**In ricordo di Giuseppe Guarino: una introduzione**

di Filippo Patroni Griffi

Credo che vada lodata l’iniziativa della Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti volta a ricordare la figura e l’opera di Giuseppe Guarino, che a buon titolo, e senza retorica, appartiene alla storia della cultura giuridica italiana.

In questa mia breve introduzione non vorrei richiamare il suo *curriculum* di scienziato del diritto, perché noto ai più e perché altri potranno farlo meglio di me; della carriera accademica mi limiterei a ricordare, per ragioni di orgoglio campanilistico, che Guarino, oltre a nascere e laurearsi a Napoli, entrò nel 1947 nei ruoli universitari come assistente ordinario dell’Università di Napoli e nel 1956 vi fu chiamato come professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di economia e commercio. Né intendo soffermarmi sul suo impegno politico, che visse come impegno civile e che non si esaurì nella prestigiosa nomina a Ministro delle finanze nel Governo Fanfani del 1987 e a Ministro dell’industria e, *ad interim*, delle partecipazioni statali nel Governo Amato nel 1992.

Vorrei dire alcune parole su Giuseppe Guarino studioso, di quel particolare settore noto sin da allora come diritto pubblico dell’economia, e di Giuseppe Guarino avvocato, visto dal punto di vista del magistrato. Si tratta di parole spese per esperienza diretta del professore Guarino.

Il mio primo incontro con Giuseppe Guarino, infatti, è un incontro, oggi diremmo, virtuale; in realtà, molto più profondo e attento di un incontro sui *social* o in *chat*, perché fu l’incontro di un giovane studente, alle prese con la tesi di laurea sulle partecipazioni statali, con gli scritti di un Maestro. Scritti, già allora, non in un settore tradizionale e statico del diritto amministrativo, bensì in un settore di grande rilevanza politica, in forte evoluzione, in cui le categorie tradizionali del diritto amministrativo si contaminavano con altri settori del diritto (soprattutto il costituzionale il privato), con altri saperi e in particolare con l’economia, dimostrando così quanto il diritto, se correttamente contestualizzato, possa “servire” allo sviluppo della società e a quello che Guarino definiva, e su cui insisteva, il “benessere collettivo”.

“Le organizzazioni amministrative sono macchine complesse, che vanno attentamente progettate e calibrate. I nomi sono irrilevanti; ciò che conta è l’analitica disposizione degli ingranaggi e la effettiva idoneità a funzionare dell’insieme”. Così scrive il Professore nella prefazione agli *Scritti di diritto pubblico dell’economia* del 1970, a conferma della sua naturale tendenza, e capacità, di utilizzare le lenti del diritto per individuare le migliori soluzioni organizzative nel settore pubblico. E così, Egli continua, “Dappertutto lo Stato…oltre ad aver assunto un ruolo rilevante ed estese responsabilità è divenuto un grosso fattore di produzione e di consumo: il grado di rendimento dei suoi organi incide di conseguenza, in modo diretto e necessario, sulla sfera dei cittadini e sul benessere collettivo”.

Siamo nell’età della programmazione economica e dell’intervento pubblico nell’economia, che influirà sulla scienza giuridica italiana sia pure in termini ben diversi dalla scuola di *Law and Economics*; scienza giuridica che, a sua volta, sarà decisiva nell’approntamento degli strumenti di direzione pubblica dell’economia. Siamo infatti in quella che Guarino definisce la seconda fase dell’intervento pubblico nell’economia, quella in cui l’attenzione “si sposta dai singoli poteri alle organizzazioni”. E’ l’epoca degli ordinamenti sezionali, *in primis* quello bancario, del *Rapporto sulla programmazione* di Giorgio Ruffolo e della *Nota* La Malfa, degli studi e della legislazione sul Cipe che segue l’esperienza della Cassa per il Mezzogiorno; è soprattutto l’epoca delle partecipazioni statali, epigoni e sistemazione dell’esperienza degli enti pubblici economici e delle grandi imprese pubbliche nazionali, a cominciare dall’Enel.

Guarino da subito comprese potenzialità e rischi del sistema di intervento pubblico che, in parte, si andava sistemando e, in parte, si andava delineando su nuove basi.

Egli coglie, con spirito acuto e duttile come sempre, le opportunità e le potenzialità offerte da una flessibile utilizzazione combinata degli strumenti di diritto pubblico e privato, sul piano sia dell’organizzazione sia dell’azione di intervento nell’economia: penso al saggio *sull’Utilizzazione di modelli differenziati nella organizzazione pubblica* (1968).

Al tempo stesso, delineava i rischi che derivavano da una non accorta e corretta configurazione degli enti di gestione delle partecipazioni statali come enti dotati di personalità giuridica pubblica e capacità di diritto privato: una condizione necessaria per l’operatività di questi enti, che richiedeva una considerazione attenta degli strumenti di direzione e controllo affinché quello che definiva, negli *Scritti* del 1962, il “problema politico degli enti di gestione” non degenerasse in una forma di non corretto rapporto tra politica ed economia. Problema politico che nasceva da fattori giuridico-istituzionali, e segnatamente dalla “combinata circostanza” che questi enti operano sul mercato e con strumenti privatistici (in un certo senso “liberi nel fine”), ma nella situazione soggettiva “privilegiata” di avere personalità giuridica di diritto pubblico.

