

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

2021 - Anno XLII

In ricordo del Prof. Giuseppe Guarino

di Simone Budelli, Professore Associato di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Perugia

Un occhio sempre attento a ciò che cambia nel mondo, un cervello vivacemente aperto alla riflessione, una penna impegnata a registrare i risultati di una vita dedicata con alacre tranquillità alla ricerca hanno smesso di funzionare.

Il diritto pubblico ha perso uno studioso che è stato in grado di interpretare non solo testi giuridici, ma con occhio interdisciplinare alcune epoche. Il prof. Guarino, anticipando l'individuazione di problemi che sarebbero emersi successivamente, ha sempre cercato di proporre concretamente meditate soluzioni, senza restare mai prigioniero delle ondate di conformismo, che spesso in Italia hanno travolto, assieme agli operatori dell'informazione, anche i cultori della scienza.

La vastità dell'opera scientifica di Giuseppe Guarino è tale da renderne difficile non solo una riassuntiva esposizione panoramica, ma ancora di più ogni sintesi volta ad indicare gli aspetti essenziali del suo insegnamento, anche se può forse cogliersi nel continuo impegno a varcare i confini tradizionalmente posti tra le varie

discipline giuridiche e tra il diritto e il non diritto, una radicata fede nella forza integrativa e ordinativa dell'argomentazione giuridica.

Due meditate riflessioni sembrano aver ispirato, fin dai primi lavori, la sua analisi: la formazione spontanea del diritto non si realizza nel chiuso di un determinato gruppo sociale, ma entrando necessariamente in rapporto con "la compiuta interezza del diritto"; lo studio del diritto è lo studio dell'"unità e la contemporaneità degli ordinamenti" nelle loro interrelazioni spaziali e temporali, giuridiche e non giuridiche, che tendono a moltiplicarsi assieme agli ordinamenti. L'evidente allargamento degli orizzonti che queste premesse comportano si riflette largamente nella ricerca di Giuseppe Guarino, che ha spaziato in una grande varietà di ambiti.

Nel 1946, analizzando l'esperienza costituzionale transitoria italiana, aveva percepito il determinante rilievo dei partiti nel CLN e nella formazione dei governi, rilevandone le modalità e aveva avuto occasione di illustrare con lucidità l'immanente condizionamento politico del diritto costituzionale nella problematica dello *scioglimento delle assemblee parlamentari*, che sarà oggetto di una sua nota monografia del 1948. Con *I decreti legislativi luogotenenziali. Sulla normatività della Costituzione materiale*, (Foro penale 1947), le problematiche della transitorietà gli suggeriranno ulteriori approfondimenti sul rapporto tra normatività e forza politica e sociale nella formazione del diritto costituzionale. Dopo aver potuto partecipare, dalle pagine della *Rassegna di diritto pubblico* al dibattito culturale tra giuristi, che ha accompagnato la fase costituente, ha dedicato la sua attenzione ad alcuni istituti della Carta che risultavano particolarmente innovativi dell'assetto costituzionale (referendum, presidente della repubblica, indirizzo politico etc.), mantenendo vivo e costante un interesse per gli argomenti giuridici di carattere generale, che l'accompagnerà per tutta la vita (cfr., tra gli altri, *Potere giuridico e diritto soggettivo*,

1949; *Oggetto, funzione e metodo della teoria generale del diritto*, 1953). Un tale interesse si sarebbe concretato in approdi sistematici del diritto amministrativo espressi con *L'organizzazione pubblica* (1977), attraverso la promozione e la direzione scientifica di ricerche come quella sugli enti pubblici italiani (1968), e del *Dizionario amministrativo* (iniziata nel 1977, e ripresa successivamente), ma anche con le riflessioni *Sulla utilizzazione dei modelli differenziati nella organizzazione pubblica* (1968) e la sintesi in *Atti e poteri amministrativi* (1994), oltre che nella prosecuzione del percorso iniziato con *Qualche riflessione sul diritto amministrativo e sui compiti dei giuristi* (*Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1970), che perverrà, con *L'uomo istituzione* (2005), alla costruzione di una *teoria delle istituzioni* che costituirà un completamento e un'integrazione della teoria di Santi Romano e che, con *Riflessioni sulle teorie economiche e sulla teoria delle istituzioni*. (*Diritto e cultura* 2004), risulterà orientata a superare le barriere interdisciplinari e ad integrare la ricerca economica dei nostri giorni.

La parabola dell'espansione dell'intervento pubblico nell'economia, che ebbe Giuseppe Guarino indiscusso protagonista politico, lo vide contemporaneamente impegnato alla costruzione degli strumenti concettuali funzionali al necessario allargamento dell'indagine giuridica in campi che le apparivano preclusi. Alcuni saggi raccolti nei volumi di scritti di diritto pubblico dell'economia, come *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo* (1961), *Enti pubblici strumentali, sistema delle partecipazioni statali, enti regionali* (1962), *Pubblico e privato nella organizzazione e nella disciplina delle imprese* (1968), unitamente a *Efficienza e legittimità dell'azione dello Stato: le funzioni della Ragioneria dello Stato nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione* (1969), nonché *La Banca d'Italia e il sistema bancario 1919-1936*, (1993), hanno posto quelle che sono state

considerate le basi della vasta produzione scientifica italiana di diritto pubblico dell'economia .

La consapevolezza della frequenza dei limiti delle impostazioni stato-centriche, particolarmente ricorrenti nelle trattazioni giuspubblicistiche, ha indotto Giuseppe Guarino ad esplorare e approfondire gli argomenti della globalizzazione con *Il governo del mondo globalizzato* (2000) e con *I soldi della guerra. Gli Stati Uniti: spesa militare, innovazione, economia globale*, 2003.

Espressa in una serie di monografie a partire da *Dieci giorni per privatizzare* , (1993), *Dalla Costituzione all'Unione Europea* (1994), *Verso l'Europa ovvero la fine della politica* (1997), *Salvare l'Europa, salvare l'euro* (2013), *Cittadini europei e crisi dell'euro* (2014), l'appassionata partecipazione al dibattito, tuttora in corso, sulle tormentate dinamiche dell'integrazione europea ha evidenziato un'eccezionale capacità di anticipare l'esplosione delle più forti tensioni e di individuarne le radici.

Anche sulle problematiche ambientali il contributo di Giuseppe Guarino, che è stato direttore di *Atomo, petrolio, elettricità*, è stato di grande rilievo. Negli studi del diritto dell'energia possono considerarsi particolarmente pionieristici: *Stato ed energia nucleare* (1959), *Unità ed autonomia del diritto dell'energia* (1961), *La disciplina giuridica dei permessi di ricerca e delle concessioni minerarie* (1962), *La disciplina giuridica degli oleodotti* (1964).

Nell'epoca del Corona Virus, di fronte alla crescita continua di sempre più pervasive forme di prescrittività legittimate dalle più varie competenze tecniche può sembrare attuale una delle osservazioni conclusive della Prolusione romana del 1962 dal titolo *Tecnici e politici nello Stato contemporaneo*, in cui si avvertiva la necessità della frequente revoca dei tecnici "politicamente rilevanti": «se si riconoscesse ai tecnici la stabilità, sia pure entro un periodo

predeterminato, si verrebbe ad attribuire ad essi una forza eccessiva nei confronti dei politici» che, rilevava Giuseppe Guarino, «restano in carica talvolta per periodi molto brevi».

Sono consapevole di aver trascurato di menzionare parecchi approdi importanti di una ricerca che è proseguita fino agli ultimi giorni di una vita, ma sono sicuro che il prof. Guarino avrebbe ridacchiato e mi avrebbe perdonato.