

I COMMISSIONE
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI
INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di mercoledì 12 maggio 1999

Pag. 3

La seduta comincia alle 12.35.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Bielli ed Armaroli hanno chiesto che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione dei professori Antonio D'Atena e Alberto Predieri.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti, l'audizione del professore ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Roma «Tor Vergata», Antonio D'Atena, e del professore ordinario fuori ruolo di diritto pubblico presso l'università di Roma «La Sapienza» Alberto Predieri.

Desidero innanzi tutto ringraziare vivamente il professor Predieri ed il professor D'Atena per la loro disponibilità a partecipare a questa audizione, alla quale noi annettiamo grandissima importanza. L'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti è mirata ad un obiettivo preciso, quello di avere finalmente una legge generale che metta un po' di ordine in questo campo, dove ormai si registrano molte iniziative. Le autorità indipendenti si sono moltiplicate e sorgono problemi per quanto riguarda il loro compito, le loro attribuzioni, le loro definizioni. Noi abbiamo pertanto assolutamente bisogno di persone come il professor Predieri, che su questo tema ha già da tempo fornito un importantissimo contributo, e il professor D'Atena. Dopo l'elezione del Presidente della Repubblica svolgeremo altre audizioni e alla fine potremo così giungere a delle considerazioni conclusive.

Ringraziando ancora vivamente i nostri ospiti, do subito la parola al professor Predieri.

ALBERTO PREDIERI, *Professore ordinario fuori ruolo di diritto pubblico presso l'università di Roma «La Sapienza»*. La ringrazio, presidente, delle parole gentili che mi ha rivolto e dell'invito a parlare sul tema delle autorità amministrative indipendenti, tema - superfluo è dirlo - complesso, difficile, reso ancor più complicato dalla frequenza con cui, soprattutto nel nostro paese, si è manifestato questo fenomeno; fenomeno generale, non solamente italiano, con una straordinaria varietà di forme e di tipologie, con difficoltà di classificare le funzioni e le strutture delle singole autorità (sono state proposte varie classificazioni, ma sicuramente nessuna di quelle proposte è in

grado, ovviamente, di cogliere tutti gli aspetti, anche per i mutamenti cui assistiamo in continuazione). Sono diversi i poteri (poteri sanzionatori per alcune, poteri normativi per quasi tutte), ma sono molto diverse anche le modalità di nomina (vi sono state addirittura delle sequenze, dei *trend* in queste nomine: alcune, recentemente, sono state ricondotte alla logica *bipartisan*, per altre, viceversa, si continua a mantenere la logica della provenienza da autorità di indipendenza e garanzia assicurate): un complesso di diversità

che può far parlare di carattere di eccezionalità caso per caso, il che è però in contrasto con la diffusione a tappeto e con la constatazione che una serie di autorità investe settori di notevolissima importanza.

Dicevo che si tratta di una peculiarità italiana perché, per esempio, nell'esperienza francese si era partiti con autorità limitate ai punti sensibili di garanzia. Ma una volta di più l'esperienza italiana, che può apparire come atipica, diventa invece prodromica, perché quello che già era stato fatto in Italia si è esteso successivamente in Francia. Mi riferisco alla Francia perché è il fenomeno più vicino al nostro.

La necessità che si avverte rispetto a questo caleidoscopio di autorità è soprattutto quella di cercare di vedere che cosa c'è di comune. C'è sicuramente un carattere innovativo e c'è il fatto che un'autorità viene normalmente istituita contro un qualcosa, contro un'organizzazione precedente. Questo non vuol dire che non vi siano elementi di tendenze già presenti, visto che, per esempio, una tendenza ad enti dotati, se non di indipendenza, di autonomia, di autonomia che può sconfinare nell'indipendenza, vi è sempre stata, diciamo da Giolitti in poi, nella storia dell'amministrazione italiana. C'è sempre una tendenza, fortemente rinforzata in questi anni, alla separazione fra amministrazione e politica, ad una contrapposizione fra tecnici specialisti e politici generalisti. C'è una crisi di rappresentanza generale, che non investe solamente il circuito della rappresentanza elettiva, ma anche gli altri circuiti, per esempio quella della rappresentanza degli interessi, con una peculiarità: è una crisi che non porta tanto a sostituzioni quanto a coesistenze. Il nostro sistema ha un circuito elettorale rappresentativo partitico che ha le sue crisi, ma ha anche un circuito di rappresentanza degli interessi che vive le sue crisi. In questo meccanismo di generale crisi, vi sono situazioni di fondo epocali. Ancora una volta, a comandare il nostro pensiero sono i fisici: assistiamo ad una estensione del principio di indeterminazione. Nel chiedersi se la materia sia corpuscolare o sia invece strutturata per onde, la risposta, ad un certo momento, è: «È vera sia l'una che l'altra cosa»; anche in questo caso, cioè, noi non abbiamo più quello che era il congegno grosso modo hegheliano (la tesi, l'antitesi, la sintesi), ma abbiamo la coesistenza di sistemi diversi. La stessa denominazione di autonomie amministrative indipendenti - diceva un consigliere di Stato francese, Breban - rappresenta una contraddizione interna e quindi rappresenta questa coesistenza che ritroviamo in tutto il congegno.

Allora, perché la peculiarità italiana, l'insorgere di una serie massiccia di autorità? Vi sono fattori in un certo senso contingenti, di crisi politiche, di contestazioni politiche, di contestazioni nei confronti di una parte della classe politica (e c'è anche una moda: ogni tanto si sente proporre un'autorità per qualunque cosa), ma vi è un punto di fondo sostanziale, vale a dire un riassetto del meccanismo dell'economia, il passaggio da un tipo di economia mista ad un altro tipo di economia: un'economia sempre mista (perché evidentemente l'economia di mercato è tale per sineddoche: c'è il mercato, ma ci sono le allocazioni dello Stato, c'è l'autoproduzione, c'è la regolazione) che si sposta però dal settore dell'impresa pubblica come traente appunto per l'economia mista ad un settore di regolazione come traente per gli interventi di eterocorrezione e di eterocompensazione del mercato. La maggioranza delle autorità in questione si va ad inserire in questo meccanismo soprattutto di

eterocorrezione del mercato. In un certo senso potremmo dire che il tasso di decentramento, di policentricità che nel nostro sistema era assicurato dal congegno delle molte imprese pubbliche, una volta venute meno queste ultime, viene realizzato, anche se in parte, attraverso le molte autorità amministrative indipendenti (naturalmente sarebbe assurdo paragonare l'impresa pubblica all'autorità indipendente, ma non ci dimentichiamo

che un certo tipo di funzioni finisce con l'essere lo stesso). Pensiamo, al riguardo, alle teorizzazioni di Saraceno, secondo cui non si faceva una legge antitrust perché l'impresa pubblica garantiva un certo tipo di controllo del mercato; ebbene, oggi che l'impresa pubblica è uscita dalla scena (senza peraltro aver garantito quel controllo) è quasi ovvio che un'autorità antitrust sostituisca questo congegno di equilibrio fra centro e decentramento.

