, ossia al 1971, quando, a parte la Commissione di vigilanza sulla Rai, le uniche commissioni di vigilanza erano le tre storiche sopra richiamate a composizione mista. Infine, sotto il profilo sistematico, si rileva che l'articolo 134 si inserisce nel capo XV del regolamento (articoli 125-134), in tema di procedura di esame dei bilanci e del controllo finanziario, economico e amministrativo⁶⁵.

Occorre quindi dare conto dei caratteri essenziali della vigilanza esercitata oggi dall'organo in esame, in relazione all'oggetto, al parametro, alle modalità e alla natura del controllo.

Con riguardo all'oggetto, la funzione di controllo concerne la gestione separata: atteso che le risorse provenienti dal risparmio postale costituiscono ancora la parte prevalente della provvista finanziaria, si fa riferimento a una buona parte del campo di operatività della Cassa. Si è già ricordato che non è stata invece accolta la proposta di estendere espressamente la vigilanza della Commissione al Patrimonio Destinato, coperto anch'esso da garanzia dello Stato; tuttavia l'attività informativa dell'organo ha toccato

⁶⁴ Detta Commissione, prevista dall'articolo 7 della legge n. 13 del 1958, è formata da sette componenti, di cui un senatore e un deputato. Presieduta di diritto da un Prefetto, ha competenze istruttorie e consultive in tema di concessione di ricompense al merito civile.

⁶⁵ Sull'articolo 134 del regolamento del Senato, cfr. S. TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 188, ove viene notato che non si rintraccia una norma corrispondente nel regolamento della Camera dei deputati, tuttavia si tratta di una regola di diritto parlamentare comune. L'Autore approfondisce quindi il tema del seguito procedurale che, presso la Commissione di merito, può darsi all'acquisizione della documentazione dall'organo collegiale *ad hoc*, prefigurando la possibilità di instaurare un dibattito e di concluderlo anche con il voto di uno strumento decisorio come la risoluzione. Cfr. altresì R. MORETTI, *Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo*, cit., p. 356, che definisce l'art.134 significativo, in quanto "*giòva a ricondurre nell'alveo parlamentare organi di natura eterogenea e spesso mista (...) ma che esercitano funzioni specializzate, con possibilità quindi di recare un qualificato contributo conoscitivo*".

anche questo ambito, a riprova che, quando si tratta di risorse pubbliche, appare difficile porre una limitazione alla supervisione di marca parlamentare⁶⁶.

In merito alle modalità di esercizio del controllo, si è già illustrato come, dopo il 2003 e soprattutto nelle ultime due legislature, la Commissione di vigilanza abbia progressivamente adattato il proprio strumentario alla "nuova" Cassa e alle esigenze emergenti, facendo tesoro dell'esperienza delle Commissioni permanenti. Si va quindi dalle attività conoscitive, come le indagini conoscitive, le audizioni e le altre procedure informative, alle attività ispettive, con richiesta di informazioni e di documenti, fino all'adattamento dell'attività referente, con la ripresa delle relazioni al Parlamento, già cadute in desuetudine, ora utilizzate come mezzo di raccordo tra l'attività conoscitiva della Commissione e le due Camere. In questa prospettiva va letto anche il potenziamento delle forme di pubblicità delle riunioni del collegio.

Con riguardo al parametro dell'attività, sembra improprio configurare paradigmi o canoni prestabiliti quali termini di raffronto per un'attività che si svolge sulla base di valutazioni e giudizi di natura essenzialmente politica, per natura discrezionale e mutevole nel tempo⁶⁷: appare più proficuo, invece, definire i principi, i valori e gli interessi tutelati dal controllante.

A tal fine, l'oggetto del controllo, la gestione separata, consente di individuare come principale bene giuridico sotteso alla vigilanza la tutela del risparmio postale, che trova una diretta base costituzionale nell'articolo 47, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui "incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme". Tale disposizione per lungo tempo è stata interpretata in modo piuttosto riduttivo⁶⁸, ed è stata intesa in senso prevalentemente oggettivo, come principio di difesa del valore della moneta contro

⁶⁶ Cfr. il comunicato stampa della Commissione di vigilanza del 3 settembre 2020: "CDP, Commissione vigilanza: audizione Ministro Gualtieri su Patrimonio Rilancio e operazione Aspi", disponibile nella sezione dedicata alla Commissione del sito www.cdp.it.

⁶⁷ Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento: a) principi generali e funzioni*, in *Enc. dir.*, vol. 31, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 800-801, (che peraltro riconduce l'attività delle Commissioni di vigilanza all'ambito della funzione ispettiva del Parlamento più che a quella di controllo politico), nonché S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. 4, Utet, Torino, 1989, p. 105.

