

RIVISTA ITALIANA
PER LE
SCIENZE GIURIDICHE

Fondata da Francesco Schupfer e Guido Fusinato

SOTTO GLI AUSPICI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
DELLA SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA

DIRETTORE

Mario Caravale

nuova serie

6

2015



JOVENE EDITORE

PRESENTAZIONI
E INCONTRI DI STUDIO

Massimo Severo Giannini lasciò l'Università di Pisa nel 1958. Sabino Cassese, che si laureò nel 1956, fu suo studente dall'inizio alla fine dei suoi studi. Io, che nel 1956 ero entrato, potei averlo solo per il primo anno dell'insegnamento di diritto amministrativo, che allora era un corso biennale (non, ahinoi, semestrale, anzi bimestrale, come capita oggi in diverse università). Ma l'anno dopo l'esame lo detti sulle sue Lezioni del 1950, preziosissimo testo che è ancora con me.

Di diritto pubblico dell'economia Giannini scrisse ripetutamente, ma il lavoro di riferimento fu e rimase il volume che gli dedicò nel 1977, edito da Il Mulino. In esso lo inquadrava fra le discipline giuridiche, ne tracciava la storia, ne costruiva e ne svolgeva sistematicamente l'indice e infine, nella parte conclusiva, ne approfondiva le questioni aperte.

Sull'inquadramento fra le discipline giuridiche la distanza dagli autori che se ne erano occupati prima di lui era sottolineata da toni più ancora irridenti che semplicemente critici. Giannini non si era mai commosso davanti alla pomposa retorica con la quale tanti suoi colleghi dipingevano la disciplina che erano stati chiamati ad insegnare, quale che essa fosse, come una scienza, una scienza giuridica autonoma da quella incarnata da altre discipline. Perché di scienza si potesse parlare – scriveva – occorreva come minimo che il settore studiato fosse ordinabile a sistema, sulla base di principi propri. Il che accadeva solo per il privato, l'amministrativo, il penale e il processuale. Forse anche per il costituzionale, che ancora però gli appariva «di controversa definizione», a metà qual era fra la politica e il diritto. Di sicuro non ha autonomia scientifica il diritto pubblico dell'economia, che studia non un proprio settore, ma una pluralità di oggetti, facenti capo in realtà a settori diversi. È quindi una disciplina «oggettuale», non «settoriale».

Di qui il suo vero e proprio sarcasmo verso «i forbiti dibattiti sul diritto dell'economia nel sistema universale, sulla libertà d'industria nelle dichiarazioni dei diritti dell'uomo, su esseri preziosi come il principio d'eguaglianza nel diritto dell'economia». A tutto ciò contrapponeva quello che era l'unico scopo di tale diritto: spiegare quali

interessi pubblici tutelino le norme del diritto pubblico dell'economia, che regolano latte, caffè, pane, burro e marmellata, a beneficio di chi in un albergo qualunque chieda al mattino una colazione continentale.

Emerge qui la sua bussola costante, quella che porta alla messa a fuoco degli interessi pubblici volta a volta tutelati, della distinta autonomia di ciascuno e dei loro reciproci nessi, delle amministrazioni in cui si canonizzano, dei procedimenti e dei provvedimenti attraverso i quali si fanno valere. In questa prospettiva, nel diritto pubblico dell'economia vede l'affollarsi di interessi pubblici non ordinati e non riconducibili ad unità. Probabilmente questa visione gli viene soprattutto dal suo stato pluriclasse, nel quale vi sono, e vanno composti, interessi confliggenti. Ma la estende in genere alla disciplina e agli «oggetti» che essa studia, privi di una loro autonomia e riconoscibili soltanto se ricondotti ai contesti dai quali vengono forgiati.

Attenzione, questa definizione del diritto pubblico dell'economia, che può apparire riduttiva, non comporta affatto che, secondo Giannini, esso sia marginale. Al contrario, egli sottolinea e spiega che è uno dei rami più antichi del diritto e lo vede addirittura al suo tempo – lo segnalerà *ex post* Sabino Cassese – come l'ala marciante del diritto pubblico. Non a caso rimprovera ai colleghi amministrativisti di non essersi accorti tempestivamente che le maggiori novità del diritto pubblico degli anni trenta del novecento stavano proprio nel diritto pubblico dell'economia: il nuovo ordinamento bancario, la disciplina del credito, gli enti e le società pubbliche, l'assetto delle acque e delle attività agricole.