Autorità diverse ma autorità indipendenti: questo è un punto che va sottolineato, a mio parere. Indipendenti da chi? Indipendenti dal Governo - non c'è dubbio - che non ha né controllo, né potere di annullamento, né potere di revoca degli amministratori. C'è però un controllo da parte dei giudici, di tutti i tipi di giudici, compresi quelli contabili, comprese quelle forme, non previste dalla Costituzione, di controllo di gestione affidato alla Corte dei Conti, che ha un suo grosso peso anche proprio nel sensibilizzare l'opinione e la sfera pubblica nella valutazione di quello che fanno le autorità. Indipendenti anche dal Parlamento, nel senso che è vero che vi sono degli obblighi di relazione, ma non ci sono responsabilità, non c'è possibilità di sostituzione. Vi è però un fondamentale potere di retroazione del Parlamento: il Parlamento può intervenire per dare nuovi assetti e regolare in maniera diversa, anche sulla base della valutazione di efficienza che avrà fatto.

VINCENZO CERULLI IRELLI. Con legge!

ALBERTO PREDIERI, *Professore ordinario fuori ruolo di diritto pubblico presso l'università di Roma «La Sapienza»*. Con legge, ovviamente: solamente con legge! Al riguardo le Camere non hanno potere di indirizzo perché, nell'istituire l'autorità, il Parlamento rinuncia a questo suo potere; mantiene invece - e non può fare diversamente - il potere di legiferare.

A questo punto, dal momento che l'indipendenza dal Governo e anche dall'indirizzo parlamentare è collegata con delle nomine a tempo, abbiamo un meccanismo di governo a tempo; nell'ambito di un sistema che non è certamente strutturato sul modello presidenziale o direttoriale, questi frammenti sono strutturati nello stesso modo: il Parlamento determina un campo di azione, stabilisce più o meno intensamente certi principi e criteri direttivi, dopo di che lascia fare per un certo tempo; allo scadere del tempo vi sarà una valutazione, che non è una valutazione di alternanza, ma una valutazione di sostituzione di persone; si introduce così un congegno differenziato da quello della burocrazia tradizionale, che resta sempre ferma, e da quello dall'amministrazione di tipo politico locale, dove c'è l'alternanza, con una di quelle coesistenze di modelli diversi.

Riassumendo, questo governo a tempo è molto importante. In genere gli studiosi del diritto costituzionale di tempo se ne occupano poco, ma c'è un tempo breve, c'è un tempo lungo, c'è un tempo medio, e ci sono competenze differenziate. Le autorità come il Governo agiscono a tempo breve, provvedono anche all'amministrazione giorno per giorno; il Parlamento non agisce a tempo breve (agisce semmai tempestivamente, che è una cosa diversa), ma nel medio tempo; mentre la Costituzione agisce nel tempo lungo. Siamo allora di fronte ad un governo di settore, stabilito con legge di tempo medio (com'è di regola una legge) ma volta ad istituzioni del tempo breve.

Conosciamo tutti le polemiche che più di una volta si sono avute per quanto riguarda sia la Banca centrale europea sia le banche centrali dei singoli paesi. Le banche dicono: «Non chiedete a noi i

tempi lunghi delle macropolitiche dell'occupazione: noi ci dobbiamo occupare del tempo breve». Sostanzialmente, lo stesso discorso si applica alla maggioranza delle autorità indipendenti. E veniamo alla gestione dei poteri affidati dalla legge, che sono vari: alcuni amministrativi nel senso stretto, altri considerati quasi giurisdizionali, altri quasi

normativi. In genere, io penso che bisogna essere un po' cauti di fronte a queste forse non buone traduzioni anglosassoni. Lasciamo da parte questo «quasi». Che cosa vuol dire «quasi normativi»? Le autorità hanno poteri normativi, veri e propri poteri normativi di normazione secondaria, secondaria nel senso che è sempre assoggettata alla normazione primaria, alla quale non può mai essere superiore, può anzi essere sempre rimossa in qualunque momento dalla normazione primaria. Questo fenomeno è molto diffuso ormai nelle autorità indipendenti. Quando nella prima di queste autorità, la Banca d'Italia, nel 1936, cominciarono ad apparire questi poteri, rimase una sensazione di sconcerto, sensazione che poi è stata superata ma che abbiamo ritrovato puntualmente quando è stata istituita la CONSOB. I nostri colleghi commercialisti rimanevano esterrefatti di fronte a questi regolamenti che incidono su situazioni giuridiche soggettive dei privati, cosa che nel diritto pubblico, per chi pensa alla realtà della regolazione urbanistica o edilizia, per fare un solo caso, ci sembra totalmente di ordinaria amministrazione. Questi poteri normativi possiamo ora considerarli assolutamente normali: la normazione si articola in plessi e in catene che partono dalla legge primaria del Parlamento (se la legge del Parlamento non è diventata subprimaria in quanto le normative primarie sono diventate quelle comunitarie, in posizione di primazia), si articola con dosaggi che sono diversi caso per caso ma in cui il meccanismo della normazione discendente è la normalità. Prendiamo, ad esempio, il decreto Draghi sulle società quotate in borsa; ebbene, ci siamo divertiti a contare 24 tipi di regolamenti, affidati in parte ad autorità indipendenti, a cominciare dalla CONSOB, ma anche ad altri uffici, tipo l'Ufficio italiano cambi, che non ha certamente una posizione di autorità indipendente.

