

**IL CITTADINO
E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

**Giornate di studi
in onore di
GUIDO CORSO**

Palermo 12 e 13 dicembre 2014

Editoriale Scientifica

NAPOLI

Proprietà letteraria riservata

© Copyright febbraio 2016 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

ISBN 978-88-6342-862-9

Guido Corso, maestro di diritto

Come allievi di Guido Corso desideriamo anzitutto rivolgere un sentito ringraziamento ai Relatori che con grande entusiasmo hanno accolto il nostro invito, sfidando lo sciopero aereo che ha reso veramente arduo raggiungere Palermo. Segno tangibile della stima per lo studioso, per il maestro, ma testimonianza anche dell'affetto per la persona, per l'uomo Guido Corso.

Desideriamo ringraziare anche gli sponsor, pubblici e privati, che hanno con grande generosità supportato l'organizzazione di queste giornate di studio, in particolare vista la drastica riduzione delle risorse destinate all'università, che rende sempre più difficile organizzare iniziative scientifiche, specie se di questo livello.

Il pensiero di noi tutti corre a Maripina, amatissima sposa di Guido, che era conoscenza dell'idea di questo convegno e ne era molto felice. Siamo certi che in questo momento sorride dal cielo.

Sono molteplici gli aspetti della figura di Guido Corso: uomo delle istituzioni, attento interprete dei valori della democrazia e della libertà in tutte le occasioni in cui è stato chiamato a collaborare con i decisori politici e a dare il suo contributo nella formulazione di proposte di riforma, come quella sull'elezione diretta del sindaco, che poi la Regione siciliana adottò in anticipo e con un'impostazione differente rispetto al legislatore nazionale; professore, la cui passione per la didattica, sorretta dalla piena consapevolezza del ruolo di educatore, trasmettitore dei valori della legalità e della giustizia, che lo portava ad instaurare con gli studenti dell'Università di Palermo prima e di quella di Roma Tre dopo, un rapporto quasi paterno, quindi aperto e nello stesso tempo rigoroso; studioso, sui cui scritti e manuali (redatti anche con i suoi allievi e spesso fondati sul metodo casistico, l'analisi delle sentenze, prove svolte, domande e risposte) si sono formate intere generazioni di giovani, ricercatori, avvocati, magistrati, notai, dirigenti amministrativi; avvocato, attento sempre ai profili umani nel rapporto tra professionista e cliente. Attività, questa forense, intensa e coinvolgente, che però, lungi dal distoglierlo dalla ricerca, è stata fonte di costante arricchimento dell'impegno scientifica.

Infine, oltre alle qualità dell'uomo pubblico, dello scienziato e del

professionista del diritto, avere un rapporto personale con Guido Corso significa anche potersi confrontare con un modello dal punto di vista umano, per generosità, disponibilità verso il prossimo, superiorità rispetto all'interesse venale, discrezione, rispetto degli altri, apertura mentale, profondità culturale, curiosità intellettuale.

Un'analisi approfondita dell'opera del Nostro richiederebbe almeno un intero volume, o più di uno. Queste brevi note non hanno questa ambizione. Il loro intento è quello, assai più circoscritto, di delineare una raffigurazione sommaria della sua personalità e della sua produzione, come premessa di una raccolta degli interventi degli studiosi che hanno partecipato alle due giornate di studi tenutesi in suo onore.

Allievo di Pietro Virga e altresì in sintonia con gli insegnamenti di altri maestri, quali Massimo Severo Giannini, Corso è stato fra gli antesignani di quella internazionalizzazione di cui tuttora in Italia si lamenta la carenza, avendo infatti per molti anni frequentato Atenei quali la Notre Dame University, la New York University, quello del Kent a Canterbury, o di Strathclyde a Glasgow, e studiosi di scienza politica e dell'amministrazione come Richard Rose o Vincent Wright.

A Palermo ha insegnato costantemente diritto amministrativo, nonché occasionalmente svariate altre materie dell'area giuspubblicistica. È stato altresì tra gli ideatori e costruttori, in collaborazione con i filosofi del diritto e gli scienziati della politica, del Dipartimento interdisciplinare di studi su Politica, diritto e società, animatore della Scuola di perfezionamento in diritto regionale (poi Scuola di specializzazione in diritto delle regioni e degli enti locali), e fondatore, con Franco Teresi e l'editore Danilo Pupillo, della rivista *Nuove autonomie*.

A Roma Tre ha insegnato, oltre al diritto amministrativo, anche diritto sanitario. Ha diretto il Master in diritto amministrativo e scienze dell'amministrazione e poi avviato e anche diretto quello in diritto sanitario e farmaceutico. Ha insegnato e insegna ancora in altri atenei, quali la Lumsa di Roma e Palermo, la Kore di Enna, l'Università Europea di Roma.

