



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

In ricordo di Giuseppe Guarino

- Fulco Lanchester (a cura di), [*Intervista a Giuseppe Guarino -Il diritto pubblico negli ultimi 70 anni: dallo Stato nazionale accentrato alla globalizzazione*](#)
- Giuliano Amato, [*Ricordo di Giuseppe Guarino*](#)
- Vincenzo Atripaldi, [*Giuseppe Guarino: il giurista “predittivo”*](#)

a cura di Fulco Lanchester*

INTERVISTA A GIUSEPPE GUARINO

IL DIRITTO PUBBLICO NEGLI ULTIMI 70 ANNI: DALLO STATO NAZIONALE ACCENTRATO ALLA GLOBALIZZAZIONE

SOMMARIO: 1. Introduzione. - I Parte - II Parte - Anni Sessanta e Settanta. - III Parte - La Grande Transizione. - IV Parte - La seconda fase della Costituzione repubblicana, l'Europa e la globalizzazione.

1. Introduzione

La dolorosa scomparsa di Giuseppe Guarino fornisce la possibilità di commemorare il decano dei costituzionalisti italiani e membro del Comitato scientifico della Rivista *Nomos. Le attualità nel diritto* sin dalla sua fondazione nel 1988 attraverso gli interventi di Giuliano Amato e Vincenzo Atripaldi sulla testimonianza fornita dallo stesso Guarino sul proprio percorso intellettuale.

Il tema dell'intervista, concessa in più tappe nella casa di via del Consolato nel 2012, è *"Il diritto pubblico negli ultimi 70 anni"*. Si tratta - come ovvio - di un ambito tematico amplissimo, ma adeguato alla personalità di un giuspubblicista come Guarino, che lo ha percorso da protagonista ed in modo originale dal periodo degli anni Quaranta, quando era ancora prevalente la prospettiva dello Stato nazionale accentrato, per poi passare all'ambito dell'integrazione europea e a quello odierno della globalizzazione. La raccolta di suoi scritti pubblicata nel 1994¹ si concentrava sui primi due poli (lo Stato nazionale e l'Unione europea); gli ultimi venti anni di attività di Guarino lo hanno, invece, visto protagonista anche nel terzo settore, ovvero quello della globalizzazione, cui aveva già fatto riferimento tra gli anni Sessanta e i Settanta nell'ambito dei processi di internazionalizzazione. Con l'acuta sensibilità di giurista realista che lo ha contraddistinto, Guarino ha sempre indagato le basi materiali delle istituzioni e dei comportamenti, cosicché egli è riuscito a rappresentare a pieno titolo la complessità della tradizione giuspubblicistica italiana, abbracciando sia l'indirizzo storico - politico che il filone che si connette naturalmente con quello giuspositivistico orlandiano. Queste due venature, che solo apparentemente possono essere analizzate in maniera disgiunta, costituiscono, invece, due

* Professore ordinario di Diritto Costituzionale Italiano e Comparato all'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

¹ V. G. GUARINO, *Dalla Costituzione all'Unione europea: del fare diritto per cinquant'anni*, Napoli, Jovene, 1994, 5 voll.

facce di una medesima medaglia, sia dal punto di vista metodologico sia anche perché gli stessi protagonisti vi hanno sempre fatto continuo riferimento.

L'intervista tiene conto della vicenda biografica di Guarino e della sua produzione sulla base della premessa precedentemente evidenziata e del fatto che egli incarna la generazione immediatamente successiva a quella degli anni Trenta (rappresentata, tra gli altri, da Mortati, Esposito, Chiarelli, Giannini), che ha caratterizzato la dottrina italiana sino alle soglie degli anni Ottanta. D'altro canto, in numerosi contributi Guarino si è soffermato su questa *generazione* di giuristi, la cui traccia si collega strettamente con la dinamica della storia costituzionale italiana e delle sue differenti fasi.

Il testo originale si divide in quattro parti, connesse con la vicenda personale dell'intervistato e con la dinamica sistemica e di cui solo due vengono proposte al lettore in questa occasione. La prima si concentra sulla formazione intellettuale ed accademica, soffermandosi con particolare attenzione sul periodo costituzionale transitorio e sul primo decennio di vigenza della costituzione. La seconda tiene conto della modifica degli interessi di Guarino nell'Italia del *boom* economico, caratterizzata dall'espansione delle partecipazioni statali e dalle prime difficoltà dell'ordinamento. La terza abbraccia i circa venticinque anni della grande transizione incompiuta, in cui allo sviluppo delle istituzioni europee e all'inizio della riqualificazione dei rapporti geopolitici internazionali corrisponde la crisi del sistema politico-costituzionale repubblicano. La quarta ed ultima parte è concentrata sull'ultimo ventennio e l'aprirsi di Guarino ai temi della globalizzazione, con la critica alla soluzione di Maastricht e di Lisbona nella consapevolezza dell'insufficienza delle soluzioni basate sulla *governance* e della necessità di riconnettere nel *government* legittimazione ed efficienza istituzionale.

In occasione della scomparsa di Giuseppe Guarino è sembrato, dunque, utile riflettere con l'aiuto di Amato ed Atripaldi sulla prima e la quarta parte dell'intervista in questione, rispettivamente dedicate alla formazione e all'ambiente culturale in cui si è sviluppata la personalità di Guarino e al tema dell'integrazione europea, che lo ha impegnato sino all'ultimo.

FL

I Parte

Fulco Lanchester: All'inizio della nostra conversazione vorrei che Ti soffermassi - prima di tutto - su alcuni elementi poco conosciuti della Tua biografia: ovvero sul periodo iniziale della Tua vita, comprendendovi le Tue origini familiari, la formazione precedente a quella universitaria, il percorso di studio nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Ateneo napoletano, per poi passare al tema dell'ambiente giuridico italiano nella fase della Costituzione transitoria.

Giuseppe Guarino: Sono nato il 22 di novembre del 1922. Mio Padre morì quando avevo 11 anni; ho frequentato le scuole a Napoli ed in particolare il liceo Genovesi². Ho saltato la terza liceo. Allora si usava; però sono risultato primo con la media dell'otto agli esami di maturità. Mio nonno aveva la principale conceria di Solofra, comune dell'Avellinese; poi trasferì l'attività a Napoli nel 1911. La cedette in seguito ai figli: se ne occupavano mio padre e il fratello – che, nel 1921, avevano 22-23 anni. Nel 1926 la conceria rinnovò tutti gli impianti; nel 1931 si trovò in difficoltà e mio padre morì. Se ti può interessare, nel 1943-44 avevamo grossi problemi economici.

FL: Parliamo della Facoltà napoletana di Giurisprudenza, dove il Diritto costituzionale era stato caratterizzato dal 1879 dalla personalità di Giorgio Arcoleo³ e poi dal 1914 da Errico Presutti, destituito sostanzialmente dalla cattedra per le sue posizioni antifasciste amendoliane.⁴

GG: La Facoltà di Napoli allora era considerata la migliore d'Italia⁵. Quando mi sono iscritto all'Università, non avevo ancora 16 anni. Ho conseguito la media di tutti 30 e lode, tranne un 29, che è stata una “sfortuna-fortuna” perché il Professor Schiappoli⁶ aveva detto che avrebbe dato un voto in meno a chiunque gli avesse chiesto la lode. Sostengo l'esame con lui; vide che avevo tutti 30 e lode e mi mise 30; io chiesi la lode e lui rispose “29!”. Protestati e lui fece “28” e mi portò addirittura a 23. Andai in Presidenza, piangendo: il Preside era Tesauro che si recò da Schiappoli... e dopo oltre mezz'ora lo persuase a ridarmi 29.

FL: Schiappoli era professore ordinario di Diritto Ecclesiastico.

GG: Era un professore all'antica, con un suo libro che vendeva solo a casa sua, bisognava andare a casa sua; un professore non in auge, perché lui era del tipo laico: l'ambiente del

² Per notizie essenziali su questo liceo, istituito nel 1874 come terzo liceo di Napoli (che inizialmente prese il nome dal ginnasio municipale “Giannone” e con r.d. n. 3338 del 2 ottobre 1876 assunse la denominazione definitiva "liceo Antonio Genovesi") e collocato dall'anno scolastico 1888/89 in parte del Palazzo delle Congregazioni, in piazza del Gesù nuovo, v. <http://www.lcgenovesi.it/scuole-napoli/html/13/>.

³ Su Giorgio ARCOLEO (1848 - 1914) professore universitario a Parma e poi a Napoli, deputato, senatore del Regno e sottosegretario, v. la voce sul *Dizionario Biografico degli Italiani* (d'ora in poi *DBI*), Vol.3 (1961)

⁴ Errico PRESUTTI (1870-1949), professore di Diritto amministrativo a Cagliari (1906), Messina (1910) e poi a Napoli (dove fu sindaco tra il 1917 e il 1918) dagli anni del I conflitto mondiale. Fu deputato dal 1921 al 1926 (dichiarato decaduto come esponente aventiniano e nello stesso anno escluso dai ruoli) e non prestò giuramento al regime fascista nel 1931.

⁵ Per quanto riguarda i docenti della Facoltà dal 1938 al 1942 possono essere citati: per il Diritto amministrativo Ugo FORTI, che poi venne sostituito da Francesco D'ALESSIO, per il Diritto corporativo Antonio NAVARRA, Alfredo DE MARSICO per il Diritto e la procedura penale, Francesco D'ALESSIO per il Diritto finanziario (poi sostituito da Celestino ARENA), Gaetano MORELLI per il Diritto internazionale, Antonio SCIALOIA per il Diritto marittimo, Ugo ROCCO per il Diritto processuale civile, Alfonso TESAURO per le Istituzioni di Diritto pubblico (ma con l'incarico di Diritto costituzionale), Romualdo TRIFONE per la Storia del diritto. In una prospettiva diacronica, per quanto riguarda il diritto costituzionale, dopo il pensionamento di Enrico PRESUTTI, dal 1928, incaricati furono Giuseppe AMABILE e Vincenzo SINAGRA, ordinario Tesauro dal 1937.

⁶ Domenico SCHIAPPOLI, nato a San Biase (Cb), fu professore incaricato di Diritto ecclesiastico a Macerata dal 1898 al 1900, per poi passare a Pavia dal 1904 (nel 1908 vince la cattedra e viene nominato professore onorario) e passerà a Napoli dal 1912. Proprio nella Facoltà di Giurisprudenza di Napoli. Sulla sua opera, nel quadro di una iniziativa dedicata a “rileggere i Maestri”, Giovanni Battista VENIER ha tenuto una riflessione: *La visione giusnaturalistica di Domenico Schiappoli (1870-1945) tra separatismo e sistema concordatario* (aprile 2012).

diritto ecclesiastico era passato sotto l'influenza del Concordato⁷. Al secondo anno si dava una borsa di studio alla migliore media. L'avrebbe vinta chi aveva tutti 30, anche se con minori lodi rispetto alle mie. Tesauro però si ricordò dell'episodio del 29 e allora l'attribuirono a me. Fu una cosa determinante: io chiesi 300 lire in libri, comprai dei testi italiani, come ad esempio Crosa – che è stato fondamentale per me⁸; chiesi Laband e Jellinek – Laband era molto più forte di Jellinek; Jellinek non mi appassionava molto, ma Laband era molto più forte.

FL: Vorrei che approfondissi un aspetto peculiare della Tua formazione, che poi hanno avuto importanza nel proseguo. Tu sei stato notato giovanissimo per i tuoi interventi nel settore economico. Nella Facoltà giuridica napoletana Economia politica era, in quel periodo, insegnata da Publio Mengarini⁹, ma tu hai tenuto delle conferenze qui a Roma...

GG: Ho vinto un premio! La cosa che vorrei venisse ricordata è che io ho fatto non solo tutti gli esami, quindi anche i complementari, della facoltà di giurisprudenza, ma che ho sostenuto nella facoltà di Scienze politiche, senza nessun desiderio di laurearmi, statistica, demografia, storia delle dottrine politiche e storia delle dottrine economiche. E' interessante rilevare che le attività, in cui si inseriva il mio interesse per l'economia politica, si svolgevano nell'ambito del Guf e di convegni nazionali, che sono stati molto importanti per imparare e prepararsi al dibattito pubblico. Com'è che io vinsi il premio del Convegno di Roma, dove erano sicuramente presenti personaggi molto importanti del partito a livello di giovani (di certo o Michellini¹⁰ oppure Almirante¹¹). In quell'ambito faceva parte della Commissione giudicatrice un professore dell'Università di Napoli, Celestino Arena¹², con il quale avevo sostenuto un esame molto bene e su questo contavo, perché mi riconoscesse. Quest'esperienza è stata utilissima per me, anche per la futura professione: avevo capito che c'era questo personaggio importante, che era più anziano di me e portato con grande evidenza. La gara si svolse in questo modo: tutti avevamo espresso la nostra opinione, ne scelsero dieci ed io entrai tra i dieci. Resomi conto che Arena era il principale personaggio, non chiesi di parlare se non subito dopo di lui. Appena lui parlò, io feci, come si dice a Napoli, “tabacco per la pipa”, ossia la tecnica della partecipazione pubblica, a parità di condizioni, anche se partivo con condizioni d'inferiorità rispetto lui, l'appresi in quel

⁷ Si tratta di D. SCHIAPPOLI, Corso di diritto ecclesiastico: anno scolastico 1938-39, Napoli, Stab. Tip. Editoriale, 1939.

⁸ Si v. G. GUARINO, recensione a E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Utet, Torino, 1951, in IDEM, *Dalla Costituzione all'Unione europea [del fare diritto per cinquant'anni]*, Napoli, Jovene, 1994, pp.65 ss.

⁹ Publio MENGARINI (1885-1949), economista, professore nelle Università di Catania, Trieste, Torino, Napoli, particolarmente vocato sui temi del credito e della moneta.

¹⁰ Arturo MICHELINI (1909-1969), politico italiano, tra i fondatori del Movimento sociale italiano, fu deputato in Parlamento (1948 - 1969) e segretario del partito dal 1953 al 1969

¹¹ Giorgio ALMIRANTE (1914-1988), politico italiano, tra i fondatori del Movimento Sociale Italiano (1946), fu deputato dal 1948 in poi e segretario del MSI nel 1947-50 e 1969-87.

¹² Si tratta di Celestino ARENA, professore ordinario di diritto finanziario e scienza delle Finanze nella Facoltà di Giurisprudenza a Napoli dal 1941, che era stato incaricato a Pisa di Legislazione comparata del lavoro e dell'economia e Statistica professionale e demografica dal 1929, straordinario a Camerino dal 1935 e che poi si trasferirà a Roma presso la Facoltà di Economia e commercio. Membro del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, dal 1964 socio corrispondente dei Lincei. Su C.A. si v. la voce di G. MELIS, in *DBI*, v. 34 (1988).

momento. È stato naturale, spontaneo, di guardarmi attorno e capire, volta per volta, quello che bisognava fare.

FL: Ma, ora, parliamo dei Tuoi Maestri.

GG: Ritengo doveroso parlare dei due che io chiamo, in senso reale, Maestri, perché da ognuno ho appreso: Giuseppe Capograssi¹³ e Alfonso Tesauero¹⁴. Va detto quello che mi hanno insegnato! Anzitutto non ho difficoltà a dire che ho incrementato i rapporti con loro per interessi utilitaristici. Da Capograssi ho imparato quello che poi ho richiamato in una conferenza, che ho tenuto a Campobasso¹⁵, ovvero come lui svolgeva le lezioni: Capograssi veniva a lezione, eravamo soltanto in due e poi in tre. Per quanto mi riguarda l'ho seguito per molti anni ed anche dopo la laurea ho continuato a frequentare le sue lezioni. Eravamo soltanto due: io e un tal Madaro. Dopo io portai a lezione anche Piovani¹⁶ e, quindi, da due siamo diventati tre. Capograssi entrava nell'aula, era un personaggio singolare, e cominciava a girare lo spazio che c'era tra la cattedra e dove eravamo noi due o tre, come per cercare il filo del discorso e, poi, iniziava a parlare da un qualsiasi punto; e da quel punto, il discorso diventava sempre più ampio, con un piccolo filo di fumo che poi si trasformava in una cosa grossa. Quindi, non ci si perdeva in una parola, però si era attratti da questo tipo di ragionare ad alta voce che, nel caso più semplice, da un fatto di vita quotidiana arrivava ai sommi principi. Per me aveva un'ulteriore importanza, perché citava filosofi o pensatori. Madaro - che era un bravo studioso e amante dei libri, poi è scomparso - molte cose le conosceva. E io, invece, correvo in via Santa Maria di Costantinopoli, dove si vendevano libri usati, e compravo i libri, anche se non sempre riuscivo a leggerli. Questo mi ha aperto la mente ed è avvenuto non solo per tutti gli anni di università, ma anche dopo. Conservo cartoline che Capograssi mi ha scritto mentre svolgevo il servizio militare.

Tesauero..... era partito dal diritto penale. I suoi primi scritti, quindi, erano dedicati al Diritto pubblico ed al Diritto penale. Tesauero concorse infatti contemporaneamente per le cattedre di Diritto pubblico e di Diritto penale¹⁷. Lì per lì, quindi, io non sono mai andato alle sue lezioni: oggi, devo riconoscere che tutto quello che ho imparato di veramente essenziale per il diritto e per la professione l'ho imparato da lui e solo da lui. Come tu sai, non c'è nessuno che ti insegna ciò che è importante o meno per la professione. Era un uomo di una intelligenza, oltre che un pubblicista, straordinaria. Tutti davano molta

13 Giuseppe CAPOGRASSI (1889-1956) professore di filosofia del diritto a Sassari (1933), Macerata, Padova, Napoli, Roma e giudice della Corte costituzionale (dal dicembre 1955); v. la voce di V. FROSINI in *DBI*, vol. 18 (1975).

14 Alfonso TESAURO (1900-1976), professore universitario dal 1927, insegnò nelle Università di Bari, Perugia e Napoli Diritto internazionale, Diritto pubblico, Diritto penale, Diritto costituzionale. Deputato (dal 1948), poi senatore (dal 1968) per la Democrazia cristiana.

15 V. G. GUARINO, *Diritto ed economia. Una riflessione sull'Italia, l'Europa e il mondo*, (www.unicreditreviews.com/uploads/05_guarino_183-226.pdf)

16 Pietro PIOVANI (1922-1980), professore universitario (dal 1952) nelle Università di Napoli, Trieste, Firenze, Roma, Napoli; socio corrispondente dei Lincei (1972).

17 All'Archivio centrale dello Stato non risultano depositati e recuperabili gli atti dei concorsi in questione. Dalla consultazione degli *Annuari* del Ministero della Pubblica istruzione (poi Educazione nazionale) risulta che Tesauero insegnava agli inizi degli anni Trenta presso la Regia Facoltà fascista di Scienze politiche come incaricato di Diritto penale, mentre appare come ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico presso la Facoltà di Scienze economiche e commerciali di Napoli nel 1936.

importanza alle sanzioni amministrative di Zanobini¹⁸, mentre quelle di Tesauro¹⁹ erano scartate, perché non era né penalista né pubblicista: non teneva nessuna parrocchia. In diritto penale era ritenuto un personaggio importante Massari²⁰, mentre sul piano amministrativistico in senso stretto venivano considerate rilevanti quelle di Zanobini, ignorando del tutto quelle di Tesauro. Tesauro mi ha insegnato, però, come si esamina una questione: anzitutto che, quando tu hai un cliente, per te piccolo o grande, è un assoluto, non c'è nessuna differenza tra piccolo grande cliente. Secondo, che devi leggere con attenzione e scrupolo assoluto tutte le carte che vengono date. Terzo, che nel leggere, le disposizioni normative devi analizzare con assoluta attenzione la virgola che vale in maniera diversa dal punto e dal punto e virgola: tutte le parole sono importanti. In un certo senso, quello mi ha consentito di indicare come principio fondamentale ai miei studenti che non bisogna mai conoscere le leggi a memoria, nemmeno la Costituzione, perché, se tu ritieni di conoscere la legge, hai già chiuso, mentre in ogni caso c'è la conoscenza della legge: ogni caso risponde all'esigenza della società e comprende una legge dilatata o dilatabile nei limiti in cui può esserlo.

Perché scelsi il diritto costituzionale? Scelsi il diritto costituzionale, anche se in realtà avevo una grande incertezza tra il diritto e l'economia: ho partecipato - come dicevo in precedenza - a molti dibattiti di economia ed uno, nello specifico, presso la stessa Facoltà di Economia. Ero incerto tra il diritto e l'economia, ma avevo come elemento disincentivante per l'economia un professore bravissimo, che era proprio Mengarini²¹. Però Mengarini era troppo debole rispetto a Papi²², Mengarini era raffinato nell'acqua fresca, quindi non era proprio nulla. Cominciai allora a seguire delle lezioni preparatorie tenute da Capograssi e devo ribadire che il contatto con Capograssi e con Tesauro è stato utilitaristico. Visto che questi sono dei Professori, li comincio a frequentare, perché così può portare bene al momento delle decisioni sui concorsi, per le graduatorie. Di Capograssi seguii le lezioni anche due/tre anni dopo che ero laureato. A Tesauro chiesi, invece, la tesi di laurea; lui mi indicò una scelta tra i regolamenti e le consuetudini: scelsi la prima. La mia tesi era di poche righe sopra e lunghissime note sotto.

FL: Tu avrai fatto anche il servizio militare.

GG: Io ho fatto il corso allievi ufficiali dal 6 gennaio al 12 settembre 1943. Pensa che questa tesi di laurea l'ho consegnata al termine del terzo anno, quindi durante il quarto anno

18 V. G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Torino, Bocca, 1924. Zanobini (1890-1964) fu professore di Diritto amministrativo a Siena, Pisa, Roma.

19 V. A. TESAURO, *Le misure di sicurezza e le sanzioni giuridiche*, Napoli, F. Giannini & Figli, 1923, e *Le sanzioni amministrative punitive*, 1: *Parte generale*, Napoli, Tocco, 1925.

