

Marcello Pera

**Massimo Severo Giannini:
il genio dello studioso, la generosità del politico**

Roma, 24 gennaio 2002



SENATO DELLA REPUBBLICA

Massimo Severo Giannini:
studioso e politico

1. Una personalità all'apparenza scissa

La biografia di Massimo Severo Giannini si presenta in apparenza come scissa. Allo studioso insigne, del quale è stato riconosciuto il genio innovatore, corrisponde il politico riformatore impenitente, sempre critico e, soprattutto, sempre sconfitto.

Eppure la figura di Massimo Severo Giannini è una figura unitaria e non è possibile non considerarla tale, pena il non comprendere sia il suo effettivo valore di studioso sia il ruolo di anticipatore che egli ha avuto nel campo della politica.

Iniziò a studiare negli anni '30, in un periodo nel quale una crisi epocale si preannunziava all'orizzonte. Non era momento di arroccarsi su paradigmi consolidati. Quanto meno non lo era per chi, come Massimo Severo Giannini, fosse uno spirito inquieto, in grado di guardare oltre l'orizzonte del quotidiano. Allievo di Santi Romano, accettò l'eredità del metodo giuridico che gli proveniva dal Maestro. Non fu però accettazione passiva. Lo innovò profondamente portando all'interno del suo discorso elementi di storia, di politologia, di sociologia, limitando il peso dei dogmi ed esaltando la considerazione del dato empirico.

Questa prima rottura fu da lui sviluppata nell'età matura. Gli sarebbe valso, molti anni dopo, il riconoscimento unanime di padre del moderno diritto amministrativo.

Egli comprese che il diritto amministrativo non poteva risolversi nello studio in termini statici e formali dello Stato e dei suoi atti di autorità, ma che doveva spingersi oltre: sino alla soglia di una realtà ormai troppo complessa per essere spiegata mediante la rigida contrapposizione dell'interesse pubblico all'interesse privato. Giannini colse l'importanza di un metodo di studio induttivo: un metodo che gli consentì di modellare il diritto amministrativo come la disciplina che studia una realtà magmatica, in continua mutazione, che coinvolge una serie di interessi di contenuto molto diverso e spesso in conflitto tra loro.

Giannini fu, dunque, capace di dare nuovi fondamenti alla sua disciplina, coniugando l'approccio di teoria generale alla sensibilità del giurista verso la realtà empirica. Fu influenzato in questo dalla sua considerazione per la cultura nordamericana dalla quale derivò la convinzione che ogni processo riformistico – sia esso giuridico sia esso politico – non possa mai prescindere dalla realtà effettuale da cogliere in tutte le sue sfumature.

Si può dire che per Giannini il diritto fu scienza pratica e che, tuttavia, la sensibilità verso le grandi trasformazioni del tempo che visse gli offrì lo spunto per tratteggiare un quadro ricostruttivo di grande respiro ed ancora oggi di guida per gli studiosi della materia.

L'idea che l'attività amministrativa non si debba sezionare in atti, ma che sia una realtà in perenne trasformazione ha guidato le riflessioni di successive generazioni di giuristi ed ha trovato sbocchi nel pensiero della giurisprudenza e dell'ordinamento, che ha consacrato la centralità del «procedimento» come luogo di ponderazione degli interessi con la legge di principio del 1990, la cosiddetta legge sulla trasparenza.

Gli studi sulla discrezionalità, risalenti alla fine degli anni '30, dimostrarono come l'interesse pubblico non vivesse isolato dagli altri interessi, pubblici e privati, ad esso correlati. Ed introdussero il pluralismo nel diritto amministrativo.

La «ponderazione tra interesse primario ed interessi secondari» è formula di straordinaria ricchezza intellettuale, che mostra la sua profondità proprio perché coglie il cambiamento nel metodo di cura del pubblico interesse: non più staticamente fondato su un pubblico interesse «preconfezionato», ma libero ed aperto alla valutazione di tutti gli altri interessi in gioco.

Egli non considerò l'attività dell'amministrazione come ineluttabile e meccanica esecuzione di compiti, ma la concepì come scelta tra soluzioni diverse. E la predetta sensibilità verso i mutamenti della realtà è uno dei più importanti messaggi che consegnò agli studiosi del diritto.

