

Le frange dello Stato

Le istituzioni e il peso degli organismi satellite, indipendenti o ausiliari. Che spesso entrano in conflitto tra loro

Professor **Cassese**, non è tanto all'interno dello Stato, quanto alla sua periferia che si svolgono i maggiori conflitti. Una periferia che comprende le autorità indipendenti, gli

LA VERSIONE DI **CASSESE**

enti pubblici nazionali, le società con partecipazione statale, le regioni, gli enti locali.

Quasi ogni istituzione pubblica, centrale e periferica, è circondata da una corona di organismi vari, alcuni serventi, altri indipendenti.

(segue a pagina tre)

Illegittimo modificare i criteri di scelta del vertice di Via Nazionale

UNA PROPOSTA DI LEGGE CHE SI SCONTRA CON IL REGIME D'INDIPENDENZA DELLA BANCA CENTRALE. I CONFLITTI CON IL GOVERNO CONTE

(segue dalla prima pagina)

Pensi soltanto all'Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione) e all'Anvur (Agenzia nazionale di valutazione del

LA VERSIONE DI **CASSESE**

sistema universitario e della ricerca) per il ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca. Oppure alle migliaia di società partecipate dagli enti locali. Nella maggior parte di questi organismi i vertici sono composti da persone nominate, non scelte in base al criterio del merito o mediante concorso. Inoltre, in molti di essi il rapporto di lavoro è regolato dal diritto privato, non è necessario un concorso per entrare, quindi si presentano ulteriori occasioni di sottogoverno.

Le frange dello Stato non sono meno importanti dello Stato stesso.

E hanno dimensioni ragguardevoli. Solo il sistema delle autonomie locali (regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, enti locali, Servizio sanitario, che è regionalizzato) costituisce più di un terzo dei poteri pubblici, in termini di personale. In questi organismi satellite sono state svolte funzioni importanti. Il piano Vanoni del 1954 nacque alla Svimez (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel mezzogiorno, un ente privato senza fini di lucro istituito nel 1946), come racconta Piero Barucci in Id., *Ezio Vanoni. La politica economica degli anni degasperiani* (Firenze, Le Monnier, 1977, p. XLV e seguenti). La Cassa per il mezzogiorno venne istituita nel 1950 per fare interventi aggiuntivi nel mezzogiorno e per sottrarli alle ordinarie procedure regolate dalla legge di contabilità di Stato.

Ma la galassia di questi organismi è molto varia, alcuni sono centrali, altri in periferia, alcuni sono indipendenti, altri fanno parte

del sottogoverno, alcuni svolgono importanti compiti di studio, altri solo funzioni esecutive, e così via.

La differenza principale è quella tra organismi indipendenti e organismi ausiliari o serventi. Tra quelli indipendenti c'è la Banca d'Italia, sulla quale vi è stato un forte conflitto tra il governo Conte che richiedeva "discontinuità" (di fatto, allineamento alla posizione del governo in materia di finanza e di debito, oltre che di pensioni) e il regime giuridico della Banca centrale, un regime di indipendenza che è garantito anche dal diritto europeo. Ciò ha richiesto un intervento del presidente della Repubblica, il 29 marzo 2019, che ha ricordato al governo, firmando e promulgando la legge istitutiva di una Commissione di inchiesta sul sistema bancario, tra l'altro, che va rispettato il principio di non interferenza con le autorità di controllo, che sono indipendenti. Il conflitto si è riaperto con la nomina del vertice della Banca centrale, che ha segnato una parziale "discontinuità", e continuerà con la proposta legislativa che vorrebbe modificare i modi di scelta del vertice della Banca, una proposta chiaramente illegittima. Gaetano Stammati, nel suo libro *La finanza pubblica italiana raccontata da un testimone (1945-1975)* (Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1990, p. 306 e p. 165), ricorda che, per sottolineare l'autonomia e l'indipendenza della Banca centrale, nessun membro del governo assiste alle annuali assemblee dei partecipanti e che le "considerazioni finali" del governatore venivano trasmesse al governo la mattina stessa della seduta. Racconta anche come avvenne la successione al vertice della Banca d'Italia da Menichella a Carli. Il primo telefonò personalmente ai componenti del Consiglio superiore della Banca e li invitò a partecipare a un incontro il giorno dopo in un albergo. Annunciò le sue di-

missioni e li pregò di andare insieme dal ministro del Tesoro, dove si ripetette la procedura. Infine, il Consiglio superiore si riunì formalmente alla Banca d'Italia, assunse formalmente la decisione (una proposta), che venne inviata al ministro e fece poi il suo "iter" governativo e presidenziale. Tutto questo in via strettamente riservata, per omettere "ogni ingerenza non istituzionale". Un punto di vista analogo espresse un politico di lungo corso come Giulio Andreotti nel 1976: "Per il nuovo direttore della Banca d'Italia era giusto rimettersi al governatore, che ha proposto Mario Ercolani" (Giulio Andreotti, *Diari 1976-1979*, Milano, Rizzoli, 1981, p. 35).

Invece, per gli enti dipendenti si usava un altro metro.

Che era quello rigidamente partitico, come dimostrato da Andreotti e testimoniato da Prodi. Il primo, nel 1979, nomina, insieme con gli altri membri competenti del suo governo, un socialista all'Ente nazionale idrocarburi (Eni), un democristiano all'Istituto per la ricostruzione industriale (Iri), un socialdemocratico all'Ente per il finanziamento dell'industria manifatturiera (Efim) e un repubblicano all'Istituto nazionale delle assicurazioni - Ina, più due "tecnici estranei ai partiti" all'Ente nazionale per l'energia elettrica - Enel e al Consiglio nazionale per l'energia nucleare - Cnen (Giulio Andreotti, *Diari 1976-1979*, Milano, Rizzoli, 1981, p. 296). Mentre Prodi ricorda che Craxi voleva lui stesso nominare i componenti della Rai "in quota socialista" e aggiunge che "ribadiva sempre l'appartenenza politica e partitica: era il faro della sua azione" (Romano Prodi, *Missione incompiuta. Intervista su politica e democrazia*, Roma - Bari, Laterza, 2019, p. 35).

Ancora diversi i rapporti con le regioni.

Più tesi da quando si è affacciata la questione dell'autonomia differenziata,

motivata dicendo che essa serve “per eliminare le sacche di inefficienza che impediscono di sprigionare risorse, per dimostrare chi è capace di amministrare e che dovrebbe andare a giocare a bocce” (così il presidente della regione Lombardia, alla Repubblica del 10 marzo 2019). La ri-

chiesta, piuttosto che partire dalle funzioni, è partita, però, da una rivendicazione finanziaria, quella del “residuo fiscale”, consistente nella differenza tra quanto la regione riceve e quanto versa al bilancio, una richiesta simile a quella fatta dalla premier britannica Margaret Thatcher nel 1979 all’Unione europea. Questa ri-

chiesta ha innescato un conflitto tra regioni e tra regioni e governo, non mediato dai partiti, come accadeva una volta in circostanze simili (basta leggere resoconti come quello di Giuseppe Sangiorgi, *Piazza del Gesù. La democrazia cristiana negli anni '80. Un diario politico*, Milano, Mondadori, 2005, p. 578).

Le frange dello Stato. Un altro caso: sono più tesi i rapporti tra le regioni e tra le regioni e il governo da quando si è affacciata la questione dell'autonomia differenziata. Il conflitto sulla rivendicazione del residuo fiscale non è stato mediato dai partiti, come accadeva una volta in circostanze simili