⁶⁸ Basti pensare che nessuna disposizione di legge è stata dichiarata incostituzionale per contrasto con l'articolo 47. Cfr. P. GROSSI, *La tutela del risparmio a settant'anni dall'approvazione dell'art. 47 della Costituzione*, Roma, 2017, www.cortecostituzionale.it. La giurisprudenza costituzionale ha parlato, al riguardo, di norma programmatica, di mero indirizzo generale, di principio politico: per i riferimenti alle pronunce, cfr. S. BARONCELLI, *Art. 47*, in *Commentario alla Costituzione*, volume primo, (a cura di A. CELOTTO, M. OLIVETTI, R. BIFULCO), Milano, 2006, p. 952. Va comunque segnalato, con specifico riguardo al risparmio postale, che di recente la Corte costituzionale, con la sentenza 26/2020, in tema di variazioni *in peius* dei tassi di interesse riconosciuti per i buoni postali fruttiferi, nel dichiarare non fondata la questione di costituzionalità, ha ritenuto legittimo il bilanciamento tra la tutela del risparmio di cui all'articolo 47 e un'esigenza di contenimento della spesa pubblica, contenimento che, in caso di titoli emessi da enti (all'epoca) a soggettività statale, implicava la previsione di strumenti di flessibilità atti ad adeguare la redditività dei buoni all'andamento dell'inflazione e dei mercati.

i rischi di svalutazione determinati dall'inflazione⁶⁹. Successivamente, soprattutto a partire dagli anni ottanta, anche per effetto della progressiva adozione, a livello comunitario, di direttive in materia di servizi finanziari, si è verificato uno spostamento del focus, nella lettura della norma, dal profilo oggettivo, ovvero la stabilità la sistema creditizio, alla dimensione soggettiva, ossia la tutela dei risparmiatori⁷⁰. Tale impostazione, per quanto qui rileva, appare in sintonia con i compiti di vigilanza attribuiti alla Commissione sulla gestione separata⁷¹.

L'assistenza della garanzia dello Stato sul risparmio postale, con il rischio remoto ma esistente di un possibile impatto sulla finanza pubblica, chiama in causa anche un altro principio costituzionale, quello dell'equilibrio di bilancio, sancito dall'articolo 81 della Costituzione, soprattutto alla luce della riforma operata dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

È possibile a questo punto inquadrare meglio la tipologia di controllo: facendo applicazione alle funzioni in esame, con una qualche approssimazione derivante dall'ovvia estraneità di esse al circuito fiduciario, dell'alternativa tra controllo-indirizzo e controllo-verifica⁷², formulata in termini generali per le attività prettamente parlamentari, deve preferirsi senza dubbio la seconda configurazione. Compito della Commissione, infatti, non è dare direttive o indicazioni agli organi di amministrazione della Cassa - come accade invece agli organi di amministrazione di nomina (anche) parlamentare in Cdc e KfW, secondo quanto si è visto - ma svolgere un'attività di sorveglianza sulla gestione mediante acquisizione di informazioni e forme di referto indirizzate alle Camere. Questa perimetrazione del controllo è connessa, oggi, anche alla natura societaria di Cdp, e al complesso equilibrio che regge il rapporto tra la natura di diritto privato della società e le istanze pubbliche che tuttora condizionano, almeno in parte, la sua azione. Si tratta di un controllo di natura essenzialmente politica, con innesti e contributi tecnici assicurati, in una materia che richiede anche competenza di carattere amministrativo, finanziario e contabile, dalla componente non parlamentare della Commissione: un controllo che, su una base tecnica, è il risultato del

⁶⁹ Cfr. F. MERUSI, *Commento all'art. 47*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. Branca), Zanichelli, Bologna, 1980, nonché ID., *Credito e moneta nella Costituzione*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n.2. Seminario 1991*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 171 ss. L'Autore fonda su questa interpretazione la posizione di autonomia della Banca d'Italia nell'ordinamento costituzionale.

⁷⁰ Cfr. R. COSTI, *Tutela del risparmio e Costituzione: storia e attualità dell'art. 47*, in *Banca Impresa Società*, n. 3, 2018, p. 393 ss., ove l'Autore nega che l'articolo 47 detti un principio supremo dell'ordinamento, tale da fungere da controlimito per la normativa dell'Unione europea: Cfr. altresì F. ZATTI, *La dimensione costituzionale della tutela del risparmio. Dalla tutela del risparmio alla protezione dei risparmiatori/investitori e ritorno?*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, volume secondo, Jovene, Napoli, 2010, p. 1469 ss.

⁷¹ Già Tosi aveva definito le commissioni di vigilanza come quelle "istituite per legge generalmente in vista di uno speciale controllo parlamentare da portare su talune branche della pubblica amministrazione o su attività comunque di forte rilevanza pubblicistica, se non addirittura costituzionale", connettendo l'attività di controllo non necessariamente alla natura pubblica del soggetto vigilato, ma anche al rilievo costituzionale del bene tutelato. Cfr. S. TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 182.

