



*Consiglio di Stato*

# **GABRIELE PESCATORE: L'UOMO, IL GIURISTA, IL MERIDIONALISTA**

*Atti della Giornata tenutasi il 12 dicembre 2016  
al Consiglio di Stato in Roma*

**Introduzione, di Alessandro Pajno**

**Saluti, di Adriano Giannola e Gerardo Bianco**

**Interventi di:  
Giancarlo Coraggio, Giorgio Giovannini, Natalino Irti,  
Paolo Baratta, Roberto Napoletano**

**Conclusioni, di Paolo Grossi**

---

Roma, giugno 2017  
Quaderno SVIMEZ n. 55

---

**SVIMEZ**

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

In occasione del 70° Anniversario dell'istituzione  
dell'Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno

GABRIELE PESCATORE:  
L'UOMO, IL GIURISTA, IL MERIDIONALISTA

*Atti della Giornata tenutasi il 12 dicembre 2016  
al Consiglio di Stato in Roma*

Introduzione, di Alessandro Pajno

Saluti, di Adriano Giannola e Gerardo Bianco

Interventi di:

Giancarlo Coraggio, Giorgio Giovannini, Natalino Irti,  
Paolo Baratta, Roberto Napoletano

Conclusioni, di Paolo Grossi

---

Roma, giugno 2017

---

Quaderno SVIMEZ n. 55

---

**SVIMEZ**

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

*Costituita il 2 dicembre 1946, la SVIMEZ compie quest'anno il suo settantesimo anno di età.*

*In occasione di tale ricorrenza, sono state organizzate una serie di Iniziative per il Settantesimo dell'Associazione, tra cui alcune manifestazioni, che hanno dato origine a testi e pubblicazioni.*

*Nell'ambito di tali Iniziative, si è tenuta a Roma, il 12 dicembre 2016, presso la sede del Consiglio di Stato, una manifestazione intitolata "Gabriele Pescatore: l'uomo, il giurista, il meridionalista".*

*La Giornata è stata organizzata dalla SVIMEZ e dal Consiglio di Stato, d'intesa con l'ANIMI.*

*La Manifestazione, presieduta e introdotta dal Presidente del Consiglio di Stato Alessandro Pajno, è stata aperta dai Saluti del Prof. Adriano Giannola, Presidente della SVIMEZ, e dell'On. Gerardo Bianco, Consigliere della SVIMEZ e Presidente dell'ANIMI.*

*Hanno fatto seguito gli Interventi del Giudice della Corte Costituzionale, Giancarlo Coraggio; del Presidente Emerito del Consiglio di Stato, Giorgio Giovannini; del Professore Emerito dell'Università di Roma "La Sapienza" e Socio nazionale dell'Accademia dei Lincei, Natalino Irti; del Consigliere della SVIMEZ e Presidente della Fondazione della "Biennale di Venezia", Paolo Baratta; del giornalista, scrittore e già Direttore de "Il Messaggero" e de "Il Sole 24 Ore", Roberto Napoletano.*

*I lavori sono stati conclusi dal Presidente della Corte Costituzionale Paolo Grossi.*

*Al termine del Convegno, la Biblioteca del Consiglio di Stato è stata intitolata a Gabriele Pescatore.*

*In questo numero di "Quaderni SVIMEZ", si riproducono i testi degli Interventi svolti, nella versione rivista dalla SVIMEZ e/o integrata dagli Autori.*

Responsabile Riccardo Padovani, Direttore della SVIMEZ.

Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 100 del 15 marzo 2004.

“Quaderno SVIMEZ” n. 55

*I “Quaderni SVIMEZ” sono una Collana editoriale che ospita documenti monografici su argomenti di attualità, resoconti di dibattiti pubblici a seminari o convegni, testi di Audizioni parlamentari di dirigenti dell’Associazione nonché bibliografie dei suoi esponenti nel tempo. Nella veste di “numeri speciali”, i Quaderni sono destinati anche alla pubblicazione di volumi. I Quaderni sono pubblicati anche in formato pdf, e consultabili sul sito internet [www.svimez.it](http://www.svimez.it)*

ISBN 978-88-98966-12-7

---

Copyright © 2017 by SVIMEZ  
00187 Roma, via di Porta Pinciana 6  
Internet: [www.svimez.it](http://www.svimez.it)

La proprietà letteraria e i diritti di riproduzione sono riservati.

GABRIELE PESCATORE:  
L'UOMO, IL GIURISTA, IL MERIDIONALISTA

*Atti della Giornata tenutasi il 12 dicembre 2016  
al Consiglio di Stato in Roma*

Introduzione, di Alessandro Pajno

Saluti, di Adriano Giannola e Gerardo Bianco

Interventi di:

Giancarlo Coraggio, Giorgio Giovannini, Natalino Irti,  
Paolo Baratta, Roberto Napoletano

Conclusioni, di Paolo Grossi



Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno



## INDICE

<b>Introduzione</b> , di <i>Alessandro Pajno</i> Ricordare Gabriele Pescatore	p. 7
<b>Saluti</b>	
<i>Adriano Giannola</i> In ricordo di Gabriele Pescatore	p. 11
<i>Gerardo Bianco</i> Ricordo della figura di Gabriele Pescatore	p. 15
<b>Interventi</b>	
<i>Giancarlo Coraggio</i> Pescatore e la Corte Costituzionale	p. 21
<i>Giorgio Giovannini</i> Pescatore e il Consiglio di Stato	p. 27
<i>Natalino Irti</i> Una figura integrale di giureconsulto (per Gabriele Pescatore)	p. 35
<i>Paolo Baratta</i> Pescatore e la Cassa per il Mezzogiorno come innovazione amministrativa	p. 43
<i>Roberto Napoletano</i> Pescatore, uomo delle istituzioni “del fare”: dal passato una testimonianza per il futuro	p. 53
<b>Conclusioni</b> , di <i>Paolo Grossi</i>	p. 59



## **Introduzione**

**di Alessandro Pajno \***

### *Ricordare Gabriele Pescatore*

Ricordare Gabriele Pescatore non è facile.

Altri lo hanno fatto molto meglio di me sugli organi di informazione: “Una personalità, la sua - ha detto Adriano Giannola - che ha marcato come pochi la storia dell’Italia repubblicana”. Un irpino, nato a Serino, schivo, franco, inflessibile, aperto e leale al confronto, che ha percorso molte vie al servizio dello Stato con intenso rigore e con una esemplare capacità operativa; ancora, Sabino Cassese lo ha definito “uno dei fondatori dell’Italia moderna”, un uomo che ha collaborato con la politica e che “ha sempre conservato indipendenza di giudizio ed autonomia di opinione”.

Tuttavia, desidero modestamente ricordarlo brevemente anch’io oggi; sento questo come un dovere per il ruolo che attualmente ricopro – quello di Presidente del Consiglio di Stato – ma anche, se mi è consentito, un dovere verso me stesso e la mia storia, per l’importanza che la sua figura ha rivestito nella mia formazione.

Gabriele Pescatore è stato il Presidente della Commissione che, a seguito del concorso pubblico, mi ha condotto all’ingresso in Consiglio di Stato.

Io credo che esistano tre immagini, tre manifestazioni di Gabriele Pescatore, che non si contraddicono e non si elidono, ma che si integrano a vicenda.

C’è, in primo luogo, l’intellettuale e l’uomo di studio. Gabriele Pescatore è stato, innanzi tutto, un grande intellettuale ed un grande studioso: docente dal 1938 di diritto della navigazione, contribuì da artefice alla redazione del Codice della navigazione. Il Pescatore che ho conosciuto per primo è il Pescatore studioso, conosciuto appunto attraverso i suoi scritti, nei quali è possibile cogliere – sia in quelli di diritto della navigazione che in quelli di diritto amministrativo – una incredibile modernità, una capacità non di separare, ma di unire le ragioni del diritto

---

\* Presidente del Consiglio di Stato.

pubblico e del diritto privato, una consapevolezza sempre crescente e quasi una urgenza di collegare continuamente le ragioni del diritto con quelle della società.

C'è, poi, l'uomo pubblico, l'uomo delle Istituzioni, l'uomo che collabora con la vita istituzionale e quasi si identifica con essa. Componente dell'Ufficio legislativo del Ministro guardasigilli, poi capo dell'Ufficio legislativo del Ministero della Marina Mercantile, Consigliere di Stato, Presidente del Consiglio di Stato, giudice costituzionale, Vice Presidente della Corte costituzionale, ma soprattutto, per lunghi anni, Consigliere di amministrazione della SVIMEZ, Presidente della Cassa del Mezzogiorno, di quella istituzione che, introdotta in Italia sulla scorta dell'esperienza della *Tennessee Valley Authority*, ha svolto, almeno all'inizio, un ruolo così importante nella storia del Paese e nel riscatto del Mezzogiorno, nel superamento, almeno fino al 1976, di quello che è stato definito il "blocco storico" italiano, e cioè la questione meridionale.

Al contrario, come ha scritto Adriano Giannola sul "Sole 24 Ore", "l'esperienza di Pescatore si inserisce tutta nella fase magica dello sviluppo, quando il Mezzogiorno, per la prima volta nella storia unitaria, contribuì in misura decisiva alla crescita ed a realizzare il miracolo": appunto, il c.d. miracolo italiano. Di una esperienza del genere, oggi, forse ci sarebbe un grande bisogno, per superare, come ha ricordato il Capo dello Stato, in occasione della scomparsa di Gabriele Pescatore, i nuovi problemi della questione meridionale, per ricucire quella distanza che sempre più drammaticamente e vorticosamente, separa il Sud ed il Nord del Paese. Forse oggi, come non mai, sarebbe necessaria quella che è stata definita (Giannola) la cifra autentica di Pescatore: quella del "grande innovatore" che con rigore, a fronte di contingenze sempre diverse, opera per costruire non a parole, ma nel concreto, una Italia veramente nuova.

C'è, infine, nei limiti di quanto è possibile separarlo dagli altri due, il Pescatore magistrato, prima ordinario e poi amministrativo, il Pescatore consigliere di Stato, asciutto, severo, schivo, caratterizzato nello stesso tempo da una esigenza quasi ossessiva di concretezza e dalla necessità di una visione complessiva della società e del suo evolversi, proprio al fine – come diceva lo stesso Pescatore – di scandagliare tutte quelle forme di giustizia rese necessarie a fronte del progressivo saldarsi della società con lo Stato. Per Pescatore, quel che viene prima di tutto è il rapporto continuo della società con lo Stato: è nella necessità di interpre-

tare ed attualizzare continuamente questo rapporto che sta, alla fine, il senso dell'impegno e della vicenda stessa del giudice amministrativo; quest'ultimo, infatti, "nella sopravvenienza di molte norme alla matrice sociale e culturale originaria, ... nella modificazione delle ispirazioni politiche e delle stesse istituzioni, è chiamato ad adeguare alla nuova disciplina quello che di vivo rimane della vecchia trama normativa".

Emerge, qui, il Gabriele Pescatore autenticamente innamorato della giustizia amministrativa; innamorato non perché mosso da ragioni, per dir così, corporative, ma perché consapevole del ruolo insostituibile di essa nella costruzione della democrazia, nella pratica quotidiana dell'elaborazione, dall'interno, dell'ordinamento e delle sue ragioni. Di questa autentica "passione civile" per la giustizia amministrativa si può avere un esempio sfogliando il suo scritto introduttivo degli Studi per il Centocinquantenario del Consiglio di Stato "*Il Consiglio di Stato: da Carlo Alberto ai problemi attuali*", col quale è possibile cogliere spunti di fulminante modernità, riguardanti gli aspetti più vari della giustizia amministrativa; da ciò che la caratterizza sin dalla sua origine e cioè la "capacità di cogliere il vivo della società e di trasformarlo nella valutazione giuridica, tra il rigido cerchio delle leggi e le esigenze che affiorano nella realtà, che è ingovernabile se si affida ai soli strumenti normativi"; al ruolo della funzione consultiva, nel contempo garanzia oggettiva dell'ordinamento e contributo essenziale all'azione di governo soprattutto dalla costruzione del sistema delle riforme; al processo giurisdizionale amministrativo, ad un tempo conquista democratica a strumento per "inseguire" il potere e controllarlo in tutte le sue manifestazioni ed assicurare una tutela vera, non cartolare, dei cittadini.

In questo contesto stupisce la straordinaria modernità di alcune espressioni di Pescatore, che sembrano anticipare alcuni dei motivi che confluiranno, molti anni dopo, nell'approdo costituito dal nuovo Codice del processo amministrativo: si pensi alle parole dedicate a quello che Pescatore chiama il *vero oggetto* del processo amministrativo, al di là dell'atto e del rapporto, non essendo il modello tradizionale utilmente utilizzabile nei casi sempre più frequenti nei quali l'interesse pubblico non esiste come valore precostituito, stabilmente fissato nell'ordinamento, ed emerge faticosamente, dall'azione dei centri organizzati dell'amministrazione; si pensi all'affermazione alla stregua della quale tutte le volte che la *sostanza sociale è in gioco*, il giudice amministrativo cerca di penetrarla, con la conseguenza della necessità di sentire

il processo amministrativo come sindacato sul comportamento dell'amministrazione. L'autore ha anticipato la Corte costituzionale e lo stesso codice del processo amministrativo.

Gabriele Pescatore è stato, così, un grande intellettuale, un grande uomo delle istituzioni, un grande giudice; ed è questo il lascito più grande e l'esempio più alto che egli affida a tutti noi, ed in particolare a tutti quelli che come lui sono impegnati nella fatica del giudicare; perché alla fine, essere contemporaneamente intellettuali, uomini delle istituzioni e giudici, costituisce il modo vero di essere Consigliere di Stato.

## Saluti

di Adriano Giannola\*

*In ricordo di Gabriele Pescatore*

Il prossimo 21 ottobre Gabriele Pescatore, che si è spento ieri, avrebbe varcato la soglia del secolo. Una personalità, la sua, che ha marcato come poche la storia dell'Italia repubblicana rivestendo ruoli apicali nel Paese e le cui azioni e realizzazioni esemplari hanno degnamente corrisposto alle alte responsabilità che gli furono assegnate. Pescatore, un irpino, nato a Serino, schivo, franco, inflessibile, aperto e leale al confronto, ha percorso molte vie al servizio dello Stato con intensissimo rigore e con un'esemplare capacità operativa. Alle facili ribalte ha costantemente preferito un signorile basso profilo con ciò rappresentando un esempio tra i più ammirabili e significativi di quella classe dirigente che ha portato un Paese, devastato dalla guerra, al miracolo degli anni '60 e '70 fino al rango di quinta potenza mondiale.