Il discorso della normalità del quasi legislativo, sotto certi aspetti lo dobbiamo fare anche quando si parla di poteri «quasi giurisdizionali». Cosa vuol dire «quasi giurisdizionali»? Vuol dire che si arriva alla formazione di atti di interpretazione e di applicazione della legge passando per un procedimento che assicura l'indipendenza ed il contraddittorio, che una volta era, per così dire, quasi eccezionale, tipico della funzione giurisdizionale. Ma da molti anni non è così, perché il contraddittorio è ormai la normalità dei procedimenti amministrativi: l'amministrazione si muove con indipendenza e con garanzie di contraddittorio; il contraddittorio ha debordato dalla vecchia forma giurisdizionale e ha investito tutti i procedimenti amministrativi e i procedimenti legislativi. Il presidente ricorda bene, per essere stato il primo a studiarla, la trascinazione che si è avuta con le *hearing* e con le indagini: se sono qui è perché il meccanismo del contraddittorio ha cambiato le procedure e il ruolo, la percezione che il Parlamento ha di se stesso, nonché il modo con cui gestisce la sua attività. Francamente, quindi, non mi sembra accettabile dire che vi è straordinarietà perché c'è il contraddittorio. Anche il discorso del «quasi giurisdizionale», pertanto, va forse accantonato. È chiaro che potremmo usare una formula diversa e parlare di procedimenti di aggiudicazione (di nuovo traduciamo dall'inglese), ma anche al riguardo c'è da dire molto, anche perché talune autorità, in alcuni casi, hanno tali funzioni, ma le stesse autorità, come l'autorità garante della concorrenza e del mercato, in molti altri casi non le hanno: si svolge un'attività assolutamente amministrativa quando si delibera, ad esempio, se accettare o meno una proposta di concentrazione. Al riguardo, pertanto - e mi avvio a concludere -, uno dei meriti che può aver avuto il proliferare di meccanismi come quello delle autorità indipendenti è anche quello di indurre un po' a ripensare a qualcosa che può apparire un luogo comune, come talvolta, in qualcuno degli esempi accennati,

potremmo constatare. Ciò non toglie che il fenomeno sia molto importante, molto importante perché è

sicuramente un nuovo tipo di articolazione dell'amministrazione (io resto convinto che le autorità amministrative sono amministrazione, non sono qualcosa di diverso, non sono un quarto potere dello Stato in cui c'è dentro di tutto, con le conseguenze che da ciò discendono), un tipo di amministrazione che non segue i canoni tradizionali della responsabilità. Ma questi canoni tradizionali della responsabilità fino a che punto esistono ancora? Nella nostra struttura politico-sociale credo che vi siano due punti fondamentali. Innanzi tutto, dal punto di vista economico, un congegno di stabilità dei prezzi e dell'economia affidato alla banca centrale (una volta dei singoli paesi, oggi europea). La banca centrale non è un organo neutrale: è un organo politico, che fa scelte politiche, né più né meno del Parlamento o del Governo. Ma questa banca non è emanazione di un sistema elettivo, non risponde ad un sistema elettivo, non risponde nemmeno al Governo, non risponde, nel sistema della banca centrale europea, nemmeno allo Stato nella sua interezza. La banca centrale - come ci dice una sentenza del tribunale tedesco - garantisce però la base della sopravvivenza di una società, perché se non c'è la stabilità non c'è più nemmeno il godimento dei diritti: lo spettro dell'inflazione e dei rischi che l'inflazione tedesca può avere portato legittima questa posizione. Allora, il fondo dell'economia, la base dell'economia, il modo in cui in un'economia di mercato si può intervenire è affidato ad un ente non responsabile. Allo stesso modo, il congegno dello Stato di diritto, cioè la garanzia giurisdizionale, è affidato a giudici che non sono responsabili.

Questo vuol dire che stiamo andando verso una totale diffusione di responsabilità? Che ormai più nessuno è responsabile? Penso - almeno me lo auguro - che così non sia. Gli elementi di mutamento della responsabilità, di una responsabilità che si muove in una sfera pubblica più che muoversi in una catena che trova la sua base nell'organo fondamentale della sovranità, nel corpo elettorale, devono però essere valutati sulla base dell'esistente. Non sta a me dire cosa può, deve, vuole decidere il Parlamento in ordine ad una legge generale, ad una modificazione di norme costituzionali, a fronte di una serie di problemi moltorilevanti. Credo però che vi sia un problema sicuramente importante: quello dell'esigenza di fornire garanzie procedurali adeguate, proprio perché questa «non responsabilità», questa mancanza di responsabilità nelle forme della democrazia politica deve trovare un temperamento in qualcosa che non può essere chiaramente un surrogato ma può essere una democrazia procedimentale che fornisca delle garanzie. È quindi fondamentale una legge sul procedimento, fondamentale è una legge sugli effetti che stabilisca anche gli effetti dell'atto, fondamentale è una legge che determini, in maniera netta, anche le forme di sindacato giudiziario, perché che il sindacato ci debba essere, a norma dell'articolo 113 della Costituzione vigente, è fuori discussione, ma qualche dubbio sui tipi di sindacato e sulla necessità, per esempio, di avere i due gradi di giudizio è più che comprensibile.

Altro elemento indispensabile è di dare le maggiori garanzie per il contraddittorio nella formazione dei procedimenti, garanzie che sono fortissime in talune autorità, per esempio quella relativa all'energia elettrica e al gas, mentre non lo sono altrettanto in altre, come in quella delle comunicazioni.

Altro aspetto che per me ha molta importanza è la motivazione del provvedimento, che consente un sindacato sia da parte giudiziaria (c'è anche una retroazione parlamentare) sia da parte dell'opinione pubblica. Nel nostro sistema abbiamo avuto molte incertezze sulle motivazioni dei provvedimenti e vi è l'articolo 7 sulla legge dei provvedimenti che esclude la necessità della motivazione quando si tratti di atti generali o programmi. La prassi giurisprudenziale, viceversa, continua a richiedere la

motivazione, ad esempio sui programmi territoriali; ma in taluni casi alcune autorità per il fatto che stavano facendo atti generali

hanno dichiarato di non essere tenute alla motivazione. Anche da questo punto di vista credo che una legge sul procedimento potrebbe essere straordinariamente importante. Torno a dire che non spetta a chi sta fuori e scrive dei libricoli dare consigli, però si sente l'esigenza, più che di una legge generale sulle autorità, di principi sulle materie comuni alle varie autorità.