⁷² Una dottrina distingue tra controllo nel senso di ingerenza-dominio e nel senso di verifica-riscontro, ma si tratta sostanzialmente di concetti affini. Cfr. C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 25 ss.

confronto e della sintesi tra le istanze rappresentative dei valori, degli interessi e delle opinioni generali sulla direzione e sui fini della vita associata della comunità nazionale.

Questa forma di vigilanza si inserisce peraltro in un quadro caratterizzato dalla presenza di controlli interni, modellati dall'autonomia statutaria e dalle regole del diritto societario⁷³, e di controlli esterni, che fanno capo alla Corte dei conti⁷⁴ e all'autorità di vigilanza in materia creditizia⁷⁵.

9. Il controllo parlamentare sull'intervento pubblico nell'economia

Passando dall'ottica della provvista alla dimensione degli impieghi⁷⁶, il controllo svolto dalla Commissione di vigilanza deve essere vagliato anche in relazione alle attività finanziabili con le risorse della gestione separata. Al momento del mutamento di Cdp in società per azioni, nella versione originaria dell'articolo 5, comma 7, del decreto-legge n. 269 del 2003, la gestione separata era destinata essenzialmente al tradizionale finanziamento delle operazioni di investimento degli enti locali, rimettendosi alla gestione ordinaria ogni ulteriore attività, a partire dalla realizzazione di opere destinate a servizi di pubblica utilità. Dopo la stagione delle privatizzazioni delle imprese pubbliche degli anni Novanta, che ha comportato una forte diminuzione della presenza dello Stato nell'economia, motivata principalmente dalla necessità di risanamento della finanza pubblica e dalla finalità di aumentare l'efficienza e la competitività delle

⁷³ I controlli interni sono articolati su tre livelli: quelli di primo livello svolti dalle strutture operative e amministrative e diretti ad assicurare il corretto svolgimento delle operazioni; i controlli di secondo livello relativi alla gestione dei rischi; i controlli di terzo livello attuati dall'*Internal Auditing*, funzione permanente, autonoma e indipendente volta a verificare l'idoneità del complesso dei controlli. Cfr. Corte dei conti, *Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa depositi e prestiti S.p.A. – esercizio 2019*, Senato della Repubblica, XVIII legislatura, doc. XV n. 335, pp. 19-20.

⁷⁴ L'articolo 5 del decreto-legge n. 269 del 2003, al comma 17, stabilisce che il controllo della Corte dei conti sulla Cdp S.p.A. si svolge con le modalità previste dall'articolo 12 della legge n. 259 del 1957, ovvero come controllo sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati, di cui all'articolo 100, secondo comma, Cost.: tale controllo si estrinseca in una relazione redatta al termine di ciascun esercizio finanziario e trasmessa al Parlamento. I regolamenti parlamentari del 1971 hanno previsto un seguito procedurale per tali relazioni della Corte dei conti, che tuttavia un riscontro minimo se non nullo (ad eccezione di una antesignana sperimentazione in Senato, nella seconda metà degli anni sessanta, su cui cfr. E. ZAMPETTI, *L'evoluzione dei regolamenti parlamentari nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, 5, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 683-684). Sui controlli della Corte dei conti prima della trasformazione della Cassa in S.p.A., cfr. Senato della Repubblica, IX legislatura, Doc. X, n. 1, *Relazione sui rendiconti della Cassa depositi e prestiti e degli istituti di previdenza per l'anno finanziario 1983, presentata dalla Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti*, in *Atti interni, Documenti, Volume III*, Roma, 1987, ove si dà conto delle modifiche nelle forme di controllo della Corte dei conti a seguito della ristrutturazione del 1983. Cfr., per la dottrina, G. L. RINALDI, *Cassa depositi e prestiti* (voce), in *Enc. giur.*, p. 3.

⁷⁵ Con decorrenza dal settembre 2006 Cdp, a seguito della classificazione tra le Istituzioni Finanziarie monetarie dell'Unione europea, è stata assoggettata al regime di riserva obbligatoria e all'obbligo di fornire un'informativa patrimoniale mensile alla Banca Centrale europea. Successivamente, con nota n. 510894 del 7 maggio 2008 della Banca d'Italia, è stata sottoposta al regime di vigilanza informativa previsto per le banche italiane. Peraltro, l'esclusione della qualifica di banca – nonostante diversi elementi oggettivi che avrebbero consentito tale classificazione – ha consentito di sottrarre la Cassa all'applicazione di alcune regole in materia di vigilanza prudenziale che avrebbero potuto ostacolare il suo ruolo di *holding* di partecipazioni.