È stato uno dei fondatori del Gruppo San Martino, nonché componente del Comitato esecutivo dell'Associazione dei Professori di diritto amministrativo, del Comitato Scientifico dell'Istituto giuridico delle Regioni del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR, in Roma), del Comitato internazionale di valutazione degli istituti giuridici del medesimo CNR. Il suo interesse per le scienze politiche e dell'amministrazione lo ha portato a collaborare, tra gli altri, con il Centro di studi sociali Pedro Arrupe, l'Isap, il Formez, la Spisa, l'Isas, il Cerisdi.

Nel 2007 ha ricevuto, in quanto benemerito della cultura, la medaglia d'oro del Ministero dell'Università e della Ricerca.

Gli interessi scientifici di Guido Corso sono vasti e tali da coprire pressoché totalmente il campo del diritto amministrativo, estendendosi anche al diritto costituzionale e a quello europeo. Sulla base di una salda cultura liberale – con riguardo sia ai rapporti e ai conflitti tra poteri pubblici e diritti del cittadino, sia a quelli tra l'espansione del settore pubblico da un lato, e l'iniziativa privata, la libera concorrenza e i mercati dall'altro – l'analisi amministrativistica si è infatti intrecciata spesso con quella costituzionalistica e con quella dell'impatto delle normative e della giurisprudenza europee sul diritto interno, secondo un approccio sempre aderente alle evoluzioni più recenti e al contempo sorretto da un ampio respiro teorico, da una marcata attitudine sistematica, dall'attenzione costante ai valori costituzionali e ai diritti, alle tensioni cui questi sono sottoposti, alla dimensione economica, alle conseguenze delle concrete scelte di *policy*.

I primi volumi riguardavano temi generali, come l'efficacia del provvedimento amministrativo, o "sensibili" anche per i risvolti costituzionalistici, processualpenalistici e penalistici, come l'ordine pubblico e il suo rapporto con l'ordine democratico. Alcuni lavori di minore estensione, come l'articolo sui diritti sociali nella Costituzione italiana del 1981, pubblicato in un momento in cui solo gli osservatori più acuti cominciarono ad avvertire le difficoltà e le tensioni cui andava incontro una massiccia dilatazione delle politiche sociali, hanno stabilito un punto di riferimento imprescindibile. Ancora, nella valutazione delle tendenze riscontrabili nel diritto regionale e degli enti locali, Guido Corso fu, in controtendenza, uno dei primi, nel 1983, a sottolineare le possibili degenerazioni dell'istituto regionale, e in particolare dell'autonomia speciale siciliana.

I vari contributi sulle trasformazioni della costituzione economica e sulle liberalizzazioni, poi, hanno visto nell'avvento dei principi comunitari una significativa soluzione di continuità ed un vincolo superiore che impongono la rivisitazione complessiva dell'ordinamento nazionale segnato da legislazioni distorsive e anticoncorrenziali in campi quali il mercato del lavoro, le professioni, le *public utilities* (trasporti, poste, energia, telecomunicazioni), il credito, gli appalti pubblici, la libera circolazione dei beni, dei servizi, dei lavoratori, dei frutti dell'ingegno, e così via.

La chiave comunitaria si accompagna e si sovrappone a quella costituzionale diventando così un nuovo e imprescindibile parametro di con-

formazione del ruolo delle pubbliche amministrazioni e delle relative proiezioni imprenditoriali, non senza la consapevolezza delle forti resistenze nazionali, a più riprese evidenziate da Guido Corso, anche nelle sue notazioni più recenti, commentando, ad esempio, la giurisprudenza costituzionale riguardante lo *spoils system* o le normative regionali refrattarie alla liberalizzazione.

Tra gli scritti brevi sono anche da ricordare le voci e i capitoli in trattati o altre opere collettanee sistematiche, dizionari, enciclopedie, come ad esempio “Motivazione”, “Validità”, “Istruttoria (nel processo amministrativo)”, “Autotutela”, “Liberalizzazione amministrativa ed economica”, “Beni culturali”, “Appalti pubblici”, “L’invalidità amministrativa: profili generali”, o i commenti ad articoli del Codice del procedimento amministrativo e del Codice dei contratti pubblici. Ha diretto, insieme a Vincenzo Lopilato, un’opera collettiva in più volumi sui mutamenti prodotti nel diritto amministrativo dalle riforme costituzionali.