Mi fermo qui, dichiarandomi a disposizione per qualunque chiarimento si rendesse necessario.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Predieri della sua chiarissima e completa esposizione.

ANTONIO D'ATENA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Roma «Tor Vergata»*. Mi riallaccio alle considerazioni introduttive svolte sia dal presidente sia dal collega Predieri in relazione ai dati empirici che colpiscono immediatamente nell'analisi di questo fenomeno: da un lato la proliferazione della figura, che conosce una crescita a partire dal 1990; dall'altro - e questo è un aspetto strettamente legato al primo - l'eterogeneità che presentano tali organismi, perché alla crescita quantitativa corrisponde una progressiva differenziazione qualitativa. Ciò non impedisce di ricondurre ad una categoria unitaria ed onnicomprensiva questa galassia di entità, però facendo riferimento ad un elemento comune di carattere minimale, cioè il fatto che si tratta di organismi sottoposti a regole organizzative rivolte - come ha ricordato il professor Predieri - a sganciarle dall'impianto tradizionale della pubblica amministrazione. Qui vorrei richiamare la metafora della piramide tanto cara al professor Predieri: si esce dalla piramide e si entra nell'arcipelago attraverso una differente organizzazione della statualità.

Al di là di questo comune elemento fondamentale, cioè lo sganciamento dall'organizzazione tradizionale della pubblica amministrazione, il che significa anche sganciamento dal circuito della responsabilità politica, che per l'amministrazione è mediata dal ministro, differenze profonde si colgono sul piano sia organizzativo (su queste mi riservo di tornare più avanti) sia funzionale. Per quanto riguarda il piano funzionale osservo che, nonostante l'arbitrarietà delle classificazioni semplificanti, si può forse tracciare una fondamentale distinzione tra autorità indipendenti o amministrazioni indipendenti costituite essenzialmente allo scopo di assicurare una concentrazione di competenze tecniche non altrimenti disponibile (e mi sembra che questo valga in particolar modo per l'Autorità per i servizi di pubblica autorità) e autorità invece che hanno una funzione di garanzia (al riguardo il collega Predieri ha ricordato l'esperienza francese). Nella nostra esperienza direi che a questa seconda categoria appartengono l'Antitrust, la Commissione di garanzia sullo sciopero nei servizi, il Garante della tutela dei dati personali, l'Autorità per le garanzie delle comunicazioni. La domanda che ci si deve porre di fronte a questa distinzione funzionale è se in tutti questi casi sia opportuna la forma dell'autorità indipendente. Direi che, mentre per quanto concerne gli organismi con i quali si è voluta perseguire una particolare concentrazione di competenze tecniche, la forma dell'autorità indipendente è un *optional*, non è indispensabile; ritengo sia invece opportuna, se non addirittura necessaria, per le autorità di garanzia. Queste infatti sono autorità che, pur essendo fuori dall'orizzonte culturale dai nostri padri costituenti, trovano a mio modo di vedere la loro giustificazione più profonda proprio nella Costituzione, perché corrispondono ad esigenze attuative della disciplina costituzionale che con i canali tradizionali non è possibile soddisfare in modo pieno. Mi riferisco a tutti i problemi che sono posti dal bilanciamento tra valori costituzionali, diritti costituzionali, interessi costituzionalmente protetti. In alcune di queste autorità si coglie emblematicamente la

contrapposizione rispetto alla quale devono procedere al bilanciamento: sciopero e diritti degli utenti, *privacy* e diritto di cronaca, iniziativa economica privata ed informazione. In tutti questi casi, come mezzo per realizzare il bilanciamento, sia la strada della legislazione sia la strada della giurisdizione presentano dei limiti.

Per quanto concerne la legislazione, il limite fondamentale deriva dal fatto che ovviamente la funzione legislativa obbedisce alla regola maggioritaria, e quindi il risultato del bilanciamento è esposto al rischio che venga privilegiato qualche valore rispetto ad altri e comunque si alteri l'equilibrio tra i valori costituzionali. Per il giudice, ed anche per il giudice costituzionale, il rischio è quello dell'arbitrarietà, e cioè che la decisione sia fondata su elementi di carattere intuitivo. È stato posto in dottrina il problema delle impalpabili intuizioni valutative: il giudice che bilancia i valori. A me sembra che per rendersi conto di questo limite, soprattutto con riferimento alla funzione giurisdizionale, sia interessante considerare quale dovesse essere il ruolo del giudice in materia di sciopero nei servizi pubblici prima dell'approvazione della legge del 1990. Secondo la Corte costituzionale il giudice era chiamato a risolvere i casi concreti procedendo al bilanciamento degli interessi. Il problema è che per queste operazioni di bilanciamento il giudice mancava di elementi oggettivi: era chiamato, per esempio, a stabilire quale frequenza degli scioperi nel trasporto urbano fosse compatibile con la libertà di circolazione. Poiché mancavano elementi per fondare questo giudizio in maniera più rigorosa, si è fatta strada - e trova nella riflessione costituzionalistica significative prese di posizione - l'idea che in certi casi sia necessaria la creazione di procedimenti che assicurino la possibilità di confronto di valori dando voce ai soggetti che ne siano portatori, quindi la centralità dell'elemento del procedimento che ha ricordato il professor Predieri. Ciò consente di fondare il bilanciamento su elementi controllabili, verificabili.

Non mi dilungo nell'esempio, ma secondo me anche a questo riguardo la disciplina legislativa sullo sciopero rappresenta un risultato riuscito, perché prescrive che le prestazioni indispensabili siano previste da accordi tra le parti sociali, e quindi la forma dell'accordo già garantisce il contemperamento tra le ragioni dello sciopero e le ragioni dell'impresa. Prescrive che siano sentite con parere obbligatorio le associazioni degli utenti, quindi anche gli utenti dei servizi hanno possibilità di far conoscere le loro valutazioni. C'è poi la posizione dell'organo di garanzia che valuta motivatamente, sulla base di questi elementi essenziali, il contemperamento necessario. I procedimenti attuativi della Costituzione rivolti a consentire l'emersione delle esigenze da soddisfare (mi riferisco sempre ad esigenze che hanno rilievo costituzionale) devono svolgersi davanti ad organi che presentino certe caratteristiche. In sostanza in caso di procedimenti di questo tipo mi sembra che l'organizzazione tradizionale non funzioni. Si richiede anzitutto un'alta qualificazione tecnica ed in secondo luogo l'indipendenza, elemento, quest'ultimo, che peraltro è centrale. Le esperienze compiute anche in altri paesi dimostrano che autorità di questo tipo sono esposte fondamentalmente a due rischi: il primo è quello della politicizzazione e il secondo è che siano catturati dai soggetti che operano nei settori dei quali si devono occupare. È dunque essenziale rendere queste autorità immuni, attraverso regole opportune, da entrambi i rischi.