⁷⁶ Una distinzione convenzionale dovuta a ragioni di comodità di esposizione, trattandosi di aspetti strettamente collegati e interconnessi.

aziende da dismettere⁷⁷, si manifestava l'esigenza, soprattutto per effetto della crisi finanziaria del 2008, di definire misure e strumenti nuovi di sostegno e di crescita delle attività produttive di carattere strategico o in difficoltà congiunturale, a fronte del gravissimo razionamento del credito bancario e anche per affrontare storici nodi critici dell'economia italiana, a partire dalla scarsa capitalizzazione delle imprese e dalla carenza di investimenti. Tali forme di intervento dovevano tuttavia essere apprestate nel quadro dei vincoli di finanza pubblica imposti a livello europeo per assicurare la convergenza degli Stati membri dell'Unione europea, e operare secondo una logica di mercato, nel rispetto delle regole sulla concorrenza e gli aiuti di Stato. Il potenziamento e l'estensione delle attività della Cdp hanno rappresentato una delle risposte più significative a tali istanze⁷⁸.

In particolare, tra il 2008 e il 2012 è stata notevolmente ampliata l'area di operatività della gestione separata⁷⁹ che, per l'elevata liquidità e i contenuti costi di gestione, è apparsa più idonea a veicolare iniziative di supporto al sistema industriale italiano in difficoltà o volte a promuovere la crescita dell'economia, rispetto alla gestione ordinaria dotata, anche per la complessa fase congiunturale, di risorse

⁷⁷ Nell'ambito della stagione delle privatizzazioni si inserisce, in effetti, la stessa vicenda della trasformazione della Cassa in società per azioni, come anche la cessione a suo favore, da parte dello Stato, del controllo di una serie di imprese strategiche. Al riguardo, la relazione sulle privatizzazioni, redatta dal Ministero dell'economia e delle finanze nel luglio 2004, afferma che la ristrutturazione della Cdp “*ha inteso rendere compatibile la sua tradizionale missione di interesse pubblico con gli obiettivi di equilibrio economico-finanziario tipici di una società per azioni*”: cfr., sul punto, T. DI NITTO, *Cassa depositi e prestiti* (voce), *Dir. dir. pubbl.*, Giuffrè, Milano, 2006, vol. II, p. 806 ss. Per una ricostruzione, sotto il profilo giuridico, delle operazioni di privatizzazione, cfr. M. CLARICH, A. PISANESCHI, *Privatizzazioni* (voce), in *Dir. disc. pubbl.*, Agg. I, Utet, Torino, 2000, p. 432 ss.; F. BONELLI, M. ROLI, *Privatizzazioni* (voce), in *Enc. dir.*, Agg. IV, Giuffrè, Milano, 2000, p. 994 ss. Per un bilancio economico e finanziario delle dimissioni, cfr. E. BARUCCI, F. PIEROBON, *Stato e mercato nella seconda Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2010, in particolare p. 75 ss.

⁷⁸ In via esemplificativa, cfr. a sostegno dell'azione pubblica per lo sviluppo economico, M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari, 2014; F. ONIDA, G. VIESTI (a cura di), *Una nuova politica industriale in Italia. Investimenti, innovazione, trasferimento tecnologico*, Passigli, Bagno a Ripoli (Firenze), 2016. In senso critico su tale tendenza, e per riaffermare il carattere decisivo dell'iniziativa privata, cfr. A. MINGARDI, *L'intelligenza del denaro. Perché il mercato ha ragione anche quando ha torto*, Marsilio, Venezia, 2013; F. DEBENEDETTI, *Scegliere i vincitori, premiare i perdenti. L'insana idea della politica industriale*, Marsilio, Venezia, 2016.

⁷⁹ In particolare, l'articolo 22 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, ha consentito l'impiego dei fondi della gestione separata “*anche per il compimento di ogni altra operazione di interesse pubblico prevista dallo statuto speciale*”. Poco dopo, l'articolo 3, comma 4-bis, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, ha previsto per tali operazioni la possibilità di impiegare le risorse della gestione separata “*in qualsiasi forma*”, consentendo concessioni di finanziamenti, rilascio di garanzie, assunzione di partecipazioni di rischio e di debito a sostegno delle imprese. Successivamente, l'articolo 7 del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34, convertito con, modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011, n. 75, ha inserito nell'articolo 5 del decreto-legge n. 269 del 2003 il comma 8-bis, in base al quale Cdp può assumere partecipazioni in società di rilevante interesse nazionale in termini di strategicità, a condizione che risultino in una stabile situazione di equilibrio finanziario, patrimoniale ed economico e siano caratterizzate da adeguate prospettive di redditività. Per un esame approfondito delle diverse tipologie di gestione delle partecipazioni da parte di Cdp, cfr. A. DONATO, *Il ruolo di holding di Cassa depositi e prestiti S.p.A: profili giuridici attuali della gestione di partecipazioni come strumento di politica industriale*, in *An. giur. econ.*, n. 2, 2015, p. 367 ss., ove si dà conto anche delle differenze rispetto agli enti di gestione del passato, a partire dall'IRI, in termini di modalità di finanziamento, assetto proprietario, logiche operative. Per un paragone critico dell'attività svolta da Cdp ai risalenti istituti di credito mobiliare, cfr. altresì C. BRESCIA MORRA, *La Cassa depositi e prestiti: una nuova banca d'affari pubblica?*, in www.nelmerito.com, 21 aprile 2011, che mette in risalto il rischio di distorsioni della concorrenza.