Guardando oggi a quel passato sentiamo tutto il peso del venir meno di quelle capacità di disegnare strategie, di inserirsi da protagonisti nel mondo che muta e di spingersi con pragmatica coerenza verso obiettivi ambiziosi.

Di Gabriele Pescatore vanno ricordate molte cose, a partire dal suo ruolo accademico; docente dal 1938 di diritto della navigazione, contribuì da artefice alla redazione del nostro codice della navigazione; dopo la esperienza della Cassa per il Mezzogiorno che lo vide Presidente dal 1955 al 1976, assume la presidenza del Consiglio di Stato (1980-1986) e poi dal 1986 la funzione di giudice della Corte Costituzionale della quale diviene Vice Presidente dal 1993 al 1995. Della SVIMEZ, l'Associazione impegnata dal 1946 nel difficile compito di analisi e proposte per l'unificazione economica dell'Italia, Pescatore fu autorevole Consigliere di Amministrazione dal 1955 al 2007, a fianco dei fondatori Morandi, Saraceno, Menichella, Giordani, Cenozato rappresentando una preziosa sponda di saggezza operativa e amministrativa.

---

\* Presidente della SVIMEZ.

L'esperienza di Pescatore si iscrive tutta nella fase magica dello sviluppo, quando il Mezzogiorno, per la prima volta nella storia unitaria, contribuì in misura decisiva alla crescita e a realizzare il "miracolo". Infatti di quella stagione proprio lui – da Presidente della Cassa per il Mezzogiorno – fu protagonista. Un'esperienza che più che per un omaggio alla storia, oggi merita una laica, rinnovata e aggiornata riflessione finalizzata al "che fare" per uscire da questa crisi troppo lunga che spacca il Paese; per evitare di ritrovarsi a governare la stagnazione della quale soffre l'Italia dal 1998 e riprendere invece una stagione di sviluppo essenziale tanto al Nord che al Sud. E Pescatore fu protagonista non solo nel gestire la delicata macchina operativa della Cassa, ma anche nel porre le basi del suo successo, a partire dalla dimensione finanziaria dell'intervento straordinario. Attorno a questa strategia si consolidò infatti un'alleanza che – via Banca Mondiale – saldò ambienti di una finanza internazionale, autenticamente tesa allo sviluppo, ad una classe dirigente nazionale. Un'alleanza decisiva per porre in liquidazione, a partire da Sud, il "blocco storico" italiano. La bellissima immagine del giovane Pescatore che scende la scaletta dell'aereo che lo riporta a Roma dalla missione negli Stati Uniti, ben sintetizza quella dinamica, quei risultati e testimonia il credito e la stima internazionale che l'Italia si assicurò.

Gli anni eroici della Cassa: quelli della pre-industrializzazione al servizio della riforma agraria e, poi, dell'industrializzazione tanto demonizzata, quanto poco e malamente analizzata furono fondamentali per consentire all'Italia dopo il Trattato di Roma del 1957 di aprirsi e competere con successo in Europa. Industrializzazione e riforma agraria, opera della Cassa di Pescatore, investimenti di frontiera in capitale umano (il Centro di Specializzazione di Manlio Rossi-Doria a Portici) segnano dunque (in parallelo ad un recupero di dieci punti del PIL pro capite del Sud) la dissoluzione del "blocco storico", conseguendo il risultato di liberare energie, costruendo un mercato nazionale ed evitando – allora – l'instaurarsi di quella dipendenza patologica che segnerà invece dal 1976 in poi il nuovo sempre meno funzionale rapporto Nord-Sud. E, non a caso proprio nel 1976, Pescatore fu – quasi a sua insaputa – sollevato dalla presidenza della Cassa. Pochi anni di esperienza di governi regionali faranno sì che il gioiello operativo che conta poco più di 300 tecnici si trasformi in un pletorico apparato burocratico di migliaia di addetti. E, a seguire, la repentina cancellazione nel 1992 dell'intervento straordinario, mentre riuscirà a precipitare il Mezzogiorno in un'acutissima crisi non

riuscì certo a scalfire le sue patologie, per certi versi anzi acuite dalla successiva generosa e irrealistica retorica della Nuova Programmazione che dal 1998 governa quel che resta delle politiche di sviluppo.

Il basso profilo prediletto da Pescatore, non giustifica il cono d'ombra di questi anni né tanto meno l'oblio di un'esperienza che deve invece essere cara a tutto il Paese. Si è detto di Pescatore il "grande elemosiniere" ma la cifra della sua esperienza è quella del "grande innovatore", che con competenza e rigore, a fronte di durissime contingenze storiche ha operato per aprire e dar spazio a una Italia veramente nuova.

L'uomo che guidò la prima Cassa del Mezzogiorno, fece arrivare in Italia i soldi esteri, portò l'acqua in Sardegna, quando mi raccontava di avere appreso dal TG1 delle 20 di essere stato sostituito senza che nessuno, dico nessuno, avesse avuto la buona educazione non tanto di ringraziarlo, ma almeno di avvisarlo. Con la sua uscita di scena si compì l'assalto partitocratico a una delle strutture tecniche di sviluppo più efficienti a livello globale: i dipendenti assunti con il più rigoroso dei manuali Cencelli; non si fecero più opere; non si seppero mantenere quelle importantissime già fatte che segnarono l'uscita del Paese dalle macerie della guerra e da uno stato di economia rurale a quello di economia industriale; si fecero solo assistenza, clientele e sprechi fino a trasformare un gioiello di modernità in un maxi-carrozzone sinonimo di ruberia che tanto ha nuociuto alla crescita della parte sana e competitiva del nostro Mezzogiorno e molto ha contribuito a rimuovere dalla coscienza nazionale l'irrisolta, anzi aggravatasi, questione meridionale. I «nuovi consiglieri di fiducia» posero le basi per il fallimento di quell'esperienza di successo e il prezzo carissimo di quell'errore lo paghiamo ancora oggi.



## Saluti

di Gerardo Bianco\*

### *Ricordo della figura di Gabriele Pescatore*

Signor Presidente, signori Magistrati, cari Familiari, il legame che Gabriele Pescatore ebbe con l'Associazione Nazionale per gli Interessi del Mezzogiorno d'Italia, fu intenso, profondo e per noi molto significativo. Entrò all'ANIMI, come Consigliere, in un momento particolare, quando l'antica Associazione, fondata nel 1910 dai grandi meridionalisti dell'epoca, Giustino Fortunato, Leopoldo Franchetti, Gaetano Salvemini, stava affrontando una trasformazione profonda.

Il tempo, per così dire epico della vita dell'Associazione si stava concludendo, quando, in assenza dell'iniziativa statale, l'Ente aveva aperto e condotto più di duemila scuole nel Mezzogiorno d'Italia, organizzato, nel corso della I guerra mondiale, il flusso delle migrazioni interne dalle regioni del Nord coinvolte dagli eventi bellici a quelle meridionali, dato risposte concrete alle estreme necessità seguite alle catastrofi naturali che così spesso colpivano il Sud Italia, e tanto altro. Ma fu proprio lo sviluppo, la crescita del Paese, nel secondo dopoguerra, a cui anche Gabriele Pescatore avrebbe dato un potente impulso con la sua leggendaria Presidenza alla Cassa per il Mezzogiorno, a mutare la situazione sociale e politica dell'Italia, chiudendo quella prima fase dell'intervento dell'Associazione.

L'ANIMI dovette così cercare un nuovo modulo organizzativo per essere presente nel tessuto civile e politico del Mezzogiorno. La scelta fu quella di indirizzare l'attività verso una dimensione marcatamente culturale e proprio in quegli anni, nel 1978, Gabriele Pescatore entrò nel nostro Consiglio direttivo.

Permettete che io pronunzi i nomi delle persone che in quell'anno, insieme a Pescatore, vi furono cooptate: Francesco Compagna, Vittore Fiore, Rosario Romeo, uomini che hanno scritto pagine importanti nella storia civile e culturale dell'Italia.

---

\* Consigliere della SVIMEZ e Presidente dell'ANIMI.

L'impegno di Pescatore nel Consiglio dell'ANIMI fu costante, malgrado nel 1981 fosse stato eletto Presidente del Consiglio di Stato e così gravato di ulteriori incombenze, ciononostante, la sua presenza non venne mai meno. Fu una presenza, come testimoniano i verbali di quegli anni, attiva. L'Ente aveva bisogno di consigli giuridici e, come ha ricordato il Presidente Pajno, il grande giurista fece valere la sua competenza e le sue conoscenze tecniche. Si trattava di recuperare attività che rischiavano di scomparire. La Società Magna Grecia, che era nata in seno all'ANIMI e che era stata protagonista delle straordinarie campagne di scavo di Paestum e di Sibari, dopo una lunga interruzione riprese, grazie anche ai suoi suggerimenti, una attività che, purtroppo, la cultura italiana non ha ancora sufficientemente compreso.

Dobbiamo rivolgerci a riviste scientifiche tedesche o francesi per capire che cosa ha significato per la cultura italiana catalogare le circa 6.000 tavolette risalenti al IV secolo a.C. rinvenute nella zona di Locri Epizefiri ed oggi custodite nei Musei di Locri e di Reggio Calabria. Fu Gabriele Pescatore che risolse il problema di reperire i finanziamenti necessari alla schedatura e alla catalogazione dei reperti, suggerendo di utilizzare, per le borse di studio da assegnare ai giovani archeologi impegnati nel progetto, un legato che la generosità dei donatori aveva destinato all'ANIMI e che l'Associazione aveva sempre serbato intatto.

Si riuscì, così, seguendo i suoi suggerimenti, a pubblicare l'intero *Corpus dei Pinakes* in quindici volumi, concludendo, in tal modo, un'opera straordinaria che, come ha sostenuto Giovanni Pugliese Carratelli, ha aperto nuove prospettive di conoscenza e di ricerca sulla storia delle regioni magnogreche.

Voglio ricordare, tra i tanti, un episodio del 1991, che lo vide protagonista, quando, discutendosi in Consiglio sulla proposta di un convegno da tenersi a Milano, Pescatore intervenne chiedendosi se convenisse davvero organizzare l'incontro in quella città dove la disattenzione dei giornali ai temi del Mezzogiorno d'Italia non ne avrebbe garantito la giusta diffusione.

Tale disattenzione l'ho riscontrata anche al momento della sua scomparsa. È stato solo Roberto Napolitano, direttore de "Il Sole 24 Ore", a ricordare splendidamente la sua figura, colpita da una sorta di *damnatio memoriae*, consona ai tempi che stiamo attraversando. Ma, a poco a poco, quasi per moto spontaneo, hanno iniziato ad apparire su

giornali e riviste scritti e articoli in cui è stato ricordato come una delle grandi figure della storia politica e civile del nostro Paese.

Fu Pescatore, nel 1998, a suggerire il mio nome per la presidenza dell'ANIMI. Ero allora estraneo a quell'ambiente e non tutti furono d'accordo, ma egli usò nei miei confronti espressioni che sono riportate nel verbale di quella seduta del Consiglio e che ancora mi toccano.

Conobbi Pescatore ai tempi della mia giovinezza quando, appena laureato, più volte mi ricevette come fossi persona già ricca di esperienza. In quelle occasioni mi colpì la sua grande finezza, il senso austero, quel richiamo alle regole che ritroviamo nei verbali delle sedute consiliari della nostra Associazione. Credo che in questi nostri incontri giocasse anche la simpatia che provava per un conterraneo, un'affinità di cui sono stato sempre orgoglioso: lui di Serino, il paese dei castagneti, io di Guardia Lombardi, dove pure si producevano castagne, ma più piccole di quelle della sua terra nota per i *marron glacé*. Su questo scherzavamo, una città che lui amava, un ritorno che spesso veniva ripreso nei nostri discorsi.

Quella di Pescatore è stata per noi una presenza molto importante. Voglio ricordare l'ultimo incontro pubblico, quando presentammo, nel 2008, il suo volume *La Cassa per il Mezzogiorno. Un'esperienza italiana di sviluppo*, nella Sala Igea della Enciclopedia Italiana Treccani. Ne uscì soddisfatto, perché in quella sede fu messo in luce il ruolo che aveva avuto, e il dato che durante il periodo della sua Presidenza, come ricorda Adriano Giannola, per la prima volta il divario tra Nord e Sud si fosse ridotto. La "maledetta" Cassa per il Mezzogiorno era stata, infine, il grande volano di sviluppo del nostro Paese.

Il 2008 fu l'anno in cui cessò di prendere parte alle riunioni dell'Associazione. Malgrado la sua assenza il Consiglio lo ha sempre riletto tra i suoi membri perché la presenza non è solo quella fisica. Pescatore aveva contribuito a creare un'atmosfera che ha segnato la nostra storia recente e di questo gli siamo grati.

Ringrazio Lei, Presidente e tutti coloro che hanno organizzato questo incontro, credo, però, che si debba continuare a ricordarne la figura perché c'è ancora tanto da trarre dalla sua opera, oltre che di giurista, come già è stato detto, di uomo, di signore, aristocratico nel pensiero, aperto al contatto con la gente.



# **Interventi**



## Pescatore e la Corte Costituzionale

di Giancarlo Coraggio\*

Il compito che mi è stato assegnato è quello di illustrare la figura di Gabriele Pescatore, Giudice costituzionale: mi sforzerò di adempierlo al meglio ma con una deroga. Difatti, la pur rilevante attività svolta presso la Corte, non riassume adeguatamente la ricchezza e la complessità della sua personalità espressa nel complesso del suo straordinario *curriculum*. Non posso fare a meno, dunque, di ricordare anche – e per lo meno – il Gabriele Pescatore Consigliere di Stato e poi Presidente, perché sono convinto che è soprattutto questo ruolo che Gabriele Pescatore ha sentito come proprio.