Che cosa fa a questo riguardo la legislazione italiana? Su questo terreno cogliamo tutti gli effetti della stratificazione, cioè del fatto che si è intervenuti caso per caso al di fuori di un disegno complessivo che adesso secondo me è il caso di recuperare. Da queste norme si rileva che sono eterogenei i meccanismi

utilizzati per garantire l'indipendenza e che tali meccanismi rappresentano una diversa funzionalità. Mi soffermo ora su due o tre aspetti che mi sembrano centrali. Il primo aspetto è il procedimento di nomina. Qui abbiamo un modello più antico ed uno più recente. Quello più antico è la nomina congiunta dei Presidenti delle Camere, con varianti. Sopravvive per l'Antitrust e per lo sciopero ed era previsto anche per l'Autorità garante per l'editoria. L'altro sistema, introdotto per l'Autorità per la *privacy*, è l'elezione parlamentare con voto limitato, quindi per garantire a maggioranza ed opposizione la designazione di componenti dell'organo; il sistema è utilizzato anche per l'Autorità per le telecomunicazioni.

Soffermandoci su questa prima tecnica di garanzia dell'indipendenza, tra i due sistemi a me sembra preferibile il secondo. Il primo nasce in un certo momento storico, sotto la vigenza del sistema proporzionale nel quale tradizionalmente le Presidenze delle due Camere erano occupate da esponenti della maggioranza e dell'opposizione, quindi questa doppia designazione viene pensata per garantire il carattere *bipartisan* della decisione. In un sistema maggioritario, o tendenzialmente tale, questa garanzia strutturale non sussiste più. A me sembra garantisca di più il sistema dell'elezione con voto limitato oppure il sistema dell'elezione a maggioranza qualificata, che coinvolge nell'elezione anche le minoranze.

Il secondo aspetto è la rinnovabilità del mandato. Per l'Antitrust è espressamente prevista l'esclusione del rinnovo del mandato, mentre per le altre autorità vi è la previsione del rinnovo una volta soltanto. A mio modo di vedere questa seconda soluzione menoma l'indipendenza dei componenti. In certi casi fra l'altro i mandati sono molto brevi (tre o quattro anni), per cui sarebbe opportuno prolungarli e non prevedere il rinnovo della nomina, dandosi carico per di più del problema che non vi siano rinnovi in blocco, quindi organizzando forme di turnazione ai fini del rinnovo, il che pone problemi iniziali ma una volta che il sistema entra a regime non ne pone più. L'ammissione del rinnovo è una soluzione debole dal punto di vista della tutela dell'indipendenza perché determina inevitabilmente una forma di responsabilità nei confronti dei soggetti che procedono alla nomina; in tal modo infatti si introduce, in un ambito nel quale dovrebbe essere esclusa, una sorta di responsabilità politica, che non è propria di un'autorità indipendente. Ha ricordato giustamente il professor Predieri che i giudici non rispondono politicamente, perché ciò non corrisponde alla natura della loro funzione.

Un altro aspetto meno importante ma che comunque presenta una certa rilevanza è l'elezione del presidente. In genere si rimette al collegio; in certi casi però si prevede che l'autorità venga dotata del presidente dagli organi che procedono alla nomina dei suoi componenti.

Abbiamo inoltre tutta una serie di differenze secondo me non giustificabili relativamente ad altri aspetti. Per esempio, non è previsto per tutte le autorità un ruolo dei propri dipendenti. Per quanto riguarda lo *status* dei componenti, per certe autorità si prevede un impegno esclusivo, e quindi, se i dipendenti sono dipendenti della pubblica amministrazione, il collocamento fuori ruolo in aspettativa; per altre autorità non è stata inserita analoga previsione, come nel caso dell'Autorità sullo sciopero. Quanto ai poteri di autorganizzazione: in genere le autorità li hanno, però per esempio il Garante della *privacy* non ha il potere di adottare il proprio regolamento di organizzazione, si prevede un regolamento governativo, dandosi tuttavia un parere vincolante, quindi una posizione di coideterminazione, al garante stesso.

Tutte queste disarmonie, che si sono venute stratificando nel tempo, secondo me richiedono uno statuto unitario; aggiungo che richiedono anzi che intervenga in questa materia una norma costituzionale. Una norma di questo rango si giustifica anzitutto per radicare in Costituzione un fenomeno che è sostanzialmente

costituzionale. Tra l'altro, ciò potrebbe anche legittimare alcune di queste autorità ad essere parte nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, il che esalterebbe ovviamente la loro posizione di indipendenza.

La disciplina costituzionale servirebbe anche a fissare alcune coordinate essenziali. Quindi, riferendomi a quella retroazione del legislatore evocata dal professor Predieri, al riguardo la disciplina costituzionale può porre dei paletti. In relazione a questa ipotesi a me sembra si fosse compiuto un bel tratto di cammino in Commissione bicamerale, dal momento che nel testo elaborato in quella sede si era previsto un articolo dedicato all'autorità di garanzia, il quale, per quanto riguarda gli aspetti che ho considerato in questa esposizione, precisava fondamentalmente tre elementi che sono molto importanti. Anzitutto circoscriveva la figura ai fini della rilevanza costituzionale in materia di libertà e diritti garantiti dalla Costituzione, quindi si collega alla seconda tipologia cui ho fatto riferimento. In secondo luogo prevedeva un procedimento di nomina a maggioranza qualificata dei tre quinti; in quel disegno era rimesso al Senato delle garanzie, perché si pensava a questo organo, ma a Costituzione invariata si potrebbe pensare invece ad un normale circuito parlamentare con una maggioranza qualificata. Vi è infine la previsione di imporre alla legge l'obbligo di garantire l'indipendenza dei componenti, quindi estendendo a questi organi e a queste figure garanzie che la Costituzione prevede nella stessa forma per il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e la magistratura.