molto inferiori. La gestione separata è quindi divenuta l'asse portante della mutazione della Cassa in uno dei principali strumenti di politica industriale a disposizione dello Stato⁸⁰. In estrema sintesi, si può dire che nel gruppo Cdp convivono oggi due modelli di politica industriale: da una parte, la Cassa opera come una banca di sviluppo, che finanzia iniziative di innovazione e di internazionalizzazione, spesso insieme ad altri soggetti nazionali ed europei, rivolte in particolare alle piccole e medie imprese; nel secondo modello, Cdp opera come una *holding* di partecipazioni azionarie dirette o indirette in alcune delle più grandi imprese italiane in settori definiti strategici⁸¹.

Alla luce di questa evoluzione, non sembra inappropriata la definizione data a Cdp di “istituzione di mercato con missione pubblica”, ossia di strumento di sostegno della crescita e degli investimenti in grado di mobilitare a tale scopo – in presenza di forti vincoli di finanza pubblica - risorse private e capitali nazionali e stranieri che incidano solo marginalmente sul debito delle pubbliche amministrazioni⁸². Il ruolo di strumento di politica industriale si esercita con un'operatività di carattere privatistico nell'ambito di un perimetro di interventi definito dal legislatore: si intende così distinguere nettamente tra indirizzo di *policy*, rimesso al decisore politico⁸³, e scelta di investimento, compiuta secondo le regole di mercato in base a una valutazione di redditività dell'intervento⁸⁴.

Tuttavia, la configurazione di una missione pubblica pone un problema duplice, ossia la sua definizione e il successivo controllo sull'attuazione⁸⁵.

⁸⁰ Cfr. M. GIACHETTI FANTINI, *La “straordinaria mutazione del ruolo della Cassa Depositi e Prestiti nel passaggio dallo Stato azionista allo Stato investitore*, in *federalismi.it*, numero speciale, n. 6, 2018.

⁸¹ Per tale sintetica classificazione, cfr. A. NINNI, *La Cassa depositi e prestiti: il ritorno dello Stato-guida (e oltre) in politica industriale*, in *Economia e politica industriale – Journal of Industrial and Business Economics*, 2013 vol. 40 (3), p. 141 ss. Si tratta, ovviamente, di una semplificazione di una pluralità di attività variegate: per una catalogazione più articolata, cfr., ad esempio, M. D'ANTONI, *Il nuovo ruolo della Cassa depositi e prestiti*, in A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2014*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 222 ss., che distingue, tra le nuove attività, le partecipazioni dirette in attività industriali, i veicoli destinati all'investimento immobiliare (*housing* e *dismissioni*), e il sostegno alla crescita e all'internazionalizzazione delle imprese.

⁸² Per questa definizione, cfr. F. BASSANINI, *La politica industriale dopo la crisi: il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti*, in *L'Industria*, n. 3, 2015, p. 435 ss.

⁸³ È stato peraltro rilevato come il potere d'indirizzo, nel momento in cui esso dovrebbe tradursi in concreto, tenda a evaporare, con il rischio di autoreferenzialità della gestione. Cfr. M. MACCHIA, *La parabola delle partecipazioni statali: paradigmi e tendenze*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAIITA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, Firenze University Press, Firenze, 2016, p. 445 ss.

⁸⁴ Parte della dottrina ha sottolineato al riguardo come la dimensione privatistica, ossia l'operatività a condizioni di mercato, di Cdp e la sua caratterizzazione istituzionale tendano a intrecciarsi secondo linee non del tutto definite: cfr. A. AVERARDI, *Potere pubblico e politiche industriali*, Jovene, Napoli, 2018, pp. 190-191, ove si rileva inoltre come la distinzione tra gestione separata e gestione ordinaria sia diventata, a seguito dell'ampliamento dell'ambito operativo della Cassa, molto più porosa.

⁸⁵ A questo proposito, si deve notare che la giurisprudenza amministrativa, seguendo un orientamento sostanzialistico maturato negli anni Novanta in contrapposizione all'impostazione della Cassazione, più attenta ai profili formali, ha qualificato Cdp come organismo di diritto pubblico (cfr. Cons. St., sez. VI, sentenza 12 febbraio 2007, n. 550, con nota critica di S. SIMONE, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2008, p. 160 ss.). Tale approccio è stato confermato, in sede consultiva, da Con. St., comm. spec., parere 7 novembre 2012, n. 8178, in relazione al tema della valorizzazione delle azioni privilegiate ai fini dell'esercizio del recesso di alcune fondazioni in alternativa alla loro conversione in azioni ordinarie

In relazione all'individuazione degli obiettivi, ossia della missione, occorre fare riferimento al già richiamato potere di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze per la gestione separata e all'identificazione dei settori strategici da parte del legislatore per l'assunzione di partecipazioni, attività che, per il loro carattere di scelte eminentemente politiche, non possono che inquadarsi nell'ambito del rapporto fiduciario⁸⁶.