Ed è appunto in questo ruolo che ho avuto la possibilità di conoscerlo ed apprezzarlo. Il mio primo impatto con questa, per me nuova ed entusiasmante realtà del Consiglio di Stato, fu proprio con il Presidente Pescatore, già un personaggio eminente dell'Istituto.

Era infatti componente della commissione di concorso e l'affabilità, il sorriso, l'evidente desiderio di andare incontro a noi concorrenti, in quegli indimenticabili momenti carichi di tensione, già rendevano la sua figura diversa dalle altre.

Nell'attività istituzionale in cui abbiamo collaborato ho poi avuto modo di apprezzare tutte le sfaccettature del suo carattere, le doti di giudice, la cultura, la disponibilità al dialogo. La sua presidenza delle udienze e delle camere di consiglio era per tutti noi giovani un arricchimento ed una sorta di continuo aggiornamento professionale. Il suo controllo della discussione era assoluto ma non si traduceva in una posizione di superiorità né comportava una sorta di prevaricazione sia pure implicita.

Questo atteggiamento, naturalmente rispettoso, consono con la funzione giurisdizionale, è tanto più significativo in quanto profondamente diverso – quasi si trattasse di “una doppia personalità” – da quello che pressoché contemporaneamente teneva nell'esercizio delle sue relevantissime attività extraistituzionali. Niente a che fare, insomma, con il Pescatore capo di una istituzione come la Cassa per il Mezzogiorno, attività in cui rifulgevano altre doti, quali la capacità di comando e di dire-

---

\* Giudice della Corte Costituzionale.

zione degli uomini, da una parte, e di “gestione politica”, nel senso migliore del termine, dall’altra.

Questa stessa sensibilità politica, peraltro, ha avuto modo di esprimersi anche in una vicenda storica che ha interessato l’Istituto negli anni ’70 e cioè il varo dei Tribunali amministrativi regionali.

Si trattava in particolare di adottare i decreti attuativi che dovevano rendere effettiva la istituzione dei nuovi organi giudiziari e la questione era oggetto all’interno dell’Istituto di un acceso dibattito fra quanti – in verità pochi, compreso appunto Gabriele Pescatore – auspicavano con forza l’apertura della giustizia amministrativa alla nuova realtà regionale e quanti invece, anche fra noi giovani, temevano la riforma considerandola una sorta di *diminutio* del ruolo storico che l’Istituto aveva svolto nei rapporti fra il cittadino e le amministrazioni.

È vivissimo in me il ricordo delle accese Adunanze Generali in cui fu dibattuta la questione, adunanze appunto dominate dalla forte personalità di Gabriele Pescatore, dalla sua dialettica e dalla sua capacità oratoria.

Per descrivere il clima della discussione ricordo una disincantata battuta del compianto amico Giovanni Paleologo che, a quanti lamentavano l’inizio della “decadenza” del Consiglio di Stato a causa del decentramento della giurisdizione, ribatteva che in realtà “la decadenza era cominciata con la concessione dello Statuto Albertino”.

Ho voluto ricordare questa vicenda sia perché da un punto di vista oggettivo ha costituito una svolta fondamentale per il Consiglio di Stato e la giustizia amministrativa in generale, sia perché in essa si esprime in modo più chiaro la personalità del Presidente Pescatore. C’è, innanzitutto, l’attaccamento all’Istituto – ne ha già parlato adeguatamente il Presidente Pajno – ma c’è anche la capacità di percepire e comprendere la realtà sociale e le sue linee evolutive; la convinta consapevolezza che il futuro di questo Istituto, come di qualsiasi altro, non stava nella passività e nell’immobilismo bensì nella capacità di evolversi e di adeguarsi a tale nuova realtà.

La storia, sia pure con “s” minuscola, della giustizia amministrativa ha inequivocabilmente confermato e in tempi brevissimi la indispensabilità della riforma: c’era nella società una domanda di giustizia a cui il sistema giustiziale precedente, fortemente elitario (pochi magistrati, pochi avvocati di rango, poche importanti questioni) non era più in grado di dare risposte adeguate, e non a caso vi fu una vera e propria esplosione

del contenzioso amministrativo, indotto proprio dalla presenza dei nuovi organi regionali di giustizia.

Tutto questo Gabriele Pescatore lo aveva perfettamente compreso e aveva saputo inserirsi e inserire quindi il nostro Istituto nel dibattito politico che all'esterno si sviluppava con non minor vigore intorno alla questione, e con mano ferma aveva saputo indirizzarlo verso la soluzione che tutti poi abbiamo ancora modo di apprezzare.

Venendo al mio compito, comincerò con il ricordare quello che il Presidente Casavola ha detto nell'introdurre il saluto al Presidente Pescatore in occasione della conclusione del suo mandato: "Ciascuno di noi serve le istituzioni cui è chiamato, non solo con l'adempimento dei doveri di *status*, ma con tutta la propria vita. Gabriele Pescatore ha portato a questo massimo organo della Repubblica l'onore meritato in ogni significativo traguardo di prove e di opere fin dall'adolescenza".

Quanto alle sentenze più rilevanti di cui il Presidente Pescatore è stato relatore, la prima da menzionare è quella relativa alla determinazione dell'indennità di espropriazione.

Occorre tener presente che la questione era anteriore all'intervento della Corte EDU (Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia) e quindi si inseriva in quella corrente giurisprudenziale costituzionale che aveva salvato la disciplina allora vigente e incentrata sulla vecchia normativa emanata per il risanamento della città di Napoli dopo il colera del 1886.

Il tema era all'epoca fra i più scottanti e la riesumazione di questa strana disposizione è sintomatica del clima di incertezza e di scontro esistente in sede politica in questo tema che in effetti tocca uno dei punti nodali del sistema costituzionale economico – e non solo –: quello del diritto di proprietà e del suo ruolo.

Al riguardo, nella sentenza n. 216 del 1990 si afferma che "il legislatore, nella sua discrezionalità, può legittimamente stabilire criteri diversi di determinazione di detta indennità, in relazione agli scopi perseguiti dalle singole leggi ed agli interessi pubblici e privati da contemperare, sicché l'indennizzo unitario non è valore costituzionale e la differenziazione di indennità deve corrispondere ad una differenziazione di categorie di beni".

Nella stessa materia si rinvencono altre importanti sentenze del nostro relatore. Si ricordano in particolare: la sentenza n. 364 del 1992, secondo cui "il principio del giusto indennizzo deve essere operante – in

virtù dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione – non solo nei confronti dei soggetti passivi degli atti ablativi della pubblica amministrazione, ma anche dei soggetti che li promuovono, i quali hanno interesse a che detto indennizzo non travalichi la giusta misura prescritta dalla norma costituzionale. Correlativamente la garanzia costituzionale del diritto di difesa deve operare anche riguardo ai soggetti che abbiano promosso l'occupazione d'urgenza.

Analogamente, con la sentenza n. 173 del 1991 si è ritenuta la illegittimità delle norme che non consentivano all'espropriante di agire in giudizio per contestare la determinazione della indennità provvisoria di espropriazione, accettata dall'espropriando”.

Sempre in questo settore, a proposito dell'occupazione sanante, vi è un'altra sentenza del Presidente Pescatore. Il tema, come è ben noto a chi si occupa della materia, ha avuto una lunga e controversa storia, su cui ha inciso in maniera determinante la corte EDU (sentenza Belvedere Alberghiera e Carbonara Ventura contro Italia del 30 maggio 2000), storia che si è conclusa – almeno lo spero – con una recente sentenza (30 aprile 2015, n. 71, redattore Zanon) che ha dichiarato non costituzionalmente illegittimo l'articolo 42-*bis* della legge sull'espropriazione. È interessante rilevare che il rigetto della questione di costituzionalità trova il suo fondamento in un principio affermato proprio nella sentenza scritta all'epoca dal Presidente Pescatore, e cioè che il procedimento espropriativo non è tipico ed esclusivo, che ci possono essere dunque altri moduli procedurali in grado di soddisfare l'interesse pubblico ma anche di garantire la tutela dell'interesse dell'espropriato.

Altro campo in cui il Presidente Pescatore ha fatto sentire la sua voce, è quello previdenziale.

Con la sentenza n. 178 del 1986, ha affermato che la natura della indennità di buonuscita erogata dall'ENPAS ai pubblici dipendenti non ne esclude la tassabilità, se non nei limiti indispensabili ad assicurarne le finalità previdenziali garantite dall'art. 38 della Costituzione, secondo valutazioni che competono al legislatore. Ha però statuito la illegittimità del sistema di tassazione previsto per detta indennità, dovendo essere sottratta alla imposizione quella parte rapportabile a contributi sopportati, non dal datore di lavoro, ma dallo stesso lavoratore, in quanto tale quota non costituisce, ai sensi dell'art. 53 della Costituzione, una forma di reddito tassabile.

Nello stesso filone giurisprudenziale si pongono la sentenza n. 877 del 1988, in tema di tassazione della indennità premio di fine servizio erogata dall'Inadel ai propri iscritti, analoga per finalità, meccanismo contributivo e struttura gestionale alla indennità di buonuscita, e la sentenza n. 471 del 1988, relativamente alla tassazione delle indennità di anzianità e del premio di fedeltà dei dipendenti delle esattorie delle imposte di consumo.

Diversamente, con la sentenza n. 42 del 1992, sul trattamento fiscale della quota di indennità di buonuscita, erogata dall'ENPAS, relativa al riconoscimento di anzianità convenzionali ammesse a riscatto con onere a totale carico dell'interessato, la Corte ha ritenuto che l'assoggettamento di detta quota a tassazione non violi il principio della capacità contributiva (art. 53 della Costituzione), in quanto essa assume una propria fisionomia che la differenzia alla parte di indennità connessa ai periodi di effettiva prestazione del servizio, congruamente valutabile ai fini fiscali secondo scelte discrezionali del legislatore.

Un'altra sentenza, infine, merita di essere ricordata, e non solo perché riguarda noi giudici, ed è quella sulla responsabilità civile dei magistrati (sentenza n. 18 del 1989).

Essa è importante per due profili. Anzitutto, per aver affermato la sussistenza della rilevanza della questione, pur in presenza di una normativa che non aveva specificamente ad oggetto le situazioni giuridiche in contraddittorio. La sentenza di Gabriele Pescatore ritiene che ciò nonostante la disciplina, attenendo allo stato giuridico del giudice e mettendo in gioco la sua terzietà, era da ritenersi rilevante nei giudizi *a quibus*. La tesi della sentenza, certamente innovativa ed espressione di una grande sensibilità istituzionale, è che la terzietà è messa in discussione non soltanto dal fatto che il giudice sia in qualche modo coinvolto in uno degli interessi in gioco, ma anche quando egli non possa serenamente giudicare di questi interessi.

Quanto al merito, poi, non è irrilevante la constatazione che il rigetto della questione di costituzionalità è motivato in considerazione del fatto che quella normativa non metteva in discussione la libertà del giudice di interpretare il diritto e di valutare il fatto e le prove del fatto, a differenza di quella attualmente vigente.

Tutti e due i profili evidenziati mi sembrano di grande rilievo e meritevoli di approfondita meditazione ora che la Corte è chiamata a giudicare della nuova disciplina.



## **Pescatore e il Consiglio di Stato**

**di Giorgio Giovannini\***

1. Sono particolarmente grato al Consiglio di Stato, al Presidente Pajno e al Presidente Patroni Griffi per aver organizzato questo incontro in ricordo del Presidente Gabriele Pescatore.

Questo perché il Presidente Pescatore è stata una figura assolutamente centrale nella mia vita professionale.

Innanzitutto Gabriele Pescatore ha contribuito a farmi entrare in Consiglio di Stato, perché come è accaduto per il Presidente Pajno e per il Presidente Coraggio, egli faceva parte della commissione del concorso cui io partecipai per la nomina a referendario del Consiglio di Stato. E non mi ha mai abbandonato il ricordo del Presidente Pescatore che durante gli scritti passava tra i banchi, non lesinando parole di incoraggiamento, con quel garbo, quella signorilità e anche quell'ironia, che gli sono sempre appartenuti come tratti caratteristici della sua personalità.

Poi ho avuto Gabriele Pescatore come Presidente della IV Sezione dove allora ero assegnato sul finire degli anni '70.

Infine dopo la sua nomina al vertice dell'Istituto, mi volle come Segretario generale.

Ebbi così l'opportunità di fare una eccezionale esperienza di tipo amministrativo-giudiziario, in un momento, tra l'altro, molto particolare e, cioè, nel momento di avvio dell'attuazione della legge n. 186 del 1982, che, come sapete, riformò profondamente l'organizzazione della giustizia amministrativa.

Quel mio ruolo mi consentì di fruire dei consigli, dei suggerimenti, in una parola, degli insegnamenti del Presidente Pescatore, ai quali ho sempre continuato a riferirmi nella mia successiva attività istituzionale.

2. Al fine di delineare brevemente il contributo dato dal Presidente Pescatore alla giustizia amministrativa, un buon filo conduttore può trarsi dal discorso di insediamento quale Presidente del Consiglio di Stato, che fu da lui pronunciato in questa aula di Pompeo il 10 febbraio

---

\* Presidente Emerito del Consiglio di Stato.

1981 alla presenza dell'allora Presidente della Repubblica Sandro Pertini.

È un buon filo conduttore perché, come sa chi ha avuto occasione di vivere tale circostanza e come allora disse lo stesso Presidente Pescatore, tradizionalmente il discorso di insediamento costituisce la sede nella quale il neominato esprime le sue riflessioni sulla natura, gli scopi, le prospettive della giustizia amministrativa e indica il contenuto dell'azione che vuole imprimere all'Istituto.

Ecco, rileggendo il discorso del Presidente Pescatore, ho, con qualche meraviglia, notato che il primo punto da lui toccato ebbe ad oggetto l'attività consultiva, che perorò con convinzione profonda ed appassionata come funzione essenziale e caratterizzante del Consiglio di Stato.