20 Eduardo MASSARI (Spinazzola 1874 - Napoli 1933), professore di Diritto penale, fu magistrato fino al 1920; fu ternato nel concorso di Messina, chiamato a Cagliari nel 1921 e poi a Pisa e dal 1926 a Napoli. Per la biografia v. la voce di M. N. MILETTI, *DBI*, Vol. 71 (2008).

21 Publio MENGARINI (1885-1949), economista, professore nelle Università di Catania, Trieste, Torino, Napoli, particolarmente vocato sui temi del credito e della moneta.

22 Giuseppe Ugo PAPI (1893-1989); professore nelle Università di Messina (1927-31), Palermo (1931-32), Pavia (1932-36), Napoli (1936-38) e quindi nell'università di Roma di cui fu rettore (1954-66); socio nazionale dei Lincei (1947); segretario generale dell'Istituto internazionale di agricoltura (1939-46).

attendevo di essere chiamato alle armi, che ho prestato in fanteria a Como. In pratica mi sono laureato in tre anni. Ecco qui la mia tesi “*Osservazioni sulla potestà regolamentare degli organi esecutivi?*”. Quando sono tornato dal servizio militare – ho avuto il congedo appena dopo l’8 settembre – mi sono laureato – il 23 dicembre – e Tesauero, al quale va tutta la mia gratitudine, ricordando questa tesi mi disse “Domani, venga da me!”. Io ero figlio di nessuno, il diritto l’ho imparato da lui: non avevo mai conosciuto un avvocato, mai conosciuto un professore... nessuno! Mio padre era morto quando avevo undici anni. Tesauero mi chiese “Che cosa vuol fare? I grandi concorsi, la professione o la carriera universitaria?”, io risposi “La carriera universitaria!”. Lui mandò via un assistente che non faceva nulla e il giorno dopo mi diede il posto di assistente. Ho cominciato, pertanto, a occuparmi di diritto costituzionale già nel 1944 e nello stesso tempo ho superato il concorso per l’abilitazione a procuratore. Riuscii primo su circa 450 partecipanti, conseguendo il “premio Marghieri”²³.

Tesauero era un giocatore, chi non l’ha conosciuto non sa che tipo era: a lui piaceva giocare. Allora dimostrò, nel conflitto che lo contrappose ad Esposito e a Mortati, che l’adunanza plenaria del Consiglio di Stato che da sempre si era riunita in nove membri, in quel caso si riunì in quindici membri²⁴.

FL: In quel periodo sei stato docente anche di un futuro Presidente della Repubblica. Quale è stato il tuo rapporto con Giorgio Napolitano come studente.

GG: Ha avuto 30 e lode e venne elegantissimo, ed io ero povero, senza soldi. Arrivò da Capri con Giuseppe Patroni Griffi²⁵: bellissimi, abbronzatissimi ed elegantissimi. Napolitano²⁶ fece l’esame direttamente con me, perché Tesauero faceva i suoi e mi dava gli altri che non gli interessavano.

FL: Siamo nel ‘45-’46?

GG: 1947. Furono: bravissimi entrambi; due domande, 30 e lode.

FL: Parliamo adesso dei maestri esterni. Nei primi anni hai seguito lo sviluppo del cosiddetto diritto costituzionale provvisorio, di cui si occupava in quel periodo anche Vincenzo Gueli²⁷.

GG: Ho avuto la fortuna di seguire, con l’attenzione del ricercatore, tutto quello che si svolgeva sotto i miei occhi²⁸. Che cosa è accaduto. C’era qualche ragione di fondo che mi

23 Alberto MARGHIERI (1852-1937) fu professore di Diritto commerciale a Napoli e senatore del Regno.

24 Si trattava del ricorso relativo alla chiamata di Tesauero nella Facoltà romana di Scienze politiche agli inizi degli anni Cinquanta, che coinvolse Mortati e Esposito.

25 Giuseppe PATRONI GRIFFI (1921-2005), drammaturgo e regista italiano.

26 Nel 1942 Giorgio NAPOLITANO, nato nel 1925, si iscrisse alla facoltà di Giurisprudenza all’Università Federico II di Napoli e si laureò nel 1947 in Giurisprudenza con una tesi di economia politica dal titolo: *Il mancato sviluppo industriale del Mezzogiorno dopo l’unità e la legge speciale per Napoli del 1904*. (v. *Dal PCI al socialismo europeo. Un’autobiografia politica*, Roma-Bari, Laterza, 2005).

27 Su V. GUELI (1914-1969), professore di Diritto costituzionale a Messina e Catania, v. la voce di G. CARVALE, in *DBI*, vol. 60 (2003).

28 V. G. GUARINO, *I decreti legislativi luogotenenziali*, in *Foro penale*, 1946, col.189-191 (ora in *Dalla Costituzione all’Unione europea*, cit., pp.1-6; *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1946, pp.61-76 (ora in *Dalla Costituzione all’Unione europea*, cit., vol. I, pp.7-24; *Le gouvernement provisoire en Italie du 25 juillet 1943 au 2 juin 1946*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1946, pp. 270-286.

portava a questo: la ragione di fondo è che mi occupavo nel '45-'46 di tutti i problemi. Non è che stessi zitto su qualunque cosa e, infatti, quello mi colpisce dei giovani, è che non si occupano dei problemi.

FL: Sei un olista! La complessità.

GG: A me piace la complessità.

FL: Il tutto.

GG: Rileggendo, ho scoperto di aver applicato, nella ricostruzione di quel periodo, il principio delle convenzioni della Costituzione inglese: tutto il testo è fatto su piccoli segnali che mi portavano a capire lo spostamento di una forza politica rispetto all'altra. L'evoluzione del quadro costituzionale nel periodo '44-'48 è stata grandiosa per il nostro Paese: siamo passati dal fascismo, dall'autoritarismo e dalla Monarchia alla Repubblica, in maniera pacifica, attraverso piccoli passaggi, tutti giustamente orientati dalle forze politiche verso l'obiettivo, che poi è stato realizzato. Questo era l'argomento dei miei primi saggi, poi ne ho scritti altri sullo sviluppo delle Costituzioni materiali, ma quello è un altro filone, di cui non parlerei.

FL: Tu dici che è completamente scisso dalle convenzioni costituzionali?

GG: E' lo stesso, ma ha avuto uno sviluppo autonomo. Ho scritto anche sulla normatività della Costituzione materiale, sostenendo la tesi opposta di Mortati²⁹. Torniamo, però, al filone principale. Ho cominciato un'analisi di fatto e, praticamente, ho applicato il principio delle convenzioni alle Costituzioni che Biscaretti aveva indicato come "correttezze costituzionali" che non avevano appunto nulla a che fare con le *constitutional conventions* inglesi³⁰.

FL: Ma per formazione Biscaretti non poteva capire le convenzioni della Costituzione inglese...

GG: Ho evidenziato anche negli ultimi saggi su quello che io chiamo "*L'organismo mondiale*",- anticipato nel saggio del 2000 *Il governo del mondo globale*³¹ e poi ripreso anche di recente – l'importanza straordinaria di questa fonte del diritto. Sono le norme del diritto convenzionale e si definiscono in questo modo: non ci sono norme scritte, ma in un ambiente chiuso le istituzioni particolari, quelle che corrispondono ai singoli organi costituzionali, sono interne a questo circolo e sono costrette, quindi, ognuna di loro, dato che sono organismi o organizzazioni, a tenere conto della presenza l'uno dell'altro. Questo, in realtà, cambia quasi ogni giorno, perché uno si sposta e riesce a guadagnare un po' di spazio, l'altro resiste, ma si può anche capovolgere il rapporto. Quindi non sono disposizioni scritte, ma di assoluta di vigenza, perché nessuno può fare diversamente da quello che fa, trovando un altro che occupa un'altra posizione nello spazio. Ovviamente, ci sono delle circostanze in cui qualcuno tenta di andare oltre il proprio spazio e lo fa proprio

29 V. G. GUARINO, *I decreti legislativi luogotenenziali sulla normatività della costituzione materiale*, in *Foro penale*, 1947, I, col.113-124 (ora in *Dalla Costituzione all'Unione europea*, cit., pp. 127-148)

30 V. G. GUARINO, *Le norme della correttezza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1939.

31 V. G. GUARINO, *Il governo del mondo globale*, Firenze, Le Monnier, 2000.

rischio e pericolo: se gli va bene, conquistano spazio, se va male, può essere anche distrutto. Questo per il diritto costituzionale inglese è di una evidenza assoluta ...

FL: Questo è, in parte, la descrizione che fornisce Marshall ³² in un'opera degli anni Ottanta.

GG: Si è capito soprattutto nel 1924...

FL: Direi prima con il *Parliamentary Act* del 1911!

GG: Nel 1910-11 erano in gioco i rapporti tra il partito liberale e il partito conservatore.

FL: Ma soprattutto i rapporti tra le due Camere.

GG: Sì, ma quello era stato già sistemato e si è riproposto nel 1924-31.

FL: Questa è la polemica di Laski³³, per esempio, nei confronti di Giorgio V.

GG: 1931, perché McDonald³⁴ - su stimolo del Re Giorgio V che prese una parte molto attiva (ma sapeva che metteva in gioco la stessa Corona) - ha lasciato il partito laburista con tutto quello che ne conseguì. La consapevolezza del Re e di tutti che il risultato non potesse essere diverso, perché McDonald aveva abbandonato il Partito Laburista che si era frantumato, servì come lezione: tutti hanno ricordato il pericolo di quel momento. Quando ho scritto *due anni di vita costituzionale italiana*, io non sapevo nulla di tutto questo, lo ignoravo, perché l'ho conosciuto dopo. Allo stesso tempo, ho detto con chiarezza che gli Italiani avevano una classe politica colta - allora - e avevano due muri formidabili, che erano gli Stati Uniti da un lato e dall'altra parte la Russia ai confini: quindi, nessuno di loro si poteva muovere con libertà, ognuno di loro doveva tener conto di questa circostanza e non poteva chiedere cosa che non sarebbe stato possibile ottenere. E questo ha provocato la monarchia: in seguito, ho rivalutato molto il ruolo di Vittorio Emanuele III, il quale è stato molto attento nei momenti decisivi...

FL: Sei sempre più Crosa³⁵...

GG: Sono stati fatti tanti piccoli passi da parte dei contrari alla monarchia che, all'epoca, ho tradotto come piccole modificazioni formali, che sono riuscito ad identificare. Quelli che io riconoscevo come piccole variazioni formali, in realtà corrispondevano a questi spostamenti di forza all'interno. Quindi, in realtà, ho fatto applicazione del concetto - come poi l'ho formalizzato e tradotto in termini formali - delle norme convenzionali, senza assolutamente conoscerle: ho fatto ciò, soltanto dando rilievo all'evidenza formale, ognuna delle quali corrispondeva a quei piccoli spostamenti che importavano una modificazione sostanziale.

³² G. MARSHALL (1929-2003), *Constitutional conventions: the rules and forms of political accountability*, Oxford, Clarendon Press, 1984.

³³ Harold Joseph LASKI, (1893-1950), teorico e storico del pensiero politico, fu professore di storia in varie università del Canada e degli USA (1914-20), di dottrine politiche nella London School of Economics, e dal 1926 nell'università di Londra.

³⁴ James Ramsay MACDONALD (1866-1937), esponente del Partito Laburista britannico, fu Primo Ministro nel 1924 (dal 22 gennaio al 4 novembre 1924) e dal 5 giugno 1929 al 7 giugno 1935.

³⁵ Su E. CROSA (1885-1962), professore di Diritto Costituzionale a Pavia e a Torino, v. la voce di F. LANCHESTER, in *DBI*, vol. 31 (1985).

FL: Ciò che tu sottolinei sempre è la necessità per il giurista di partire dagli elementi di tipo formale per identificare gli spostamenti. Lo hai fatto anche nel caso dei saggi sulla transizione italiana³⁶ e sullo scioglimento³⁷, che ha preceduto la monografia su questo tema³⁸ e, poi, dell'intervento sullo scioglimento anticipato del Senato nel 1953³⁹. Adesso lo ribadisci.

GG: Certo, questo spiega come il primo saggio sulla transizione abbia fatto un'impressione enorme. Insomma, tutti quelli che allora lo lessero, non mi conoscevano: quello fu il primo saggio col quale io andai in giro e venne apprezzato anche da Lavagna⁴⁰, che era più anziano di me, poiché aveva vinto l'ultimo concorso...

FL: Il concorso con Pierandrei⁴¹ e Foderaro⁴² del 1942⁴³.

GG: Io ero appena un giovincello. Quello che è importante è che quel saggio, che era il primo mio estratto, portò alla mia identificazione come giovane studioso. Perché in realtà era di tipo nuovo: non era una storia semplice, era elaborata e anche in Francia fece impressione, tant'è vero che mi chiesero di far subito un articolo più o meno dello stesso tipo⁴⁴.

FL: Sì, sulla transizione francese, ma in realtà il problema è quello del rapporto – l'ho visto anche nella recensione che hai dedicato al volume di Ferri⁴⁵ – dei partiti - tra l'elemento metagiuridico o pregiuridico e il giuridico e il tema delle convenzioni.

GG: Avevo già scritto 10 articoli quando andai in Francia con la prima borsa di studio. Fu un momento decisivo, perché a Napoli non c'erano libri: la letteratura di diritto costituzionale si chiudeva con il diritto parlamentare del '24. E quindi, dato che volevo esaminare il regime parlamentare effettivo, tutto quello che era successo dopo il '24 non lo conoscevo. In Commissione, per la borsa di studio, c'era Vincenzo Arangio Ruiz⁴⁶, persona

³⁶ V. G. GUARINO, *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, pp. 61 ss. (ora in *Dalla Costituzione all'Unione europea*, cit., vol. I, p. 9 ss.).

³⁷ V. G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto della nuova costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1947, pp.155 ss. (ora in *Dalla Costituzione all'Unione europea*, cit., pp. 149 ss.).

³⁸ V. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, Jovene, 1948.

³⁹ V. G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Il foro italiano*, 1953, parte IV, col. 89-102 (ora in *Dalla Costituzione all'Unione europea*, cit., pp. 43 ss.).

⁴⁰ Su Carlo LAVAGNA (1914-1984), professore di Diritto costituzionale e di Istituzioni di diritto pubblico a Cagliari, Macerata, Pisa e Roma, v. la voce di F. LANCHESTER, in *DBI*, 64 (2005). Lavagna aveva pubblicato in argomento la monografia *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra Capo del Governo e Ministri*, Roma, Edizioni Universitarie, 1942.

⁴¹ Franco PIERANDREI (1914-1962), professore di Diritto costituzionale nelle Università di Pisa e di Torino.

⁴² Salvatore FODERARO (1908-1979), fu magistrato, professore di Diritto costituzionale e istituzioni di diritto pubblico nelle Università di Camerino, Perugia e Roma (Economia e Commercio) e deputato in Parlamento.

⁴³ Cagliari – giurisprudenza, Istituzioni di diritto pubblico, 1942, Commissione: residente: Maurizio Maraviglia, Raffaele Resta, Pietro Bodda, Giuseppe Capograssi, Giuseppe Chiarelli; Candidati: Salvatore Brusca; Salvatore Carbonaro; Giuseppe Codacci Pisanelli; Pompeo Corso; Pasquale Del Prete; Saverio De Simone; Salvatore Foderaro; Vincenzo Gueli; Carlo Lavagna; Giuseppe Lo Verde; Guido Lucatello; Franco Pierandrei; Ubaldo Prosperetti; Enrico Rasponi; Enrico Sailis; Biagio Vincenti; Vincitori: Salvatore Foderaro; Carlo Lavagna; Franco Pierandrei .

⁴⁴ V. G. GUARINO, *Le gouvernement provisoire en Italie du 25 juillet 1943 au 2 juin 1946*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1946, pp. 270 ss. (ora in *Dalla Costituzione all'Unione europea*, cit., p.49 ss.).

⁴⁵ V. G. GUARINO, recensione a G. D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, Ateneo, 1950 (ora in *Dalla Costituzione all'Unione europea*, cit., pp. 40 ss.).

⁴⁶ V. M. TALAMANCA, voce V.A.R., in *DBI*, Vol. 34 (1988). ARANGIO RUIZ, figlio del costituzionalista Gaetano, nacque a Napoli nel 1884, si laureò a Napoli con Carlo Fadda in Diritto romano, venne ternato nel concorso di Macerata

liberale, per bene. Poi c'erano Vezio Crisafulli⁴⁷ e Concetto Marchesi⁴⁸. Che cosa accadde: avevo una reale ragione per andare in Francia, era insostenibile che nell'ambiente napoletano la letteratura sul diritto costituzionale e parlamentare si fermasse al 1924. Capograssi telefona ad Arangio Ruiz che non aveva insegnato negli anni in cui ero studente, perché era andato in Egitto, ad Alessandria. Arangio Ruiz portava Meneghini, che però non aveva nessun estratto; Crisafulli portava il suo assistente dell'INAIL. Con Arangio Ruiz fu drammatico, perché - quando lo incontrai - mi costrinse a leggere in francese anche se io gli ripetevo che non avevo mai studiato il francese. Tornai a Napoli, dove Tesauro – che si odiava con Arangio Ruiz – mi disse di andare all'Istituto francese Grenoble di Napoli⁴⁹, dove il direttore mi ascoltò e mi disse “Lei riesce a farsi capire e a esprimere i suoi concetti, nonostante il suo francese sia molto maccheronico. Le metto a disposizione un Professore dell'Istituto francese per fare un po' di conversazione e poi stia tranquillo”. Quando vinsi la borsa, mi disse: “Un membro della Commissione diceva che lei non sapeva il francese, come faceva a saperlo?” – si riferiva alla scorrettezza spaventosa di Arangio Ruiz, che pure è passato per una persona delle più nobili. Arangio Ruiz disse che io non conoscevo il francese per bloccarmi, ma il Direttore del Grenoble, che era in Commissione, invece mi fece passare.

Vado in Francia, non fumavo – particolare importante! – e quindi avevo la carta per il tabacco che davò agli inservienti della biblioteca della Faculté de Droit. Seguendo gli scaffali, avevo tutta la letteratura in ordine di arrivo e, allora, lasciando il mio ticket per il tabacco agli inservienti, questi mi facevano girare liberamente per la biblioteca e così ho potuto leggere tutto. Tuttavia studiavo ancora sulle consuetudini, cioè il tema che Tesauro mi aveva dato dopo la laurea. Anche sulle consuetudini ho scritto un testo piuttosto importante.

FL: L'hai pubblicato?⁵⁰

GG: No.

del 1909 e divenne straordinario nell'Università di Perugia, per poi passare a Cagliari, Messina, Modena e Napoli (dal 1921-22) per le Istituzioni di diritto romano; dal 1929 al 1940 insegnò al Cairo e - allo scoppio del conflitto - ritornò a Napoli, dove - prima di trasferirsi a Roma nel 1945-46 - fu per breve tempo preside della Facoltà giuridica dopo la liberazione della città. Arangio Ruiz fece parte come ministro di Grazia e Giustizia del secondo Governo Badoglio e fu poi, in Roma, ministro della Pubblica Istruzione nel secondo ministero Bonomi (dicembre 1944-giugno 1945), e nel ministero Parri (giugno-dicembre 1945).

47 V. CRISAFULLI (1910-1986), magistrato tra il 1933 e il 1939, vincitore con P. Biscaretti di Ruffia del concorso di Diritto costituzionale di Camerino, fu professore nelle università di Urbino, Trieste, Padova e Roma e dal 1968 al 1977 giudice della Corte costituzionale. Su Crisafulli v. D. NOCILLA, *Crisafulli-ein Staatsrechtslehrerleben in Italien*, in *Jahrbuch des öffentlichen Recht der Gegenwart*, 44, 1997, pp.255 ss.

48 Su Concetto MARCHESI, v. L. CANFORA, in *DBI*, Vol. 69 (2007).

49 L'istituto francese di Napoli, fondato nel 1919 e, in precedenza, situato nel centro storico, nel 1933 si spostò nell'attuale sede di via Crispi assumendo dal 2012 il nome di Institut français di Napoli.

50 Si riproduce l'indice del dattiloscritto di 151 pagine: *Introduzione; Sviluppo delle dottrine sul fondamento della validità del diritto consuetudinario; ricerca della validità del diritto consuetudinario; Osservazioni e discussioni; Rapporto tra la ricerca sul fondamento della giuridicità e ricerca negli elementi delle norme consuetudinaria; Nozione di fonte del diritto; Fine della presente ricerca; Requisiti delle consuetudini; Uso; Opinio juris; Razionalità; Non erroneità sull'opinio; Definizione di consuetudine; Relazione con il problema delle lacune dell'ordinamento giuridico; Natura consuetudinaria delle norme sull'interpretazione; Consuetudini costituzionali; La consuetudine nell'ordinamento costituzionale italiano.*

FL: Ricordo che Claudio Rossano aveva preparato una tesi di laurea sulla consuetudine⁵¹. Ma riprendiamo il filo temporale.

GG: Avevo fatto un accordo con Massimo Severo Giannini⁵², che ero andato a trovare prima di partire: io mandavo gli atti dell'Assemblea francese al Ministero per l'Assemblea Costituente, dove lui era Capo di Gabinetto di Nenni, e loro mi mandavano il resoconto delle Commissioni. Leggevo di tutto fino a quando mi capitò sotto gli occhi un libro sullo scioglimento delle Assemblee parlamentari. Lo lessi, e trovai l'argomento molto interessante, perché lo scioglimento era l'istituto rappresentativo del regime parlamentare.⁵³ Chiesi a Renato Giordano⁵⁴ di farmi la storia dello scioglimento in Italia⁵⁵. Poi andai in Inghilterra, perché avevo vinto una borsa di studio del British Council, che poi mi fu tolta; protestai e allora mi mandarono per un periodo più limitato in Inghilterra, per seguire un seminario, per quaranta giorni, e scrissi un capitolo sull'Inghilterra, frequentando la Biblioteca della London School of Economics e incontrando proprio Harold Laski. Poi ne scrissi un altro per la Germania. Facendo la comparazione tra Italia, Francia e Inghilterra, capisco che lo scioglimento non è un istituto a sé, ma prende valore a seconda del sistema (comprendendovi l'omogeneità sociale e politica) e a seconda del risultato che si vuole ottenere. E allora feci quattro capitoli di storia, più le varie ipotesi e spiegai a cosa serve lo scioglimento. Portai questo testo di 150-160 pagine...