Per il controllo sulle modalità di attuazione della missione di Cdp, viene appunto in rilievo l'attività della Commissione di vigilanza, quale tramite del Parlamento. In questa tematica potrebbe sentirsi l'eco di passati dibattiti sul "controllo democratico" delle partecipazioni statali⁸⁷: al riguardo, va subito sgombrato il campo da richiami anacronistici a esperienze che, nonostante le intenzioni, non hanno dato buona prova⁸⁸.

(cfr. il commento critico di K. PECCI, *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2013, p. 623 ss.). Da ultimo il Consiglio di Stato, con la sentenza 7 febbraio 2020, n. 964, ha qualificato come organismo di diritto pubblico anche Cdp investimenti SGR S.p.A., società di gestione del risparmio costituita e posseduta da Cdp S.p.A., sulla base della "teoria del contagio" in relazione al momento genetico (cfr. L. ZANGHI BUFFI, *La nozione di organismo di diritto pubblico: alcune incertezze alla luce della sentenza del Consiglio di Stato n. 964/2020*, www.lab-ip.net, 23 marzo 2020). La dottrina ha criticato tale indirizzo, osservando che il perseguimento di obiettivi di interesse generale non esclude il carattere commerciale e industriale dell'attività e il suo svolgimento secondo criteri imprenditoriali. Una impostazione panpubblicistica rischia in effetti di mettere a rischio la distinzione tra indirizzo e gestione, fondamentale per assicurare l'equilibrio economico-finanziario della società, e di attrarre Cdp nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, in contrasto con la volontà del legislatore del 2003, le esigenze della finanza pubblica, le disposizioni dello statuto e l'interesse degli azionisti, in particolare delle fondazioni bancarie.

⁸⁶ Alcuni studiosi, in relazione all'ampliamento delle funzioni di Cdp come *holding* pubblica, hanno posto in rilievo l'esigenza di rivedere l'assetto organizzativo della Cassa, al fine di rendere espliciti e controllabili gli obiettivi di sistema perseguiti, conciliando due vincoli tra loro divergenti: da un lato, garantire un legame chiaro e formale con il circuito politico-democratico, che è l'unico titolato a individuare le politiche pubbliche e gli obiettivi; dall'altro, evitare che le scelte di investimento e industriali della *holding* siano assoggettate a interessi di breve termine, elettoralistici o clientelari. A tale scopo, anche sulla base di una comparazione internazionale, vengono delineati diversi meccanismi alternativi, volti ad assicurare la stabilità e la trasparenza nella definizione degli obiettivi, che prevedono tra l'altro il rafforzamento del ruolo della Commissione di vigilanza, chiamata a svolgere non più solo una funzione di controllo ma anche un ruolo propulsivo, anche in forme di intervento consultivo vincolante sugli indirizzi del Governo. Cfr. L. ENRIQUES, F. M. MUCCIARELLI, *Governance pubblica e privata delle politiche pubbliche per obiettivi: una proposta di riforma della governance della Cassa Depositi e Prestiti*, in *Giur. comm.*, n. 6, 2019, p. 1014 ss.

⁸⁷ In generale, sul ruolo del Parlamento in relazione al sistema delle partecipazioni statali, cfr. F. ROVERSI-MONACO, *La direzione e il controllo delle imprese pubbliche*, in AA.VV. *La costituzione economica*, Cedam, Padova, 1977, in particolare p. 505 ss.; S. CASSESE, *Il controllo delle partecipazioni statali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, p. 1215 ss.

⁸⁸ Si può fare riferimento, ad esempio, alla Commissione bicamerale per la ristrutturazione e la riconversione industriale e per i programmi delle partecipazioni statali, istituita dall'articolo 12 della legge 12 agosto 1977, n. 675, costituita da 15 senatori e 15 deputati, con competenze di carattere conoscitivo, ispettivo, consultivo, di controllo e di indirizzo in materia di politiche industriali. Cfr. G. GALA, *La Commissione parlamentare per la ristrutturazione e la riconversione industriale e per i programmi delle Partecipazioni statali: istituzione, poteri e attività svolta*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 1987, pp. 203-214, in cui l'Autore dà conto del contesto, nella stagione della "solidarietà nazionale" e della "centralità del Parlamento", nonché dei problemi di competenza rapidamente insorti con le Commissioni permanenti, in particolare la Commissione bilancio. Cfr., per un bilancio molto critico, sostanzialmente fallimentare, dell'esperienza, M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche. Saggio su un caso italiano*, Edizioni Lavoro, Roma, 1988, che si sofferma dettagliatamente sia sulla gestazione della normativa sia sui profili applicativi. Peraltro, la legge n. 675 del 1977 rappresentò il punto di arrivo di un'ampia attività informativa condotta dalle Commissioni parlamentari competenti in quegli anni sullo stato delle imprese pubbliche: cfr. G. MAROTTA, *Indagini conoscitive e politica industriale: l'esperienza parlamentare della VI e della VII legislatura*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 1981, p. 877 ss.