Perché "con qualche meraviglia"? Perché, se vogliamo, tale sua posizione era in parte controcorrente, in quanto non mancavano all'epoca gli spiriti critici nei riguardi di questa funzione, che si sarebbero moltiplicati nel tempo, fondati sulla assunta inopportunità che in un unico organismo si accentrino sia attività di consulenza dell'Amministrazione, sia di giurisdizione. Ricordiamo che queste perplessità ebbero una eco, qualche anno dopo, anche dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'Uomo, chiamata a pronunciarsi su analoga situazione esistente in Lussemburgo, anche se in seguito esse vennero dalla stessa Corte ampiamente ridimensionate.

Nel suo discorso, però, il Presidente Pescatore rimarcò con decisione, il punto che doveva togliere fondamento a tali perplessità; rimarcò, in particolare, come nell'esercizio di tale funzione il Consiglio di Stato permane nella sua posizione di indipendenza ed autonomia, quale garante dell'interesse pubblico generale. In particolare Gabriele Pescatore affermava giustamente che l'atto che esprime detta funzione "...assicura che l'azione amministrativa si svolga secondo criteri unitari ed omogenei, evita che essa sia inficiata da vizi di legittimità e non correttezza, realizza, dunque, preventivamente l'esigenza del giusto comportamento dell'amministrazione".

Viste sotto un'angolazione attuale, queste parole finiscono col connotare l'attività consultiva del Consiglio di Stato come un prezioso strumento per la prevenzione o, quanto meno, la limitazione del contenzioso, secondo una linea di condotta che ci è oggi fortemente sollecitata anche dal diritto europeo.

In tale suo argomentare Gabriele Pescatore aveva presente la difficile situazione normativa di quegli anni, che aveva visto una profonda riforma dell'organizzazione amministrativa del nostro Paese, attraverso il perfezionamento del trasferimento delle competenze alle Regioni con il decreto 616 del 1977 e la nuova disciplina dell'apparato dello Stato con la legge 312 del 1980.

Rispetto a tale situazione normativa il Presidente Pescatore metteva in luce, in accordo con il *Rapporto Giannini* che era di poco più di un anno prima (novembre 1979), tutte le criticità, le contraddizioni, la mancanza di chiarezza, gli appesantimenti burocratici correnti nel rapporto tra Stato e Regioni e vedeva in una sorta di consulenza "prelegislativa" del Consiglio di Stato un utile strumento che poteva assicurare la correttezza tecnica della disciplina, ferma restando ovviamente l'intangibilità delle scelte politiche del Governo e del Parlamento.

Direi che a 35 anni di distanza le parole del Presidente Pescatore sono ancora attualissime ed hanno, anzi, trovato oggi una qualche applicazione, perché in occasione delle recenti riforme della pubblica amministrazione e della contrattualistica pubblica le leggi di delega hanno provveduto a prevedere l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato in sede di formazione dei decreti delegati.

Ed in effetti, dalla lettura dei numerosi e complessi pareri resi in questi ultimi mesi su tali riforme, emerge con chiarezza quanto sia utile il contributo che sul piano tecnico, il Consiglio di Stato è in grado di fornire in queste circostanze.

Sempre in materia di attività consultiva, nel suo discorso Gabriele Pescatore spezzò anche una lancia in favore del ricorso straordinario al Capo dello Stato, da lui visto come un istituto volto a fornire un mezzo di tutela soprattutto alle fasce più deboli della popolazione.

In effetti l'esperienza ci dice che il ricorso straordinario è promosso, se non totalmente, almeno prevalentemente da chi non ha titolo a vedersi riconoscere il gratuito patrocinio in sede propriamente giurisdizionale, ma che al tempo stesso non fruisce di una situazione economica tale da poter affrontare gli oneri finanziari di un giudizio senza gravi sacrifici.

Purtroppo, però, qui il legislatore ha seguito una strada opposta a quella indicata dal Presidente Pescatore, perché, da un lato, ha limitato l'esperibilità dell'istituto, in particolare, ad esempio, nel settore del pubblico impiego contrattualizzato, nel quale in passato era stato ampiamen-

te utilizzato e, d'altro lato, lo ha caricato di balzelli, che ne fanno ormai uno strumento di non poco costo.

3. Per quanto riguarda l'attività giurisdizionale, il ritorno in Istituto di Gabriele Pescatore dopo l'esperienza presso la Cassa del Mezzogiorno e la sua attività, prima, come Presidente della V Sezione, poi della IV Sezione ed infine come Presidente dell'Adunanza plenaria, coincise con un momento particolarmente delicato del Consiglio di Stato.

È infatti il momento in cui il Consiglio inizia ad esercitare effettivamente ed intensamente le sue funzioni di giudice di appello, conferitegli dalla legge sui Tribunali Amministrativi Regionali del 1971. Secondo le statistiche, infatti, all'inizio degli anni '80 il numero delle decisioni rese su giudizi di appello comincia per la prima volta ad essere superiore a quelle rese nel vecchio unico grado.

Ciò pose problemi interpretativi di non poco conto, perché la legge del 1971 era stata straordinariamente avara di prescrizioni in ordine al giudizio di appello. Oltre ad enunciare questo nuovo ruolo del Consiglio di Stato, essa conteneva, infatti, poche e lacunose norme circa la disciplina del suo svolgimento.

L'impegno delle Sezioni giurisdizionali e dell'Adunanza plenaria fu quindi fortemente indirizzato a costruire *ex novo*, in via pretoria, l'intero sistema processuale di secondo grado.

Per la verità il Consiglio di Stato non era privo di esperienza in materia: una esperienza neppure tanto breve perché tra il 1890 ed il 1968 esso aveva esercitato le funzioni di giudice di appello rispetto alle decisioni delle Giunte provinciali amministrative, funzioni in ordine alle quali si era anche rivolta l'attenzione della più autorevole dottrina, primi fra tutti il Sandulli, il Nigro, il Miele ed altri.

Si trattava, però, di un processo di appello molto *sui generis*, perché ripeteva i caratteri propri di un gravame di tipo amministrativo, con la sua prevalente natura di rimedio cassatorio, col suo ampio ventaglio di ipotesi di rinvio all'organo di primo grado, con la drastica limitazione della conoscenza del fatto in sede di appello.

Era quindi un'esperienza sostanzialmente inutilizzabile a fini interpretativi nel nuovo quadro processuale.

Seguimmo quindi il diverso percorso teso a trasferire nel giudizio amministrativo di appello, nei limiti della compatibilità, principi e regole

del processo civile e, in seconda battuta, i principi generali dei nostri ordinamenti processuali.

In questo lavoro il contributo del Presidente Pescatore fu preziosissimo, perché egli ci portò le conoscenze, le riflessioni, la sensibilità da lui maturate in ambito civilistico alla scuola di Antonio Scialoja.

Nacquero così in stretta via giurisprudenziale, l'istituto dell'appello incidentale, il regime processuale delle eccezioni in appello, la determinazione dei caratteri e dei limiti delle impugnazioni nel giudizio di ottemperanza e così via, secondo regole che sono state poi costantemente seguite dalla successiva giurisprudenza e che si trovano oggi in gran parte trasfuse nel codice del processo amministrativo.

Sempre in ambito giurisdizionale, una materia alla quale Gabriele Pescatore rivolse particolare attenzione fu quella del giudizio cautelare. Con la sua particolare sensibilità anche pratica egli aveva evidentemente avvertito il ruolo essenziale che tale istituto già allora aveva ed avrebbe sempre più avuto nella giustizia amministrativa. È noto, infatti, che una pronuncia cautelare tempestiva e ben fatta salva la piena utilità del contenzioso e, talora, evita anche la decisione di merito.

Il Presidente Pescatore aveva un'idea ben precisa del mezzo cautelare, per il quale propugnò in più occasioni, e così anche nel discorso di insediamento, l'ampliamento dei poteri del giudice amministrativo in una sorta di giudizio *ex art. 700* del Codice di procedura civile, pur con i dovuti adattamenti. E credo che egli sia stato molto soddisfatto quando, quasi venti anni dopo, nell'anno 2000, ha visto questa sua aspirazione realizzarsi con la legge 205.

Ad ogni modo, sotto la sua Presidenza il giudizio cautelare fu oggetto di due importanti decisioni dell'Adunanza plenaria. L'una, pronunciata nel 1982, riconosceva l'eseguibilità coattiva delle ordinanze cautelari a mezzo di altro giudizio cautelare. L'altra, sempre del 1982, affermava l'ammissibilità di ordinanze cautelari anche nei riguardi di provvedimenti negativi e la possibilità per il collegio in quella sede di impartire ordini di condotta all'amministrazione. Il caso era quello "classico" di uno studente non ammesso agli esami di maturità.

Naturalmente, quando si fa riferimento all'attività giurisdizionale, non va mai trascurato che le sentenze, le ordinanze sono sempre il frutto di un lavoro collegiale; sono il risultato, direi il precipitato, delle valutazioni, dei giudizi, delle riflessioni di tutti i componenti del collegio. Chi però ha partecipato, come io ho avuto la fortuna di fare, alle

Camere di consiglio presiedute da Gabriele Pescatore, sa bene quanto fossero determinanti i suoi interventi, grazie alla sua profondissima cultura giuridica, al suo equilibrio, alla sua stessa capacità di dirigere i lavori del collegio. Tanto che non credo che siano state mai assunte decisioni che non fossero da lui promosse o non ricevessero il suo consenso.

Come ha ricordato il Presidente Pajno, molto attuale per l'epoca fu poi, più in generale, la sua concezione dell'oggetto del giudizio amministrativo.

Al riguardo il Presidente Pescatore si schierò da subito con quella dottrina più avanzata che individuava tale oggetto non più nell'atto – o non solo nell'atto – ma nel rapporto amministrativo. In particolare, nel discorso di insediamento espresse “la necessità di sentire il processo amministrativo come sindacato del comportamento dell'Amministrazione” ovvero, come disse in un'altra occasione, come sindacato dell'esercizio del potere amministrativo, al fine di verificare se esso abbia effettivamente operato nel rispetto dell'interesse tutelato o maggiormente tutelato dall'ordinamento. Si tratta dunque di un orientamento che, col tempo, si è poi affermato in via generale.

4. Ma l'epoca della Presidenza di Gabriele Pescatore fu anche contraddistinta, sul piano organizzativo della giustizia amministrativa, dalla profonda riforma recata, come prima ho ricordato, dalla legge 186 del 1982, che pose, tra l'altro, una nuova disciplina della magistratura amministrativa, con importanti ricadute sul suo organo di autogoverno.

C'è da dire che il Presidente Pescatore aveva sempre avuto un atteggiamento estremamente favorevole circa la istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali, anche al di là del fatto che essa costituiva un necessario adempimento costituzionale.

Nella sua biografia su Pescatore, il prof. Melis ricorda come egli fu sostenitore appassionato dei nuovi organi fin dalla loro fondazione e questo suo convincimento ebbe poi modo di manifestarsi incisivamente all'epoca della riforma del 1982, in un episodio forse poco noto di cui fui testimone.

In quel momento l'Adunanza generale venne chiamata ad esprimersi sul disegno di legge governativo di riforma: era evidentemente un'epoca in cui si osservava ancora il regio decreto del 1939 che prevede il parere del Consiglio di Stato sui provvedimenti legislativi riguardanti

danti il suo ordinamento. Successivamente ciò sarebbe avvenuto sempre meno spesso.

Nel corso della discussione, si contrapposero principalmente due diversi indirizzi: l'uno propenso a mantenere l'allora vigente separazione dei ruoli; l'altro favorevole al disegno di legge del Governo nel quale si individuò la volontà di attuare una sorta di coordinamento dei due ruoli.

Gabriele Pescatore propugnò una terza tesi più radicale, volta alla completa unificazione dei ruoli, pur salvaguardando talune posizioni dei Consiglieri di Stato in servizio. La tesi fu giudicata eccessivamente rivoluzionaria dall'Adunanza generale e non raccolse che due voti, oltre quello del Presidente Pescatore. Tuttavia, con il senno di poi, ove quel suo suggerimento fosse stato accolto probabilmente sarebbero stati risparmiati alla giustizia amministrativa tanti dissidi, tante tensioni interne, che continuano a trascinarsi ancora ai nostri giorni.

La riforma del 1982 significò anche la costituzione di un nuovo Consiglio di presidenza. Per la prima volta l'organo di autogoverno della giustizia amministrativa rispondeva in parte al principio di rappresentanza elettiva. Si trattava, dunque, di un organismo ben diverso dal precedente che promanava esclusivamente dall'interno del Consiglio di Stato e che presentava quindi, di massima, una forte omogeneità di posizioni fra i suoi componenti.

Ricordo bene la prima riunione del nuovo Consiglio di presidenza.

La attesi con molta curiosità e con qualche preoccupazione, perché correva voce che i rappresentanti dei magistrati dei Tribunali Amministrativi Regionali venissero animati da uno spirito un po' bellicoso, a riscatto dei tanti anni passati nel corso dei quali si erano sentiti e, in effetti, erano stati collocati in secondo piano.

Non accadde nulla di quanto temuto.

Il Presidente Pescatore con quei suoi tratti cortesi ma fermi, con le sue capacità di relazionarsi al meglio con ogni interlocutore, con la sua naturale autorevolezza seppe in brevissimo tempo smussare ogni possibile asperità e creare un clima di reciproca fiducia e di rispetto, che consentì al nuovo organo di operare efficacemente.

5. Con questi miei ricordi spero di aver saputo offrire utili elementi per tratteggiare la figura del Presidente Pescatore nel suo rapporto con la nostra Istituzione.

Un uomo di grandissima cultura giuridica ed umanistica; un uomo sempre straordinariamente attento alle implicazioni pratiche delle decisioni; un uomo che si è costantemente ispirato ai valori più genuini della giustizia amministrativa.

Di essi tra tutti egli additava il valore della indipendenza e dell'autonomia del magistrato amministrativo da ogni condizionamento esterno, pur quando fosse chiamato a svolgere compiti amministrativi al di fuori dell'Istituzione.

Proprio per avvalorare tale profilo, nella prefazione agli Studi per il Centocinquantenario del Consiglio di Stato Gabriele Pescatore riportò una esemplare proposizione dell'Adunanza generale chiamata a pronunciarsi sul caso di Ruggiero Bonghi.