FL: Questo era lo schema di Emilio Crosa quando scriveva sul Governo parlamentare in Francia, Germania ed Inghilterra, parlo del suo libro del '1929⁵⁶.

GG: Portai il libro a Capograssi e a Tesauro e ricevetti due risposte completamente diverse: Capograssi mi disse che era "un libro straordinario, anche se più che altro è un libro da concorso, manca qualcosa... se va in mano ad Esposito lo distrugge!"; Tesauro invece disse che quel libro era ottimo ma che si trattava di un libro di Scienze Politiche. Per Capograssi riscrissi il primo capitolo, per Tesauro l'ultimo capitolo. Ho avuto grandi contrasti con Esposito, per la mia eventuale chiamata a Padova; però...ho avuto sempre una vera e propria reverenza per Esposito, perché l'ultimo giorno per la presentazione della domanda per la libera docenza...

FL: Quando hai ottenuto la libera docenza?

GG: Nel '47 o nel '48, non ricordo con esattezza... il giorno prima della scadenza per la domanda del concorso a cattedra mi arriva una cartolina postale di Esposito, in cui mi

51 V. C. ROSSANO, *La consuetudine costituzionale: 1-Premesse generali*, Napoli, Jovene, 1992.

52 Massimo Severo GIANNINI (1915-2000); vincitore del concorso a cattedra di Diritto amministrativo di Bari del 1939 (terna "zoppa" con Carlo Maria Jaccarino) insegnò Diritto amministrativo a Pisa e a Roma. Socio corrispondente dei Lincei dal 1985, fu ministro per la Funzione pubblica nel primo e secondo gabinetto Cossiga (1979-1980).

53 V. E.A. FORSEY, *The Royal Power of Dissolution of Parliament in the British Commonwealth*, Toronto, Oxford UP, 1943.

54 Renato GIORDANO, collaboratore di Francesco Compagna e Vittorio De Caprariis, fu funzionario della CECA e collaboratore di Jean Monnet; scomparve prematuramente nel 1960.

55 V. R. GIORDANO, *Lo scioglimento della Camera nel Governo parlamentare in Italia*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1947, fasc. II, pp. 129 ss.

56 V. E. CROSA, *Lo stato parlamentare in Inghilterra e in Germania*, Pavia, Facoltà di Scienze politiche-Fratelli Treves, 1929.

scrive: “Egregio Dottore, ho letto le prime 40 pagine del suo lavoro: bravo!”. Questa cartolina di Esposito è stata determinante per la mia vita.

FL: Chi erano gli altri che partecipavano alla libera docenza?

GG: Per la cattedra erano componenti della Commissione ⁵⁷ Crosa, Esposito, Pierandrei⁵⁸, Mortati⁵⁹, Cerreti⁶⁰.

FL: Questo concorso aveva avuto un precedente. Il concorso bandito nel 1945 (erano in commissione Mortati, Tosato e altri) non si era concluso⁶¹.

GG: Rizzo⁶² era certamente meritevole. Allora, a quel punto, dopo la libera docenza, tutti mi dissero “Fai un libro giuridico!”. Arrivo a un punto che ti sorprenderà, stimolato anche da una osservazione epistolare di Oreste Ranelli⁶³. Mi avventurai su un tema classico: il potere giuridico. E studiai in maniera enorme l’argomento di cui non sapevo nulla, sapevo solo il nome dell’argomento. E venne fuori il volume più astratto che ci sia⁶⁴. Esposito si era fatto un dizionarietto per raccogliere tutte le definizioni e devo dire, ebbi un successo notevole, perché era un libro completamente diverso da quello di prima. Non c’è nessun rapporto tra quei due libri.

FL: Sono però le due anime della dottrina giuspubblicistica italiana.

GG: Ero ancora in Francia. Feci un viaggio in aereo per Roma, con un aereo di quelli del trattato di pace – ero con De Gasperi⁶⁵ –, e capilai un giorno, in cui si riuniva la Commissione che fece la terna bianca nel precedente concorso.

FL: Sì, con una motivazione che diceva “prima sistemate noi”!

GG: Quella sera c'erano, tra gli altri, Tesauo e Mortati a cena. Tesauo disse “Venga anche lei, si fa conoscere”: così capilai accanto ad Esposito. Francamente, sapevo tutto quello che gli altri non sapevano, perché tutta la letteratura dopo il 1924, come non c'era a

⁵⁷ Concorso di Camerino del 1949: Commissione: Presidente: Emilio Crosa; Carlo Cereti; Carlo Esposito; Costantino Mortati; Franco Pierandrei; Vincitori: Giuseppe Guarino; Pietro Virga; Vincenzo Gueli.

⁵⁸ Franco PIERANDREI (1914-1962), professore di Diritto costituzionale nelle Università di Pisa e di Torino, prematuramente scomparso.

⁵⁹ Costantino MORTATI (1891-1985), professore di Diritto costituzionale, Istituzioni di diritto pubblico e Diritto costituzionale italiano e comparato nelle Università di Macerata, Napoli e Roma, è considerato come il maggior giuspubblicista del secondo dopoguerra.

⁶⁰ Carlo CERETI (1896-1995), professore di Diritto internazionale e poi di Diritto costituzionale nell’Università di Genova, di cui fu anche Rettore.

⁶¹ Si trattava del Concorso per il Diritto costituzionale bandito nel 1945: Commissione: Presidente: Emilio Crosa; Alfonso Tesauo; Egidio Tosato; Carlo Esposito; Costantino Mortati; Candidati: Giuseppe Codacci Pisanell ; Giulio Del Re; Pasquale Del Prete; Giuseppe Ferri; Flaminio Franchini; Vincenzo Gueli; Guido Lucatello; Giambattista Rizzo; Enrico Sailis. Il concorso senza vincitori diede luogo ad una serie di ricorsi giurisdizionali.

⁶² Giambattista RIZZO (1907 -1986), libero docente di Diritto costituzionale italiano e comparato nella Facoltà di Scienze politiche di Roma, collegato con Luigi Rossi e poi con Gaspare Ambrosini, fu membro delle commissioni per le riforme dell’Amministrazione e la riorganizzazione dello Stato, fu Senatore della Repubblica nella prima legislatura. Nel 1944 fu nominato Sottosegretario di Stato ai Trasporti nel secondo governo Bonomi e dal 1945 al 1957 fu presidente dell’Istituto Nazionale Trasporti. Tra le sue pubblicazioni, *L’unione dell’Albania con l’Italia e lo Statuto del regno di Albania*, Tivoli, Mantero, 1939; *La responsabilità regia e la deposizione dei Re inglesi*, Milano, Giuffrè, 1939; e *La repubblica presidenziale*, Roma, Edizioni italiane, 1944.

⁶³ Oreste RANELLETTI (1868 - 1956), professore di Diritto amministrativo nelle università di Camerino, Macerata, Pavia, Napoli e Milano; socio nazionale dei Lincei (1947).

⁶⁴ V. G. GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, Napoli, Jovene, 1949.

⁶⁵ Su Alcide DE GASPERI (1881-1954) v. la voce di P. CRAVERI in *DBI*, vol. 36 (1988).

Napoli, così non c'era in nessun altro deposito. Quella fu una serata straordinaria. Quando c'è stato il concorso prima del mio, dopo la libera docenza, avevo già consegnato a Tesauro questo testo e Tesauro voleva assolutamente che partecipassi. Io però rispondevo “Professore, non sono maturo: questo l'ho scritto, ma lo metto da parte”. Così il volume sulla consuetudine non l'ho mai più ripreso, eppure lì dentro ci sono quelle idee che poi ho sviluppato sempre. Credo comunque di aver fatto bene perché, a quell'epoca, non sarei stato maturo. Obiettivamente passo o sono passato per un grande giurista, è vero o no?

FL: Beh, altrimenti non saremmo qui, anche se i grandi giuristi si vedono alla distanza, appunto!

GG: Ecco, io non ho mai scritto un lavoro di diritto positivo, tranne uno che è sconosciuto ai più, come diceva Tesauro, e che invece era piaciuto molto a Tosato⁶⁶ anni dopo. Tutti gli altri non sono di diritto positivo.

FL: Nel 1967 eri nella Facoltà romana di Economia e di argomenti di teoria generale del diritto te ne eri occupato già negli anni '40 - inizio anni '50.

GG: Sì, ma questo testo purtroppo non è quello intero, perché quello completo era il doppio di questo e non lo trovo più. Anche Giuffrè non è in grado di darmelo.

FL: Si tratta di “*Lezioni di diritto pubblico*”, prima dispensa.

GG: Bene, la seconda dispensa è importante. Ero a Fregene e mi sono divertito a scrivere un testo di diritto positivo, perché ...

FL: Noi siamo sempre agli inizi. Era il '48-'49. Il '48 è l'eccezionalità degli incontri in una materia come diritto costituzionale, dove ci sono soltanto 12 ordinari, tu ne conosci almeno 6 e sei stato ben valutato da almeno 6/7: tu sei all'interno di quel mondo!

GG: Bene, perché non ho scelto di trattare del diritto positivo, eccezion fatta per quella seconda dispensa di “*Lezioni di diritto pubblico*”? In realtà c'è una ragione per la quale non mi sono occupato di diritto positivo ed è una ragione che può avere influito anche sul mio *cursus* accademico: ero membro dell'associazione degli assistenti e avevo tutte le materie scientifiche, naturalmente...

FL: Scusami, tu hai scritto “*Oggetto, funzione, metodo della teoria generale del diritto*”⁶⁷.

GG: Certo, era il convegno di Bobbio a Torino: non è diritto positivo!

FL: Sono perfettamente d'accordo, ma aveva colpito la mia attenzione come tipo di impostazione. Ricordo di aver presenziato alla consegna di questi volumi alla Sala Zuccari⁶⁸,

⁶⁶ Su E. TOSATO (1902 – 1984), vincitore del concorso di Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione nell'Università di Messina (1933), fu professore nelle università di Cagliari, Venezia, Milano e infine di Roma, ove è poi passato (1964-1972) alla cattedra di Istituzioni di diritto pubblico. Sull'attività di Tosato, che fu anche costituente e parlamentare, v. M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato, costituzionalista e costituente*, Milano, Giuffrè, 2010.

⁶⁷ V. G. GUARINO, *Oggetto, funzione, metodo della teoria generale del diritto*, in *Scritti giuridici raccolti per il centenario della Casa editrice Jovene*, Napoli, 1954, pp. 471 ss. (ora in *Dalla Costituzione all'Unione europea*, cit., pp.109 ss.).

⁶⁸ *Dalla Costituzione all'Unione europea*, cit., 5 voll.

dove li presentò Francesco Cossiga⁶⁹ e Giuseppe Cuomo⁷⁰ te li porse. Tu eri così soddisfatto, mentre Cuomo si inchinava dandoti questi volumi, che tu l'hai guardato come Napoleone in via del Consolato e gli hai dato un buffetto, un ganascino.

GG: Vi sono tre persone che mi sono state carissime (erano Cuomo, Motzo⁷¹ e Gianni Ferrara⁷²), che assistettero nel 1947-'48 al primo corso completo in Italia sulla Costituzione uscita il 1° gennaio. Ho tenuto il corso completo a Napoli e il corso completo a Sassari, dove avevo ottenuto l'incarico e dove Francesco Cossiga era il mio assistente e Sergio Fois⁷³ studente del primo anno. Questo corso ebbe un successo straordinario, perché, per la prima volta, applicai il metodo che poi ho applicato sempre. Il diritto non m'interessava per quello che dicevano le singole norme – sono stato sempre colpito dalla famosa frase per cui “*una parola del legislatore manda al macero intere biblioteche*”: se il diritto deve essere una scienza, devo avere cause ed effetto e, quindi, leggendo attentamente, devo sapere come andrà a finire. Il corso di diritto costituzionale, sia a Napoli che a Sassari, lo feci quando la Costituzione era uscita, ma nessuno l'aveva ancora in pratica letta, e tutti ritenevano che fosse un libro dei sogni. Ne ho dato una interpretazione fondata su due principi: in primo luogo, tutto quello che c'è scritto va a completare tutti gli altri settori che sono stati richiamati nella Costituzione e, poiché la Costituzione tratta di tutto, tutto è rilevante. In secondo luogo, se devo avere causa ed effetto, devo poter dire cosa accadrà e, conseguentemente, è data un'interpretazione per cui non ci sarà alcun libro dei sogni, ma il testo trae le parti opposte nella sua rete.

FL: La Costituzione come strumento di integrazione.

GG: La Costituzione è un elemento di forza che, poco alla volta, dolenti, integrerà tutte le forze politiche.

FL: Questo si trova in contrasto, ad esempio, anche con l'ipotesi tesauriana del '53 e della cosiddetta “legge truffa”⁷⁴.

GG: Certo! In conformità a questa impostazione, ho colto degli elementi che Schmitt⁷⁵ avrebbe classificato come “passaggi decisivi”: ogni passaggio decisivo l'ho colto! Avendo

⁶⁹ Francesco COSSIGA (1928-2010), professore universitario di Diritto costituzionale e regionale, deputato e senatore della DC, fu ministro, presidente del Consiglio e presidente del Senato e nel 1985 venne eletto presidente della Repubblica. Per la biografia e il contesto accademico di Cossiga v. A. MATTONE, *Storia dell'Università di Sassari*, a cura di A. MATTONE, Nuoro, Ilisso edizioni, 2010, vol. I, pp.155.

⁷⁰ Giuseppe CUOMO (1929-2002), allievo di Alfonso Tesaurò e di Giuseppe Guarino, fondò nel 1972 la Facoltà di Scienze politiche di Napoli, di cui divenne storico Preside.

⁷¹ Giovanni MOTZO (1930-2002), allievo di Giuseppe Guarino e di Carlo Esposito, insegnò nelle Università di Siena e Roma "La Sapienza".

⁷² Gianni FERRARA, professore di dottrina dello Stato a Genova dal 1968 e poi di Diritto costituzionale a Napoli e a Roma, è ora emerito di Diritto costituzionale dell'Università “La Sapienza” di Roma, ove ha tenuto per trent'anni corsi di Diritto pubblico generale, Diritto costituzionale comparato e Diritto costituzionale.

⁷³ Sergio FOIS (1931-2009), fu assistente di Giuseppe Guarino e poi di Costantino Mortati, fu docente di Diritto costituzionale a Siena, Roma e Sassari (su Fois v. L. CARLASSARE - F. SORRENTINO - G.U. RESCIGNO, *La dottrina di Sergio Fois*, a cura di A.VIGNUDELLI, Modena, Mucchi, 2012).

⁷⁴ V. A. TESAURÒ, *I sistemi elettorali e le recenti esperienze costituzionali* in Rassegna di diritto pubblico, 1951, p. 345 ss. e *Il sistema parlamentare nell'ordinamento inglese ed in quello francese e italiano*, *ibidem*, 1952, pp. 121 ss.

⁷⁵ Carl SCHMITT (1888-1985), professore nelle università di Greifswald, Bonn, Berlino, Colonia, fu presidente per un triennio dell'Associazione dei giuristi nazionalsocialisti.

presente quello che, secondo me, si sarebbe verificato, avevo notato fin dall'inizio tutti i passaggi: la Costituzione che ho vissuto non è la Costituzione, salvo la seconda parte di interpretazione, ma è la Costituzione in divenire.

I passaggi fondamentali della nostra Costituzione sono stati i seguenti: nei primi due anni la transizione graduale che ha consentito di arrivare pacificamente all'Assemblea costituente e al referendum; poi il viaggio di De Gasperi negli Stati Uniti nel '47 – viaggio di cui c'è uno splendido racconto fatto da Carli⁷⁶, il quale aveva accompagnato la delegazione italiana. De Gasperi ebbe un successo personale straordinario: quando tornò, sbarcarono i social-comunisti dal Governo e cambiò totalmente la situazione. E cambiò totalmente nell'impostazione delle stesse forze politiche, perché, fino a quel momento, i comunisti volevano l'Assemblea unica, mentre la Democrazia Cristiana aveva inzeppato la Costituzione di tutti gli strumenti di garanzia possibili immaginabili...

FL: Anche per le Regioni...

GG: Sì e molte cose furono aggiunte da Mortati, Ambrosini⁷⁷ e altri. In quel momento De Gasperi disse “Si chiude il 31 dicembre e togliete tutto quello che potete togliere!”. A fine anno la Costituzione fu votata. A questo punto c'è stato un altro passaggio determinante per la storia italiana – aspetto che non credo si possa trovare citato in nessun testo costituzionale: dal 1° gennaio al 18 aprile. Non tanto le leggi elettorali, quanto il controllo della campagna, perché nessuno si era accorto che, in quel periodo, tutti i poteri erano del Governo, ma era il Governo soltanto della DC. Bonomi⁷⁸ ha portato alla Democrazia Cristiana tutto l'elettorato agricolo in quel periodo. Il 18 aprile, secondo me, ha avuto un'importanza straordinaria: ho dato sempre un'interpretazione secondo cui il 18 aprile si ebbe il risultato preparato il 1° gennaio e, sebbene nessuno se ne sia accorto, quel risultato ha trasformato i contratti agrari, ma soprattutto i consorzi agrari – una rete di potere enorme – in cooperative e, attraverso i coltivatori diretti, hanno dato alla Democrazia Cristiana una riserva di voti enorme. Riserva di voti che è andata scemando anno per anno, ma che ha consentito che la Democrazia Cristiana fosse la colonna portante del nostro sistema costituzionale: questo è il dato istituzionale! La Democrazia Cristiana ha avuto una riserva tale di voti che, praticamente per 25 anni... Comunque la Democrazia Cristiana ha operato come una struttura portante e fino a quando questa struttura portante ha retto,

76 Guido CARLI (1914-1993), membro della direzione del Fondo monetario internazionale (1947-52) e dal 1950 al 1958 di quella dell'Unione europea dei pagamenti, fu ministro per il Commercio estero nel gabinetto Zoli (maggio 1957-luglio 1958). Direttore generale (1959) e quindi governatore della Banca d'Italia (agosto 1960-agosto 1975), fu anche membro della Banca dei regolamenti internazionali (1960-70) e governatore per l'Italia della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (1962-75). Successivamente, presidente della Confindustria (1976-80), senatore per la DC (1983) e ministro del Tesoro nel settimo governo Andreotti (1989-92).

77 Su Gaspare AMBROSINI (1886-1985), magistrato, professore di diritto ecclesiastico nell'università di Messina (1911), di diritto costituzionale in quella di Palermo (1919), di diritto coloniale (1937) e quindi di diritto costituzionale (1953) nell'Università di Roma; fu Costituente e deputato, giudice costituzionale e Presidente della Corte costituzionale. Su Ambrosini v. F. LANCHESTER, *Crisi dello Stato liberale e democrazia di massa: Gaspare Ambrosini e il problema della rappresentanza*, in IDEM, *Pensare lo stato: i ginspubblicisti nell'Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 83 ss.

78 Paolo BONOMI (1910-1985) fu fondatore e primo presidente della Confederazione nazionale dei coltivatori diretti (1944-80). Dopo essere stato rappresentante della Confederazione alla Consulta, fu deputato democristiano alla Costituente e al parlamento (1948-83).

abbiamo avuto un sistema costituzionale; quando questa struttura portante ha ceduto, è cambiato il sistema costituzionale. La Costituzione materiale va sempre vissuta come dato reale.

Molto importante è poi quello che capita nel 1953: Tesauro fu il relatore della legge truffa. Quello che forse non si ricorda è che la votazione al Senato fu certamente una votazione nulla.

FL: Ma fu Ruini⁷⁹ determinante in quel caso.

GG: Comunque non si capì nulla e allora ci fu un'azione di responsabilità di Einaudi⁸⁰, mentre io invece lessi tutti i resoconti, guardai i dati oggettivi e diedi un'interpretazione che pubblicai perché uscisse subito sul "Foro italiano": "Lo scioglimento anticipato del Senato", 1953.⁸¹ Picella⁸², Segretario generale della Presidenza della Repubblica, mi telefonò e mi chiese di vedermi e disse "Chi gliel'ha detto? Perché lei ha esposto esattamente le riflessioni del Presidente e come si sono svolti i fatti?". E allora risposi: "Nessuno! Ho guardato le carte, ho guardato molti piccoli dettagli e ho capito che, con lo scioglimento del Senato, il Presidente della Repubblica ha dato un'interpretazione dinamica del ruolo delle garanzie". E qui si capiscono tutte le differenze. Scrisse anche un articolo che mi servì per l'ordinariato, dove sviluppai questo concetto del Presidente della Repubblica italiana come garante dinamico della Costituzione⁸³ e, se vedi la letteratura, la mia tesi, dopo i primi 2-3 anni, non è stata più considerata, perché era cambiata la Costituzione materiale. Infatti, la letteratura è stata poi sul Presidente della Repubblica come garante giuridico della Costituzione. Il primo caso in cui si è riprodotta l'ipotesi dell'intervento dinamico è quella di Napolitano e qui è cambiata di nuovo la Costituzione: la Costituzione materiale oggi è diversa.

Dopo di allora, cosa è accaduto? Lavagna e Corbino⁸⁴ furono molto meritori, consapevoli del pericolo che si passasse subito dopo a una maggioranza di due terzi con la destra...

FL: Era l'ipotesi di Gonella⁸⁵ della stabilizzazione delle maggioranze, ma anche di riforma della Costituzione.

79 Meuccio RUINI (1877-1970), funzionario dell'amministrazione dei Lavori pubblici, venne nominato consigliere di stato nel 1913. Eletto deputato (1913), fu sottosegretario al ministero del Lavoro (1917-19) e ministro delle Colonie (1920). Avversario del fascismo e aventiniano (1924), fu posto a riposo come consigliere di stato nel 1926. Dopo il 1942 fu esponente del Partito democratico del lavoro, ministro senza portafoglio (giugno-dic. 1944), dei Lavori pubblici (dicembre 1944-giugno 1945) e poi presidente del Consiglio di stato (1945-48). Presidente della Commissione dei 75 incaricata di redigere la costituzione della Repubblica, fu senatore di diritto (1948-53), presidente del Senato (marzo-giugno 1953), presidente del CNEL (1958-59) e dal 1963 senatore a vita.