Moltissimi altri sono gli argomenti cui si è rivolta la sua attenzione. Senza pretesa di completezza, si possono citare la Costituzione come fonte di diritti, le modifiche costituzionali e i loro limiti, l’articolo 119 Cost., i rapporti tra potere politico e segreto, il principio di legalità e l’interpretazione della legge, l’attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni, gli enti locali, la politica dei servizi e della sanità, le discipline urbanistiche, le normative sul Mezzogiorno, la legislazione antimafia, le trasformazioni dell’amministrazione, le novità introdotte dal nuovo codice del processo amministrativo, le modifiche alla legge 241, i principi dell’attività amministrativa dopo l’entrata in vigore della legge 80/2005, le differenze tra impresa pubblica, organismo di diritto pubblico, ente pubblico, i beni pubblici e i servizi di pubblica utilità, i diritti soggettivi e gli atti amministrativi nel contenzioso con le autorità indipendenti, le riforme amministrative, l’organizzazione e il funzionamento del CNR.

Un particolare rilievo ha avuto, anche in un’ottica interdisciplinare, il tema dei diritti umani, che è stato esaminato sia nei suoi tradizionali fondamenti giuridici, normativi e giurisprudenziali, sia nelle sue nuove declinazioni, con riguardo per esempio alla protezione giuridica degli immigrati nell’ordinamento italiano.

A sua firma, di nuovo insieme a Franco Teresi, fu una delle prime e più diffuse esposizioni sistematiche della legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo. Sua una sintetica ed efficace introduzione alla giustizia amministrativa (nella collana del Mulino “Farsi un’idea”), poi aggiornata. Sua, in un settore del diritto più di altri soggetto a costanti

mutamenti, una rimarchevole produzione manualistica, che annovera un testo di diritto amministrativo arrivato alla settima edizione, il quale peraltro ha rappresentato un punto di arrivo, essendo preceduto da altri volumi dello stesso taglio, tanto sulla giustizia quanto sull'attività amministrativa.

Guido Corso è, com'è evidente anche in base a questa semplice elencazione dei suoi contributi, un giurista che padroneggia l'intero ordinamento, in cui il dominio del diritto amministrativo si coniuga con la costante attenzione ai profili costituzionali, al diritto europeo, alla concorrenza, alla sfera dei privati, dei cittadini, dei lavoratori, delle imprese.

Ma occorre non meno richiamare le conseguenze degli studi e degli interessi anche interdisciplinari del Nostro non solo sulla sua produzione scientifica, ma anche sul suo peculiare modo di essere giurista. Più di una volta, ad esempio, ha dedicato scritti di taglio filosofico ad autori quali Platone o Kant. A parte ciò, in alcuni scritti che non a caso hanno poi costituito dei punti di riferimento, ha usato a fondo gli strumenti della scienza politica ed economica, della *policy analysis*, della *public choice*, dell'analisi economica del diritto. Si pensi (benché i lavori da richiamare sarebbero anche tanti altri) soltanto ad "Autorità e consenso nelle politiche recessive" del 1984, a "Lo Stato come dispensatore di Beni: criteri di distribuzione, tecniche giuridiche ed effetti", del 1990, e più di recente a "Politici e burocrati: interessi professionali e interesse pubblico", del 2006 (relazione al convegno annuale dell'associazione dei professori di diritto amministrativo su "Analisi economica e diritto amministrativo").

Emerge così una rara capacità di sintesi che si atteggia anche a modello metodologico, dove il ruolo del giurista positivo, che mai si dismette, non si esaurisce nel pur imprescindibile tecnicismo giuridico, ma sempre si arricchisce di significati più profondi, che fanno di Guido Corso un umanista di cultura e di valori.

L'articolazione che abbiamo ritenuto di conferire alle giornate di studi rispecchia quanto siamo venuti dicendo. Il titolo generale è stato in effetti prelevato sia da un suo articolo che dal primo capitolo del suo successivo libro sulla giustizia amministrativa. La prima sezione è stata dedicata al quadro costituzionale nei rapporti con la dimensione europea. La seconda ai rapporti tra amministrazione, diritto pubblico ed economia, tenendo conto anche della dimensione sovranazionale e globale. La terza sezione si è concentrata sul cittadino e l'amministrazione davanti al giudice, trattando le trasformazioni della giustizia amministrativa.

Guido Corso, al momento in cui è andato in pensione, era incardinato nell'università di Roma Tre. Il convegno è stato peraltro organizzato a Palermo, perché in questo ateneo Egli si è formato e ha lavorato per lungo tempo e qui continuano a operare gran parte dei suoi allievi. Quello a Palermo non è tuttavia un richiamo meramente geografico, ma risponde all'inserimento a pieno titolo del Nostro in una grande tradizione giuspubblicistica, sul filo di Vittorio Emanuele Orlando, Gaetano Mosca, Santi Romano, Giovanni Salemi, Franco Restivo, Gaspare Ambrosini, Pietro Virga.

Pur essendo in pensione, l'operosità scientifica, professionale e didattica non ha subito rallentamenti di sorta. E i suoi interventi sull'attualità hanno la profondità, la capacità sistematica, la chiarezza, l'autorevolezza di sempre.

Con affetto, riconoscenza e devozione i Suoi allievi.