Come forse ricorderete, Ruggiero Bonghi, filosofo, filologo, uomo politico, Ministro della Pubblica Istruzione nel Governo Minghetti e quant'altro, venne nominato nel 1891 Consigliere di Stato ed anche in tale veste continuò un'azione serrata contro l'allora Governo presieduto da Giovanni Giolitti.

Giolitti chiese allora al Consiglio di Stato di valutare l'opportunità della rimozione di Ruggiero Bonghi dall'ufficio.

L'Adunanza generale rispose negativamente ma non tralasciò di formulare indirettamente qualche appunto in ordine alla condotta giudicata eccessivamente di parte del Bonghi. In particolare – ricorda Pescatore – essa affermò, quale canone di comportamento dei Consiglieri di Stato, che «ciascuno di noi deve trovare in se stesso e nel sentimento dei suoi doveri e della dignità dell'alto Consesso cui appartiene quei limiti che non sono né forse possono essere seguiti da una legge...; ma ciascuno di noi deve sempre essere Consigliere indipendente dello Stato e giudice giusto ed imparziale».

Valori questi ai quali – può ben dirsi – Gabriele Pescatore si è sempre costantemente ispirato e di cui è stato, per la magistratura amministrativa, uno dei più alti interpreti.

## Una figura integrale di giureconsulto (per Gabriele Pescatore)

di Natalino Irti\*

1. Allievo della scuola napoletana di diritto della navigazione; 2. La prolusione di Antonio Scialoja (31 gennaio 1928); 3. Il rapporto tra fatto tecnico e valutazione normativa. La critica di Tullio Ascarelli; 4. La posizione di Pescatore: dal 'trasporto autarchico' all' 'esercizio della navigazione'; 5. Il problema dell' analogia prioritaria; 6. La dialettica interna all' ordinamento e il 'ritorno' al Codice civile; 7. La devozione dell' allievo; 8. Proiezione giuridica dell' intervento nel Mezzogiorno; 9. La figura unitaria di giureconsulto.

1. Il noviziato giuridico di Gabriele Pescatore si compie, tra la fine degli anni Trenta e l' inizio dei Quaranta del secolo scorso, nella scuola napoletana di diritto della navigazione.

L' aggettivo geografico, 'napoletana', non ne restringe il prestigio dottrinario né segna limiti di metodo e di indagine. Forse è da dire, ancora una volta, che gli studiosi di qualsiasi disciplina, non sono *fili loci*, ma sempre *fili temporis*, cioè chiamati a rispondere a domande fondamentali del tempo. Anche nella cultura giuridica, ogni epoca interroga con proprie domande, che non sono le domande di ieri né le domande di domani. I luoghi sono soltanto simbolici, quasi metafore o sintesi di più lungo e disteso discorso.

Orbene, la scuola napoletana di diritto della navigazione, così precisata e definita, trae inizio il 31 gennaio 1928 dalla prolusione di Antonio Scialoja, *'La sistemazione scientifica del diritto marittimo'*. Scialoja è, e resterà, il fondatore e la guida della scuola, il 'maestro', sempre ricordato e venerato da Gabriele Pescatore. Mancato Scialoja nel settembre del 1962, Pescatore affida al "Foro italiano" (rivista che gli fu cara e consueta) pagine grate e commosse: il maestro e la scuola tornano in unità di pensiero e d' affetto. Ascoltiamolo: "E non era raro vedere nella severa biblioteca di via Avezzana [la strada dell' abitazione romana di Scialoja], ed a Villa a Sesta, sotto gli antichi ulivi, questo gruppo com-

---

\* Professore Emerito dell' Università di Roma "La Sapienza" e Socio nazionale dell' Accademia dei Lincei.

portarsi come fosse di casa, mescolarsi tra le persone di famiglia, creare un nuovo e più umano interesse alle indagini tecniche del maestro...”.

2. Quale il contenuto? Quale la domanda a cui dà risposta la produzione napoletana del 1928? Nel clima storico del corporativismo, in cui prendono rilievo le caratteristiche proprie di categorie professionali e di attività produttive, Scialoja ragiona l'autonomia del diritto della navigazione (marittima, interna, aerea) col fatto tecnico del '*trasporto autarchico*', designante la situazione in cui si trovano la nave e l'aereomobile lontano dalla terra. Scrive Scialoja: “Questo è il punto. La natura delle cose, e cioè il fatto tecnico, l'elemento sperimentale, determina la specialità del diritto, e costituisce la comune giustificazione ed il vincolo intimo, che uniscono in un complesso argomento tutti gli istituti speciali, e tutte le deviazioni dalle norme del diritto comune. Il fatto tecnico marittimo nella sua espressione più sintetica, è il trasporto autarchico”. E il maestro indica pure il programma della scuola, e il 'compito vasto e arduo', che dovrà metter capo a un Codice della navigazione.

Torneremo sul 'fatto tecnico'; ora giova di segnalare che il programma di Scialoja trovò ferma e risoluta attuazione. Nel 1935 è fondata la “Rivista di diritto della navigazione”; segretario di direzione ne è Antonio Lefebvre d'Ovidio, che nel 1938 – appena venticinquenne – vincerà il primo concorso a cattedra di diritto della navigazione. Alla fine del 1939, l'elaborazione di un Codice unitario della navigazione è affidata ad una Commissione presieduta da Antonio Scialoja. Gli allievi si stringono intorno al maestro nell'opera comune. A questa accolta di giovani, ardenti e operosi, appartenne Gabriele Pescatore, che, con tono fra malinconia e orgoglio, sempre riandrà all'alacre fraternità degli anni lontani.

Documento cospicuo e illuminante della codificazione è la *Relazione* accompagnatoria del Ministro Guardasigilli (oggi si direbbe, con democratica modestia, Ministro della Giustizia), Dino Grandi, che ne fece compiaciuto ricordo in sue pagine autobiografiche, edite per cura di Renzo De Felice. La Relazione fu scritta dagli allievi sotto la guida di Scialoja. Debbo a un nipote di Gabriele Pescatore, Valerio, che oggi è assai più di una promessa negli studi di diritto civile, la scoperta di un gustoso episodio. Su una copia della Relazione, Gabriele Pescatore chiede sia attestato il contributo recato all'opera comune. Il Capo di Gabinetto dichiara, il 23 giugno 1942, che talune pagine (fra le quali sei di parte generale) “sono state estese dal giudice Gabriele Pescatore”. L'episodio

dà misura del fermo e serio carattere del giovanissimo Pescatore, e dell'avvertita importanza della *Relazione* nella storia del diritto.

3. La soluzione, ragionata da Scialoja nel discorso napoletano del 1928, sollevava il grave problema, che ormai accompagna la storia degli Stati moderni e delle società industriali: il *rapporto tra fatto tecnico e valutazione normativa*. Ed era problema, non soltanto napoletano e marittimo, ma nazionale e generale, se appena si pensi che, in quello stesso periodo, esso investiva tutte le discipline speciali, dal diritto sindacale al diritto minerario, dal diritto assicurativo al diritto agrario. Il problema è riassumibile, e forse riducibile a semplicità, in un interrogativo: *se il fatto tecnico* (che sia il 'trasporto autarchico' nel diritto della navigazione o il '*fundus instructus*' nel diritto agrario) *abbia un'intrinseca capacità regolatrice, o sia soltanto oggetto di valutazione del legislatore*, condotta secondo prospettive politiche, ideologiche, morali, e via seguitando. Questa è una fra le domande più inquietanti del nostro tempo.

La soluzione di Scialoja (il quale – è bene avvertire – fu eminente studioso, e sempre avvertì e professò l'unità dell'ordinamento giuridico) è nel primo senso. Asserirà Scialoja nel '*Corso di diritto alla navigazione*', ammirevole sintesi dettata il 1943 dopo l'entrata in vigore del Codice: "... l'autonomia del diritto speciale dipende da ciò che esso non regola una determinata categoria di rapporti, ma invece tutti i rapporti di qualsiasi natura, che si riferiscono ad una determinata materia, e cioè appunto alla navigazione: al trasporto autarchico". Soluzione, che segnò il cammino della Scuola napoletana, ma anche fu terreno di controversie e dispute dottrinarie. Il dissenso trovò autorevole voce nel discorso, tenuto da Tullio Ascarelli il 1935, in un Convegno internazionale di diritto agrario. Il titolo è significativo: '*L'importanza dei criteri tecnici nella sistemazione delle discipline giuridiche e il diritto agrario*'. Rigorosa è la posizione di Ascarelli: "L'elemento tecnico, la natura delle cose, non può a mio avviso dar luogo ad alcuna regolamentazione giuridica, se è vero che il diritto consiste in una valutazione normativa e pertanto necessariamente in una valutazione delle differenze tecniche ed economiche ai fini della loro rilevanza giuridica". La posizione di Ascarelli tornerà, di là a quindici anni, proprio in recensione al '*Manuale di diritto della navigazione*' di Lefebvre e Pescatore, e sarà ancora più netta e ferma: la valutazione normativa "non può scaturire direttamente dalla natura tecnica dei fatti". "Ché se così fosse – conclude Ascarelli – il diritto non si porrebbe più

come criterio di valutazione, ma sarebbe dato dalla natura tecnica delle cose, natura tecnica che verrebbe poi a porsi fuori della storia o dentro di una sua storia isolata che sarebbe come tale pur sempre avulsa dalla storia”.

La Scuola napoletana di diritto della navigazione, e la Scuola fiorentina di diritto agrario (sorta, nel medesimo giro di anni, per fervido impulso di Gian Gastone Bolla), piegano il diritto al tecnicismo o naturalismo della materia. La valutazione normativa non giunge, per così dire, dal di fuori, ma nasce e si svolge dal di dentro. La giuridicità è fondata sulle cose, e non sulla volontà ordinatrice dell'uomo. Ogni visione o filosofia del diritto trae con sé scelte di metodo, stili di trattazione, chiusura o apertura di pensiero. La disputa intorno al tecnicismo del diritto della navigazione non si è ancora placata, se il dissenso, già espresso da Ascarelli, è stato rinnovato in pensose pagine di Sergio Carbone, venute in luce negli anni Settanta e Ottanta: pagine, in cui al fatto tecnico si contrappongono i principi della tradizione e le norme di origine internazionale.

4. Gabriele Pescatore ha lucida consapevolezza del problema, e raccoglie le proprie scelte in un decisivo e impegnato saggio del 1952, dedicato a *Oggetto e limiti del diritto della navigazione*. Fondamento della disciplina non è più un semplice fatto tecnico, considerato nella sua nuda oggettività (lo scialojano 'trasporto autarchico'), ma l'*esercizio*, cioè una condotta di colui che pone in essere la navigazione. *Si passa dal 'fatto' all' 'atto', dal fenomeno tecnico alla volontà umana*, da ciò che accade a ciò che è deciso e compiuto dal soggetto. La critica alle vedute di Scialoja – 'caro ed illustre maestro' – è riguardosa, ma schietta: la formula del 'trasporto autarchico', utilizzata per “designare la particolare situazione in cui si vengono a trovare la nave e l'aeromobile in navigazione, per effetto della lontananza della terra”, quella formula ha “un valore approssimativo”. Ad essa Pescatore contrappone l'esercizio, inteso “come quell'attività organizzata, inerente all'impiego della nave e dell'aeromobile, in base alla destinazione ad essi propria, rivolta al conseguimento di un risultato economico, connesso al soddisfacimento di un bisogno proprio dell'esercente o da questo assunto come proprio, ed accompagnato dall'incidenza del rischio”.

La critica di Pescatore si muove nel quadro del Codice civile del 1942. La nozione di 'esercizio' riproduce la descrizione legislativa

dell'impresa (art. 2082 Cod. civ.), ma ne esclude il requisito della professionalità. Sicché il Codice della navigazione è disciplina dello “esercizio della navigazione non qualificato dalla professionalità”. Quando codesto esercizio si faccia professionale, e dunque si sollevi pienamente al rango di impresa, allora la materia è investita anche dal diritto commerciale. La prospettiva di Pescatore non è più tecnica, ma normativa: non più la natura delle cose e il ‘trasporto autarchico’, ma il *concetto giuridico di impresa*, che serve a dividere gli ambiti applicativi del diritto della navigazione e del diritto commerciale.

L'arduo e discorde rapporto tra fattore tecnico e valutazione normativa dura ancora nel nostro tempo, dove si è reso più grave e angoscioso. E così, mentre filosofi eminenti come Emanuele Severino attribuiscono alla potenza della tecnica – fisica, chimica, meccanica, biologica, genetica, ecc. – un'intrinseca normatività (essa sarebbe la vera *Grundnorm* dell'epoca), i giuristi provano a segnarle limiti, a dettare misure, a prescrivere scopi diversi dal suo indefinito progredire e accrescersi<sup>1</sup>. E qui se ne fa cenno soltanto per mostrare che la Scuola napoletana di diritto della navigazione, e il maestro e gli allievi, si travagliavano intorno a un tema fondamentale della modernità.

5. La posizione di Pescatore, svolta su una linea di accorto equilibrio tra fatto tecnico e valutazione legislativa, si riflette su quello che può dirsi il più affascinante e arduo tema di diritto della navigazione: un'autentica *'elegantia juris'*. Proverò a enunciarlo in modo semplice e chiaro.

L'art. 1 del Codice della navigazione stabilisce che “in materia di navigazione marittima, interna ed aerea, si applicano il Codice della navigazione, le leggi, i regolamenti, le norme corporative e gli usi ad essa relativi. Ove manchino disposizioni del diritto della navigazione e non ve ne siano di applicabili per analogia, si applica il *diritto civile*”. La norma attribuisce al Codice della navigazione una intensa capacità espansiva – quello strumento della ‘analogia prioritaria’, a cui Antonio Lefebvre dedicò le sottili pagine del 1992 – e soltanto in caso di suo infruttuoso impiego prevede il ricorso al ‘diritto civile’. Lo spazio dell'analogia prioritaria – chiarisce il Lefebvre – “è compreso tra la fascia di applicazione

---

<sup>1</sup> Cfr. N. Irti, E. Severino, *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma – Bari, 2001.

del diritto (o estensiva) delle disposizioni anzidette [disposizioni di diritto speciale] e la fascia di applicazione del diritto comune”.