80 Su Luigi EINAUDI (1874-1961), professore di Scienza delle finanze nell'Università di Torino e primo Presidente della Repubblica, v. la voce di R. FAUCCI, in *DBI*, Vol. 42 (1993).

81 V. G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Il foro italiano*, 1953, parte IV, col. 89-102 (ora in *Dalla Costituzione all'Unione europea*, cit. pp. 41-61).

82 Nicola PICELLA (1911-1976), magistrato, consigliere di Stato dal 1954 fino al 1955 fu segretario generale della Presidenza della Repubblica; vi ritornò con Saragat.

83 V. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica (Note preliminari)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, n. 4, pp. 903-992 (ora in *Dalla Costituzione all'Unione europea*, cit., pp. 307 – 398).

84 Su Epicarmo CORBINO (1890-1984), professore universitario e ministro, v. la voce di D. DEMARCO, *DBI*, vol. 34 (1988).

85 Su Guido GONELLA (1905–1982), giornalista, esponente politico cattolico, deputato e ministro della Repubblica, v. la voce di G. CAMPANINI in *DBI*, vol. 57 (2002).

GG: Sì, ma soprattutto Saragat⁸⁶ – che era un politico di grande fiuto – si accorse che perdevano tutto il potere a favore della Democrazia Cristiana, mentre avevano tutto l'interesse a che la Democrazia Cristiana fosse minoritaria. Così, si prese a pretesto la legge, la fecero subito abrogare e in quel momento cominciò una nuova fase costituzionale in Italia. È da aggiungere che, tanto era forte la presa della Costituzione, che la Democrazia Cristiana, mentre si combatteva per la legge elettorale, per dimostrare la propria lealtà, fece approvare tutte le leggi sul referendum, sulle regioni, tutte quelle leggi che mancavano!

FL: Dal '55 in poi inizia l'attuazione della Costituzione.

GG: Ci fu un altro atto che mi colpì in modo straordinario e che, secondo me, ha avuto un'importanza determinante come lo scioglimento del Senato di Einaudi. In un comitato centrale del Partito Comunista, Togliatti⁸⁷ fece approvare un fatto rivoluzionario per il Partito Comunista: basta con la lotta per la conquista del potere, oggi il Partito Comunista si batte per l'attuazione della Costituzione. A fatica sono riuscito a ritrovare la data – deve essere del '56 – ed allora il sistema costituzionale materiale italiano è completamente mutato.

FL: Diciamo che c'era stato già prima l'incontro a Pralognan tra Saragat e Nenni⁸⁸ e Togliatti sentiva il pericolo del centro-sinistra.

GG: La ragione per la quale avvengono fatti determinanti sono quelle della storia, ma, a partire da quel momento, il maggiore difensore di tutti “quelli che chiedevano” era il Partito Comunista – anche se il Papa si lamentava, il Partito Comunista prendeva posizione a favore del Papa: la posizione delle parti prima del Concordato fu certamente frutto dello stesso principio. Da quel momento, quindi, si ha un'altra Costituzione materiale, descritta da me in una conferenza che feci nel 1983⁸⁹.

FL: Sì, ma ti volevo chiedere una cosa essenziale sul saggio immediatamente precedente relativo a “*La classe politica*”⁹⁰. La mia idea è che questo sia un saggio moschiano e che si riferisca a quell'indirizzo storico-politico che, anche negli anni Ottanta del secolo XIX, costituì l'alternativa al giuspositivismo di Orlando. Ecco, come si collega questa parte con la tua impostazione?

GG: Ci arrivo, perché quello che mi colpiva – e mi colpì ad un certo punto in un modo molto netto – era che la condizione economica italiana fosse formidabile e nessuno ne rivendica il merito. Oggi lo ripeto infinite volte, ma nessuno ci crede: dal 1950 al 1980, l'Italia ha superato qualsiasi altro paese nel mondo. Per trent'anni ha avuto uno sviluppo del 5,23% - 5,25%, superando la Germania, la Francia, l'Inghilterra, gli Stati Uniti.

86 Giuseppe SARAGAT (1898–1988), militante socialista, fondatore del Psdi, deputato, ministro della Repubblica, fu eletto Presidente della Repubblica nel 1964.

87 Palmiro TOGLIATTI (1893–1964), leader del Pci.

88 Pietro NENNI (1891-1980), leader del Psi.

89 G. GUARINO, *Economia ed istituzioni. Il modello italiano e le sue condizioni di sviluppo*, in *Diritto dell'Impresa*, 1983, n.2, pp.197-235 (ora in *Dalla Costituzione all'Unione europea*, cit., pp. 37-77).

90 V. G. GUARINO, *Quale Costituzione? Saggio sulla classe politica*, Milano, Rizzoli, 1980, e poi *Superdimensionamento della classe politica e disfunzioni del sistema*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1984, n.64-65, pp.5-11 (ora in *Dalla Costituzione all'Unione europea*, cit., pp. 79-87).

FL: Il primo incrinarsi di questo sviluppo inizia tra il '60 ed il '63 e poi il tasso diminuisce sempre di più.

GG: Si era di fronte a un risultato grandioso, di cui nessuno rivendicava il merito e verso cui tutti, anzi, avevano un senso di colpa – la Democrazia Cristiana, dove poteva, arraffava; il Partito Comunista, dove poteva, arraffava; i sindacati, dove potevano, arraffavano; la Fiat voleva i salari alti perché così si compravano le automobili. Tutto ciò l'ho spiegato in una conferenza che feci per caso, perché De Mita⁹¹ mi disse di andare a Parma e partecipare: il discorso lo feci a braccio e lo scrissi in seguito⁹². Si era creato un meccanismo di sviluppo – oggi descritto, più chiaramente, nel mio ultimo saggio “*L'Europa fragile. Pericoli e prospettive*” – fondato sul fatto che il nostro sistema era un sistema chiuso, ovvero non l'economia mista di cui tutti parlavano, ma quell'economia in cui le piccole e medie imprese erano avvantaggiate dal trattato di Roma. C'era soprattutto una domanda interna che si era espansa per l'effetto dell'allargamento della pubblica amministrazione nel dopoguerra, allorquando i segretari comunali ebbero una loro disciplina giuridica e divennero statali; in tutti i Comuni, anche quelli più piccoli, si aprirono istituti scolastici; ci fu lo sviluppo della magistratura e delle preture: tutto ciò costituì la base per la fertilizzazione della domanda. Importante a tale riguardo fu la riforma delle professioni: la progressione delle carriere non per merito, ma per anzianità.

FL: Su questo c'è il libro di Geppino Ferrari⁹³.

GG: Sì, però l'effetto d'insieme non è stato considerato da nessuno. Questo effetto d'insieme ha fatto sì che la nostra domanda interna non contasse solo per quantità, sebbene fosse cresciuta enormemente, ma anche per la qualità, perché era una domanda costante, continuamente crescente: questo dava la possibilità, ovunque ci fosse un fattore produttivo inutilizzato, di fertilizzazione da parte della liquidità locale. Il nostro *made in Italy* è stato tutto frutto della domanda interna: quando ha iniziato a crescere la domanda interna, è aumentata la qualità della produzione e, così, abbiamo sostenuto il lusso italiano. La straordinaria ragione portante della nostra economia è stata la crescita della domanda interna e però, poiché nessuno si domandava il perché, alla fine si è esagerato. Nella conferenza dell'83...

FL: Sì, però io non voglio arrivare subito all'83, vorrei ancora rimanere sugli anni '50, sulla tua prolusione a Roma nella Facoltà di Economia e Commercio del '63, sul governo dei tecnici, sul rapporto tra tecnici e politici – che poi è collegato a questo tipo di argomento...

GG: Bene, questo meccanismo, nell'83-'84, già mostrava delle crepe e ti dirò com'è andata a finire e perché è andata a finire un certo modo, anziché in un altro.

⁹¹ Ciriaco DE MITA, è stato nella prima fase della storia repubblicana deputato, segretario generale della Dc; ministro e Presidente del Consiglio; esponente del Ppi, della Margherita e dell'Udc, poi deputato al Parlamento europeo.

⁹² Relazione tenuta al Convegno “*Quale futuro in Europa?*” organizzato da Piceno Tecnologie il 18 novembre 2011.

⁹³ G. FERRARI (1912-1999), *Consiglio superiore della magistratura, autonomia dell'ordine giudiziario e magistrati*, Padova, Cedam, 1974. Allievo di Costantino Mortati, fu ordinario di Diritto costituzionale a Messina, Parma e Roma, membro del CSM e giudice costituzionale.

Tornando alle ragioni accademiche, avevo la Facoltà di Giurisprudenza a Sassari e la Facoltà di Giurisprudenza a Siena. Quando ero a Siena, si apre Pisa, parto per gli Stati Uniti – non so per quale ragione, ma forse partecipai all’Assemblea per l’arbitrato di Washington. Era già sicuro che dovevo essere chiamato a Pisa, sede che lasciava Pierandrei, il mio commissario di concorso, e lì c’era Mossa⁹⁴; quando torno c’era la candidatura di Lavagna. Avevo un ricordo molto gradevole di Lavagna per come mi aveva accolto da studente e allora mi ritirai. A quel punto, in alternativa, c’era la Facoltà di Economia di Napoli. Io sono andato a Napoli perché ho rinunciato a Pisa.

Non sai quello che mi è capitato, quando sono stato a Sassari: Segni⁹⁵ era il Rettore e Segni Rettore non l’ho visto mai, perché era Ministro. I professori giovani andavano da Donna Annetta, che era la madre di Segni, aveva 83-84 anni. Una donna molto arzilla e intelligente e, quindi, come giovane professore, sono andato più volte da lei. Stavo lì e lei ci offriva qualcosa, però si formulava dei giudizi. Celestino Segni, con la macchina del padre, portava me e Cossiga a fare delle gite, quindi eravamo amici. Celestino Segni, però, si era fermato negli studi, non andava avanti. Io già ero andato via da Sassari – o forse no – e mi telefonò un giorno Segni – credo fosse già Presidente del Consiglio – e mi chiese se potevo dargli un aiuto a risolvere i problemi di Celestino. Perché si è rivolto a me? Perché la madre aveva un eccellente ricordo di me, era una donnetta deliziosa.

FL: Sì, sono importanti le madri; e anche le nonne.

GG: Come detto, Segni mi telefona capisco che si tratta di un problema psicologico di uno studente. Gli feci passare il mio esame; lui si creò un’azienda per i paesi sottosviluppati che è stata una cosa molto importante. Così il rapporto tra me e Segni è avvenuto in quella circostanza.

Quando ero a Roma, mi sono sposato, ho incontrato per caso un amico che mi disse “Tu devi conoscere Sylos Labini⁹⁶! come non conosci Sylos Labini?” e mi mise in contatto con lui. Paolo Sylos era molto attivo nell’ambiente del *Mondo*⁹⁷; Piccardi⁹⁸, nel cui studio avevo iniziato la professione nel 1954 (aprii il mio nel 1960) era molto attivo negli ambienti del *Mondo* quindi fui...

FL: Cooptato.

94 Lorenzo MOSSA (1886-1957), fu professore di Diritto commerciale (dal 1921) nelle università di Camerino, Sassari, Macerata, Cagliari, Pisa; socio corrispondente dei Lincei (dal 1947).

95 Antonio SEGNI (1891-1972), professore a Perugia e a Sassari, membro del PPI e poi della DC, fu deputato, ministro, presidente del Consiglio e poi dal 1962 al 1964 Presidente della Repubblica.

96 Paolo SYLOS LABINI (1920-2005), professore di Economia politica nelle università di Sassari, di Catania, di Bologna, della Calabria, di Roma "La Sapienza".

97 V. M. TEODORI, *Pannunzio: dal Mondo al Partito radicale: vita di un intellettuale del Novecento*, Milano, Mondadori, 2010.

98 Leopoldo PICCARDI (1899-1974), consigliere di Stato, Ministro dell’Industria, del Commercio e del Lavoro nel I Governo Badoglio e Commissario straordinario dell’IRI, fu tra i fondatori del partito radicale nel 1955.

GG: Cooptato! Fui portato con estremo interesse: c'era Ascarelli⁹⁹, c'era Amaldi¹⁰⁰, c'erano personaggi di estremo interesse. Facciamo un convegno sui petroli in cui partecipo alla discussione, perché quando venne fuori l'avventura di Mattei, l'avevo già conosciuto – insomma, stavo in mezzo dappertutto, ma senza fini.

FL: Perché eri curioso.

GG: Ero curioso e incuriosivo gli altri. Ho insegnato che si apprende molto di più guardandosi intorno che non leggendo dei libri. Così ricordava anche Cossiga: “il Professore ci diceva sempre che il diritto costituzionale si studia sui giornali, ma ancora più che sui giornali, guardandosi intorno”. Mi guardavo intorno. Questo fa parte di una cosa che è completamente scomparsa dopo una decina d'anni. Allora c'era un gruppo di giovani studiosi che erano ancora presi da quel fervore che animava i giovani che partecipavano agli editoriali. Un giovane, se era studioso di diritto costituzionale, non è che si chiudeva nelle stanze, ma si occupava di tutto e occupandosi di tutto, se c'era qualcosa che lo stimolava, non poteva non dire la sua. Su una rivista che pubblicava l'IRI, che non sono ancora riuscito a ritrovare né tra i fascicoli né facendomela inviare da loro, “Civiltà del lavoro” o “Civiltà del pensiero” – rivista bellissima, molto colta, molto aperta, bellissima impaginazione – ho partecipato a tutti i dibattiti: ero - tra gli altri - amico di Montalenti¹⁰¹, ... Nei dibattiti sull'energia nucleare, potevi stare zitto? Se ne occupava Giardini, me ne occupavo pure io. Sugli organi, i primi casi di modificazione e di intervento sugli organi umani, il trasporto dall'una all'altra persona, potevi star zitto? Partecipavo a tutto! Questo è la grande importanza dei convegni nel mondo che oggi sono totalmente dimenticati: lo stesso incontro intellettuale perché ai convegni del mondo c'erano tutti fisici, a partire da Amaldi, e molti sono diventati miei amicissimi per sempre – Ascarelli per i giuristi, Saraceno per gli economisti, Piccardi per i giuristi, Ernesto Rossi un po' su tutto. Quindi, ogni problema che veniva messo sul tappeto era...

FL: Direi una esternalizzazione di ciò che dovrebbe fare una Facoltà di Scienze politiche.

GG: Esatto! Le attività si svolgevano con una serie di riunioni settimanali, a casa di Ernesto Rossi, dove si parlava liberamente: quando si vedeva che si stava formando un nucleo di pensiero, allora qualcuno viene incaricato di predisporre un progetto, che veniva presentato pubblicamente, in genere al Teatro Eliseo, e quindi non erano idee vaghe, ma su temi concreti. Quando si pose il problema del petrolio, cominciai subito a partecipare, come dopo avrei partecipato subito ai convegni sull'energia atomica. Questo era il fascino in quel periodo di stare a Roma, venendo da quella scuola imprenditoriale e da quel fervore dei giovani: ho conosciuto giovani al GUF di Napoli che erano di livello altissimo. Ad

99 Su Tullio ASCARELLI (1903-1959), professore di Diritto commerciale nelle università di Ferrara, Cagliari, Venezia, Catania, San Paolo del Brasile (esule in seguito alle leggi razziali), Bologna e Roma, v. la voce di S. RODOTÀ in *DBI*, Vol. 4 (1962).

100 Edoardo AMALDI (1908-1989) dal 1937 Prof. di fisica sperimentale a Roma; nel dopoguerra ha promosso la costituzione dell'INFN, del quale è stato poi presidente; assertore della collaborazione scientifica internazionale, è stato tra i promotori del CERN.

101 Giuseppe MONTALENTI (1904-1990), prof. dal 1940 di genetica nell'Università di Napoli e dal 1961 nell'Università di Roma. Socio nazionale (1965) e presidente dell'Accademia dei Lincei (1981-85).

esempio, Galdo Galderisi¹⁰² – morto partigiano in Jugoslavia – era stato già Rettore, figlio di un firmatario del manifesto del '25 di Croce. Nicola Galdo, che poi si è perduto, è diventato del MSI; ho incontrato qualche volta il nipote...

FL: Era la generazione di Zangrandi¹⁰³ e di quelli che sono stati chiamati “voltagabbana”, ma che non lo erano, si trattava di una trasformazione.

GG: Sì, e Nicola Galdo, che parlava benissimo, in un modo perfetto, poi si è perduto.

FL: Ugoberto Alfassio Grimaldi¹⁰⁴ scrisse un bel volume negli anni '80 sul periodo che lui aveva vissuto, partecipando ai littoriali. È significativo che Teresio Olivelli¹⁰⁵ avesse vinto i “Littoriali della razza” e che sia morto come medaglia d'oro partigiana delle fiamme verdi...

GG: Come Nicola Calderisi, morto partigiano.

FL: Mi sono sempre chiesto cosa avrebbe fatto dopo il 1943 Nicolò Giani¹⁰⁶, il fondatore della Scuola mistica fascista a Milano (che insegnava anche a Pavia), se non fosse caduto medaglia d'oro, come alpino, nel '41 ...

GG: Probabilmente ne sai più di me perché io ho conosciuto il cerchio di Napoli. Il fervore complessivo che c'era, ti faceva abituare a studiare autonomamente i problemi. Allora, messomi in luce attraverso questi dibattiti che si svolgevano a Roma, come sono entrato nel diritto pubblico dell'economia? Sono entrato perché ho cominciato a impegnarmi sul petrolio.

FL: Questo negli anni '50?

GG: Piccardi porta un volumetto relativo al progetto del convegno del *Mondo* a Segni, Presidente del Consiglio. Segni disse “Allora, ditemi voi cosa devo fare!”; era il momento delle lotte tra Mattei e gli americani e Piccardi, molto onestamente, disse “Bisognerebbe che qualcuno andasse lì a studiare”; allora Segni disse “Faccia Lei qualche nome e lo mandiamo volentieri”. Piccardi viene a studio e mi dice “Professore, mi dà due nomi per mandarli in America”: il primo fu quello di Sylos Sabini, che era stato alla biblioteca della Facoltà del Ministero dell'Agricoltura quando Segni era Ministro. Segni era amicissimo di Breglia¹⁰⁷, che era maestro Sylos Sabini, e disse subito sì. E l'altro nome era Celestino Segni, che si occupava proprio di paesi sottosviluppati e stava facendo un progetto sull'Iran. Segni disse “Come faccio a mandare mio figlio? Mando piuttosto Guarino!” e così ho partecipato ed è stata un'esperienza interessantissima, più importante di quello che io immaginassi. A

102 Renato Galdo GALDERISI faceva parte del gruppo di giovani studenti del GUF e poi del Pci. Morì durante la Resistenza.

103 Ruggero ZANGRANDI (1915-1970), *Il lungo viaggio: contributo alla storia di una generazione*, Torino, Einaudi, 1948.

104 Ugoberto Alfassio GRIMALDI (1915-1986), *Autobiografia di giovani del tempo fascista*, Brescia, Morcelliana, 1947; *Cultura a passo romano. Storia e strategia dei Littoriali della cultura e dell'arte* (coautore Gherardo Bozzetti), Milano, Feltrinelli, 1983.

105 Teresio OLIVELLI (1916-1945), fu littore nella sezione “Dottrina del fascismo”, ufficiale degli alpini e medaglia d'oro della Resistenza.

106 Niccolò GIANI (1909-1941) docente nell'Università di Mistica fascista e Direttore dell'omonima Scuola a Milano, ufficiale degli alpini, morì in Albania medaglia d'oro al V. M..

107 Alberto BREGLIA (1900–1955), professore di economia politica a Sassari (1935), Palermo, Napoli, Pisa e Roma (1942).

distanza di anni, trovai il mio esemplare con la dedica di Paolo Sylos, con grande riconoscenza. Credevo che fosse legato al fatto che avessi combinato il concorso di Paolo Sylos... Poi ho capito perché Paolo era venuto: lui si era preparato benissimo e della sua preparazione portavo conto. Invece, in questi colloqui, non conoscevo e non potevo parlare inglese; facevo le domande e lui le esponeva all'interlocutore e, attraverso le mie domande, assumeva sempre più rilievo che l'oligopolio non è soltanto negativo, ma provoca il progresso tecnico.

Il punto determinante fu quando si scoprì un pozzo di petrolio nel Molise. C'era un geologo dell'Eni, Facca, che io ho conosciuto, che prese un grande abbaglio perché, avendo scoperto un petrolio finissimo, di alta qualità, lui disse che sotto Italia centrale c'era un mare di petrolio. E allora questo scatenò le mire degli americani e le mire dell'Agip¹⁰⁸. Devo dirti che mia moglie, che era nipote del Professor Zambonini¹⁰⁹, che è stato il fondatore della Scuola Mineralista Italiana, ricordava che il nonno diceva che c'erano i petroli, ma erano piccole falde, per quella difficile trovarli e, quando ciò accadeva, il petrolio finiva subito. Questo fu un dibattito violentissimo, soprattutto allora quando c'era l'ambasciatrice americana...

FL: Clare Boothe Luce¹¹⁰.

GG: Sì, la Luce, la quale si imponeva con molta forza. Il convegno del mondo sul petrolio¹¹¹, a cui ho partecipato non come protagonista, ma di lato, si concluse con un progetto che fu presentato da Piccardi dapprima al Ministro Segni, in cui si disse la verità, ovvero noi abbiamo fatto tutto ciò, ma non siamo sicuri, c'è bisogno che qualcuno studi e approfondisca.

FL: E vi mandarono in America.

GG: Sì, due di noi.

FL: Ok, ma questo me l'hai raccontato.