È importante dunque il diritto pubblico dell'economia. Ma – dice Giannini a coloro che lo coltivano – levatevi dalla testa di poter erigere la vostra cattedra a cattedrale. Dal punto di vista disciplinare e scientifico, esso è una derivata del diritto costituzionale e del diritto amministrativo, giacché porta dentro di sé gli interessi pubblici che il diritto costituzionale rende preminenti nelle varie fasi della storia del governo dell'economia e li organizza nei modi in cui, in quella medesima fase, è il diritto amministrativo a organizzare tali interessi.

Non è dunque un caso che l'ingresso nella materia avvenga attraverso la storia. E che la chiave storica rimanga e ritorni in primo piano alla fine, riuscendo a combinarsi, nei modi che subito ve-

dremo, con le ragioni della sistematica, alle quali pure il lavoro di Giannini felicemente risponde.

Facendo sua l'ipotesi di Karl August Wittfogel, l'autore tedesco a cui si deve il «modo di produzione asiatico» (tanto utilizzato dalla storiografia marxista), fa risalire la nascita stessa degli ordinamenti generali al bisogno di regolare l'uso delle acque, così come fu avvertito dai popoli dei grandi fiumi, il Nilo, il Tigri, l'Eufrate, l'Indo, lo Yangtze. Le derivazioni, si può presumere, divennero tale una fonte di conflitti, da imporre una disciplina giuridica pubblica. Se davvero fu la prima, essa nacque come diritto pubblico dell'economia. Poi vennero i pesi e le misure, un tema al quale giustamente Giannini ha sempre riservato un'attenzione negata da tanti altri. Eppure, per gli esseri umani, intendersi sulle misurazioni era un pre-requisito di qualunque attività economica e di scambio.

Poi ancora l'approntamento delle infrastrutture e quindi, col passare dei secoli, la disciplina delle professioni e dei mestieri, le zecche, gli ospedali. Sino ad arrivare ai secoli più recenti, con le norme fiscali, i dazi e le gabelle, la disciplina dei commerci, le attività economiche pubbliche o promosse dal pubblico all'insegna del colbertismo. E da ultimo lo stato pluriclasse, segnato dall'ingresso dei ceti deboli e dei loro interessi e quindi dalla trasformazione dell'apparato pubblico, che diviene erogatore di servizi, con accentuazioni diverse a seconda delle culture politiche prevalenti.

Ho sintetizzato in poche righe pagine di storia pur brevi, ma esemplarmente esaurienti. L'ho fatto perché si tratta comunque di svolgimenti noti e perché qui mi interessa soprattutto arrivare al punto al quale già accennavo poc'anzi: come si combina questa prospettazione della materia, tipica dei libri di storia, con le esigenze di un indice che deve andare anche per oggetti e che ha bisogno per questo di una stabilità tematica contrastante con le evoluzioni e i mutamenti della storia?

La soluzione di Giannini è quella di far seguire alla grande variabilità, che la narrazione storica fa emergere nel diritto pubblico dell'economia (figlio delle diverse epoche e, in esse, delle diverse culture politiche), capitoli tematici, prefigurati come contenitori entro i quali vanno naturalmente a collocarsi le discipline proprie di qualunque epoca e di qualunque cultura. Ed ecco susseguirsi i capitoli sull'attività ordinativa, l'approntamento delle infrastrutture, il regime

dei beni, quello delle imprese pubbliche e private, le funzioni di settore (agricoltura, industria, trasporti e così via) ed infine la direzione pubblica dell'economia.

Se si riflette su questa sequenza, si arriva a concludere che essa consente di sistemare tutte le varianti storicamente note del diritto pubblico dell'economia e che non c'è epoca, né c'è cultura politica, che ne abbia prodotta una non collocabile in questi contenitori o che sia tale da lasciarne vuoto uno. C'è sempre una disciplina dell'attività ordinativa, dei beni o delle imprese. E sempre c'è anche una direzione dell'economia, che, certo in misura e su premesse diverse da quelle delle economie socialiste, è presente anche in quelle più ideologicamente liberali. Si aggiunga che questa sequenza di capitoli, utilizzata con tavole sinottiche, permette anche di leggere in un unico contesto le diverse varietà. Non lo fa Giannini nel suo libro, che colloca nei contenitori dell'indice gli «oggetti» del diritto pubblico dell'economia vigente al tempo in Italia, con limitati riferimenti ai suoi antecedenti. Ma quello che egli offre è un modello replicabile ed adattabile a fini diversi o più ampi.