Gabriele Pescatore, coerente con la diversa configurazione di oggetto e limiti della disciplina, propone un ‘ambito più ristretto’ dell’art. 1. In primo luogo, l’analogia può applicarsi soltanto alle norme di diritto della navigazione vera e propria (e quindi non alle norme di diritto internazionale, penale, amministrativo, estranee alla materia); in secondo luogo, il ricorso al diritto civile non è ricorso al diritto comune, ma al *Codice civile*, poiché il Codice della navigazione trae la ‘intelaiatura generale’ da norme e principî del Codice civile. E’ davvero superfluo segnalare l’importanza di questo tema, che percorre tutti i micro-sistemi, e oggi si esprime positivamente nel gioco di rinvii dei Codici di settore, e tocca nell’art. 39 lo stesso Codice di procedura amministrativa. Si tratta - come chiari Pescatore in dense colonne del *Foro italiano* del 1994, trattando di *Diritto della navigazione e principi generali* - di passare dalle leggi speciali, e perciò da eventuali ‘principî speciali’ da esse ricavabili e applicabili per analogia, ai ‘principî generali’ di superiori e più complesse discipline.

Il ‘*Manuale di diritto della navigazione*’, l’opera ormai classica dovuta ad Antonio Lefebvre d’Ovidio e Gabriele Pescatore (opera apparsa nel 1950, ed oggi giunta, per le amorevoli e preziose cure di Leopoldo Tullio, alla quattordicesima edizione), ha la delicatezza di registrare, come semplice precisazione e affinamento delle originarie tesi di Scialoja, l’indirizzo di Gabriele Pescatore, il quale invero rende onore al maestro proprio con la franca libertà di un pensiero insieme fedele e discorde.

6. Nelle pagine, che Pescatore andò dettando sugli anni Ottanta e Novanta, torna un motivo, già affiorato nella prolusione napoletana di Antonio Scialoja, e proprio di ogni dottrina che si muova tra leggi generali e leggi speciali. E’ il motivo, definibile come *dialettica interna all’ordinamento*, volta a isolare le diversità e insieme a garantire l’unità, a stringere tutto nel sistema e insieme a vederlo popolato e frantumato in autonomi nuclei legislativi. L’accento di Scialoja cade sulla diversità tecnica; l’accento di Pescatore, sull’unità legislativa, e, in primo luogo, sulla *connessione fra diritto della navigazione e Codice civile*.

E forse a questa giuntura lo spingeva la consuetudine, che Pescatore ebbe con studiosi e maestri di diritto privato: da Giorgio Oppo a Gino Gorla, da Arturo Dalmartello a Domenico Rubino, ricordato,

quest'ultimo, in commosse pagine del 1968. Ed anche lo sorreggeva lo stesso esempio dell'ultimo Antonio Scialoja, fattosi promotore, con Giuseppe Branca, del grande *Commentario al Codice civile*, edito dallo Zanichelli. Ed un *Codice civile annotato con la giurisprudenza della Cassazione* Pescatore promosse, insieme con Andrea Torrente (anch'egli allievo dello Scialoja), al principio degli anni Cinquanta, per i tipi del Giuffrè. Mancato il Torrente, subentrò, autorevole compagno di lavoro, Cesare Ruperto. Pescatore ebbe caro questo Commentario, che stimò 'opera nuova ed originale', aprendolo, negli ultimi anni, a contributi di prestigio ed a fresche energie.

Non è davvero un caso che Scialoja e Pescatore, il maestro e l'allievo, siano, per così dire, 'tornati' al Codice civile, e che la autonomia e specialità del fatto tecnico non abbia sciolto il rapporto con gli istituti tradizionali. Questo 'ritorno' è ulteriore prova che la cennata dialettica fra leggi generali e leggi speciali sempre si svolse entro l'unità del sistema, e mai si smarrì in cammini arbitrari e irrazionali. Tutta la scuola napoletana di diritto della navigazione ebbe alta e profonda coscienza dell'unità dell'ordinamento.

7. Le posizioni, critiche o discordi, assunte sui problemi di diritto della navigazione, mai toccano il rapporto di Pescatore con Antonio Scialoja. Sempre Scialoja fu il maestro; sempre Pescatore si sentì, con intimo orgoglio, allievo della scuola napoletana. Un rapporto, costruito su devozione e libertà di pensiero, che oggi riuscirebbe assai istruttivo per maestri avversi a qualsiasi svolgimento di idee, e per allievi impazienti di sciogliersi anche dall'imbarazzante vincolo della memoria e della gratitudine. E così, nelle buie tempeste del dopoguerra, 'epurato' Scialoja e sospeso dall'insegnamento, il corso romano di diritto della navigazione è affidato, per gli anni 44 e 45, al ventottenne e libero docente Gabriele Pescatore; e poi, collocato il maestro fuori ruolo per limiti di età, ancora Pescatore assume l'incarico della disciplina negli anni 51-52, reputando la Facoltà giuridica della 'Sapienza' essere Pescatore "uno dei più benemeriti cultori di essa, per le sue numerose pubblicazioni, per la partecipazione attiva data ai lavori di riforma del Codice della navigazione, per l'indiscussa autorità acquisita nel campo di detti studi ...".

8. La Presidenza della Cassa per il Mezzogiorno offrì a Pescatore ulteriori temi di studio giuridico. Reca la data del 1961 il saggio su 'A-

*spetti giuridici degli interventi straordinari del Mezzogiorno – La programmazione*’, sempre accolto sulle fedeli colonne del *Foro italiano*. C’è, in Pescatore, la consapevolezza che le decisioni di politica economica hanno bisogno di strumenti giuridici, e parole, usate con disinvoltura nelle dispute e lotte quotidiane (programma, piano, intervento, incentivo, e così seguitando) esigono una traduzione in rigoroso linguaggio giuridico. Allora, nel 1961, quando nuovi equilibri si annunciano in partiti politici e Parlamento, e la vecchia e dolorosa ‘questione meridionale’ è ricondotta nel quadro costituzionale dell’art. 41, le pagine di Pescatore si collocano al centro di una stagione dottrinarica, che vede i contributi di Amorth, Ottaviano, Giannini, Bachelet. Una stagione nobile e generosa, che non merita certo l’oblio decretato dalla tirannia neo-liberistica.

9. E’ possibile comporre in unità la figura di Gabriele Pescatore, fervido allievo della Scuola napoletana, membro delle più alte magistrature, servitore integerrimo della cosa pubblica? Non mi sembra adatta la formula di ‘arte del diritto’, che nientemeno Francesco Carnelutti (supremo coniatore di espressioni e definizioni) adoperò, nel discorso patavino del 1934, per raccogliere la intensa e varia vita di Vittorio Scialoja (lo zio di Antonio); preferirei parlare – come credo sia nei propositi di questa iniziativa del Consiglio di Stato – di *figura integrale di giureconsulto*, ossia di un alto intelletto che, nella continuità del sapere e del fare, del conoscere e del decidere, offre il ‘*consiglio del diritto*’, esalta la preminenza della legge, di quest’ordine terreno e precario che gli uomini costruiscono per altri uomini.

Un giureconsulto di specie singolare – e rarissimo in Italia – che, prestati nobili servigi nei pubblici uffici, anche sa ritirarsi o ritrarsi, per lunghi mesi d’estate, sereno e pacato, nella avita casa di Serino, il lontano paese della nativa Irpinia (e bene lo avverte Roberto Napoletano nella sua devota biografia). Così il *filius temporis*, l’ascoltatore dell’epoca, si riunisce con il *filius loci* nella più intima e compiuta umanità.

## **Pescatore e la Cassa per il Mezzogiorno come innovazione amministrativa**

**di Paolo Baratta\***

### *La Cassa come novità*

Gabriele Pescatore fu nominato Presidente della Cassa per il Mezzogiorno nel 1954 e tenne l'incarico fino al 1976. Fu una scelta lungimirante. La Cassa come strumento fortemente innovativo dell'azione pubblica avrebbe trovato nella sua cultura giuridica un chiaro interprete. E per contro avrebbe trovato nel suo carattere e nelle sue convinzioni un coraggioso assertore delle ragioni prime che avevano condotto alla sua costituzione.

Il compito non era semplice. La Cassa si distingueva dai vari soggetti pubblici "speciali" e autonomi creati nel corso del secolo per favorire lo sviluppo (INA, CREDIOP, ICIPU, IRI, ecc.). Con la Cassa infatti non si dilatava l'area dell'intervento pubblico. Essa veniva costituita per sviluppare un programma straordinario di attività in campi affidati alla competenza delle pubbliche amministrazioni (centrali e locali).

In sintesi: una parte degli interventi rientranti nelle competenze delle amministrazioni e di enti pubblici centrali e locali, sarebbero stati promossi e programmati da un nuovo soggetto e secondo nuovi procedimenti decisionali (approvazione di piani da parte di un Comitato dei Ministri); per un intervento straordinario si definiva un modo straordinario di essere dello Stato.

Le origini della Cassa come è noto sono molteplici. Si partiva dalla esigenza manifestata da parte di organismi intenzionati a finanziare la ricostruzione del nostro Paese, di avere di fronte a sé un riferimento sicuro per la destinazione delle somme prestate (siffatta esigenza emerse, come è noto, dopo l'armistizio e i primi aiuti, ma in particolare da parte della BIRS quando cioè si iniziò a parlare dei possibili interventi della nuovissima Banca Mondiale). Tale esigenza veniva a coincidere con le intenzioni espresse da un'ampia area di opinione che riteneva la ricostruzione postbellica occasione per impostare un'azione in favore del Mez-

---

\* Presidente della Fondazione della "Biennale di Venezia" e Consigliere della SVIMEZ.

zogiorno. C'era chi si limitava a chiedere di alleviare le condizioni del Sud e chi riteneva invece che era tempo di organizzare un intervento pubblico mirante allo sviluppo del Mezzogiorno.

Pescatore era tra questi. Era un convinto meridionalista appartenente a quello che chiamavamo allora “meridionalismo moderno”.

*Un meridionalista moderno alla guida della Cassa*

Il “meridionalismo classico” aveva studiato e approfondito le cause dell'arretratezza, reso edotto il Paese dei problemi che l'unificazione italiana aveva lasciato irrisolti, e invocato il completamento dell'unificazione del Paese, ma in linea generale, al dunque, concludeva con due opposte prospettive. Da un lato che il libero mercato avrebbe, nei tempi lunghi, favorito l'unificazione. All'opposto, si concludeva, solo trasformazioni politiche rilevanti e radicali avrebbero consentito lo sprigionamento delle energie sociali necessarie ad avviare il superamento dell'arretratezza.

Il meridionalismo moderno era di natura meno ideologica e più pragmatica e riuniva in sé persone di provenienza culturale e politica diverse, mosse da una sollecitudine a dar contenuti nuovi e riformatori alle scelte dell'Italia che rinasceva dopo il conflitto. Più precisamente affermava che le trasformazioni occorse in Italia, pur nel forte dualismo, avevano comunque modificato la realtà, e che era giunto il momento in cui si poteva impostare la “questione meridionale” come “problema di sviluppo”, da affrontare con un consistente programma pluriennale di interventi coordinati.

E Pescatore era ben consapevole della portata dell'innovazione rappresentata dalla Cassa. Nelle sue parole “ il complesso normativo con cui si istituiva la Cassa era da collocarsi per innovazione e originalità tra i pochi esempi di riforma organica dell'Amministrazione pubblica in Italia dal dopoguerra.”

Pescatore va ricordato certamente per le convinzioni di meridionalista ma soprattutto come amministratore di cosa pubblica che quelle convinzioni traduceva in impegno e che nel compito straordinario affidatogli leggeva anche con chiarezza tutti i problemi del funzionamento del nostro sistema.

Aveva ben chiara di fronte a sé una semplice verità: gli interventi erano efficaci se coordinati e programmati, altrimenti (se occasionali,

incompleti o incompiuti) ottenevano il risultato opposto, quello di dissipare risorse.

Se questa considerazione valeva nei programmi per favorire lo sviluppo del Mezzogiorno, essa è pur tuttavia valida sempre e ovunque, e riguardava il governo del territorio e in ultima analisi il governo del Paese.

L'azione della Cassa e i non pochi ostacoli che incontrava rivelavano in tutta la sua ampiezza una "questione amministrativa" e una connessa questione "politico-istituzionale" che emergevano nel Mezzogiorno con particolare intensità ma riscontrabili in tutto il Paese.

#### *La Cassa: un ordinamento particolare*

L'ordinamento messo in essere nel 1950, che qui brevemente sintetizziamo era formato su quattro livelli:

- in alto una legge e uno stanziamento pluriennale (10 e poi 15 anni), una sorta di fondo di dotazione;
- un Comitato di Ministri che avrebbe definito il piano di azioni e le destinazioni delle risorse per campi, ambiti e settori;
- un organismo di attuazione, la Cassa che avrebbe con propria delibera attivato gli stanziamenti sui singoli progetti a favore delle Amministrazioni realizzatrici;
- e infine le Amministrazioni "ordinarie" e gli Enti pubblici realizzatori.

La Cassa per queste decisioni aveva ampia autonomia, in modo da far corrispondere i singoli stanziamenti alla maturazione di progetti compiuti, e quindi alla concreta possibilità di rapida e completa esecuzione.

Per questa funzione era dotata di alcune capacità specifiche anch'esse qui di seguito riassunte.

La delibera del Consiglio della Cassa relativa alla realizzazione di un intervento con relativo stanziamento aveva valore di dichiarazione di pubblica utilità.

Dato lo stanziamento complessivo poteva operare su base pluriennale, svincolata dalla Legge di bilancio che prevedeva stanziamenti annuali.

Oltre ad una dotazione di personale distaccato o assunto a termine poteva far ricorso a progettisti iscritti ad un albo.

Un ufficio distaccato del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici assicurava rapidità di decisioni.

Gli atti controllati da un organo interno del tipo Collegio sindacale in seduta permanente e con una presenza della Corte dei Conti, consentiva di ricondurre il controllo della Corte ad un controllo sull'attività e non sugli atti.

Dotata di una propria personalità giuridica, di diritto pubblico, e di proprie capacità tecnico-progettuali, operava attraverso affidamenti e concessioni ad altre Amministrazioni ed Enti; in minor misura operava essa stessa come stazione appaltante. Erogava a privati in alcuni casi, ad esempio nel caso dei contributi agli investimenti industriali.