GG: Non è tanto importante come può sembrare, ma il punto è che dopo io sono entrato nell'ambiente e ho conosciuto molto bene, ad es., Giorgio Bo¹¹², che era importante, era un professore di diritto privato a Genova – credo che fosse cugino del Bo di Urbino¹¹³ – ed era molto legato e protettore del gruppo di Mattei e più volte fui pregato di presentare dei

¹⁰⁸ Sul ruolo di Giancarlo FACCA v. D. POZZI, *Dai gatti selvaggi al cane a sei zampe. Tecnologia, conoscenza e organizzazione nell'Agip e nell'Eni di Enrico Mattei*, Venezia, Marsilio, 2009, pp.322 ss.

¹⁰⁹ Ferruccio ZAMBONINI (1890 - 1932) fu professore di Mineralogia, si trasferì presso l'Università di Sassari (1909), Palermo (1911), Torino (1913), e di Chimica Generale della Regia Università di Napoli (1926), di cui fu Rettore dal 1923 al 1925 e dal 1930 al 1932.

¹¹⁰ Clare BOOTHE LUCE (1903 - 1987). Giornalista e autrice di una fortunata commedia sposò in seconde nozze, nel 1935, Henry R. Luce, proprietario dei più diffusi settimanali statunitensi (*Life*, *Time*, *Fortune*), fu rappresentante repubblicana alla Camera (1943-47) ed ambasciatrice degli USA in Italia (1953-57).

¹¹¹ V. E. ROSSI, E. SCALFARI, L. PICCARDI, *Petrolio in gabbia*, a cura di E. SCALFARI, Roma-Bari, Laterza, 1955.

¹¹² Giorgio BO (1905-1980), professore di Diritto civile nelle Università di Ferrara, Genova, Roma. Senatore (1948-1976), è stato ministro delle Partecipazioni statali (maggio 1957-luglio 1958), dell'Industria e Commercio (luglio 1958-febbraio 1959), della Riforma burocratica (febbraio 1959-aprile 1960), di nuovo delle Partecipazioni statali (luglio 1960 - febbraio 1966; giugno-dicembre 1968), infine per la Ricerca scientifica (agosto 1969-febr. 1970).

¹¹³ Carlo BO (1911–2001) fu dal 1939 professore di Lingua e letteratura francese nell'università di Urbino, di cui divenne, dal 1950, rettore; dal 1984 senatore a vita della Repubblica.

libri di Bo. C'era anche un altro personaggio – purtroppo è morto qualche anno fa – che era Franco Briatico¹¹⁴, il quale ha avuto un ruolo che io considero eccezionale: lui individuava tutti giovani che intravedeva come interessanti e li portava all'Eni ed erano poi tutti ben collocati nell'ambito dell'Eni. Quando Briatico venne a conoscermi – abbiamo fatto un'amicizia molto stretta, che poi è durata per tutta la sua vita – fu lui a pregarmi due volte di fare il presentatore dei libri di Bo. Che importanza ha avuto la presentazione dei libri di Bo? Anzitutto ha avuto grande rilievo per me, ma anche per lo sviluppo delle faccende successive: ricordavo vagamente come collega di università – in realtà lui era prima di me, non dello stesso anno – Leopoldo Medugno¹¹⁵ che, a quell'epoca, era vice direttore di Finmeccanica, dove il Presidente di Finmeccanica era un uomo validissimo, un certo Magri¹¹⁶, amante della musica – ha pubblicato testi antichi di musica – uomo apparentemente rozzo, ma solido, onestissimo, durissimo e colto. Dino mi riconobbe. Si rammentava di questo rapporto che non mi ricordavo nemmeno che ci fosse. Lui si ricordava degli anni universitari C'era anche un altro che poi ha avuto grande importanza: Rocco Basilico¹¹⁷. Erano tutti un po' più anziani di me ma si vede che si ricordavano di me perché io all'Università...

FL: Erano tutti napoletani.

GG: Sì, tutti napoletani. Avendo io presentato i libri di Bo, due volte, effettivamente esercitavo una qualche autorità su Bo; poi nel frattempo lui era già passato anche a Roma, era a Napoli, insomma era bravo, accademicamente era arrivato ad un certo rilievo. Nino mi pregò, di presentarlo a Bo, perché Bo gli era contrario. Io non mi son mai tirato indietro, dico “Vabbè, che problema c'è, lo dico a Bo”. In effetti, “Bo” io dissi, “Guarda ti sbagli, Medugno è un uomo straordinario”. Era figlio di un tremendo, tremendo Presidente di Sezione della Corte dei Conti. E' un uomo di assoluta probità, perbene e durissimo. Poi ti racconto gli episodi successivi a proposito, così tu capisci qual era la classe imprenditoriale e pubblica dell'epoca. E così Bo cessò la sua ostilità a Medugno, che divenne Direttore Generale dell'IRI. Il giorno dopo lui è stato felicissimo, lietissimo, e quando ci furono i primi consigli da chiedere a qualcuno, li ha chiesti a me. Il secondo effetto indiretto, questo ha avuto una grande importanza, perché ti devo parlare di me, ma sono queste le piccole vicende che hanno portato...

FL: No no, perché queste sono rappresentative del sistema.

GG: Allora, presentando un libro di Bo. Io in realtà presentavo molto bene, a sentire la mia presentazione sembrava un “classico”, cominciavo a costruire il mio sistema di

¹¹⁴ Franco BRIATICO (1923-2005), intellettuale-manager di formazione cattolica, fu consigliere di Enrico Mattei per i problemi sociali, assistente di Cefis, direttore delle relazioni esterne dell'Eni. Di lui si v. *Ascesa e declino del capitale pubblico in Italia. Vicende e Protagonisti*, Il Mulino, 2004.

¹¹⁵ Leopoldo MEDUGNO (1920-1999), entrato all'IRI nel marzo del '45, diventò direttore generale dell'Istituto nel 1968 e da quella posizione promosse l'Alfasud, il piano telefonico, l'estensione della rete autostradale, l'avvio dell'industria nucleare e l'espansione dei trasporti aerei.

¹¹⁶ Si tratta di Salvatore MAGRI.

¹¹⁷ Rocco BASILICO, presidente di Fincantieri.

pensiero. Allora in una di quelle presentazioni, al tavolo c'era Girotti¹¹⁸; lanciai l'idea sull'ENI: non era immaginabile che un ente come l'ENI, che stava avendo tale rilievo a livello anche internazionale, non avesse la propria presenza valida in campo scientifico. Doveva avere un istituto di ricerca e comunque: c'erano tante possibilità di integrazione orizzontale in questo gruppo che si era allargato nei vari settori che meritavano di essere coltivati. E feci un promemoria: dopo questa presentazione Girotti mi fece sapere che gli interessava e io feci il promemoria. Fatto questo promemoria e consegnato, lui diede avvio al progetto e lo affidò a Puppi¹¹⁹ che era un fisico di Padova ed era stato anche suo Professore, ci siamo rivisti moltissime volte a Cortina) che era amico di Università, di fiducia, di Girotti. E io andai da Girotti e gli dissi: “Ma scusa, io faccio il promemoria, faccio tutto il piano e lei nomina un altro anziché nominare me: eh, non sta bene!”. Come minimo mi doveva consultare, dirmi che cosa ne pensavo.

FL: Che cosa ha fatto Girotti?

GG: Girotti disse: “Senta professore, lei ha fatto il piano, riconosco che è suo. Lei, però, è più adatto a fare il mio consulente, anziché l'organizzatore di questo progetto!”. Si sbagliava, perché in realtà Puppi non è stato bravo ad utilizzare questo progetto, anche se in seguito si è creato un istituto di ricerca dell'ENI, che è stato affidato ad un altro mio amico che era Giorgio Careri¹²⁰; un grande fisico – fisico delle basse temperature. E così è cominciato il mio rapporto con l'ENI. Quelli dell'ENI erano pieni di problemi e quindi ho cominciato una consulenza continua che da lì a poco si è tradotta, su richiesta loro, in una consulenza annuale. Posso dire con tranquillità di aver preso molto di meno di quello che un altro studio legale aveva preso, però mi era stata data la possibilità di essere all'interno della vita dell'ENI. Perché ogni questione importante, in qualche modo, in quel momento richiedeva una presa di posizione. Allora l'ENI, altro caso fortuito: ero a Napoli, collega di Facoltà di Domenico Amodeo che era Professore di Tecnica Industriale, credo.¹²¹ Il Vicedirettore generale della Banca d'Italia, Occhiuto, era proprietario di un palazzo a Napoli, a Villanova, e aveva dei problemi urbanistici, col Comune. Chiese ad Amodeo che disse: “C'è qui in Facoltà Guarino, te lo segnalo!”. Io risolsi questo problema di Occhiuto e Occhiuto mi fece nominare membro del Collegio Sindacale della Banca d'Italia. Come membro del Collegio Sindacale non ho mai fatto nulla, perché non me ne intendevo: c'era Amodeo che era bravissimo con queste cose qui. Però il Collegio Sindacale partecipa a tutte le riunioni del Consiglio Superiore. Al Consiglio Superiore nessuno parla però, nell'essere presente, Carli faceva tutte le esposizioni a braccio. Io ero entrato in contatto con Carli e lo

118 Raffaele GIROTTI (1919), ingegnere aeronautico, entrò alla Snam nel dopoguerra, nel 1968 divenne vicepresidente della Montedison, rappresentando l'Eni come primo azionista della società; nel 1971, con il passaggio di Cefis alla Montedison, Girotti lo sostituì alla presidenza dell'Eni. E' stato eletto senatore Dc nel 1976 e nel 1979.

119 Giampietro PUPPI (1917-2006), fu professore di Fisica teorica all'Università di Napoli (1950), poi a Bologna, a Padova, e infine di Fisica generale all'università di Bologna; socio nazionale dei Lincei (1994).

120 Giorgio CARERI (1922–2008) professore di Fisica sperimentale dal 1955.

121 Domenico AMODEO, professore di Ragioneria presso la facoltà di Economia e Commercio di Napoli per svariati decenni fino al 1984, ha insegnato anche Economia aziendale presso l'Istituto Universitario Navale ed è stato Presidente del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti.

avevo conosciuto in una riunione indetta – questo te l’ho raccontato – a Frascati in una sua villa da Picardi con Ernesto Rossi, Saraceno, Carli ed io. E questa è stata la prima occasione in cui abbiamo parlato per la prima volta di Partecipazioni Statali. Però attraverso questi vari canali casuali, io mi sono trovato ad essere all’ENI, in Banca d’Italia, subito dopo all’IRI e, quando Cefis¹²² è passato a Montedison, sono andato anche a Montedison. In più avevo rapporti di stima con quello che era all’epoca il Presidente dell’EFIM, che poi sarebbe diventato presidente prima dell’ENI poi dell’IRI e quindi io ero effettivamente al centro della evoluzione istituzionale dell’epoca. Sono questi piccoli elementi che mi hanno introdotto al centro... Certo. Un giorno – avevo già il mio studio a Piazza Borghese e andavo ogni tanto a fare due passi fino a Piazza di Spagna con alcuni miei collaboratori – incontro Ascarelli. Che mi dice “Senti Guarino! Ti invito ad un convegno sui petroli”. Mi iscrissi, vado in Provenza e, anziché trovare tutti i Professori, trovo un’aula lunghissima, dove si teneva il convegno, in cui ci sono solo uno o due Professori che conoscevo dal mio periodo di Parigi, mentre tutti gli altri erano sconosciuti; dietro c’era una platea silenziosa che non diceva nulla.

FL: E chi c’era?

GG: Secondo il mio solito, ho chiesto la parola non so quante volte; il mio francese di allora non era perfetto, ma era molto fluido. Se mi chiedi cosa ho detto, non lo so. Sicuramente alla domanda “Lei cosa ne penserebbe di fare un’associazione per la protezione di queste menti all’estero?”, risposi “Sarebbe una proposta ottima, eccellente!”. Ignoravo totalmente il problema, ma qualcuno mi disse “Professore, Le dispiace andare alla tribuna e proporre?”; andai alla tribuna e finì che costituimmo un’associazione. Dopo qualche mese, mi arrivò l’invito a far parte del Comitato...

FL: In che anno siamo?

GG: Tra il ‘57 ed il ‘60.

FL: È interessante il problema.

GG: È interessante quello che viene dopo: ti renderai conto come sono stato rimbalzato da una parte all’altra come i biliardini di una volta... Entro in questa associazione sconosciuta, nessuno sapeva che cosa fosse, e ci trovo i più grandi banchieri e imprenditori petroliferi del mondo: il padre padrone della Deutsche Bank; il padrone effettivo della Société Générale, padrone del Congo; l’amministratore delegato di Paribas; l’allora presidente della Shell, che era stato Attendant General al processo di Norimberga. Infine, per l’Italia, c’ero io. Sono stato due-tre anni: mentre gli altri andavano con le spese pagate dalle rispettive aziende, io venivo pagato dall’organizzazione che non mi ha mai chiesto niente, perché ero Guarino – ogni tanto è venuta anche mia moglie. Sono andato nei più grandi alberghi, nei più grandi ristoranti, perché le istituzioni erano a Parigi, a Londra, a Zurigo, a Francoforte, e io, come al solito, cercavo e il tutto che mi avrebbe fatto capire delle cose che sui libri non trovi in nessun modo. I promotori del convegno misero insieme

¹²² Eugenio CEFIS (1921-2004) fu vicepresidente dell’ENI dal 1962 e ne divenne presidente dal 1967; dal 1971 passò alla Montedison fino al 1977.

banchieri e padroni con interessi opposti: i banchieri vogliono tutelare i capitali, mentre i padroni vogliono tutelare gli *assets*; quindi quello che voleva l'uno, non lo voleva l'altro – a volte siamo stati a discutere su mezze parole. In più partecipavo alle riunioni dei comitati giuridici perché ero l'unico giurista del comitato. E' stata per me un'esperienza straordinaria.

FL: Eravamo tra il '58 e il '60, ma tra il '58 e il '60, in questo sistema, si sta transitando verso il centro-sinistra.

GG: No, non ha molta importanza. Ha molta importanza un altro fatto: dopo due o tre anni, mi dissero “Professore, tutti abbiamo ammirato i Suoi interventi, la Sua autorità; però, se potesse venire qualcuno più conosciuto, non sarebbe male”. In quel momento Carli¹²³, che era stato Ministro del Commercio con l'estero del Governo Zoli¹²⁴, si era dimesso per la Faberfit e io avevo conosciuto Carli fin dai tempi del convegno del Mondo. Credo sia stato il primo incontro formale sulle partecipazioni statali. Piccardi invitò a casa sua, nella sua villetta di Frascati, Ernesto Rossi¹²⁵, Saraceno¹²⁶, Carli e me, per parlare di partecipazioni statali; avevo capito che Carli era un personaggio singolare, molto intelligente, non sapevo però un elemento che sarebbe stato determinante: lui era stato il primo Presidente del Comitato esecutivo dell'Unione Europea dei pagamenti. Avevamo approfondito la conoscenza, quando lui si dimise. Andai da Carli e lui disse subito di sì; così siamo andati per qualche tempo in coppia, Carli non aveva le imprese, io non avevo imprese petrolifere e siamo andati in due. Quando Carli è stato nominato Governatore della Banca d'Italia, si è rivolto a me per i primi pareri e lo ricorda nelle sue memorie. Così è cominciato il mio rapporto con la Banca d'Italia. Un rapporto con l'Enel ce l'avevo già perché avevo sostenuto Mattei¹²⁷ e, quando Mattei è morto, io ho preso parte attiva. Come ho già detto, all'Iri avevo rapporti di amicizia con Medugno, direttore generale della Finmeccanica. Lui era più grande di me, ma ognuno di noi sapeva chi era l'altro, così si rivolse a me per essere aiutato a diventare direttore generale dell'Iri. E dissi che problema c'è? Quindi i rapporti tra me e Medugno erano rapporti di amicizia sincera, profonda. Anche con Petrilli¹²⁸ era un

123 Su Carli v G. GUARINO, *Riflessioni sul governorato Carli*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009.

124 Adone ZOLI (1887–1960), avvocato, membro del PPI e poi della DC, partigiano, senatore dal 1948, fu ministro di Grazia e Giustizia (1951-53), delle Finanze (1954) e del Bilancio (1956-57); dal 1957 al 1958 guidò un governo monocolore democristiano.

125 Ernesto ROSSI (1897–1967), volontario nella I guerra mondiale, antifascista, dopo il delitto Matteotti pubblicò, con i fratelli Rosselli e G. Salvemini, il foglio clandestino *Non mollare!*. Costretto all'espatrio in Francia, tornò in Italia dopo pochi mesi e si dedicò all'insegnamento, impegnandosi contemporaneamente nell'organizzazione del movimento Giustizia e Libertà, condannato dal tribunale speciale e poi confinato a Ventotene, redasse con A. Spinelli il manifesto del movimento federalista europeo. Dopo l'8 settembre 1943, fu nel direttivo del Partito d'Azione e sottosegretario alla Ricostruzione (1945); nel 1955 contribuì alla fondazione del Partito radicale.

126 Pasquale SARACENO (1903 – 1991) fu professore universitario di tecnica commerciale e industriale e poi tecnica bancaria nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e quindi nell'Università di Venezia fino al 1973. Contribuì all'elaborazione del piano Vanoni (1954) e fu presidente del Comitato per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito (1956-59). A capo della sezione esperti della Commissione nominata dal ministro del Bilancio La Malfa e autore del rapporto da lui presentato nel 1964 contribuì al dibattito sulla programmazione. Consulente dell'IRI promosse nel 1946 l'associazione SVIMEZ, di cui fu presidente.

127 Su Enrico MATTEI (1906 - 1962), dell'AGIP (1945) e deputato della DC, presidente dell'ENI (1953), v. la voce di M. COLITTI in DBI, vol. 72 (2008)

128 Giuseppe PETRILLI (1913 - 1999), fu giornalista pubblicista (dal 1949), professore di economia delle imprese di assicurazione nell'università di Roma e presidente dell'ENPDEDP (1949) e dell'INAM (1949-58), commissario CEE

rapporto di rispetto, ma anche di affetto. Mi mancava la Montedison: sono stato uno dei grandi protagonisti, sempre a titolo personale, del passato della Montedison. Quindi, a quel punto, ho avuto l'Iri, l'Enel, la Montedison e la Banca d'Italia. Questo ha fatto sì che io abbia avuto delle conoscenze. Dissi: “Scrivo sulle partecipazioni statali, ma non le conosco! Non voglio stipendi, non voglio nulla, ma voglio vedere di che si tratta”. Allora mi nominò membro di una piccola società del gruppo Iri, una piccola azienda meccanica. Mi ha messo nella Sofid (Società Finanziamenti Idrocarburi), che era la centrale finanziaria dell'Eni. Mi avevano mandato come cliente Occhiuto¹²⁹, che era il direttore generale, il vero perno della Banca D'Italia: quando è scomparso, è cambiato tutta la struttura della Banca D'Italia. Occhiuto era un napoletano, mi dicono essere un bravissimo economista, che parlava il romano meglio del napoletano – non riesco a capirlo –, e aveva una palazzina a Villanova, avuta in reclamo all'epoca della concessione. Amodeo, un mio collega di Napoli, lo mandò da me e io gli risolsi questa vicenda a cui teneva molto e così mi nominò sindaco della Banca D'Italia: non era nulla, però mi dava il titolo a partecipare al Consiglio Superiore. Al Consiglio Superiore, Carli faceva delle panoramiche sulle condizioni economiche che erano. Quando scrissi il libro su Carli¹³⁰, le prime idee mi sono venute dal ricordo: ascoltavo le relazioni generali senza attenzione, perché già sapevo. Faceva delle panoramiche sulla vita finanziaria internazionale straordinarie.

[omissis]

IV PARTE - La seconda fase della Costituzione repubblicana, l'Europa e la globalizzazione

FL: La descrizione della destrutturazione del sistema da Te fatta appare simile a quello che Amato nel '93 definì la crisi di regime partitocratica¹³¹. Dal punto di vista scientifico e pratico a me sembra che dagli anni '90 Tu connetta l'ambito europeo con la crisi dello Stato nazionale e, in particolare, con quella del sistema politico italiano. In coincidenza con il tentativo di rilegittimare il sistema politico-costituzionale della Commissione D'Alema, nel

(1959-60) e consigliere del CNEL (1960-79). Tra il 1960 e il 1979 ricoprì la carica di presidente dell'IRI e poi fu eletto senatore nelle liste della DC (1979-87).

¹²⁹ Antonino OCCHIUTO (scomparso nel 2005) è stato per anni segretario generale della Banca d'Italia e dal 1969 al 1976 ha fatto parte del Direttorio della banca centrale in qualità ricoprendo la carica di vice-direttore generale.

¹³⁰ V. G. GUARINO, *Riflessioni sul governatorato Carli*, cit.

¹³¹ V. G. AMATO, *Comunicazioni del Governo, Camera dei deputati, seduta del 21 aprile 1993 (pom.)*, pp. 12841 ss. con le osservazioni sulla crisi di regime e “il ripudio del partito politico parificato agli organi pubblici e collocato fra gli stessi”

tuo libro del 1997¹³², Tu hai sostenuto che Maastricht aveva imposto parametri che anestetizzavano la politica sul piano nazionale: non è che la politica non ci sia più, la politica si trasferisce di livello sul piano sovranazionale e quindi i personaggi che tu hai descritto non sono più rilevanti, comportando anche il problema della delegittimazione delle istituzioni democratico-rappresentative. L'ultima parte della riflessione, che vorrei che Tu facessi, ruota tra il livello della *governance* e quello del *government*. Sabino Cassese e altri amministrativisti pensano che molto possa risolversi nella *governance*, ovvero nella dissoluzione dell'autorità pubblica, dimenticando che la questione si pone sul piano delle aree integrate e quindi per noi dell'Europa.

GG: Non posso dirti d'accordo con le posizioni di Cassese. Per quanto mi riguarda da tutti questi racconti, che sono documentati e documentabili, io ho sempre dato rilievo alla sostanza. Anzi Ti dirò quali sono i punti metodologici che durante la mia esperienza scientifica e pratica ho consapevolmente o inconsapevolmente sempre seguito.