2. Attitudine innovativa nell'impegno politico

Il medesimo atteggiamento innovatore che Giannini ebbe nel campo degli studi ha sempre caratterizzato il suo impegno politico. Innanzitutto all'interno del suo partito d'origine, il partito socialista. Giannini fu un socialdemocratico, quando questo approdo sarebbe stato un'effettiva conquista di riforma e di progresso. Nell'immediato dopo guerra cercò di influenzare il partito per farlo approdare a quei lidi. Cercò di farlo nella stagione decisiva della Costituente, quando assieme a Giuliano Vassalli suggerì a Nenni l'istituzione di un Ministero per la Costituente. Nel luglio del 1945 fu chiamato a collaborarvi come Capo di Gabinetto del Ministro Nenni. Da quella prima stagione politica uscì deluso, per i risultati ottenuti sia sul versante della Costituzione sia su quello del suo partito. Avrebbe ricordato nel 1984: «io uscii dal partito nel

1953 cercando di farlo nel massimo silenzio; ero in disaccordo su quell'insulsa ideologia di scorie di marxismo che allora il partito professava; in disaccordo sulle linee politiche ufficiali. Soprattutto, mi era insopportabile, nel PSI, il velleitarismo, la iattanza dei quadri, congiunta ad una radicale insufficienza – la mancanza *d'esprit de suite* – il non capire che nel mondo moderno fare politica significa amministrare, e tante altre cose simili». Questa incomprendimento d'altro canto, secondo Giannini, era stata scontata anche al livello di Assemblea Costituente dove soprattutto per la miopia della delegazione socialista il potere esecutivo non aveva trovato, a suo parere, quelle garanzie di autonomia indispensabili per reggere la sfida del processo di modernizzazione, che Giannini già scorgeva all'orizzonte.

Allontanatosi dalla politica, Giannini vi fece ritorno al tempo del Centro-Sinistra, nella speranza che quella formula potesse consistere in una effettiva sfida riformista. Cercò di immettere in quella stagione un senso di concretezza, la considerazione dell'importanza del momento esecutivo, e di rendere perciò relativa la fiducia nelle virtù terapeutiche della buona legislazione. Soprattutto Giannini intuì e disse chiaramente come una stagione di riforme non potesse consumarsi soltanto sul terreno economico e sociale. Vi era bisogno di priorità sistemiche e di una cornice costituzionale idonea. Lo scoppio delle contraddizioni del Centro-Sinistra negli anni '70 rappresentarono una conferma dei suoi sentimenti.

Anche per questo nel '79 tornò per la seconda volta al Governo assumendo la responsabilità di Ministro della Funzione Pubblica nel Governo Cossiga. Si trattò anche della delusione del militante che provava una strada differente per imporre quelle riforme la cui importanza egli derivava direttamente dai suoi studi. La sorte del «Rapporto Giannini» e l'esito deludente di quella breve stagione di Governo sono pagine ancora fresche della nostra storia.

Furono diversi i fattori che concorsero alla sua esclusione dal nuovo Esecutivo che, per una sorta di perfidia della storia, era per la prima volta presieduto da un socialista. Egli, scrivendo a Bettino Craxi, ne individuò uno in particolare: «l'antica carenza del socialismo italiano in ordine ai problemi concreti del pubblico potere». Sul momento poté apparire un rilievo ingeneroso. Giannini, infatti, dimenticò che proprio Craxi, ponendo il tema della «grande riforma», aveva di fatto rotto un tabù politico, che voleva le nostre istituzioni non bisognose di riforma. Poté apparire, soprattutto, un rilievo paradossale: l'intellettuale astratto che accusa di mancanza di concretezza il politico attento agli equilibri del potere. Se però ci spostiamo un po' più avanti nel tempo e prendiamo in considerazione la parabola del craxismo anche dopo l'abbandono di Palazzo Chigi, quella sentenza assume un altro significato. È la denuncia di come una svolta della vita politica italiana non potesse risolversi soltanto sul piano del potere, senza avere la forza di promuovere una nuova stagione istituzionale e alcune riforme imposte dal processo di modernizzazione. Giannini, in altri termini, accusò i suoi antichi compagni di partito di compiere un'opera di destabilizzazione del vecchio ordine costituito, e di rischiare così, per mancanza di coraggio, di restare per primi sommersi dalle macerie del crollo che essi stessi avevano causato. Oltre a destabilizzare gli antichi equilibri sarebbe stato necessario, secondo lui costruire un nuovo modo di intendere la politica e di intendere le riforme.