La Commissione di vigilanza non può, per la sua natura mista, assumere funzioni di indirizzo della missione di Cdp; tuttavia essa, se opportunamente valorizzata, è in grado di assicurare quella continuità nella supervisione di un settore in forte espansione, a paragone con l'ampiezza delle attribuzioni e l'inevitabile attenzione intermittente che le Commissioni parlamentari permanenti possono prestare a un tema specifico, senza peraltro che il ruolo svolto dal collegio misto comporti un alto rischio di conflitti o sovrapposizioni di competenze, attesa l'eterogeneità di composizione e di funzioni degli organi interessati⁸⁹. Va quindi sottolineato come appaiano strumenti particolarmente idonei per tale funzione di controllo le relazioni tematiche approvate dalla Commissione di vigilanza all'esito di indagini conoscitive, avviate – come si è sopra illustrato – nella XVII legislatura e portate avanti nella XVIII, per la capacità di mettere a fuoco i vari filoni di attività della Cassa.

A proposito di anacronismi, già Mancini e Galeotti affermarono che *“L'importanza particolare di alcuni servizi pubblici, e la natura dei rapporti che essi creano fra la pubblica amministrazione e i privati, indussero il legislatore ad ordinare uno speciale e continuo servizio di vigilanza nell'andamento delle amministrazioni a cui quei servizi sono demandati; e ciò senza pregiudizio dell'ordinario e più alto sindacato che il Parlamento esercita su di essi, come su tutti gli altri servizi dello Stato”*⁹⁰. Si tratta di una considerazione ancora valida, tenendo presente che l'amministrazione pubblica è stata sostituita da una società per azioni ma perdurano le ragioni di tutela che giustificano un presidio connesso alla rappresentanza parlamentare.

Tale controllo, peraltro, deve essere modulato ricordando sempre che l'esclusione del passivo di Cdp dal debito pubblico dipende dalla sua classificazione come *market unit*. La vigilanza non può quindi tradursi in forme di ingerenza nella direzione e gestione della società, per evitare di mettere a rischio la classificazione di operatore di mercato della Cassa, per salvaguardare il ruolo delle fondazioni di origine bancaria, azioniste di minoranza con una posizione riconosciuta nello statuto della società, per garantire il rispetto della disciplina europea sugli aiuti di Stato.

10. La Commissione di vigilanza in prospettiva

Si è cercato di mostrare la persistente validità delle funzioni svolte dalla Commissione di vigilanza, sia dal lato della tutela del risparmio postale che in relazione all'espansione delle attività della Cassa. Tale ricostruzione pone, a confronto con la situazione di fatto, l'esigenza di una messa a punto e di un rafforzamento del ruolo dell'organo in esame, che consenta anche di sciogliere le ambiguità connesse alla

⁸⁹ Al riguardo, può essere utile richiamare la definizione di vigilanza data da un Autore al concetto di vigilanza come attività non episodiche ma sistematicamente e continuativamente organizzate e predisposte e finalizzate all'esercizio delle funzioni di controllo. Cfr. S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., p. 107.

⁹⁰ M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme e usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, cit., p. 408.

sua natura e di adattare il modello di funzionamento alla configurazione assunta da Cdp dopo la trasformazione in società per azioni.

Appare utile, quindi, valutare le diverse opzioni di sviluppo.

Una prima prospettiva potrebbe essere quella della piena "parlamentarizzazione" della Commissione, analogamente a quanto accaduto ad analoghi organi collegiali a composizione mista⁹¹, così da inserire integralmente la sua attività nell'ordinamento parlamentare e rendere più fluido e strutturale l'apporto di conoscenza e di controllo condotto in ausilio al Parlamento. Per certi aspetti, un utile termine di paragone può trovarsi nella Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, istituita dall'articolo 56 della legge 9 marzo 1989, n. 88 e composta da nove senatori e nove deputati nominati dai Presidenti delle due Camere in rappresentanza e proporzionalmente ai vari gruppi parlamentari. Tale Commissione, infatti, ha assunto le attribuzioni prima spettanti proprio alla Commissione di vigilanza sulla Cdp relativamente al controllo sugli istituti di previdenza⁹².

La soluzione della "parlamentarizzazione" può tuttavia avere qualche controindicazione: in primo luogo, si perderebbe il contributo di esperienza assicurato all'interno della Commissione dalla componente espressione delle giurisdizioni amministrativa e contabile, in una materia piuttosto tecnica come quella oggetto di vigilanza. In secondo luogo, una trasformazione del genere potrebbe essere efficace a condizione di mantenere entro limiti contenuti il numero dei componenti,⁹³ al fine di evitare che un'eccessiva ampiezza ne pregiudichi l'azione di controllo e crei problemi di funzionamento nel rapporto con le Commissioni permanenti.