Primo, per fare scienza bisogna conoscere. Secondo, la conoscenza è indispensabile per analizzare. Terzo, è sempre indispensabile trarre da tutto questo una proposta operativa. Quarto, le proposte operative devono essere attuate.

Ed è per questo che, ad es., non mi sono mai occupato della Commissione bicamerale D'Alema: l'ho sempre considerata una questione superficiale, non destinata ad andare avanti, come poi è accaduto. Per me il problema costituzionale è di struttura, di fondo e, se le strutture di fondo sono coerenti, si ottiene un risultato; se - invece - le strutture di fondo non sono coerenti, no. Ne ero tanto ero convinto che mandai anche da Ruini un promemoria, sostenendo che, se fosse crollata la DC, sarebbe crollato anche il Paese e un simile crollo li avrebbe coinvolti. Ma questo è un discorso molto interno al sistema italiano.

Nell'ultimo ventennio ho, invece, allargato la mia prospettiva alla prospettiva globale, utilizzando come una vera e propria Bibbia i dati di Maddison¹³³, ma anche gli *Economic Reports of the President*¹³⁴. Maddison non lo conosceva quasi nessuno, derivava da una mia curiosità: se l'Italia è stata la prima per trent'anni, la seconda la Francia e la terza la Germania, poi gli Stati Uniti, e i primi tre Paesi hanno avuto lo Stato Sociale, mentre gli USA la spesa militare, quali delle due ha prodotto di più? Allora, sulla base di Maddison, il cui pregio è il metodo standardizzato di calcolo, volevo dire che se lo Stato sociale si attua in modo che produce un meccanismo, produce Pil. Ricordo che lo Stato sociale si è avuto con Bismarck...

FL: Come soluzione alla contrapposizione cattolici/socialisti. Il dato interessante è che la Cina e l'India nel 1750 fino al 1800 avevano ancora il 50% del Pil mondiale e che l'Asse Atlantico o euro-americano aveva ridotto negli anni Cinquanta al lumicino il contributo di

¹³² V. G. GUARINO, *Verso l'Europa: ovvero la fine della politica*, Milano, Mondadori, 1997.

¹³³ Angus MADDISON (1926–2010) è stato un economista britannico, professore all'Università di Groningen e studioso di storia economica quantitativa (v. <http://www.ggd.nl/maddison/>), le cui elaborazioni sono state utilizzate a livello internazionale, ad es., dalla Goldman & Sachs.

¹³⁴ Si tratta dei rapporti annuali del Presidente Usa, redatti dal Chairman of the Council of Economic Advisers.(v. <http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collection.action?collectionCode=ERP>)

questi ordinamenti. Ora, tutto è cambiato. Nel corso della nostra conversazione avrei voluto sottolineare un punto scriminante: il 1970-'72, il prima e il dopo. Perché ritengo che, agli inizi degli anni '70, la riqualificazione dei rapporti globali di potenza abbia avuto un salto di qualità che si collega a queste tue riflessioni. Le statistiche mondiali sul Pil di Maddison forniscono dati di estrema utilità per individuare i passaggi epocali.

GG: È diffusa oggi la consapevolezza che ciò che accade in USA, ciò che accade in Cina, il prezzo del petrolio, le condizioni dei mercati finanziari, le determinazioni sui tassi della *Federal Reserve* e della BCE, lo stato dei rapporti in medio oriente, il Pakistan, l'evoluzione africana o dell'America del Sud non siano questioni che riguardano *solo* “gli altri”. Ciascuna di queste situazioni, e qualsiasi altra equivalente, indirettamente o anche direttamente ci riguarda. Gli sviluppi e le conseguenze non sono certamente omogenee, né gli effetti sono necessariamente eguali per tutti. Livelli inferiori possono svilupparsi in controcorrente (i localismi!) con impulsi che in qualche misura possono propagarsi ai livelli superiori.

A partire dal 1957, l'Italia, con Francia, Germania, Belgio, Olanda, Lussemburgo, ha dato vita a un progetto di progressiva unificazione tra gli Stati europei, che si è concluso (ci si riferisce alla fase in corso) negli anni 1992-93 con la creazione dell'Unione politica. Per effetto delle successive adesioni, l'Unione Europea si compone oggi del mercato unico derivato dalla confluenza totale dei mercati sino ad allora distinti dei singoli Paesi (27 Stati membri con una popolazione di circa 500 milioni di abitanti) e dell'eurosistema, cui partecipano 15 dei 27 Stati dell'Unione (300 milioni di abitanti circa sui 500 milioni dell'euromercato), i quali hanno rinunciato alla sovranità monetaria e accettato, come moneta legale comune, l'euro, assoggettandosi a una disciplina dal carattere molto peculiare. Sia l'euromercato, sia l'eurosistema mantengono in vita l'istituzione “Stato” dei Paesi membri.

I principi fondanti dell'euromercato sono quelli del mercato e della concorrenza. Gli Stati non possono interferire sul mercato con poteri autoritari. La normazione attuativa del principio del mercato, particolarmente importante e ricca in settori in rapida trasformazione caratterizzati dalla introduzione di tecnologie innovative, nonché in altre materie specificate dal Trattato, è attribuita a organi comunitari. Il mercato unico ha comportato la totale eliminazione di ogni ostacolo diretto o indiretto al libero trasferimento delle persone, delle merci, dei servizi, dei capitali da un Paese membro all'altro. La libertà di movimento avrebbe dovuto ingenerare una diffusa tendenza dei fattori a ricercare una propria migliore allocazione nel nuovo spazio comune, indipendentemente dall'appartenenza del luogo di destinazione all'uno o all'altro Stato. Si sarebbe dovuta produrre come risultato finale una diffusa omogeneizzazione.

La realtà non ha confermato le attese. Ed è probabile che non le confermerà nemmeno in futuro. L'eliminazione fisica delle dogane ha creato l'illusione che nessun vincolo giuridico avrebbe trattenuto i fattori sul territorio di origine. Non si è considerato che il legame con il territorio, più che dal divieto di emigrare o da barriere di ingresso, dipende dalle discipline generali aventi a oggetto l'assegnazione alla nascita ad uno specifico nucleo

familiare, a istituzioni locali, alle reti relative alla istruzione, alla sanità, alla previdenza, alla assistenza. Dipende ancora dai condizionamenti ambientali e strutturali, dallo specifico regime della fiscalità nei luoghi di origine e di destinazione, dalla lingua ufficiale divenuta materna, da tutto ciò che fa sì che ogni Stato sia fattore di integrazione e di localismo, il fattore, anzi, tra tutti il più importante. Nella disciplina del mercato gli Stati sono posti in competizione tra di loro, così come lo sono le imprese e i singoli. Ogni Stato è naturalmente orientato a trattenere i fattori migliori, disincentivandone l'esodo. La mobilità è una opportunità offerta a tutti, ma se ne fa uso o in casi in cui la convenienza del nuovo luogo sia tale da compensare l'alea del trasferimento o per l'appartenenza ad ambiti più ristretti al cui interno l'alea e i costi, anche psichici, del trasferimento si attenuano o addirittura si annullano (sedi di una medesima impresa, professionalità utilizzabili ovunque a parità o similarità di condizioni). Anche nella disciplina dell'euromercato, dunque, lo Stato conserva il ruolo di principale fattore di integrazione.

L'euromercato introduce regolazioni omogeneizzanti, i cui effetti si aggiungono, ma non sostituiscono quelli generati dagli Stati, né possono far scomparire gli effetti preesistenti caratterizzati dal localismo, quanto meno non in percentuali elevate. La omogeneizzazione sarà maggiore in quegli Stati minori, i cui contatti con le aree confinanti siano stati intensi anche nel passato, per non dire da sempre. Sarà minore per gli Stati maggiori e di più antica tradizione, i cui sistemi presentano da secoli accentuate rigidità.

È illuminante il precedente dell'Italia, dove il principio del mercato unico è stato applicato in forma piena almeno dal 1945, per convincersi che il regime dell'euromercato, se non verrà integrato in forme istituzionali più stringenti, non potrà riuscire, salvo forse che in tempi lunghissimi, a realizzare la omogeneizzazione dei popoli che ne fanno parte. L'eurosistema mantiene a sua volta in vita gli Stati dei Paesi membri. Per certi aspetti ne accentua anzi le funzioni. Ma le trasforma, rendendole integrative di quelle del sistema comunitario. L'obiettivo dell'eurosistema è lo sviluppo sostenibile, non lo sviluppo massimo. Per realizzare l'obiettivo dello sviluppo, non massimo ma sostenibile, si è fatto ricorso al principio, definito testualmente come prioritario, della stabilità dei prezzi. A questo principio deve attenersi la Banca Centrale europea (BCE), cui è affidata la gestione dell'euro principalmente nelle determinazioni relative ai tassi di interesse. Concorrono in particolare alla stabilità vincoli rigidi di bilancio, che riguardano sia l'Unione, sia gli Stati membri.

All'Unione è imposto un vincolo assoluto. Il suo bilancio deve essere in pareggio. L'Unione dispone di risorse proprie, ma queste, per la parte più consistente, dipendono da trasferimenti di risorse statali, che gli Stati devono deliberare all'unanimità. Poiché parecchi Stati si trovano in difficoltà nell'osservare i vincoli che li riguardano direttamente, non sono prevedibili aumenti percentuali rilevanti di risorse degli Stati all'Unione. Di fatto, la disciplina di bilancio impedisce, o se si vuole rende attualmente di fatto quasi impossibile, che l'Unione accresca le sue disponibilità indebitandosi.

Quanto agli Stati i vincoli loro imposti sono due. Consistono in un duplice rapporto del 3% (che dovrà ridursi allo 0) tra indebitamento e PIL (prodotto interno lordo) e del 60% tra debito complessivo e PIL. La stabilità dei prezzi e i due stringenti vincoli sul debito e sull'indebitamento limitano la discrezionalità politica economica degli Stati. La discrezionalità cresce nella misura in cui i due rapporti, debito e indebitamento/PIL, risultino distanti per difetto dai massimi consentiti. Diminuisce man mano che il margine si riduce. Diventa minimo, se il limite massimo viene superato. Può scomparire, se nei rapporti ci si spinge di parecchio al di là del consentito. Quando furono prese le decisioni sull'ammissione al sistema euro di un primo nucleo di Stati, le condizioni degli Stati ammessi non erano eguali. Era prevedibile che ulteriori divari sarebbero stati generati dalle condizioni pregresse: rigidità di strutture produttive e organizzative, carenza di infrastrutture, arretratezza culturale e così via. Una specifica e rilevante condizione pregiudizievole sarebbe derivata da un rapporto debito/PIL eccedente il massimo consentito.

Gli Stati che si fossero trovati in simili condizioni per agganciarsi agli altri non avrebbero potuto far conto sul principio di stabilità, che di per sé non favorisce la crescita, se l'economia è stagnante e che in ogni modo è legato all'obiettivo della crescita sostenibile e non di quella massima. La competizione tra gli Stati avrebbe favorito i più forti, non i più deboli. I divari iniziali non sarebbero scomparsi, sarebbero cresciuti.

Ne avrebbero sofferto, ove fossero stati presenti, soprattutto gli Stati più grandi e di più antica storia per le rigidità consolidate nelle loro strutture. Gli Stati minori avrebbero reagito meglio, sia per la maggiore probabile omogeneità interna, sia perché per forza di cose abituati ad avvalersi dei vicini per integrare la loro economia.

Il pregiudizio derivante dal costo della trasformazione e della necessità di colmare un eccesso di debito si sarebbe riflesso sull'intero sistema dello Stato specificamente interessato. I problemi di bilancio coinvolgono praticamente nella attuale fase storica tutti gli aspetti della vita collettiva. Il mantenimento da parte del sistema euro della istituzione Stato, al pari di quanto si è osservato per l'euromercato, accentua il localismo, a livello di Stato, in ciascun Paese membro.

L'euromercato e l'eurosistema sono due sistemi che si integrano. Danno vita a una delle più vaste, e certamente alla più ricca, area commerciale del mondo. Potrebbe considerarsi la più importante del mondo. Terza per popolazione, dopo Cina e India, ma superiore a tutti per PIL complessivo in termini di effettivo potere di acquisto, compresi gli USA. Vanta una antica ed elevata cultura media e una più che rispettabile capacità produttiva. È, però, un'area caratterizzata da due singolari peculiarità. Essa è l'unica dove le regole di mercato sono sottratte alla discrezionalità legislativa e politica dell'ordinamento sovrano. Sono regole, infatti, fissate una volta per tutte con un trattato multilaterale, che le rende difficilmente modificabili. Per variarle occorrerebbe il consenso unanime dei 27 Stati membri. In secondo luogo, l'eurosistema non corrisponde ad un modello, privo di precedenti e sin qui unico, in cui la gestione della moneta non è collegata a una autorità

politica. Essa è affidata a un organismo, la BCE, che gode di uno status indipendente e autonomo, la cui discrezionalità è vasta, ma puramente tecnica, vincolata all'obiettivo prioritario della stabilità dei prezzi. La Commissione, l'organo che nell'Unione è in posizione dominante nell'esercizio delle funzioni di Governo, è priva di ogni derivazione diretta dal popolo comunitario.

Ed è imprevedibile che le vengano attribuite funzioni politiche di lata discrezionalità. Non fa meraviglia che non possa interferire con le decisioni della BCE, legata a sua volta al perseguimento di un obiettivo vincolante. La discrezionalità della Commissione è altissima, ma sempre di carattere tecnico. La mancata derivazione diretta e immediata del popolo dell'Unione è un ostacolo dirimente a una piena caratterizzazione politica. I vincoli di bilancio gravanti sugli Stati concorrono alla stabilità.

Il sistema è reso funzionale allo sviluppo sostenibile. Il Paese membro che mirasse a uno sviluppo massimo si troverebbe presto a subire gli effetti frenanti dei parametri. L'euromercato e l'eurosistema, con la grande area comune cui hanno dato vita, rappresentano un evento storico di assoluta novità. Gli aspetti di novità che più direttamente attengono al tema dei rapporti tra diritto ed economia, mi sembrano essere principalmente quattro:

a) Le discipline comunitarie che i Paesi europei si sono date costituiscono testimonianza e conferma che, come a partire dal 1400 fu naturale il passaggio dalla dimensione regionale e provinciale degli Stati sovrani alla formazione dei primi Stati a carattere nazionale, così oggi la dimensione continentale delle organizzazioni giuridiche unitarie è insieme conseguenza e fattore dello sviluppo tanto tecnologico quanto culturale. Il ruolo delle organizzazioni unitarie di livello sub-continentale andrà gradualmente ridimensionandosi.

b) Vi è, tuttavia, nel nuovo assetto europeo una percepibile contraddittorietà. L'euromercato e l'eurosistema hanno mantenuto in vita l'istituzione "Stato" dei Paesi membri. I meccanismi, sia dell'uno sia dell'altro, non garantiscono l'omogeneità delle popolazioni e dei territori. Non eliminano del tutto le diversità, anzi, per alcuni profili le accrescono. Conseguentemente, l'istituzione "Stato" finisce per assumere, nel confronto con l'area monetaria, la configurazione di un nuovo livello di localismo. Un tipo specifico di localismo, un localismo più elevato di quelli antecedenti, ma pur sempre localismo.

c) Euromercato ed eurosistema nel loro integrarsi si caratterizzano come una vasta area di stabilità, politica come economica. I titolari dell'organo di fatto preminente tra quelli collocati al vertice dell'Unione, la Commissione, e così anche quelli che compongono il Consiglio, non sono legati al "popolo dell'Unione" da un rapporto rappresentativo diretto e attuale. Né è previsto un qualsiasi altro meccanismo organizzativo equivalente o sostitutivo. Manca, dunque, un governo che abbia l'autorità necessaria per utilizzare politicamente ed economicamente l'enorme potenziale inerente alla disciplina unitaria di una grande area.

d) Qui si innesta la quarta conseguenza. Il governo della moneta è attribuito a un organo (BCE), la cui autonomia e indipendenza sono garantite, ma che è privo di legittimazione

democratica. Dispone di altissima discrezionalità. Ma questa ha carattere tecnico-applicativo, essendo vincolata all'obiettivo prioritario della stabilità dei prezzi. La disciplina dell'euro e il fatto stesso che lo sviluppo al quale sono preordinate le discipline collegate dell'euromercato e dell'eurosistema non è lo sviluppo massimo, bensì lo sviluppo sostenibile, accreditano l'euro come valuta particolarmente affidabile, utilizzata per tale ragione in misura crescente come valuta di riserva e nelle transazioni internazionali.

Gli ultimi due aspetti sono utili per comprendere in quale posizione l'Europa si collochi rispetto ad altre aree continentali a disciplina unitaria. Preminenti tra le altre gli USA e la Cina.

FL: Sì, tutto questo si è connesso con la decostruzione del sistema politico costituzionale italiano (ed in particolare quello partitico) ed ha comportato anche la crisi della stessa normatività della Costituzione, perché finiti i partiti che avevano caratterizzato la prima fase della vicenda Repubblica e mutato il contesto geopolitico si pone il problema della stessa riqualificazione del patto costituzionale.

GG: Quando sento parlare male di quei 30 anni in cui l'Italia è stata la prima nel mondo per sviluppo, mi viene, però, il fremito: non è possibile, non lo accetto.

FL: Il problema si vede dai dati forniti dalla Banca d'Italia: il deficit pubblico aumenta negli anni 60-70 e poi è esponenziale. La crisi comincia latente e poi diviene conclamata. La spinta integratrice sembra arrestarsi proprio agli inizi degli anni Novanta. Lo stesso *Bundesverfassungsgericht* sostiene nel *Lissabon Urteil* che l'Europa è spinta dalla super potenza americana in contrapposizione a quella sovietica. Maastricht manda avanti l'Europa per forza d'inerzia, ma manca la locomotiva per l'unificazione politica.

GG: Va da sola avanti e nessuno la può controllare.

FL: Sì non la controlla più, ma allo stesso tempo non è più politica nel senso politica istituzionale, ma politica economica. La tua tesi per l'ambito nazionale è che la politica si trasferisca.

GG: Non è più politica.

FL: Parliamo di questo.

GG: L'altro giorno sono stato a una riunione delle fondazioni generali per un fondo per elargire sussidi. Il Presidente del comitato scientifico è Alberto Quadrio Curzio¹³⁵, dovevamo discutere di temi dell'Europa e ha portato l'elenco di tutte le mie opere sull'Europa e le ha comunicate a tutti gli altri. In questa linea - e non entro nei dettagli, altrimenti la nostra conclusione diventa troppo politica, rispetto all'Eurogruppo riassumo il problema in questi termini: abbiamo tre vie d'uscita: misure tampone; tornare indietro; fare un balzo in avanti.

Il grosso errore del Trattato, che io ho segnalato fin dai primi scritti dopo Maastricht, è il non prevedere un meccanismo di regolazione. Non c'è una regolazione per modificare il Trattato per aggiornarlo. Quando si fa un grande impianto industriale i primi due anni sono

¹³⁵ Alberto QUADRIO CURZIO (1937), professore Emerito di Economia politica alla Università Cattolica di Milano è stato Professore ordinario di Economia politica dal 1976 al 2010 e Preside di Facoltà dal 1989 al 2010.

di monitoraggio e poi, perché può esserci anche un miglioramento tecnico, un impianto che è stato superato, allora superato il primo bisogna sostituirlo con un altro. Tutti mi dicono che, nel caso di un nuovo grande impianto industriale, per due anni esso viene tenuto sotto controllo, per vedere come funziona. Nel nostro caso è stato introdotto un sistema totalmente nuovo senza un monitoraggio del suo funzionamento e senza prevedere una tecnica adeguata per gli adattamenti necessari. E quello che è accaduto nei primi tre anni è stato assolutamente illuminante e nessuno l'ha considerato. C'è da chiedersi cosa sia accaduto nei primi tre anni. E siamo arrivati nel 1996. Io l'ho fatto lavorando esclusivamente sulle statistiche ufficiali. Il deficit italiano passa da 98 a 123, quello francese da 35 a 56, il tedesco da 40 a 58. Era un allarme assoluto. Invece sono andati ancora con il metodo, che avevano introdotto per renderlo più rigoroso.

FL: Si sono introdotte norme rigide che sembrerebbero aver ibernato il *politico* anche a livello di UE. E questo estenderebbe la fine della politica anche a livello di Eurozona.

GG: Norme rigide e non più modificabili.

FL: C'è da dire che nei primi anni duemila le stesse sono state eluse non modificate proprio dai maggiori *partner*.

GG: Oggi vengono applicate misure tampone (prestiti e altro), che violano non solo un principio costituzionale, ma un principio di buon senso. Chi dispone di un finanziamento, prende decisioni politiche.

FL: Si ma stiamo dicendo la stessa cosa. La decisione di distribuire autoritativamente i valori non è più a livello nazionale, ma non è neppure a livello sovranazionale...

GG: Però di fatto viene esercitato dal Paese più forte.

FL: Non dall'Unione, ma dalla Germania, ad esempio.

GG: Dal Paese più forte. Ma questo non opera in modo conseguente, perché posticipa la soluzione. La elude. Ma alla fine c'è il nodo, perché questi interventi potrebbero essere risolutivi, ma in pratica non lo sono. Quindi ritardano, ma non impediscono; sono interventi tampone, elusivi ma non risolutivi. Le altre due alternative, cui ho accennato, sono ritornare all'autonomia dei singoli Stati, ovvero uscire dall'Europa, oppure fare esplicitamente il passo avanti.

FL: Ed è per questo che l'elemento essenziale è convincere la Germania a fare la Prussia.

GG: La Germania? Non possiamo aspettare trecento anni.

FL: Recentemente ho scritto un editoriale proprio per il primo numero 2012 di *Nomos* sulla necessità di operare un salto verso l'Europa politica, facendo riferimento ad un saggio di Bluntschli sul passaggio degli Stati Uniti dall'organizzazione confederale a quella federale negli anni Ottanta del secolo XVIII.¹³⁶ Si tratta di un contributo interessante per due ragioni: la prima, perché identifica i motivi del passaggio a Filadelfia nella crisi del debito pubblico della Confederazione; la seconda, perché mette in evidenza come nella Germania della seconda metà del secolo XIX la soluzione piccolo tedesca veniva vista sotto il profilo prussiano egemonico. La risposta di Washington a chi gli chiedeva di intervenire che

¹³⁶ J.C. BLUNTSCHLI, *Die Gründung der Amerikanischen Union von 1787*, Berlin, Lüderitz, 1868.