Ho richiamato queste caratteristiche al fine di chiarire quale fu veramente il ruolo della Cassa. Esso fu innanzitutto un ruolo di finanziatore, vivificatore, animatore e coordinatore di azioni delle Amministrazioni pubbliche esistenti e operanti sul territorio del Mezzogiorno, nonché animatore nel crearne nuove ove necessario (consorzi); ciascuna di queste era messa nelle condizioni di realizzare progetti, vagliati dall'apparato tecnico della Cassa nella qualità progettuale e nella coerenza programmatica.

#### *L'azione di fertilizzazione sulle amministrazioni ordinarie svolta dalla Cassa*

In alcuni casi la Cassa di fatto si limitò a trasferire risorse ad altri soggetti (Ferrovie, Ministero dell'Agricoltura per la riforma agraria) per consentir loro la realizzazione di progetti, non prima di averli vagliati. In questi casi di fatto trasferiva ad essi i vantaggi della finanza pluriennale (funzione che *mutatis mutandis* ricordava un poco quella che fu del CREDIOP).

In molti altri campi l'impegno era assai più complesso, in particolare ogni qualvolta, ed era quasi la norma, i soggetti cui si dovevano affidare o concedere le realizzazioni presentavano gravi carenze organizzative e strutturali.

Rileva Pescatore che si era in presenza di "Amministrazioni centrali dove mezzi di impostazione pianificativa (sic!) e propulsione esecutiva mancano, i cui strumenti quando non sono invecchiati o pletorici sono spesso tecnicamente inadeguati", il tutto aggravato da un ordinamento rigido per competenze verticali di per sé ostacolo al coordinamento. Vi

erano poi Enti locali “mal provvisti di personale tecnico e di strutture operative efficienti” quando non anche di finanza propria: dai Comuni alle Province, ai Consorzi di bonifica (e poi a quelli per le aree industriali) e agli Enti acquedottistici, dormienti o inesistenti, ecc. Il tutto in un quadro di competenze e normative preesistenti, ciascuna chiusa in logiche interne e non riconsiderate dal legislatore per rendere efficiente il “nuovo” (per fare un esempio, le nuove grandi reti primarie di adduzione dell’acqua si fermavano ai confini dei Comuni cui spettava l’esclusiva competenza della gestione della rete locale).

Tutto ciò non solo rendeva assai difficile l’operare della Cassa, ma anche rappresentava un serio ostacolo al coordinamento con le altre azioni ordinarie.

La dilatazione delle possibilità operative della Cassa sembrava dunque necessaria per consentire lo svolgimento di funzioni suppletive e per consentire una più coordinata organicità dei programmi. Purtroppo l’apertura dei campi operativi, avvenendo per grandi settori di opere, consentiva anche di estendere l’attività della Cassa oltre i “complessi organici” e gli “ambiti” previsti all’inizio del suo operare, verso uno sparpagliato intervento sul territorio (dopo le strade provinciali, fu la volta dell’edilizia scolastica, degli ospedali, dei porti e aeroporti, delle scuole materne, delle aree di particolare depressione, delle reti interne di fognature anche in piccolissimi centri, e delle aree terremotate, ecc.).

E qui emergeva una ben nota contraddizione tra la circostanza che al centro la classe politica era riuscita a dotare il Paese e il Mezzogiorno di uno strumento speciale di programmazione, lo stesso strumento che veniva poi sollecitato e utilizzato per fini del tutto ordinari, non quindi come facilitatore di azioni coordinate, ma come facile via per realizzare interventi singoli. E va detto che la realtà meridionale con la sua diffusa arretratezza offriva molti spunti per reclamare interventi diffusi, e che questi interventi senza la Cassa non sarebbero stati realizzati.

Fenomeni contraddittori del genere si verificarono anche nei confronti di altri strumenti speciali dell’azione pubblica: si pensi all’industria pubblica e alle Partecipazioni Statali.

Spesso nella storia delle classi dirigenti del nostro Paese si intravede lo spirito di Crono, la figura mitologica, il titano, che in momenti vigorosi e lucidi creava figli che avrebbe poi divorato. Solo che lui lo faceva per esser sicuro di sopravvivere, mentre una classe dirigente, a

furia di divorare le proprie migliori creature finisce con il divorare se stessa.

Il fenomeno della dispersione mi apparve in tutta la sua estensione allorché, nel 1995, quale Ministro dei Lavori Pubblici mi dovetti occupare della rilevazione delle opere incompiute che residuavano dalla liquidazione dell'Agensud erede della Cassa. Un elevatissimo numero di casi minuti spesso incagliati da tempo dove l'autorità locale non era stata in grado di completare progetti o di renderli funzionali e che dovettero essere affidate ai Ministeri competenti.

È tenendo conto di tutto questo che appare in tutta la sua importanza quell'imponente complesso di interventi organici che poté essere realizzato, con intenso impegno della Cassa fin dal primo decennio del suo operare (e su questo non vi possono essere dubbi): dagli acquedotti, alla bonifica e poi ai consorzi per le aree industriali, ecc., che qualsiasi esame oggettivo di dati statistici consente di elencare, e ai quali rinviamo. Così come dobbiamo rinviare ai numerosi studi reperibili sulle vicende del processo di industrializzazione, particolarmente intenso nel periodo fino alla crisi degli anni '70.

*La questione del coordinamento e le esperienze (inconcludenti) della programmazione*

Pescatore per tutta la sua vita operativa oscillava con viva passione tra l'orgoglio della importanza del lavoro svolto e l'indicazione ferma e costante degli ostacoli che impedivano il pieno dispiegarsi delle grandi potenzialità di quell'ordinamento.

Il coordinamento delle azioni: questo il principale punto critico. Coordinamento nei due momenti: quello delle attuazioni programmate "sul campo", e quello tra queste e le politiche generali e settoriali adottate dal Paese.

Circa il coordinamento in fase attuativa, la Cassa stessa aveva introdotto una importantissima innovazione: la autonomia nella programmazione attuativa, che portava con sé anche la formazione di un esteso presidio di tecnici qualificati (e al Comitato dei Ministri e intorno alla Cassa) che ovviava alla scarsa e decrescente disponibilità di corpi tecnici nelle Amministrazioni ordinarie anche centrali.

Essa in qualche modo rappresentava un tentativo di introdurre nell'operato della pubblica amministrazione logiche organizzative note al

mondo dell'impresa di produzione. Si riconosceva infatti che quando si deve svolgere una azione pubblica multiforme continuata e finalizzata, proprio come nello sviluppare un'impresa, il momento dell'attuazione non deve essere ridotto alla banalità dell'esecuzione di disposizioni, ma deve essere riconosciuto nella sua complessità e affidato con delega ad un capacità autonoma che sappia gestirla nel tempo (questa in un certo senso la vera novità della Cassa e da qui anche quella natura mista ad un tempo di organo della P.A e di Ente autonomo, che la caratterizzava).

Alla richiesta di maggior coordinamento in fase attuativa, corrisposero negli svolgimenti degli anni successivi nel nostro Paese altri fenomeni: dapprima la programmazione nazionale, poi la nascita delle Regioni a statuto ordinario.

La programmazione portò ad un crescente insieme di nuove normative che disegnavano un vasto onnicomprensivo coordinamento a monte, al livello delle grandi decisioni politiche, decisioni alle quali avrebbero dovuto poi attenersi tutte le Amministrazioni tradizionali.

Spietato e lucido il giudizio di Pescatore su questa lunga serie di interventi introdotti con successive leggi di riordino.

La legge 634/1957, oltre a introdurre i consorzi per le aree industriali, demandò al Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno la potestà di coordinare i programmi dei Ministeri con quelli della Cassa, dice Pescatore che "il tentativo rimase senza successo".

La legge 717/1965 rafforzò la figura del Ministro, ma trasferì al CIPE la funzione primaria di coordinamento e introdusse gli obblighi giuridici, derivanti dall'approvazione del piano, sia per la Cassa che per le Amministrazioni, della predisposizione dei provvedimenti di attuazione. Pescatore cita Massimo Annesi: "il piano di coordinamento non ha assolto a tale funzione, senza indicazioni precise e precise prescrizioni esecutive, il piano si sostanziò in indicazioni generiche talvolta in soli auspici. Valga poi il fatto che il piano di coordinamento era concepito come pluriennale, ma il bilancio dello Stato restava annuale".

Analogo apprezzamento per le buone intenzioni, ma giudizio negativo sugli esiti, circa i cosiddetti "progetti speciali" introdotti dalla legge 853/1971, e ancora per le innovazioni della legge 183/1976. "Si accentuava la pluralità dei soggetti titolari di poteri e legittimati ad intervenire nel complesso procedimento" senza considerazione delle capacità realizzatrici.

Si finì con il cadere in un circolo vizioso: la mancanza di fatto di un vincolo attuativo per la grande pluralità di soggetti coinvolti ebbe anche l'inevitabile conseguenza della diluizione delle prescrizioni in indicazioni generiche, il tutto ben confezionato dal punto di vista estetico in armoniche astratte previsioni normative.

I piani e i documenti programmatici a livello centrale e soprattutto regionale divennero una sorta di genere letterario, tra la fantascienza e il catalogo dei francobolli; tutto infatti era concesso alla fantasia dei preamboli e nulla doveva essere dimenticato quando si elencavano i luoghi, le categorie, le attività citate come destinatarie di interesse e possibilmente di risorse.

Nei decenni che seguirono la fine dell'Intervento Straordinario le Amministrazioni operanti nel Mezzogiorno non furono in grado di elaborare e adottare progetti in misura adeguata ad utilizzare le disponibilità che pur l'Unione europea offriva.

Emerge da queste vicende una constatazione. Alla base del modello ideato con la Cassa stava anche la convinzione che è proprio la presenza (in basso) di strumenti attuativi efficaci che può indurre (in alto) maggior coerenza ed efficaci scelte nelle politiche generali.

Pescatore lo ricordiamo negli anni della Cassa sempre attento, teso e sovente infastidito nell'infinita pioggia di parole che accompagnava in quegli anni il dibattito sul Mezzogiorno, infastidito soprattutto quando ascoltava critiche all'azione della Cassa, costruite senza conoscerne le funzioni e lo scopo e, per contro, quelle mosse da chi addossava alla Cassa ruoli del tutto eccedenti ed esorbitanti: addirittura l'intero compito dello sviluppo del Mezzogiorno.

*Conclusioni: la Cassa come esempio di ordinamento per le politiche territoriali e i vuoti dell'oggi*

Se i dati quantitativi possono offrire chiare misure dell'operato della Cassa, e di dati quantitativi c'è una vera messe (e la SVIMEZ ne può offrire in grande misura), una storia della Cassa fatta nel nome di Pescatore dovrebbe secondo me riguardare la fenomenologia del suo operare: dovrebbe cioè riguardare la misura in cui fu resa efficace l'azione amministrativa rispetto alle condizioni ordinarie, gli ostacoli e le misure messe in atto per superarli.

E da questa storia trarremmo molte considerazioni assai utili anche per il presente; ai fini della costruzione di un più efficace sistema amministrativo.

Molte cose certamente sono cambiate, soprattutto nelle grandi opere pubbliche e di pubblica utilità. Valga per tutte la circostanza che le autorità politiche locali, allora in corsa per sollecitare opere sul loro territorio, oggi sembrano assai più impegnate nel rifiutarle; fenomeno che ripropone il problema del livello istituzionale più opportuno per il domicilio dei relativi poteri e delle relative competenze.

Ma vi sono campi relativi alla gestione del territorio che richiedono una modalità d'intervento non dissimile da quella identificata per la Cassa. Perseguire l'obiettivo multiforme delle "infrastrutture per lo sviluppo" poneva infatti problemi strategici e organizzativi non diversi da quelli che si ritrovano in vari campi della gestione del territorio: manutenzione, conservazione, tutela e promozione. E anche per queste azioni il modello fondato sui quattro livelli operativi sopra richiamati e sulla "delega per l'attuazione" può essere ancor oggi motivo di ispirazione.

E non si insisterà mai abbastanza nel sottolineare l'importanza di organismi di coordinamento e attuazione capaci di assicurare la presenza e l'opera di corpi tecnici dedicati onde presidiare con continuità le diverse azioni.

Nel corso degli anni recenti si è continuato a sottovalutare le conseguenze della carenza di corpi tecnici nelle Amministrazioni pubbliche, e non possiamo dunque sorprenderci del fatto che ci si ritrova affannati nel fare appalti e nel gestire la vigilanza sulle grandi e piccole opere, che non vi è una vera cultura della vigilanza sulle concessioni di costruzione e gestione, né sulle imprese concessionarie dei servizi pubblici, e che, compiaciuti di aver corpi attrezzati per le emergenze, non possiamo certo esserlo per gli interventi di prevenzione e cura sistematica del territorio.

La crisi nelle finanze dello Stato sembra aver peggiorato il quadro (non si sente quasi più parlare delle Autorità di bacino fluviale, né degli interventi sistematici nella Laguna di Venezia, né di programmi estesi di prevenzione antisismica, di programmi relativi alle coste, mentre per le città si opera alla dimensione delle particelle catastali, e il CIPE, teorico centro della programmazione nazionale, dispensa risorse qua e là ogniqualvolta si scoprono "tesoretti").

L'esperienza della Cassa e di quella grande figura che fu il suo Presidente ci dovrebbe illuminare invece a innovare e ricostruire

un'amministrazione dove quello che appariva straordinario allora e appare purtroppo straordinario ancor oggi, diventi la norma di un civile operare.

*Il ricordo dei "compagni di viaggio"*

Pescatore fu, in anni successivi all'impegno nella Cassa, Consigliere della SVIMEZ. Si formalizzava così in realtà un legame antico e costante. Alla SVIMEZ la Cassa era conosciuta e studiata. Alla stima di tutti noi e di Saraceno in particolare si aggiungevano le collaborazioni e gli studi di Marongiu, di Annesi, di Dell'Angelo, di Cafiero, di Carabba, di Novacco, di Zoppi, del sottoscritto e di tanti altri. Per quanto mi riguarda ho sempre avuto la sua figura tra i punti di riferimento ogniqualvolta, negli anni seguenti, mi sono stati affidati ruoli di amministratore di soggetti pubblici, dall'epoca del CREDIOP-ICIPU, al presente della "Biennale".