Naturalmente, una volta intervenuta la strada di una norma costituzionale che fissasse cose del genere, le norme legislative dovrebbe differenziare tenendo conto della vocazione delle autorità. Più difficile mi sembra la strada dello statuto unitario legislativo, perché si tratta di mettere le mani su una pluralità di leggi che si occupa delle materie più disparate.

Bisognerebbe, semmai, elaborare discipline uniformi da calare, poi, nelle singole leggi per riformarle. Ormai, ad autorità indipendenti costituite, e con tutte queste varietà, a me sembra che diventi più difficile recuperare lo statuto unitario sul piano legislativo che non su quello costituzionale, che poi pone una necessità di conformità della normativa sottordinata.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendano svolgere considerazioni o porre quesiti.

VINCENZO CERULLI IRELLI. Credo anch'io, come diceva il professor D'Atena, che una legge generale ora sia un po' complicata e probabilmente anche inutile; d'altra parte, solo dopo cinquant'anni oggi, in virtù di una delega, stiamo facendo (e non è detto che ci riusciremo) la legge generale sui ministeri, che la Costituzione prevedeva, quindi si può anche aspettare qualche anno. Piuttosto, credo che a questo punto serva una norma costituzionale, un chiarimento costituzionale su tale questione, perché ci siamo arrampicati sugli specchi nel dire che, tutto sommato, l'articolo 97 quando parla di imparzialità in certi casi - nei settori sensibili, come dicono i francesi - può anche consentire la costituzione di autorità amministrative che non rispondono al Governo; indubbiamente siamo fuori dal sistema costituzionale e vi sono alcune norme, come quelle contenute nell'articolo 95, che sicuramente contrastano. Storicamente vorrei qui ricordare che quando Cavour con la legge del 1853, che rimane fondamentale, introdusse in Italia il modello ministeriale e soppresse le aziende, lo fece con la motivazione molto semplice e chiara che queste erano troppo indipendenti dall'autorità del ministro, il che in regime parlamentare non è consentito, perché i ministri debbono poter rispondere in Parlamento di tutto quello che avviene nel Governo e nell'amministrazione. Quando, poi, emerse in Italia il fenomeno degli enti pubblici, noi abbiamo detto: *nulla quaestio*, perché attraverso il potere di direttive e di controllo il ministro

comunque risponde dell'andamento di tali enti. Quindi, un chiarimento costituzionale credo che sia necessario. Possiamo vedere se si voglia riprendere il testo della Commissione bicamerale, ma credo che la nostra Commissione di questo problema debba farsi carico.

Un paio di questioni molto delicate rimangono aperte e il professor Predieri, poco fa, vi accennava con molta autorità. Una è quella del potere normativo. Siamo sicuri che in questo sistema costituzionale sia consentito l'esercizio di un potere normativo secondario sì, ma solo in senso formale, cioè nel senso che non può contrastare con la legge, mentre è sostanzialmente indipendente perché si estende a settori non coperti da disciplina legislativa, e, ancora, un potere normativo che, a differenza di quello del Governo, non è sottoposto al parere del Consiglio di Stato né al visto della Corte dei conti, quindi un potere che gode di uno statuto eccezionalissimo, che io non credo possa ritenersi sufficientemente giustificato in termini costituzionali? Per citare, ad esempio, la Banca d'Italia, giustamente ricordata anche se non è qualificata come autorità indipendente - ma ne è il prototipo - vorrei rammentare che il testo unico bancario prevede una serie di casi (cinque o sei, non ricordo esattamente) nei quali il contrasto con disposizioni regolamentari della Banca d'Italia dà luogo a nullità di contratti civilistici, cosa assolutamente abnorme: dà luogo a nullità in senso tecnico di contratti civilistici senza alcuna base costituzionale. Poco fa il professor Predieri diceva che, tutto sommato, possiamo accettare il potere normativo così com'è: io su questo avrei qualche dubbio. La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana non ha ancora affrontato la questione, ma il *Conseil constitutionnel*, che l'ha affrontata per il settore dell'audiovisivo, ha stabilito che quantomeno ci vogliono dei limiti precisi, cioè che il potere normativo dell'autorità indipendente deve essere previsto dalla legge, la quale deve dettare principi e criteri. Insomma, si tratta di una sorta di delega: la legge deve dettare principi e criteri, quindi delimitare il campo, mentre questo da noi non è prescritto. Dunque, sul potere normativo credo che dobbiamo ancora riflettere: occorre un chiarimento costituzionale ed occorrono limiti ben precisi. Proprio questa mattina con il ministro Amato, che è venuto in Commissione per l'esame del provvedimento in materia di federalismo, si è discusso dei poteri normativi che sono stati ultimamente conferiti all'Autorità per la protezione dei dati personali ed il ministro ci ha raccontato di aver dovuto bloccare, a livello di Governo, una serie di iniziative volte a conferire poteri di contenuto effettivamente eccessivo: questo non è possibile; per il potere normativo c'è il Parlamento, c'è il Governo, che risponde al Parlamento, e c'è il parere del Consiglio di Stato. In Francia, che è la patria del potere regolamentare, i regolamenti si fanno in Consiglio di Stato. Su questo credo che dobbiamo riflettere con attenzione.

Poi c'è la questione dei poteri paragiurisdizionali ed a questo riguardo io sono perfettamente d'accordo con il professor Predieri: questi poteri sono assolutamente necessari perché in alcuni settori è bene che siano esercitati da autorità competenti; il controllo giurisdizionale non può certo essere eliminato, però potrebbe essere contenuto in un grado. Questo sì, perché il principio del doppio grado non è costituzionalizzato. Le autorità, comunque le vogliamo intendere, danno garanzie maggiori quanto al procedimento ed anche quanto al loro tasso di imparzialità, quindi credo che il controllo giurisdizionale da parte del Consiglio di Stato sia sufficiente.