“Influence is not Government!” chiarisce che non c’è capacità d’indirizzo con l’influenza, ci vuole qualche cosa di più.

GG: Ho concluso l’ultimo saggio che non ho ancora pubblicato, dicendo che noi usciamo dalla crisi facendo dell’UE uno Stato federale. Adesso c’è quell’appello di Giuliano Amato, Jacques Attali, Enrique Baron Crespo, e Emma Bonino sul *federalismo che può salvare l’Europa*¹³⁷. Tu ricordi bene che l’articolo 81 è stato interpretato dalla Corte Costituzionale non vincolante per lo Stato e estremamente vincolante per le Regioni. Adesso col Fiscal Compact, lo Stato italiano è stato degradato a Regione.

La situazione non è più sostenibile. O si va avanti o si indietreggia. Io sono radicale. Bisogna costruire un piano politico europeo. Diamo pure un peso differenziato agli stati. Attribuiamo pure all’interno della Commissione il primo posto alla Germania, il secondo alla Francia alla Francia, il terzo all’Italia, il quarto alla Spagna. Per importanza.

FL: Come diceva Amato agli inizi del precedente decennio, facciamo diventare femmina l’Europa. E questo è importante.

GG: Sì, sì. A condizione che entro un anno venga convocata l’elezione per un’Assemblea Costituente Europea, come è avvenuto in tutti i grandi Paesi dove sono avvenute rivoluzioni. L’Assemblea Costituente deve completare il proprio lavoro entro un paio di anni, entro un anno. Per adesso non bisogna capire altro, ma spiegare quello che è accaduto a suo tempo negli Stati Uniti sul tema del debito pubblico, superando il sistema doppio e costruendo un sistema unitario, per cui le norme europee siano norme di diritto costituzionale. Le norme europee incidono, infatti, sul sistema costituzionale italiano e devono essere valutate dai costituzionalisti. Gli internazionalisti se ne sono appropriati e hanno avuto un problema strettamente interpretativo: le direttive, i regolamenti, ecc. Il diritto costituzionale interno si è, invece, amministrativizzato sulle sentenze della Corte Costituzionale.

La questione è, inoltre, quella di rilanciare l’economia europea. Il primo mercato del mondo, capisci? Gli altri da lontano non lo sanno. Noi siamo il più grande importatore dagli Stati Uniti e secondo grande importatore - esportatore dalla Cina. La crisi dell’Europa è la crisi del mondo, però il meccanismo è tale che uno non lo vede.

FL: Non soltanto. C’è il rischio che lo spostamento dell’asse dall’Atlantico al Pacifico divenga irreversibile a due secoli e mezzo dalla rivoluzione industriale britannica e che questo comporti un duplice collasso: da un lato del tradizionale modello della democrazia rappresentativa, dall’altro dello Stato sociale europeo.

GG: E’ così. Se crolla l’Europa crollano gli Stati Uniti. Ma gli Stati Uniti da lontano non lo capiscono. Perché, se non lo capiamo dall’interno, come è possibile capirlo da lontano?

¹³⁷ Pubblicato su “La Repubblica”:

http://www.repubblica.it/esteri/2012/05/09/news/appello_attali_e_altri_per_mercol_mattina-34735625/.

Giuliano Amato*

Ricordo di Giuseppe Guarino

Pochi documenti ho trovato illuminanti sulla vita, la personalità e le idee stesse di Giuseppe Guarino quanto la lunga intervista, fattagli otto anni fa da Fulco Lanchester, della quale sono qui ripubblicate la prima e l'ultima parte.

Il Guarino che abbiamo conosciuto negli ultimi decenni era un uomo che ci colpiva, non tanto e non soltanto per i molti temi che trattava con competenza ed acume, ma anche, e soprattutto, per la certezza con cui corazzava le sue opinioni, per l'autoconvinzione dalla quale capivamo che esse erano nutrite. Erano suoi tratti peculiari, questi, che altri, magari non meno autorevoli di lui, ma con diversa personalità, non manifestano affatto. A qualcuno, non a molti per la verità, possono aver dato fastidio. E magari li si è attribuiti all'autorevolezza che si era conquistato con il passare degli anni e che gli era riconosciuta da tutti.

Ebbene, chi legga ora la prima parte di questa intervista, si accorgerà che non è così. E capirà che il giovane Guarino era riuscito a farsi largo, ad emergere in un mondo nel quale il rischio maggiore che poteva correre era quello o di non farcela o di essere poi trattato come un parvenu, grazie al suo talento, certo, ma grazie anche a questo spiccato, spiccatissimo senso di sé; una qualità – diciamolo pure - di cui chi veniva da famiglie più altolocate della sua ed era perciò naturalmente inserito in una rete di buone relazioni, poteva tranquillamente fare a meno.

Guarino non apparteneva a una famiglia di alto rango. Suo padre aveva una conceria, ma morì quando lui aveva 11 anni e la famiglia ebbe presto problemi economici. Questo però non incrinò la fiducia in sé di un ragazzo, che bruciava i tempi degli studi con risultati superiori a quelli degli altri; a partire dalla maturità ottenuta un anno prima e con la media più alta di tutti. E poi l'Università, alla facoltà di Giurisprudenza di Napoli che era, secondo molti, la migliore d'Italia. Con tutti 30 e lode, salvo un 29 di cui nell'intervista racconta la singolarissima storia, che tuttavia non gli impedì di avere il premio per la media più alta. Un premio – si noti - che spese comprando libri, per leggere, per allargare lo spettro delle sue conoscenze. Sapeva dunque di avere talento, di sapersi affermare. Ma sapeva anche di dover sapere di più. E si voleva affermare anche perché sapeva di più. Non a caso si iscrisse anche a Scienze Politiche, al solo scopo di addentrarsi in alcune discipline che Giurisprudenza non gli aveva dato: statistica, demografia, storia delle dottrine politiche, storia delle dottrine economiche.

Ecco, qui si tocca davvero il profilo caratterizzante del personaggio, che è consapevole delle qualità che possiede, che sa stabilire pian piano i rapporti giusti per farsi valere, ma

* Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Giudice della Corte Costituzionale.

vuole crescere e cresce non con le doti di un arrampicatore, ma con la cultura che si forma e con l'uso che sa farne. È illuminante quanto lui stesso ci dice sui professori ai quali si lega, Giuseppe Capograssi e Alfonso Tesauo. Colpisce che dica, per entrambi, di averli coltivati “per motivi utilitaristici”. Ma qual è l'utilità che ricava da Capograssi, le cui lezioni sono frequentate da lui e massimo da due altri studenti? Quella – lo dice - di imparare da lui cose che altri sapevano dai libri, da libri che lui non sempre era in grado di comprare. Tesauo – e anche questo è lui a dirlo - gli fornì altri insegnamenti. Gli insegnò soprattutto come si affronta una questione giuridica. E questo, specie per la professione, gli sarebbe stato utilissimo.

Vi parrà a volte - nel leggere questo Guarino così convinto di sé - che sia addirittura sfrontato nell'autocelebrarsi. Riportando le sue impressioni di allora, dice che il suo saggio sulla transizione destò una enorme attenzione e che il suo corso, il primo in Italia, sulla nuova Costituzione riscosse un successo straordinario. Ma chiedetevi se, nelle sue condizioni, senza la forza di una tale autoconvinzione avrebbe superato le barriere che altri, magari con non meno talento di lui, ma nelle sue stesse condizioni, non ha saputo superare. E sempre, sempre, cercando di nutrire il talento con la conoscenza. Dice in un passaggio dell'intervista che in un incontro nei primi anni del dopoguerra con i maestri del costituzionalismo del tempo, lui se la cavò molto meglio di loro. Ma perché? Perché lui, accortosi che le nostre biblioteche erano ferme ai libri usciti nel 1924, volle ottenere una borsa di studio per la Francia (sebbene sapesse assai poco il francese) per andare a leggere lì i libri che non c'erano in Italia; e lo stesso fece recandosi a Londra, sia pure per poche settimane, e frequentando lì la biblioteca della London School of Economics. Fu così che, in quell'incontro, se la cavò meglio dei maestri. Aveva letto più di loro e più di loro conosceva il costituzionalismo che era cresciuto attorno a noi negli ultimi decenni.

Non so francamente se abbia continuato a leggere tanto una volta affermatosi come professore, come avvocato, come consulente di istituti del livello di Banca d'Italia e dell'Eni. Probabilmente no e lui stesso dice, sempre in questa intervista, che si impara più guardandosi attorno che leggendo libri. Certo si è che, comunque lui abbia continuato ad imparare, ha anche continuato a mantenere noi nella condizione di imparare da lui sui temi più diversi: l'organizzazione (pubblica o privata) delle attività dello Stato, l'Europa e le difficoltà in cui si è venuta a trovare per i mezzi a cui si è fermata nella costruzione della sua Unione, gli Stati, certo dimidiati, ma sempre forti nella stessa Unione e nel mondo globalizzato.

Sono i temi – in particolare l'Europa e il mondo globalizzato- su cui si soffermano le ultime pagine di questa intervista. Quanto scrive sull'euro può destare l'irritazione degli europeisti che vi trovano argomenti usati oggi dagli antieuropeisti per mettere in dubbio il senso stesso dell'euro o i buoni motivi per far parte dell'eurozona. Ad avviso di chi scrive gli antieuropeisti hanno torto, ma non aveva torto Guarino nelle critiche che con grande lungimiranza fece già nei primi anni dopo il Trattato di Maastricht, prevedendo che il mezzo passo fatto con esso avrebbe creato una condizione di fragilità, dalla quale i riflorenti

nazionalismi avrebbero cercato di uscire più tornando indietro che non andando avanti. Per parte sua lui non aveva dubbi. Si doveva andare avanti ed è in queste stesse pagine la sua proposta di una Assemblea Costituente europea, per rendere concreta quella che non deve essere soltanto un'utopia e che, se tale restasse, finirebbe per morire.

Non meno lungimirante è quanto scrive, anzi già scriveva a proposito degli Stati in tempi nei quali molti autori ne davano per certa la morte progressiva grazie a un mondo che sembrava trasferire a livelli sovranazionali tanto le attività umane che contano, quanto le relative forme di governo. Il lettore troverà analiticamente enunciate in questa intervista le tante ragioni – l'appartenenza di ciascuno a un nucleo familiare, a una istituzione locale, a una rete di istruzione, di sanità o di assistenza, la dimestichezza con una lingua divenuta materna- grazie alle quali c'è per ciascuno un insopprimibile radicamento locale. E “tutto ciò fa sì che ogni Stato sia fattore di integrazione e di localismo, il fattore, anzi, fra tutti il più importante”. E', questa, nella sua sinteticità, una analisi ineccepibile, che sarebbe stata essenziale a chi è rimasto sorpreso quando, in anni recenti, i localismi, sentitisi aggrediti dal mondo esterno senza esserne sufficientemente difesi dall'Europa, hanno fatto dello Stato la loro bandiera contro l'Europa e contro il mondo esterno; così come è essenziale per rispondere ad un siffatto uso strumentale dello Stato, sapendo riconoscere e non mortificare i fattori che alimentano la sua perdurante vitalità negli assetti e nelle regolazioni di cui esso è partecipe.

È appena il caso di aggiungere che il Guarino tanto consapevole della forza delle ragioni locali è ben lungi dall'essere per questo un localista. Il suo orizzonte è quello delle interazioni del mondo globale, in virtù delle quali tutto ciò che accade nell'una o nell'altra parte del pianeta non riguarda mai solo “gli altri”, ma indirettamente o anche direttamente riguarda anche noi. Ed è davanti a un mondo del genere che ritiene necessaria l'unità europea e ritiene non meno necessario che Stati Uniti ed Europa non disperdano il loro legame. “Se crolla l'Europa, crollano gli Stati Uniti. Ma loro da lontano non lo capiscono. Perché, se non lo capiamo noi dall'interno, come lo si può capire da lontano?”. Sono le parole conclusive di questa intervista, pronunciate – non lo dimentichi il lettore - nel 2012. A proposito di lungimiranza.

Non posso concludere questo commento senza aggiungere il ricordo della esperienza che vivemmo insieme nel Governo di cui io ero Presidente del Consiglio e lui Ministro per l'Industria e, per alcuni mesi, delle Partecipazioni statali. Già, per alcuni mesi, perché a un certo punto un decreto legge distaccò i due ambiti e portò all'assegnazione a un altro, Paolo Baratta, il separato incarico alle Partecipazioni statali. Fu in questa specifica vicenda che potei apprezzare, una volta di più, come riuscivano a comporsi in lui la forte autoconvincione di cui già ho parlato, con la lealtà istituzionale e, perché no, con la stima e l'amicizia verso di me. Fin dall'inizio, avevamo avuto idee diverse sull'assetto da dare alle nuove holding societarie a cui dovevano far capo le partecipazioni statali. Lui aveva sostenuto e aveva continuato a sostenere l'ipotesi di *superholdings*, che avrebbero permesso, a suo avviso, di meglio assorbire e smaltire i debiti che si erano formati nel sistema. Era

conseguentemente contrario alle privatizzazioni. Quando il suo dissenso divenne paralizzante gli chiesi di vederci a due ed esordii dicendogli, tra il serio e il faceto, che – come avevamo entrambi insegnato ai nostri studenti - in una situazione del genere o si dimetteva lui o mi dimettevo io, con la differenza che, se mi dimettevo io, sarebbe caduto l'intero governo. Lui mi rispose, sorridendo, che non aveva alcuna intenzione di dimettersi. Ma non appena gli sottoposi la possibile soluzione – che rimanesse come Ministro per l'Industria e andassero ad altri le Partecipazioni Statali- non fece alcuna obiezione. E così accadde.

Eccolo lì, intero, il Guarino che oggi ricordiamo con perdurante ammirazione. Con uno meno fermo di lui, nel carattere e nelle convinzioni, sarei arrivato ad averne o le dimissioni o l'accettazione delle scelte che pure non condivideva. Solo lui, invece, poteva restare tanto fermo in ciò che pensava, restare nel governo e convenire con una soluzione che apriva la strada alle scelte da lui contrastate, delle quali, tuttavia, non sarebbe stato l'esecutore.

Ci conoscevamo da quando ero assistente e lui era anche stato componente della commissione che mi aveva conferito la libera docenza (nel 1964). In quei primi anni non avrei mai pensato che ci saremmo trovati a vivere una situazione del genere. Ma in tale situazione non rimasi sorpreso, ritrovai il Guarino che avevo imparato a conoscere allora.

Vincenzo Atripaldi*

Giuseppe Guarino: il giurista “predittivo”

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. La formazione intellettuale e scientifica; 3. Le istituzioni: i fattori di dinamismo e di stabilità; 4. La “verità” sull’Europa.

1. Introduzione

L’intervista, così incisivamente condotta da Fulco Lanchester con una narrazione anche autobiografica, offre un ulteriore contributo determinante alla conoscenza della personalità di un giurista come Giuseppe Guarino.

I dati autobiografici inseriti nella conversazione sono offerti dall’intervistato con la consapevolezza dell’esigenza di rendere conto al lettore che le esperienze che si era procurato “non erano motivate da obiettivi pratici”, ma “rispondevano a finalità di conoscenza”¹³⁸.

Alcune tematiche affrontate in questa intervista, erano già prese in considerazione allorché, nell’anno accademico 1960/61 il Professore Guarino, nella Facoltà di economia e commercio della Università di Napoli, impartiva le Sue lezioni agli studenti del primo anno del corso di laurea¹³⁹.

Nel periodo in cui ero assistente del Professore, ricordo la Sua prima lezione sull’ordinamento giuridico individuato come istituzione. Di qui l’analisi per la identificazione dei suoi elementi costitutivi: la pluralità dei soggetti partecipanti, la pluralità di norme, l’autorità capace di imporsi, la forza sociale, la forza organizzata, il dinamismo interno, il coordinamento di una pluralità di istituzioni. Una serie di indicazioni che costituiscono le premesse di un percorso sviluppato successivamente nel Saggio *Le “Riflessioni sulle teorie economiche e sulla teoria delle istituzioni”*¹⁴⁰ e nel volume *L’uomo-istituzione*¹⁴¹.

E’ opportuno precisare che l’itinerario che ci si accinge a percorrere non potrà affrontare tutto l’ambito tematico scientifico che ha visto come protagonista Giuseppe Guarino dagli anni ‘40 del secolo scorso sino ad oggi. L’analisi sarà pertanto limitata ad alcuni aspetti considerati tra i più rilevanti.

Una prima parte riguarderà la Sua formazione intellettuale e scientifica, soffermandosi in particolare sul ruolo avuto dai Suoi Maestri e sulle prime produzioni scientifiche che, pur

* Professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico presso l’ “Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

¹³⁸ Cfr. G. GUARINO, *Cittadini europei e crisi dell’euro*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, p. 27

¹³⁹ “Le sue lezioni magistrali hanno letteralmente ‘incantato’ la mia ed altre generazioni di studenti”. Così si esprime Nicola ACOCELLA in occasione di un intervento svolto al seminario tenuto presso la Facoltà di Economia e Commercio della Università di Roma La Sapienza il 23 febbraio 2005, in *Diritto e Cultura*, Anno XIV n. 1-2, 2004, p. 58

¹⁴⁰ Cfr. G. GUARINO, *Riflessioni sulle teorie economiche e sulla teoria delle istituzioni*, in *Diritto e Cultura*, 2004, n. 1-2, p. 5 ss.

¹⁴¹ Cfr. G. GUARINO, *L’uomo-istituzione*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

essendo dedicate soprattutto al periodo costituzionale transitorio e a contrastare “l’opinione corrente che la Costituzione non fosse altro che ‘un libro dei sogni’”¹⁴², contribuiscono con acute soluzioni, a determinare alcune linee fondamentali della tradizione giuspubblicistica italiana.

La seconda parte sarà incentrata sul concetto di istituzione, cercando di affrontare tematiche individuate nel Saggio “L’uomo-istituzione” soprattutto al fine di cogliere i fattori del dinamismo istituzionale e per identificare l’azione che l’uomo svolge in quel contesto¹⁴³. Il tutto anche per verificare come alla istituzione è inerente il momento della stabilità.

Un complesso di riflessioni che sono stato oggetto di studio in un Seminario¹⁴⁴ nel quale, affrontando anche il fenomeno del divenire istituzionale in riferimento al rapporto tra diritto ed economia, giunge alla consapevolezza che “non vi è condotta economica, per quanto minima od insignificante che possa prescindere da una qualche regolamentazione giuridica. Ma nello stesso tempo non vi è comportamento umano, il più disinteressato ed altruista che non si traduca immediatamente o mediamente in qualche atto di rilevanza economica”¹⁴⁵. Un dinamismo istituzionale che, in ultima analisi, condiziona le stesse dinamiche sociali.

L’ultima parte di queste riflessioni è dedicata agli interessi per i problemi europei, manifestati già allorché, giovane accademico, sin dagli anni del primo dopoguerra, seguiva il grande ideale proposto da menti illuminate, di pervenire ad una Unione politica.

L’analisi è pubblicata in un articolo quanto mai significativo: “Un Saggio di ‘verità’ sull’Europa e sull’euro”, finalizzato ad individuare il fattore causante che ha determinato lo stato depressivo dell’eurosistema: il regolamento n. 1966/97, espressione secondo Guarino di un vero “colpo di stato”¹⁴⁶.

Una analisi che attraverso una ricostruzione anche realistica, propone le vie di uscita per salvare l’Europa.

¹⁴² Cfr. G. GUARINO, *Il metodo-postfazione*, in *Cittadini europei e crisi dell’Euro*, cit., p. 17.

¹⁴³ “Da un lato il ruolo delle istituzioni travolge gli uomini con moti che partono da lontano, dall’altro l’uomo è ingabbiato dalla nascita in cerchi, dei quali potrà sciogliersi solo a patto di inserirsi in altri cerchi”. Così si esprime in una lettera inviata al Prof. Nicola Acocella il 23 febbraio 2007.

È nella stessa lettera che evidenzia come i “movimenti istituzionali che danno la spinta alla storia della umanità talvolta sono determinati da decisioni di uomini preposti ad istituzioni minori ed effettivamente vi corrispondono. Altre volte, fermo l’impulso dovuto a singoli uomini e quindi a singole istituzioni minori, gli eventi vanno ben oltre il disegno originario. In un gran numero di casi l’origine è così lontana, può consistere in un fatto istituzionale minimo od anche casuale e la catena causante è così complessa che gli effetti appaiono del tutto autonomi, trascendono le intenzioni, i valori, le azioni dei singoli”.

¹⁴⁴ Si fa riferimento al seminario organizzato dalla Facoltà di Economia e dal Dipartimento di Diritto dell’economia dell’Università degli Studi di Roma La Sapienza, il 23 febbraio 2005.

Nel seminario intervennero Attilio Celant, Salvatore Cattaneo, Claudio Rossano, Nicola Acocella, Vincenzo Atripaldi, Pierluigi Ciocca, Pietro Citati, Gianni Ferrara, Aldo Masullo, Luciano Pellicani, Giuseppe Guarino. Gli atti sono pubblicati in *Diritto e Cultura*, 2004, cit., p. 49 ss.

¹⁴⁵ Cfr. G. GUARINO, *Riflessioni sulle teorie economiche e sulle teorie delle istituzioni*, ora in *Diritto cultura*, 2004, cit., p. 46

¹⁴⁶ Cfr. G. GUARINO, *Un saggio di “verità” sull’Europa e sull’euro*, in IDEM, *Cittadini europei e crisi dell’euro*, cit., p. 31 ss.

2) La formazione intellettuale e scientifica

I dati autobiografici che si colgono dall'intervista offrono un contributo significativo per identificare il ruolo che la formazione universitaria ha avuto sulle scelte di fondo nella riflessione scientifica di Giuseppe Guarino.