3. Il *referendum* per giungere al cambiamento

Per questo, dopo aver tentato di promuovere le riforme necessarie agendo prima per linee interne al suo partito e poi dall'alto attraverso il Governo, ormai anziano, ebbe la forza di inaugurare la terza fase della sua stagione politica: quella

che lo avrebbe messo a capo di un movimento riformatore che aveva individuato nel referendum l'arma attraverso la quale giungere al cambiamento.

All'inizio degli anni '90 si schierò senza incertezze a favore di un sistema elettorale maggioritario, aderendo al comitato promotore presieduto da Mario Segni. Egli si disse conscio della crisi ineluttabile del sistema dei partiti della Prima Repubblica come conseguenza innanzitutto della caduta del Muro di Berlino. Per questo cercò di incoraggiare una torsione bipolare del sistema politico, che potesse prevedere l'alternanza al potere come fisiologia del suo funzionamento. Ma non si accontentò dei referendum in materia elettorale. Sentì l'esigenza di accostare ad essi altre iniziative riguardanti la pubblica amministrazione, gli assetti della funzione pubblica, il rapporto tra Stato e Mercato. Dette per questo vita in prima persona al CORID (Comitato per la Riforma Democratica) che promosse tre quesiti referendari per l'abolizione del Ministero delle Partecipazioni Statali, la riforma dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, il sistema delle nomine bancarie. Aderì al referendum sul finanziamento pubblico dei partiti, che in quel periodo i radicali avevano promosso.

I referendum si tennero tutti insieme il 18 aprile 1993. Pochi giorni dopo Giuliano Amato, nel suo intervento alla Camera di dimissioni da Presidente del Consiglio, affermò che con quel voto gli italiani avevano deliberato «un autentico cambiamento di regia, che fa morire dopo settant'anni quel modello di partito Stato che fu introdotto in Italia dal Fascismo e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare un singolare in plurale».

Questa sintetica ricostruzione dei percorsi politici di Massimo Severo Giannini non sarebbe però esaustiva se non ricordassi l'esperienza della lista che nel 1992 egli presentò alle elezioni legislative e che portava il suo

nome. Essa aveva l'obiettivo di difendere in Parlamento quelle riforme che i cittadini con il loro voto avevano conquistato. Essa nacque da un appello lanciato, tra gli altri, da Rita Levi Montalcini, Victor Ukmar, Geno Pampaloni, Antonio Martino. Vi aderirono tra gli altri Ernesto Galli della Loggia, Federico Zeri, Nicola Matteucci. Anche io in quell'occasione fui della partita ed inaugurai un percorso politico che allora ritenevo dovesse essere più breve e meno intenso.

Fu un insuccesso. Anche se, perseverando, molti degli obiettivi di quell'iniziativa sono stati scritti tra le urgenze del nostro Paese. Ed alcuni di essi si sono tramutati in realtà effettiva. La naturale evoluzione della nostra storia politica ha di fatto imposto al sistema una torsione bipolare e maggioritaria. Ed ha anche posto in termini più prossimi a quelli intesi da Giannini il rapporto tra la pubblica amministrazione ed il mercato. Certo, Giannini ci direbbe che queste conquiste appaiono precarie e sempre a rischio. Che abbisognano del consolidamento di una nuova cornice istituzionale. E questo legato rappresenta per l'attuale classe politica un impegno prioritario dal quale dipenderà, infine, la sua stessa legittimazione. In altri termini la stagione delle riforme è stata introdotta dall'evoluzione spontanea della società, attende di essere conclusa dalla politica.

Massimo Severo Giannini ci provò, forse troppo presto. Attraverso le sue iniziative cercò con generosità di raccordare ciò che aveva imparato attraverso i suoi studi con ciò che aveva desiderato per il progresso del suo Paese. Scontò, per l'ennesima volta, le conseguenze della diversità che esiste tra il tempo della riflessione e quello della politica. Trovarsi avanti negli studi qualche volta consente di essere riconosciuto come un innovatore e, magari, anche come il padre di una nuova stagione. Trovarsi troppo avanti in politica è il modo per parlare alle future generazioni. Ma anche il nodo per essere ritenuti dai propri contemporanei «un pazzo

malinconico», come avrebbe detto Gaetano Salvemini. Massimo Severo Giannini in politica ha svolto questo ruolo con caparbia, coerenza, generosità. Noi che gli siamo sopravvissuti e abbiamo visto molte delle sue intuizioni avverarsi sappiamo che ciò è stato anche per il suo impegno. Per questo oggi lo ringraziamo.