Non è invece replicabile la parte finale del suo lavoro, quella nella quale mette tutto il suo pepe, vivificando le regolazioni e gli istituti appena trattati nei diversi capitoli con le «disfunzioni» e le «interpretazioni». Di che si tratta? Intanto si tratta di una prova eloquente della capacità di usare tastiere diverse che contrassegnava Giannini e gli altri grandi generalisti della sua stessa generazione (generalisti che erano tali non perché sapevano poco di tutto, ma perché sapevano molto di molto e lo sapevano perché seguivano con profondità ambiti culturali diversi: figure oggi quasi totalmente scomparse).

L'esame del diritto pubblico dell'economia sotto il profilo delle disfunzioni e delle interpretazioni che lo riguardano permette a Giannini di leggere gli istituti, che ha appena trattato da un'angolazione strettamente giuridica, sotto i diversi profili che ne segnano le origini e il funzionamento, in chiave perciò storico-politica, politologica ed anche economica. Sotto tali profili – egli scrive – le disfunzioni sono spesso oggettive, in quanto dovute, ad esempio, alla sproporzione fra i nuovi compiti assegnati a una struttura amministrativa e le limitate risorse di cui essa dispone. Ma in altri casi sono frutto di interpretazioni e in primo luogo delle interpretazioni ideologiche.

Così, le partecipazioni statali sono, da un'angolatura liberista, una disfunzione in quanto tali, perché il governo liberista dell'economia può solo esserne impacciato.

Consapevole dell'influenza delle ideologie, è molto cauto nell'attribuire significati precisi alle grandi categorie usate al nostro tempo per definire gli assetti politico-economici: che cos'è lo Stato neo-capitalista? E che cos'è lo Stato del benessere, perché si tende a identificarlo nella fornitura di servizi sociali e non invece nelle plurime attività di direzione dell'economia che più corrispondono alle poliedriche missioni dello Stato pluri-classe?

Qui si ferma, invitando i suoi lettori a non cedere alle ipostasi, delle quali vede con chiarezza, almeno in questo campo, il fondamento friabile. Qualche luce in più l'avrebbe forse portata, per andare oltre le ipostasi, se avesse avuto maggiore dimestichezza con l'analisi economica del diritto. Ma questa gli mancava. Sebbene i celebri lavori di Ronald Coase e di Guido Calabresi, che la imposero al mondo, fossero entrambi degli anni '60, Giannini la conosceva a distanza e del resto essa entrò nella nostra pubblicistica diversi anni dopo. Non è un *passé-partout*, non dà le certezze di cui le «opinioni» dei giuristi sono prive per definizione (perché anche quelle degli economisti sono, ahimè, opinioni) e tuttavia ha una infungibile utilità proprio nell'accertamento delle disfunzioni: per misurare l'efficienza allocativa di una decisione pubblica o, più ampiamente, di un istituto, come pure per misurare il benessere effettivamente prodotto e la sua distribuzione fra gli interessati. L'analisi di impatto delle regolazioni (Air) si è imposta in questi anni proprio a tali fini ed è largamente, anche se non esclusivamente, costruita sull'analisi economica.

Per concludere: la sua cultura e la sua intelligenza portarono Giannini a distribuire con generosità, dalla prima all'ultima pagina, i vaccini che servivano contro i veleni e i miti del suo tempo. Ma non lo portarono, e non potevano portarlo, oltre il suo tempo. Ciò nondimeno, è un fatto che il suo capitolo finale, quello appunto dedicato alle disfunzioni e alle interpretazioni, si apre e si chiude con un unico tema. Scrive all'inizio che ogni settore del diritto registra disfunzioni, ma quello che ne registra più di ogni altro è il diritto pubblico dell'economia. Il che avviene – spiega – per tante ragioni, la prima delle quali è l'interdipendenza mondiale delle economie, che permette ai fattori di crisi maturati in una di raggiungere e colpire tutte le altre

che siano coinvolte negli scambi internazionali. Scrive poi, alla fine, che «le economie statali sono in progressivo disfacimento, in quanto economie di piccola area».

Era il 1977. Giannini stava qui «intravedendo» – come avrebbe scritto Sabino Cassese – l'economia globale. Se è vero che non poté uscire dai confini del suo tempo, e dall'uso degli strumenti conoscitivi che questo gli offriva, non gli mancarono le doti per dare un'occhiata al di là di essi. Ed erano, queste doti, non quelle dell'indovino, ma il valore aggiunto della sua straordinaria cultura e della sua intelligenza.