C'è un Saggio pubblicato nel 1970¹⁴⁷, laddove nel Suo itinerario analitico, si pone il problema dei rapporti tra diritto ed economia per sostenere che il diritto non è una disciplina ancillare dell'economia, in quanto “ lavorare insieme non significa svolgere funzioni ancillari”. Una esigenza che comporta una diversa immagine del giurista, inserito in un laboratorio accanto a ricercatori di altre discipline per studiare il fenomeno giuridico¹⁴⁸.

Un nuovo ruolo creativo per i giuristi: “lavorare in gruppo. Le scuole giuridiche, i loro laboratori come centri che con altri qualificano le collettività. Applicare il diritto, ma ancora più costruire le società; risolvere i problemi di dettaglio ed insieme di macro organizzazione. Governare i fenomeni ciclici, concorrere alle scelte di fondo”¹⁴⁹.

Si è in presenza di un insieme di riflessioni che sono legittimate da una serie di scelte fatte nei primi anni della Sua formazione. La frequenza alla Facoltà di giurisprudenza di Napoli, considerata la migliore d'Italia, il superamento di tutti gli esami, anche quelli complementari, la frequenza alla Facoltà di Scienze politiche per studiare statistica, la demografia, la storia delle dottrine politiche, la storia delle dottrine economiche e, in altre sedi, per confrontarsi con gli studi economici.

Ma il ruolo fondamentale per la Sua formazione lo attribuisce ai suoi due Maestri: Giuseppe Capograssi e Alfonso Tesauero. Del professor Giuseppe Capograssi, nell'intervista, ricorda soprattutto come svolgeva le lezioni nel suo corso all'Università. Un metodo al quale Guarino si ispira in occasione di una lezione tenuta all'Università di Campobasso il 20 giugno 2007. Giuseppe Capograssi poneva al centro del suo intervento un fatto di vita quotidiana, allargandolo successivamente in cerchi sempre più ampi fino ad affrontare i grandi problemi dell'esperienza degli uomini. Ed è in questa stessa occasione che ricorda lo studioso di Marx e di Vico, delle formazioni sociali emergenti, individuate soprattutto come istituzioni. Evidenzia altresì che i suoi successivi interessi convergono su basi cristiane con lo spiritualismo etico di Bergson, Blondel e Maritain e cita il suo memorabile saggio del 1940 “Pensieri vari su economia e diritto”.

Alfonso Tesauero è ricordato anche successivamente in uno Scritto apparso nel 2014 in cui non per la prima volta ringrazia il “Professore Alfonso Tesauero, alla cui generosità ed affetto paterno devo molto di ciò che ho fatto nella vita. È stato il più acuto esegeta del

¹⁴⁷ Cfr. G. GUARINO, *Qualche riflessione sul diritto amministrativo e sui compiti dei giuristi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1970, p. 955.

¹⁴⁸ Non più la “figura dello studioso di diritto che a noi tutti è familiare: dietro una scrivania, riparato dalla vista altrui da alte pile di libri che quasi lo sommergono, isolato quindi fisicamente, la sua mente concentrata sulle parole, sulle virgole, sulle forme sintattiche del testo”. Così G. GUARINO, *Qualche riflessione sul diritto amministrativo e sui compiti dei giuristi*, cit., p. 999.

¹⁴⁹ Cfr. G. GUARINO, *Qualche riflessione sul diritto amministrativo e sui compiti dei giuristi*, cit., p. 1000

diritto che abbia conosciuto nella mia lunga e vasta esperienza di professore e di avvocato. Nello stesso tempo, uno studioso dalle fertili intuizioni. Doti di cui per il carattere gioviale e per la ricchezza della personalità, non si è mai curato di fare esibizione”¹⁵⁰.

È ad Alfonso Tesaurò che Giuseppe Guarino deve l'incarico di assistente universitario. Un'occasione che gli consente di osservare tutto ciò che accadeva intorno per individuare i rapporti tra causa ed effetto ed elaborare riflessioni scientifiche.

In questa fase storica pubblica le due maggiori monografie: *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948 e *Potere giuridico e diritto soggettivo*, Jovene, Napoli, 1949, che sono state precedute da un Saggio pubblicato nel 1946 con il titolo “*Due anni di esperienze costituzionali italiane*”¹⁵¹. In quest'ultimo Saggio, utilizzando un metodo originale, ricostruisce la storia italiana tra le più significative ed evidenzia, “sulla base del materiale raccolto” le cause che avevano contribuito al nostro Paese di “realizzare in un tempo relativamente breve ed in modo sostanzialmente pacifico due risultati straordinari, quali il passaggio dal regime autoritario fascista a quello democratico e dalla monarchia alla repubblica...”¹⁵².

Nella monografia del 1948, l'Autore, dopo aver ricordato alcune esperienze storiche, nel periodo di vigenza del regime parlamentare, sposta l'analisi per individuare le tipologie e i modelli da mettere a disposizione del Legislatore per una scelta in funzione degli scopi da perseguire. Il volume ebbe qualche contestazione perché considerato non giuridico. È lo stesso Guarino che dimostrò che “la scienza giuridica non si esaurisce nell'individuazione, interpretazione, applicazione e sistemazione delle norme esistenti” ma è anche scienza ‘predittiva’¹⁵³.

In questo contesto va segnalato il ruolo offerto da quell'analisi per identificare il rapporto tra norma e fatto e per considerare non estranei all'ordine normativo elementi quali la struttura sociale, le forze politiche, la forza sociale. Vero è che “fatto e norma sono inscindibilmente legati, nascono, per così dire in simbiosi”¹⁵⁴.

Una impostazione che comporta l'esigenza di differenziare, nella ricerca scientifica, le posizioni tra gli studiosi che si confrontano con l'area civilistica e tra quelli che si interessano di una materia chiaramente politicizzata come quella costituzionale. Mentre “la materia civile è sostanzialmente apolitica”, la materia costituzionale è per eccellenza politica e come tale porta “la responsabilità ed il peso di tutto l'ordinamento” e pertanto costituisce “il punto di riferimento dove tutte le forze sociali direttamente o indirettamente confluiscono”¹⁵⁵. La conseguenza è la stabilità dell'area privatistica nella quale “l'adeguamento alla nuova situazione avviene non con capovolgimenti o rivoluzioni, ma

¹⁵⁰ Cfr. G. GUARINO, *Il metodo-postfazione*, cit., p. 9

¹⁵¹ Cfr. G. GUARINO, *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1946, p. 61 ss.

¹⁵² Cfr. G. GUARINO, *Il metodo-postfazione*, cit., p. 10

¹⁵³ Cfr. G. GUARINO, *Il metodo-postfazione*, cit., p. 11. Una prospettiva di analisi alla quale è dedicato il Saggio *È proponibile una scienza giuridica predittiva?* In *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, 1995, n. 3-4, p. 413 ss.

¹⁵⁴ Cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., p. 256

¹⁵⁵ Cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., p. 262. In altri termini anche la materia civile anche se entra nell'area del politico “conserva sempre una posizione marginale, rappresenta la zona dove le opposte concezioni più sono vicine e si incontrano”.

per un'evoluzione graduale” tanto che se si introducono “nelle norme continue piccole alterazioni, la scienza percepisce ad occhio nudo l'ampiezza delle variazioni solo a distanza di anni o talora di secoli”¹⁵⁶.

Rispetto a questo quadro si evidenzia l'instabilità dell'area costituzionalistica dove le norme “sono il frutto di un equilibrio instabile ed hanno una vita caduca: gli istituti di diritto costituzionale, anche se formalmente sembrano talora affondare le radici nei secoli, sono sempre così collegati al presente, così preoccupati di vigilare e far fronte ogni giorno cangiante, che non sentono tradizione”¹⁵⁷.

Il volume, come già si è evidenziato, pur essendo accolto in molti ambienti entusiasticamente, suscitò qualche critica, in quanto non condotto con una analisi strettamente giuridica ma tipica delle scienze politiche. Il ché sollecitò Guarino ad affrontare un tema che era stato oggetto dell'interesse della maggior parte dei giuristi classici tedeschi dell'800 per definire alcune “figure minime” in materia di situazioni soggettive. Di qui la pubblicazione del secondo volume: *Potere giuridico e diritto soggettivo*. Una analisi condotta sul piano della teoria generale che successivamente in altri studi utilizza procedendo ad una integrazione con i dati materiali.

3. Le istituzioni: i fattori di dinamismo e di stabilità

Si tratta di un'area tematica che da tempo aveva interessato la riflessione di Giuseppe Guarino che, già nel lontano 1942, in occasione della stesura della sua tesi di laurea, aveva mostrato l'esigenza di occuparsi di questi problemi, attratto dai saggi iniziali di Santi Romano.

È lo stesso Guarino che in una lettera inviata il 2.3.2007 al Professore Aldo Masullo ricorda di essere stato colpito dal fatto che l'ordinamento giuridico, così come configurato, non determinasse dinamicità. Intuì “che bisognava evitare l'equivoco che la forma dovesse necessariamente comportare staticità. La forma, se voleva spiegare la realtà, doveva aiutare a comprenderla in tutti i suoi aspetti”.

Con la pubblicazione del Saggio *L'uomo-istituzione*, l'Autore cerca “di tirare le fila”. Aveva già precedentemente analizzato in altri lavori gli elementi costitutivi di ogni istituzione ed i fattori finalizzati a determinare dinamismo. “Occorreva ora solo trarre le deduzioni logiche dalle premesse”¹⁵⁸. Una esigenza quest'ultima evidenziata anche in occasione di un seminario organizzato dalla Università La Sapienza nel 2005 al quale furono invitati economisti, giuristi, filosofi, letterati non solo per dibattere sul Saggio ma anche per cercare di collocarlo in una strategia di riflessioni dedicate alle istituzioni in quanto tali, alle loro dinamiche interne e agli influssi esterni sino al punto di porsi il problema di identificare

¹⁵⁶ Cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., p. 263.

¹⁵⁷ Cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., p. 267.

¹⁵⁸ Così evidenzia nella lettera inviata al Prof. Aldo Masullo

una teoria delle istituzioni destinata ad interessarsi della “esistenza di una rete istituzionale, complessa ed inestricabile, gradualmente più estesa e di cui oggi si può ben dire che abbracci l'intero mondo”¹⁵⁹.

Il seminario che vide le relazioni di Nicola Acocella, Vincenzo Atripaldi, Pierluigi Ciocca, Piero Citati, Gianni Ferrara, Aldo Masullo, Luciano Pellicani e le conclusioni di Giuseppe Guarino evidenziò, fra l'altro, che una teoria delle istituzioni può offrire una funzione integrativa anche per gli studi di economia.

Se alle istituzioni inerisce il momento della stabilità e se “le teorie economiche, per svilupparsi hanno bisogno di presupposti stabili, le istituzioni sono in grado di offrirli, li offrono per il solo fatto di esistere”¹⁶⁰.

Vero è che nella loro dinamicità le istituzioni hanno una funzione stabilizzante in quanto regolarizzano i comportamenti dei soggetti in esse inseriti. Un condizionamento che si verifica anche per le stesse istituzioni quando, facendo parte di una complessa rete, risentono delle azioni delle altre istituzioni non solo di quelle superiori più possenti e di maggiori dimensioni.

Un quadro di aspirazioni che non può esimersi dall'esigenza “di realizzare istituzioni che assicurino la libertà nell'accezione più ampia, come ‘libertà da e ‘libertà di”.

Una aspirazione manifestata da Nicola Acocella nel suo intervento al seminario e che Giuseppe Guarino fa anche sua nella lettera inviata il 23 febbraio 2007.

4. La “verità” sull'Europa

Anche nella parte dell'intervista finalizzata a descrivere una fase nella quale la politica avrebbe dovuto trasferire il suo intero livello di intervento sul piano sovranazionale, Guarino richiama l'esigenza di soffermarsi sui punti metodologici utilizzati durante la sua esperienza scientifica e pratica. Innanzitutto porre al centro della riflessione la più ampia conoscenza dei fenomeni, analizzare i processi che emergono, dare vita ad alcune proposte operative, verificare se siano attuate. Ancora una volta si evidenzia la funzione “predittiva” dell'azione del giurista. Un ruolo che vuole svolgere anche se per “evitare riflessi emotivi”, si attiene talvolta nella sua analisi in modo rigoroso al metodo sistemico-formale¹⁶¹.

Di qui le difficoltà talvolta a qualificare le analisi come giuridiche ovvero economiche, in quanto l'oggetto della sua ricerca sono i “fattori” che provano i movimenti complessivi e gli effetti che ne derivavano, con la conseguenza che i metodi e i criteri utilizzati devono essere “necessariamente diversi da quelli delle discipline di diritto positivo e dell'economia”¹⁶².

¹⁵⁹ Cfr. G. GUARINO, *Riflessioni sulle teorie economiche e sulla teoria delle istituzioni*, cit., p. 42.

¹⁶⁰ Cfr. G. GUARINO, *Riflessioni sulle teorie economiche e sulla teoria delle istituzioni*, cit., p. 37.

¹⁶¹ Cfr. G. GUARINO, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, cit., p. 32.

¹⁶² Cfr. G. GUARINO, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, cit., p. 7 ss.

Si è in presenza di una serie di considerazioni che gli consentono di spostare la riflessione a livello sovranazionale per individuare le cause della depressione dell'euromercato e dell'eurosistema. Verificare il perché la realtà non ha confermato le attese, quali le ragioni che hanno determinato un *deficit* in aumento. In Italia dal 98 al 123 %, in Francia dal 35 al 56 %, in Germania dal 40 al 58 %, in Paesi che per trent'anni hanno acquisito posizioni economiche rilevanti legittimate dal ruolo avuto dallo Stato sociale¹⁶³. Un complesso di riflessioni sul ruolo dello Stato sociale che è ribadito anche nella lettera al Professore Nicola Acocella nella quale riafferma il suo convincimento: lo Stato sociale ha creato le premesse dell'espansione mondiale del “made in Italy, allo stesso modo in cui le commesse del Dipartimento della difesa USA rendono forte Boeing nella concorrenza con Airbus”.

Dinanzi ad un evidente fenomeno depressivo da tempo in corso, Guarino va alla ricerca della causa o meglio delle concause e delle vie di uscita.

Innanzitutto il mancato trasferimento della decisione politica a livello sovranazionale. Ed in questo contesto, si evidenzia il grosso errore del Trattato di Maastricht di non prevedere un meccanismo di regolazione: “è stato introdotto un sistema totalmente nuovo senza un monitoraggio del suo funzionamento e senza prevedere una tecnica adeguata per gli adattamenti necessari”.

Ma quali le possibili vie di uscita: utilizzare misure tampone (prestito ed altro), cioè interventi elusivi ma non risolutivi. Tornare indietro, cioè all'autonomia dei singoli Stati, ovvero uscire quindi dall'Europa, oppure fare decisamente un passo in avanti, costruire un piano politico europeo, dar vita per l'Unione europea ad uno Stato federale. “La situazione non è più sostenibile. O si va avanti o si indietreggia”.

Un'analisi quanto mai lucida ma alla quale manca la valutazione di un fattore decisivo che non è preso in considerazione anche nella intervista, in quanto non si aveva la conoscenza della sua esistenza: il regolamento n. 1466/97.

Il fenomeno depressivo era stato imputato ad un'errata interpretazione operata dalla Commissione dell'articolo 104 (TUE). L'errore esisteva, ma era soltanto una concausa, laddove il fattore causante specifico è determinato dal regolamento n. 1466/97.

Di qui l'esigenza di un approfondimento dell'itinerario percorso nell'intervista e di dar vita ad un Saggio da redigere con la persuasione che l'Unione europea può essere compresa soltanto partendo dall' 1.1.1999 data del lancio dell'Euro e dell'entrata in vigore del regolamento n. 1466/97¹⁶⁴.

Un itinerario che è stato percorso in vari interventi ma che è stato descritto in tutta la sua complessità in uno studio nel quale si è attenuto “in modo rigoroso, nell'analisi e nello svolgimento al metodo sistematico-formale con identificazione delle forme giuridiche utilizzate, dei movimenti che ne derivano, delle serie causali e degli effetti”¹⁶⁵.

¹⁶³ Cfr. Stato sociale e sviluppo in Italia, (1945-1992): notazione e ipotesi, ora in G. GUARINO, *Diritto ed economia. L'Italia, L'Europa, il Mondo, Quaderni di economia italiana*, n. 8, p. 117 ss.

¹⁶⁴ Per una valutazione di queste riflessioni si rinvia a G. GUARINO, *Un Saggio di “verità” sull'Europa e sull'Euro*, in *Cittadini europei e crisi dell'Euro*, cit., p. 31 ss.

¹⁶⁵ Cfr. G. GUARINO, *Un Saggio di “verità” sull'Europa e sull'Euro*, cit., p. 32

Il punto di riferimento è il regolamento n. 1466/97 che modificando la disciplina dei Trattati, ha imposto il vincolo del pareggio di bilancio a medio tempo. Le norme (riprodotte nei successivi Trattati di Amsterdam e di Lisbona) affidavano alla Comunità “il compito di promuovere, mediante l’istaurazione di un mercato comune e di una unione economica e monetaria e mediante l’attuazione delle politiche e delle azioni comuni..., uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche..., una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l’ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri”.

Dopo avere determinato l’obiettivo della crescita, il sistema normativo affida agli Stati membri di provvedervi con le proprie politiche economiche, ricorrendo ad un potere di indebitamento nel rispetto dei cosiddetti parametri di Maastricht stabiliti dall’articolo 104 C.

Una disciplina nella quale si inserisce il contributo di Guido Carli che fa approvare un emendamento col quale “si fa obbligo di tenere conto della *tendenza* ad avvicinarsi al valore di riferimento e di eventuali cause *eccezionali* o *temporanee* che potessero avere provocato il superamento”^{166 167}.

Questo quadro normativo è stato modificato dal regolamento n. 1466/97 per la cui adozione si è fatto ricorso alla procedura di cui agli artt. 103, n.5 e 189 c) TUE che comunque non poteva essere utilizzata per modificare norme fondamentali del Trattato.

Peraltro, sia il Trattato di Amsterdam (artt. 98, 99, 104) che di Lisbona, (artt. 120, 121, 126) hanno riprodotto testualmente gli articoli 102 A, 103, 104 C del TUE, laddove i successivi regolamenti n. 1055/2005 e n. 1175/2011 hanno confermato se non aggravato la strategia del regolamento n. 1466/97.

La conseguenza di tutto ciò è che dal 01/01/1999 è iniziata una fase depressiva sempre più decisa. Uno scenario che non è stato contrastato. Anzi le politiche di rigore sono state consolidate dal cosiddetto *Fiscal compact* introdotto con un Trattato di diritto internazionale approvato il 2/03/2012 da 25 Stati dell’Unione e non sottoscritto dalla Gran Bretagna dalla

¹⁶⁶ G. GUARINO, *Un Saggio di “Verità” sull’Europa e sull’Euro*, cit. Su questi avvenimenti si rinvia anche a G. CARLI, *Cinquant’anni di storia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1993, p. 406 ss.

¹⁶⁷ In via conclusiva, senza la pretesa di offrire un quadro esaustivo di tutti i pilastri su cui è basato il sistema determinato dai Trattati, utilizzando le riflessioni offerte dal Guarino nel Saggio, si possono determinare alcune note riepilogative:

1) gli Stati avrebbero mantenuto la loro identità e sovranità; 2) l’Unione sarebbe stata priva di un vertice politico; 3) la prospettiva era quella di dar vita a un grande mercato fondato su alcuni principi come la libertà di impresa, la libertà di circolazione ecc.; 4) l’obiettivo dell’Unione sarebbe stato quello di realizzare tutte le indicazioni previste dall’art. 2 TUE; 5) si sarebbe creata una moneta che avrebbe dovuto produrre i risultati equivalenti a quello del marco tedesco; 6) gli Stati dell’Unione non sarebbero stati obbligati a utilizzare questa moneta. Ci sarebbe stata di conseguenza l’istituzione di due gruppi di Stati. Gli Stati aderenti alla disciplina dell’euro che sarebbero stati qualificati “senza deroga” e gli Stati che avrebbero mantenuto la propria moneta che sarebbero stati identificati “con deroga”; 7) gli Stati che avrebbero chiesto l’ammissione all’euro avrebbero dovuto sottoporsi ad un percorso di omogenizzazione e ad un esame finale destinato a verificare il raggiunto grado di omogenizzazione; 8) lo scrutinio per l’ammissione fu tenuto il 3 maggio 1998. Furono ammessi 11 Paesi. Il dodicesimo (la Spagna) veniva assegnato alla disciplina con deroga ma sarebbe stato ammesso l’anno successivo.

Repubblica Ceca, costruito sulle linee di fondo determinate dal regolamento n.1466/97, con l'aggravante di inserire ancora maggiore rigidità.

La disciplina del regolamento n. 1466/97 e di quelli successivi n. 1055/2005 e n.1175/2011 eliminando il ruolo delle politiche economiche di ciascuno Stato, determinate dall'art. 103 TUE e non prevedendo un "altro apporto politico" degli Stati membri per realizzare lo sviluppo economico e monetario, ha fatto acquisire al sistema i connotati di "una entità interamente robotizzata"¹⁶⁸

Dinanzi a questi avvenimenti la "politicalità" nella gestione dell'intero sistema deve essere considerata una "necessità". "La trasformazione in entità politica dell'intera Unione è "la soluzione"¹⁶⁹.

"Non ogni speranza è perduta. Più volte nella storia, organismi sull'orlo della catastrofe sono stati salvati *in extremis*. Occorrono conoscenze, intuito, lucidità, sangue freddo, coraggio"¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Cfr. G. GUARINO, *Un Saggio di verità sull'Europa e sull'Euro*, cit., p. 88.

¹⁶⁹ Cfr. G. GUARINO, *Un Saggio di verità sull'Europa e sull'Euro*, cit., p. 97.

¹⁷⁰ Cfr. G. GUARINO, *I cittadini europei*, in *Idem, Cittadini europei e crisi dell'euro*, cit., p. 178.