Per quanto riguarda le nomine, ora il professor D'Atena ci diceva che è meglio l'elezione parlamentare. Badate che l'elezione parlamentare significa una cosa molto semplice e chiara a tutti i colleghi, cioè che ogni gruppo designa il suo esponente. L'elezione parlamentare è la cosa più semplice di questo mondo; qualunque sia il numero che voi indichiate, la questione è semplicissima: ogni gruppo designa il suo candidato e tutti lo votano. Quindi non vi è alcuna garanzia e su

questo bisogna essere chiari. Si può anche prevedere una maggioranza del 90 per cento, ma non cambia nulla: ogni gruppo ha il suo e tutti lo votano - in una o due votazioni si ottiene comunque il risultato -, il che ovviamente non significa che sia una cosa malvagia. Questo tipo di elezione se si vuole garantire una scelta al di fuori dei partiti non dà alcuna garanzia, il che non significa - lo ripeto - che eleggiamo dei malvagi, anzi eleggiamo persone di altissimo livello. Invece, io credo che nomine affidate ad autorità monocratiche e garantite nella loro stabilità, come, per esempio, il Presidente della Repubblica o i Presidenti delle Camere, dal punto di vista che ora ci interessa diano maggiori garanzie. Del resto, lo vediamo nella nomina dei giudici costituzionali: da qualsiasi parte provenissero, i Presidenti della Repubblica hanno sempre nominato giudici costituzionali del tutto avulsi da qualsiasi appartenenza politica. Da questo punto di vista, pertanto, riterrei migliore una nomina affidata al vertice della Repubblica.

Infine, vorrei conoscere l'opinione dei professori sulla questione dei rapporti con il Parlamento. Ha detto bene il professor Predieri: indipendenza vuol dire indipendenza dal Governo, non dal Parlamento. Questo perché secondo i principi del regime parlamentare ogni autorità amministrativa è subordinata al Governo, il quale poi risponde in Parlamento. Qui si è voluto spezzare questo principio e si è detto che ci sono autorità che non dipendono dal Governo e delle quali, quindi, questo non può rispondere in Parlamento; ma non si è detto che esse non abbiano comunque un rapporto con il Parlamento. È come se fossero dei governi di settore: c'è il Governo generale del paese che risponde in Parlamento e poi ci sono governi di settore. Quindi, riterrei che un rapporto con il Parlamento vada costruito e non possa trattarsi soltanto del rapporto ovvio dato dalla subordinazione alla legge: deve invece essere compatibile con il modello la previsione di un potere di indirizzo da parte del Parlamento. Il Parlamento e le Commissioni parlamentari hanno potere di indirizzo nei confronti del Governo ed io credo che lo possano avere anche nei confronti delle autorità indipendenti, il che non significa che poi esse rispondano in senso tecnico. Poiché non c'è il potere di sfiducia, la responsabilità politica in senso tecnico non può essere concepita; però la previsione di un potere di indirizzo costituisce comunque un rapporto stretto tra il Parlamento, quindi la rappresentanza politica del paese, e l'autorità, rapporto che può essere utile nella gestione dei settori che vengono a questa affidati. Anche su questo punto credo che sarebbe utile un qualche approfondimento.

PRESIDENTE. Poiché non vi sono altri colleghi che desiderino intervenire, vorrei porre io una questione. Per quanto riguarda le nomine, quando ero ministro delle telecomunicazioni presi l'iniziativa dell'istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (la legge n. 249 del 1997) e la mia proposta per la nomina fu quella della designazione da parte del Governo con parere vincolante, a maggioranza qualificata, delle Commissioni competenti; poi, in realtà, non si trovò un accordo su questo e, come è stato ricordato, si arrivò al voto limitato. Vorrei sapere se i professori Predieri e D'Atena giudichino la mia impostazione più garantista o meno garantista di quella che è stata effettivamente adottata.

ALBERTO PREDIERI, *Professore ordinario fuori ruolo di diritto pubblico presso l'università di Roma «La Sapienza».* Vorrei riprendere un punto sottolineato molto efficacemente dall'onorevole Cerulli Irelli, quello del chiarimento costituzionale, come egli lo ha definito in maniera minimalistica ma molto opportuna. Senza dubbio, abbiamo compiuto degli sforzi per giustificare certe cose che nell'architettura non c'erano: le autorità indipendenti della prima generazione previste dalla Costituzione sono tutt'altra cosa da quelle di cui ci occupiamo ora. E credo anche che in questa sede di chiarimento certe linee fondamentali dovrebbero essere inserite;

per esempio, oltre a quelle che sono già state accennate anche dal collega D'Atena: l'autonomia contabile, l'autonomia finanziaria, un certo tipo di capacità autorganizzatoria e autodisciplinante per il personale. Certamente occorre un chiarimento su questi poteri normativi. Quando io dico che non dobbiamo scandalizzarci per il fatto che poteri quasi legislativi sono largamente distribuiti, lo dico soprattutto per prendere un certo tipo di distanza da chi vede le autorità come titolari di tutti i poteri e, in quanto tali, addirittura soggetti in grado di gestire una legittimazione in caso di conflitti. Ciò non toglie che questo potere normativo debba trovare una qualche disciplina ed io credo che la soluzione del Consiglio di Stato francese possa ancora essere quella preferibile. In altre parole, in questo quadro di particolare delega di governo di settore che il Parlamento dà, stiamo quantomeno a quei principi che costituzionalmente in Italia, ma non solo in Italia, caratterizzano la delega normativa al Governo: ci sono dei picchetti e degli indirizzi che è opportuno che vengano sanciti dalla stessa legge. Lo potrebbe benissimo fare la legge del Parlamento; non è assolutamente indispensabile che si passi attraverso una modifica della Costituzione, perché il Parlamento di volta in volta potrebbe indicare, caso per caso, settore per settore, quello che intende e quello che non intende - tra virgolette - delegare.