Già da questi esempi nasce la preveggenza in Guarino di due aspetti che sarebbero stati centrali nella tematica dell’intervento pubblico nell’economia e che sostanzialmente restano tali pur nelle mutate condizioni attuali di contesto.

Mi riferisco, in primo luogo, all’idea di una “terza fase” dell’intervento pubblico che coinvolge l’organizzazione amministrativa nel suo complesso: la pubblica amministrazione, non solo quella preposta ai settori tradizionali dell’economia, è “l’elemento che massimamente condiziona qualsiasi processo economico”. E oggi siamo pienamente consapevoli del fatto che la pubblica amministrazione, in ragione del suo funzionamento, può costituire un fattore di crescita che faccia da volano allo sviluppo economico o un fattore di freno all’economia e agli investimenti. Ma se così è, se cioè il funzionamento dell’amministrazione e il perimetro del pubblico condizionano l’economia, “tutto o quasi il diritto amministrativo entra a far parte del diritto pubblico dell’economia”.

Il secondo profilo che emerge dalla riflessione di Guarino è la consapevolezza di quanto sia delicato, e difficile da gestire, il rapporto tra politica ed economia; o meglio, più in particolare, quanto sia difficile dosare intervento pubblico e mercato, ragioni dell’economia e ragioni sociali, di coesione e solidarietà, imposte dalla ricerca del “benessere collettivo”. Sul piano giuridico in lui è costante la preoccupazione -anche *de iure condendo,* come si evince nel lungo saggio *Programmazione economica ed imprese pubbliche: aspetti giuridici* (1963)- di assicurare un costante raccordo tra centri decisionali della politica e centri decisionali “imprenditoriali”, in un difficile equilibrio tra autonomia decisionale degli enti e loro carattere necessariamente “strumentale” alla politica economica del governo, senza il quale –a ben guardare- diventa difficile scorgere la stessa ragion d’essere dell’intervento pubblico nell’economia.

E siamo a Guarino avvocato, visto dal punto di vista del magistrato.

Quanto entrai in Consiglio, metà anni 80, mi colpì il numero di illustri professori, per me anziani, che frequentavano le aule di Palazzo Spada: Nigro, Piras, Benvenuti, Raggi, Predieri, Acquarone, Giannini e, per l’appunto, Guarino. Dietro di loro, la generazione di coloro che poi, secondo le leggi di natura, sono a tutt’oggi in Palazzo Spada, onorando la toga e spesso l’accademia. Mi parve subito il segno evidente di quello che mi era stato detto da più anziani colleghi, ma che in realtà già emergeva dallo studio del diritto amministrativo: l’esercizio di una giurisdizione in cui, assai più che in altri settori, accademici, avvocati e magistrati contribuivano, in occasione della trattazione delle cause, o dovrei dire dei casi, a costruire un sistema, processuale ma spesso anche sostanziale, di diritto. Un processo senza codice, un diritto con poche fattispecie e molti princìpi, un modo di difendere e di giudicare che, ancorché incentrato su un diritto “pretorio”, forse era assai più prevedibile di oggi, in un sistema molto più regolato da norme e assistito da un codice del processo. Questo probabilmente accadeva per molte ragioni –difficilmente un fenomeno si spiega per una sola causa- ma sicuramente avveniva, a mio avviso, per l’omogeneità di formazione e di cultura, direi anche per un comune sentire che derivava dal confronto aperto, colto, fuori e dentro le aule di giustizia, tra gli attori del processo, attori che impersonavano ovviamente il loro ruolo, ma che erano in primo luogo persone che si conoscevano, si frequentavano, si confrontavano nelle aule di giustizia, nei seminari accademici e non, talvolta nella vita di relazione.

Giuseppe Guarino era parte di questo mondo. Era una parte attiva, di una intelligenza acuta (che mi pare la cifra sintetica del suo essere), di quel senso pratico che può derivare solo da un profondo retroterra teorico, di cui non faceva sfoggio come avvocato se non nella misura in cui gli serviva per illustrare al giudice la giustezza della sua tesi in relazione al caso. Con un eloquio senza dubbio fascinoso, forbito, egli non amava sbavature, diceva solo le cose che serviva dire, sempre col sorriso, talvolta un po’ benevolmente beffardo. Un difensore appassionato fino al momento di passare il testimone alla decisione del giudice; poi distaccato, perché aveva fatto il suo mestiere.

Il mondo cui apparteneva Giuseppe Guarino non esiste più, quanto meno è profondamente cambiato. Ed è inevitabile che sia così. Io credo che però stia a noi, avvocati, professori e magistrati “di seconda generazione” (rispetto a Lui e a coloro che ci hanno preceduto), perpetuare ma soprattutto –cosa più difficile- tramandare quei valori di fondo che abbiamo avuto la fortuna prima di vivere e poi di ereditare.

Filippo Patroni Griffi