

FABIO MERUSI

Mutazioni dell'esecutivo dagli anni '50 agli anni '80 - Abstract

La costituzione repubblicana ha confermato il modello dell'esecutivo nell'ordinamento italiano costituito dal binomio governo/amministrazione. Peraltro prima ancora dell'emanazione della Costituzione repubblicana e subito dopo nel governo consiliare erano comparsi comitati di ministri con specifiche funzioni, prima di indirizzo politico e poi con funzioni amministrative. La causa della comparsa di tali organi all'interno del governo era stata determinata dall'intervento dello Stato nella ricostruzione post bellica, nell'indirizzo e vigilanza dell'attività bancaria, nella disciplina dell'intervento dello Stato in determinati settori economici e infine nell'organizzazione della programmazione economica.

La parabola dei comitati interministeriali viene caratterizzata nel tempo dal passaggio da organi di governo ad organi con specifiche funzioni amministrative. I comitati interministeriali finiscono pertanto per emanare non più atti politici bensì atti amministrativi realizzando così una commistione organizzativa e funzionale fra governo e amministrazione.

Quanto all'amministrazione, viene confermata l'amministrazione per ministeri sul modello napoleonico recepito e sempre mantenuto dal 1865, cioè dall'Unità italiana in poi.

I ministeri del secondo dopoguerra mutano peraltro a seconda dell'evoluzione delle materie da amministrare, in particolare i ministeri economici mutano via via o per suddivisione dell'oggetto da amministrare, oppure per aggregazione fra di loro, oppure, in qualche caso, per aggregazione di pezzi di ministeri diversi.

Ma l'amministrazione che compone l'esecutivo, non si limita all'amministrazione per ministeri. L'esecutivo, fin dal 1865, viene caratterizzato da un modello amministrativo tipico del nostro ordinamento: l'autarchia. L'autarchia è caratterizzata dall'autonomia organizzativa rispetto all'amministrazione c.d. statale, ma dall'identità di funzione rispetto all'amministrazione.

Il modello dell'autarchia, inizialmente applicato ai comuni e alle province, viene esteso, dal 1890 in poi, a numerosi altri enti che finiscono per costituire l'appendice finale dell'esecutivo in cui gli enti pubblici sono suddivisi via via in due categorie: gli enti c.d. strumentali dell'amministrazione ministeriale e gli enti a funzione pubblica predeterminata che hanno con l'amministrazione statale soltanto un rapporto di controllo.

Il modello dell'autarchia acquista uno straordinario sviluppo nel ventennio fascista in applicazione del principio "tutto nello Stato, niente al di fuori dello Stato". Il numero degli enti pubblici autarchici era divenuto così grande che il numero di enti pubblici esistenti nel nostro ordinamento era diventato ignoto, tanto che furono organizzate ricerche per determinare il loro numero.

Nell'ordinamento repubblicano, mentre i comuni e le province passano in parte sotto il modello dell'autonomia, separato, come tale, dall'amministrazione dell'esecutivo, il modello dell'autarchia viene riordinato e per così dire completato. In particolare con la costituzione, nel 1956, degli enti di gestione per le partecipazioni statali vengono saldati il modello autarchico con quello imprenditoriale, saldando così il diritto amministrativo con il diritto privato e perciò un esecutivo in parte a diritto privato. Il modello italiano dell'autarchia imprenditoriale costituisce per un lungo tempo un modello originale di intervento pubblico nell'economia.

Il modello peraltro entra in crisi sia per implosione economica interna, sia per il necessario adeguamento della struttura giuridica italiana al modello concorrenziale previsto dalla Comunità europea alla quale l'Italia aveva aderito. Si assiste così, fra gli anni '80 e '90, al progressivo smantellamento dell'autarchia come componente del potere esecutivo, con le privatizzazioni degli enti autarchici e con la comparsa delle prime amministrazioni indipendenti (la Banca d'Italia, dopo il "divorzio" dal Tesoro; la CONSOB, per quanto attiene al mercato mobiliare) che eliminano l'autarchia con l'esistenza stessa degli enti autarchici.

In conclusione l'autarchia scompare dal potere esecutivo e nasce progressivamente un nuovo modello di esecutivo composto esclusivamente da un governo consiliare e da un'amministrazione esclusivamente ministeriale.