Anche il discorso dell'indirizzo da parte del Parlamento può, a mio parere, rientrare in questa autolimitazione e scelta che il Parlamento compie, perché certamente ci sono casi nei quali l'indirizzo può essere dato ed è opportuno che lo sia, proprio pensando al Parlamento come ente di medio periodo. Pensiamo a quello che riguarda la stabilità dei prezzi per le utenze di servizi pubblici. Per quanto attiene, invece, alle garanzie, ai punti sensibili - come li chiamano i francesi - il discorso è altro, perché in questo caso non credo che ci sia la necessità di fornire un indirizzo per l'applicazione di norme legislative, così come non c'è per quanto riguarda l'attività giurisdizionale. In conclusione, su questo tema sarebbe meglio che vi fossero chiarimenti costituzionali, che potrebbero anche stabilire punti fondamentali. È opportuno, comunque, che vi siano certe regole, che possono ancora entrare non come legge generale relativa a tutte le autorità, perché questo credo che, allo stato, sia non solo impensabile ma anche non opportuno, in quanto in contraddizione intima con la specialità dei casi, ma come punti fondamentali per l'uso del potere normativo che venga conferito di volta in volta. In altre parole, se pensiamo ad una disciplina del procedimento delle autorità, dobbiamo considerare che procedimento non è solo quello amministrativo ma anche quello normativo e in questo caso nella sezione della legge sul procedimento possono benissimo trovare collocazione regole generali sia per quanto riguarda la partecipazione degli interessati al processo di formazione della norma, sia per quanto riguarda gli effetti della norma stessa, sia anche per quanto riguarda il delicato problema, acutamente sollevato dall'onorevole Cerulli Irelli, del potere della Corte dei conti e del Consiglio di Stato. In particolare il potere della Corte dei conti su tutte queste autorità merita qualche precisazione ulteriore. Le valutazioni sulla gestione espresse dalla Corte dei Conti in quanto organo servente del Parlamento, interferiscono sia sulle retroazioni, che il Parlamento può sempre fare, sia a maggior ragione sulla formazione di direttive di indirizzo generale. Anche questi aspetti devono essere esaminati, così come vanno sollevati i problemi relativi ad eventuali conflitti ed i problemi relativi ai poteri consultivi e di proposta che dovrebbero essere dati alle autorità. Tali poteri hanno dato luoghi a dubbi e contenziosi ed hanno creato a volte situazioni al limite della conflittualità.

Non penso che si debba arrivare a quelle formule repressive che ancora esistono nella legge per il CNEL, per cui occorrono maggioranze iperqualificate per riuscire ad emanare un parere. Ritengo però che potrebbe essere opportuna una

procedimentalizzazione, sempre restando ferma la convinzione che la procedimentalizzazione, nel quadro generale degli equilibri e dei poteri, è sempre un buon rimedio, anche se non l'unico, quando non c'è responsabilità tradizionale e nemmeno responsabilità nei confronti del Parlamento.

ANTONIO D'ATENA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Roma «Tor Vergata»*. Signor presidente, raccolgo innanzitutto la provocazione dell'onorevole Cerulli Irelli sui poteri normativi. In effetti si tratta di un problema costituzionale di rilevanza fondamentale, perché passiamo da una legittimazione di tipo democratico ad una legittimazione di tipo tecnocratico. A me sembra però che l'esigenza essenziale sia quella di porre dei limiti, al fine di evitare che si determini il paradosso di atti formalmente regolamentari ma sostanzialmente legislativi, perché hanno una competenza riservata e quindi non hanno occasione di interferire con la legge.

In alcuni casi non mi sembra del tutto impropria la definizione empirica che danno studiosi di altri paesi, quando parlano di poteri «quasi normativi» o «quasi giurisprudenziali». In certi casi manca l'efficacia dell'atto normativo, poiché si tratta di poteri la cui efficacia è tutta costruita sulla motivazione che, se forte, tiene davanti al giudice. Più in generale direi che, di fronte ad organi di questa natura, la regola per cui nel nostro paese gli atti non sono motivati non dovrebbe applicarsi mentre dovrebbe essere giustificabile tutto il procedimento. Questi atti normativi dovrebbero pertanto essere sottoposti ad un sindacato giurisdizionale più intenso di quanto previsto per gli atti normativi provenienti dal circuito democratico. Questi elementi meritano senz'altro una maggiore riflessione.

Quanto alla questione posta dal presidente Maccanico e dall'onorevole Cerulli Irelli circa il meccanismo della nomina, certamente è difficilissimo trovare una soluzione che contemperi tutte le esigenze; quella migliore è probabilmente la soluzione che presenta meno inconvenienti.

Ritengo che il sistema del voto limitato e della maggioranza qualificata garantisca maggiormente perché scongiura il rischio dell'occupazione maggioritaria.

VINCENZO CERULLI IRELLI. Effettivamente è vero.

ANTONIO D'ATENA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Roma «Tor Vergata»*. Quanto al sistema di nomina da parte di organo monocratico, bisogna dare atto che finora le scelte sono state esercitate in maniera molto giudiziosa. Tuttavia dobbiamo considerare che in un sistema elettorale di tipo maggioritario occorre ridurre, attraverso elementi strutturali e non affidandosi al *fair play* del titolare dell'organo, il rischio dell'occupazione maggioritaria, tanto più se si tratta di organi che fungono da elementi di bilanciamento di un sistema basato su un suffragio universale orientato al maggioritario. Questo discorso vale oggi per i Presidenti delle Camere e potrebbe valere in prospettiva per il Presidente della Repubblica. Questi, se eletto direttamente dal popolo a seguito di una campagna elettorale a conclusione della quale ha ricevuto qualcosa come 20 milioni di voti prevalendo su un avversario rispetto al quale si è contrapposto in termini politici, sarebbe in grado di offrire sufficienti garanzie?

VINCENZO CERULLI IRELLI. È vero che in questo quadro la situazione cambierebbe.

ANTONIO D'ATENA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'università di Roma «Tor Vergata»*. Direi che il modello indicato dal presidente Maccanico, basato su un intervento del Governo e su una elezione subordinata ad una maggioranza molto elevata da ottenere nelle Commissioni parlamentari, realizza elevate garanzie, ma non mi sentirei di proporre una generalizzazione. Forse questo modello può essere valido per l'Autorità per le comunicazioni e per

l'Autorità di regolamentazione dei servizi di pubblica utilità, perché in questi settori il ruolo del Governo è essenziale e imprescindibile. Per altre autorità, per le quali è prevalente l'aspetto della garanzia, forse la partecipazione del Governo potrebbe essere meno indicata.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Predieri ed il professor D'Atena per la loro disponibilità. L'audizione odierna sarà estremamente utile per il lavoro della Commissione. Dichiaro pertanto conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13.50.