In alternativa, potrebbero essere apportati alcuni correttivi alla Commissione mantenendo la sua attuale configurazione mista, ad esempio con riguardo alle modalità di nomina dei parlamentari, secondo quanto

⁹¹Sul fenomeno della "parlamentarizzazione" delle Commissioni miste, cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 392.

⁹²Sulla Commissione parlamentare di controllo sugli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, cfr. D. TESTINI, *Il controllo del Parlamento sugli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale: la commissione bicamerale istituita ai sensi dell'articolo 56 della legge 9 marzo 1989, n. 88*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 1996, p. 365 ss. L'Autore, nell'illustrare le ragioni sottese all'istituzione del nuovo organo, sottolinea "la necessità di stabilire una funzione di controllo non episodica ma costante e capace di raccordare il Parlamento in modo organico all'intero settore della previdenza per verificare l'effettiva capacità di risposta alle esigenze sociali e di attuazione delle prescrizioni legislative". Come già si è detto sopra, tale Commissione con la legge di stabilità 2015 ha assunto anche alcuni compiti di vigilanza sulla gestione separata, limitatamente ai profili concernenti forme di finanziamento al settore pubblico della previdenza e assistenza e sociale, anche se, almeno finora, tali poteri non paiono avere avuto una significativa attivazione. Peraltro, nella prospettiva della "parlamentarizzazione", potrebbe valutarsi, secondo un principio di economia, di concentrare in questo collegio entrambi gli ambiti di attribuzione.

⁹³ Si può richiamare al riguardo, ad esempio, la composizione della Commissione di controllo per la sicurezza della Repubblica (Copasir), per la cui configurazione e attività cfr. A. PERRONE, *Le prospettive del controllo parlamentare nella recente attività del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2018.

proposto da alcuni disegni di legge presentati nella XVII e nella corrente legislatura⁹⁴, al fine di assicurare la rappresentatività e la proporzionalità dei gruppi parlamentari (tema che non si poneva quando fu istituita la Commissione e prevista la designazione per elezione) nel caso di modifiche dei rapporti parlamentari in corso di legislatura. La questione non merita tuttavia di essere enfatizzata, come dimostra la vigenza, nelle Commissioni parlamentari bicamerali, di una regola di tendenziale "continuismo", vale a dire che permane il calcolo effettuato a inizio legislatura, fatta salva l'alterazione completa dei rapporti tra maggioranza e opposizione⁹⁵.

Si potrebbe inoltre valutare un intervento per descrivere, più chiaramente di quanto fa l'inciso di cui all'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 269 del 2003, le funzioni di controllo della Commissione di vigilanza, aggiornandole alla conformazione assunta dalla Cassa negli ultimi venti anni.

Può essere poi opportuno dare un'interpretazione ampia al sopra citato articolo 3, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 23 del 2020 ("liquidità"), al fine di rafforzare il supporto documentale e di studio all'attività della Commissione di vigilanza, anche in considerazione dei crescenti ambiti di intervento di Cdp. In ogni caso, al di là delle varie prospettive *de iure condendo*, è importante che prosegua l'indirizzo di potenziamento delle forme di pubblicità delle attività della Commissione di vigilanza, in quanto le funzioni di controllo "*basano gran parte della loro efficacia sostanziale sulla notizia della loro esistenza attraverso la pubblicità dei lavori parlamentari e la loro divulgazione mediatica*"⁹⁶.

⁹⁴ Si fa riferimento alla proposta di legge A.C. n. 1829/XVII (Daga e altri), ripresentata nella presente legislatura identica nel contenuto come A.C. n. 47/XVIII, volta a sostituire l'elezione dei componenti parlamentari con la scelta da parte dei Presidenti delle rispettive Camere, su indicazione dei Gruppi parlamentari, in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e dell'opposizione, nonché a stabilire tempi certi – novanta giorni dall'inizio della legislatura – per il rinnovo dell'organo. Alla XIV legislatura risale la proposta di legge A.C. n. 3608 (Vicini e Guerzoni), diretta a dare una disciplina organica, a seguito della trasformazione della Cdp in società per azioni, alla composizione, ai poteri e ai compiti della Commissione di vigilanza.

⁹⁵ Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, cit.*, pp. 390-391. Non va neanche trascurato che la riduzione del numero dei parlamentari operata dalla legge 19 ottobre 2020, n. 1, potrebbe avere l'effetto di innalzare, a partire dalla prossima legislatura, la rappresentatività della Commissione di vigilanza.

⁹⁶ Cfr. G. MALINCONICO, *La politica in televisione: il difficile ruolo del Parlamento*, in *federalismi.it*, n. 2, 2012, p. 2.