Nella nostra storia, in particolari momenti, si sono manifestate energie dedicate ad obiettivi di crescita e di evoluzione del Paese, energie e personalità di diversa provenienza culturale e politica. Per cui ritroviamo ad esempio Morandi al fianco di Saraceno e Menichella, e poi Pastore, Pescatore a pensare e agire con pensieri e proposte simili nelle premesse a quelle di Nitti e Beneduce, una sorta di collana virtuosa composta di grandi intelligenze operative ispirate da sentimenti unitari solidali e di giustizia, e che ha sempre avuto nello Stato un punto di riferimento quale soggetto responsabile; persone le cui opinioni su molti punti potevano divergere ma che erano accomunate da questo grande spirito di servizio. Ricordarne una come facciamo oggi è difficile senza collocarla e riconoscerla come parte di questa straordinaria ricchezza.

## **Pescatore, uomo delle istituzioni “del fare”: dal passato una testimonianza per il futuro**

**di Roberto Napolitano\***

Grazie per l’invito.

Le testimonianze date fin qui tracciano in maniera compiuta l’opera di Pescatore.

Vorrei sottolineare una parte che è sfuggita a molti, e che appartiene proprio all’uomo del fare, qualcosa che dà un valore profondo a chi amministra la giustizia.

Ho sempre visto il Professor Pescatore come una persona che vedeva la norma e l’applicazione della norma come un qualcosa che doveva facilitare la vita delle persone, non complicarla. Credo – per me, giornalista economico – che reputo più rilevante, cioè la straordinaria esperienza della prima Cassa per il Mezzogiorno, esprimesse proprio questa capacità tecnica e questa capacità di fare squadra, e che resti un qualcosa di unico nel panorama della storia economica di questo Paese.

Credo che quando noi ricostruiamo gli anni del miracolo economico italiano, e qui è importante dirlo, dobbiamo parlare di Gabriele Pescatore. Proprio qualche giorno fa, ho presentato il libro bellissimo di un giovanotto di 93 anni, un ingegnere del Politecnico di Milano che si muoveva con la lucidità e la freschezza di un sessantenne, che ha parlato di tutti i protagonisti del miracolo economico italiano che tutti conoscono, le grandi famiglie dell’imprenditoria della Brianza, la FIAT, il *made in Italy*. Però, c’è un protagonista nascosto di questo miracolo economico italiano, e questo protagonista si chiama Gabriele Pescatore.

Pochi sono andati ad analizzare i livelli di crescita negli anni importanti del miracolo economico italiano. Se si guardano i dati dal 1955 al 1965, che sono gli anni d’oro, visto che nel 1961 l’Italia cresceva dell’8,3%, cioè ai ritmi di crescita dei Paesi emergenti, si potrà scoprire che il reddito pro capite del Sud aumentava a un ritmo molto più elevato di quello con cui cresceva il reddito pro capite del Nord. Dalla metà degli anni ’60, fino alla fine della stagione di Pescatore, si può riscontrare un

---

\* Giornalista, scrittore, ha diretto “Il Messaggero” e “Il Sole 24 Ore”.

alto livello di crescita degli investimenti industriali, perché molti hanno legato la Cassa alle grandi opere e dimenticano i grandi investimenti industriali, soprattutto quelli destinati sotto forma di incentivi al tessuto delle piccole e medie imprese. Il grande merito della Cassa è di aver fatto quello che Cavour aveva promesso. Cavour aveva detto che avrebbe unito l'Italia con le ferrovie, e ancora non c'è un treno Napoli-Bari, però di sicuro, almeno con le strade, Pescatore e la Cassa per il Mezzogiorno hanno unito il Nord e il Sud dell'Italia. Pensate alle 43 dighe e a tutti i progetti di irrigazione concepiti e realizzati, pensate al fatto che se oggi si apre il rubinetto e in Campania c'è l'acqua, in Puglia c'è l'acqua, tutto questo lo si deve alle opere fatte con la Cassa di Pescatore.

I due grandi meriti storici sono la prima grande stagione delle infrastrutture di base, e la seconda stagione dell'industrializzazione. Un'industrializzazione che, voglio sottolineare, è soprattutto dal lato delle piccole e medie imprese.

Se si guardano i dati dell'ISTAT di oggi, si ha la dimensione di quanto tempo abbiamo perso dopo, bloccando questo tipo di esperienza. Vedrete che il reddito pro capite del Sud è del 44% inferiore a quello del Centro-Nord. Qualche giornale domani, visto che dal 44,5 siamo passati al 44,2% di differenza, dirà "*il Sud recupera*", e qualcuno arriverà a dire che il Sud "*corre*". Ma la realtà è che il Sud è sparito. Quindi, il merito storico di Gabriele Pescatore è quello di avere agito e operato perché il Mezzogiorno partecipasse al miracolo economico italiano e riducesse le distanze rispetto al Nord. Certamente Pescatore ha fatto il Codice della navigazione, certamente è stato un importante Presidente del Consiglio di Stato, certamente ha avuto un ruolo molto importante alla Corte Costituzionale: quella cultura giuridica fa parte del "servitore dello Stato", è stato un patrimonio che è alla base dei suoi comportamenti esecutivi nella gestione della Cassa per il Mezzogiorno. Però, se quest'uomo deve essere ricordato, lo si deve a questi ventidue anni di Presidenza della Cassa per il Mezzogiorno.

Un uomo anche difficile. Ho notato alcuni aspetti di durezza del suo carattere, avendolo frequentato abbastanza e avendo da lui avuto accesso a tutto quello che erano documenti che riguardavano quella stagione.

Ricordo che, per esempio, ad un inviato del "New York Times" raccontò di questa Italia che si muoveva. Questo inviato quindi parlò bene della Cassa, però poi, alla fine, disse che era comunque un centro di

corruttela. Pescatore gli scrisse cinque righe, di getto: *“Se lei riesce a provare un solo caso di corruzione, non mio ma anche dell’ultimo degli uscieri della Cassa, io mi dimetto all’istante”*.

Quando Montanelli fu mandato dal “Corriere della Sera” a fare un’inchiesta per parlare della Cassa per il Mezzogiorno, l’inizio dell’articolo, cito a mente, suonava più o meno così: *“Sono andato giù prevenuto, ed ero convinto di dover raccontare la storia di una delle tante befane che hanno contraddistinto la storia del Sud, ma qui non ruba nessuno, e si fanno le opere a tempi di record, e c’è un giudice di Avellino che li fa filare tutti”*. Questo ha scritto Montanelli.

Per esempio, quanti sanno che grazie a quella Cassa per il Mezzogiorno si raddoppiò il prestito Marshall? Quanti sanno che i primi soldi esteri arrivati in Italia da banche private – non parlo più della Banca Mondiale – per finanziare interventi e opere di sviluppo in Italia, furono attivati dai progetti, i famosi complessi organici inventati e realizzati dalla Cassa per il Mezzogiorno con la sua struttura tecnica? Ecco perché Pescatore e la prima Cassa per il Mezzogiorno fanno parte, a pieno titolo, del miracolo economico italiano.

Io credo che il racconto della storia economica del Paese abbia questo buco nero da colmare nella ricostruzione degli anni che trasformarono un paese agricolo di secondo livello, prima in un’economia industrializzata, poi in una potenza economica mondiale.

D’altro canto, se ne è accorta la stampa internazionale, quando l’“Economist” ha fatto la copertina e ha parlato della lepre e della tartaruga, e la lepre era la Cassa per il Mezzogiorno, che era sempre la prima nell’utilizzo dei fondi comunitari, aveva sempre un 20-30% in più di progetti seri, valutati seriamente, da finanziare prima degli altri. Ricordo quando Ciampi, da Ministro del Tesoro, volle lanciare la nuova programmazione. Mi invitarono a un Seminario, dove c’erano tutti i dirigenti del Tesoro guidati da Fabrizio Barca e c’erano soprattutto tutti i Sindaci d’Italia, perché si voleva rilanciare un po’ lo spirito della nuova programmazione, che si ispirava alla prima programmazione di quella Cassa.

Mi ricordo che con sorpresa vidi che in fondo al salone c’era Gabriele Pescatore, che salutai. Quella volta, però mi sono seduto vicino a una persona che non conoscevo, e che era Remo Gaspari. Ad un certo punto, quando finì l’incontro – ormai erano le due e mezzo – chiesi a Gaspari: *“Ma che le sembra di questa cosa?”*. E lui mi disse: *“Questo*

*Barca è molto bravo, questi Sindaci sono tutti molto bravi, sono tutti impegnati a fare per conoscere, e noi, invece, dobbiamo impegnarci a conoscere per fare”.*

Il conoscere per fare era il conoscere per deliberare di Einaudi. Ma per me, tutta quella roba lì era Pescatore, cioè una persona capace di fare. Questo è mancato all’Italia, da un certo periodo in poi.

Tutto sommato, la Cassa era una struttura di 300 persone, il 90% erano ingegneri.

Ricordo, quando ero direttore de “Il Messaggero”, che qualcuno di cui non ricordo il nome mi fermò per strada e mi disse: “*So che lei è uno che parla sempre molto bene di noi, io la ringrazio ma non si preoccupi tanto, perché poi noi ce ne siamo andati, ci siamo dimessi e abbiamo aperto uno studio privato, abbiamo bonificato il deserto in Egitto, abbiamo fatto opere irrigue nei Paesi dell’America Latina; invece di fatturare al Tesoro della Repubblica italiana, fatturiamo a noi stessi, non è andata così male”.* Questi sono i delitti di questo Paese.

Si poteva cambiare dopo vent’anni, però forse era anche giusto che qualcuno informasse di questa decisione il diretto interessato. Non è stato bello per Pescatore ascoltare, al TG 1 della sera, che era cambiato il Presidente della Cassa per il Mezzogiorno. Lui mi ha sempre detto che la cosa avvenne col governo di solidarietà nazionale, perché si ritenne – e c’era stato qualche accenno precedente – che nella fase finale ci fossero state molte critiche. Ogni volta che penso al racconto che Pescatore mi fece di quegli anni, ricordo una frase che ripeteva sempre: lui era per la sinistra dell’epoca colpevole di avere attuato con successo il dogma della pianificazione comunista, ma, secondo loro, a vantaggio dei potentati democristiani. Questa era una colpa che non gli perdonavano.

Credo che non ci siano stati nessun dogma della pianificazione comunista, e nessun potentato democristiano. C’è stata solo una struttura di persone perbene, guidate da una persona perbene, che sapevano fare amministrazione e che sapevano fare le opere nei tempi giusti, e credo che questo sia il modello che dobbiamo ricordare, ed è il modello che ci può servire anche oggi.

Pescatore appartiene a questa stagione, come Saraceno, Pastore, Campilli. È la fase d’oro. La fase in cui un Paese agricolo di secondo livello, in un decennio, è diventato prima un Paese industrializzato, e poi, in un altro decennio, una potenza economica mondiale. In quell’epoca,

vent'anni importanti, si intrecciarono positivamente intelligenza tecnica, riformismo cattolico e cultura laica, cambiò il Paese in profondità.

Oggi, si sono perse molte di queste famiglie, di quello spirito, e si fa molta confusione.

Però ricordo anche altre due o tre cose di una delle ultime volte che andai a trovare Pescatore – cito questi due episodi e poi chiudo – dopo la morte della moglie.

Una è che, a un certo punto, aveva cominciato a dire “*Suzette, Suzette*” e siccome la moglie si chiamava Clementina, pensai che si fosse confuso e gli ho chiesto: “*Ma professore che cosa c'entra Suzette? Mi fa capire chi è?...*”; “*Eh no, hai capito bene, parlo proprio di Suzette*”. Ma chi era? Suzette era la moglie di Eugene R. Black, l'uomo che ha diretto il più a lungo possibile la Banca Mondiale. E lui aggiunge: “*Vedi, su questo divano dove sei seduto tu, sedevano regolarmente Suzette e Black, perché Suzette era diventata una grande amica di Clementina*”. Lui diceva che la moglie, sempre cinque metri indietro, in realtà per tutta la vita era stata un metro avanti. E così, in maniera spontanea, naturale, ti raccontava qual era il segreto del miracolo economico italiano: “*Vedi, su quel divano io ho presentato Menichella a Black, ma grazie all'amicizia fra Clementina e Suzette, tutte le volte che venivano a Roma, dormivano da noi, senza andare in albergo*”.

Questo era il Presidente della Banca Mondiale, che ha finanziato più di ogni altro la Cassa per il Mezzogiorno e quindi il Paese, perché ha dato un contributo al Sud, facendo crescere il Nord. Questo deve essere ricordato, perché è un dato storico, un dato scientifico, tecnico, non è un dato politico, ideologico.

L'altra cosa che mi sono ricordato – e questo forse vale anche per il Presidente – è che Pescatore mi raccontava che la mattina venivano a trovarlo il Presidente della Corte dell'epoca e altri magistrati, e lui mi parlava di una certa paura a prendere delle decisioni. Ad un certo punto, disse: “*Però vedi, i tempi che viviamo oggi sono molto differenti dai tempi in cui decidevo, e in cui vivevamo noi. Cioè, paradossalmente, oggi è ancora più difficile prendere decisioni di quanto fosse difficile in una stagione in cui si aveva poco o nulla*”.

Io credo che queste riflessioni ci debbano aiutare a ricordare correttamente che cosa è stata quella stagione, con tutti i protagonisti, da Nord a Sud, dalle famiglie dell'imprenditoria del Nord a questi “servitori dello Stato”, che hanno contribuito più di altri a realizzare il miracolo

economico italiano. Ma ci devono anche trasmettere una lezione e, cioè, che per fare le cose bisogna crederci, e bisogna credere che se una volta, come è accaduto, ce l'abbiamo fatta, nulla ci può impedire di riuscirci una seconda volta. Sappiamo che è più difficile ma, proprio per questo, dobbiamo aumentare lo sforzo, la determinazione e la capacità di ascolto.

Grazie.

## Conclusioni

di Paolo Grossi\*

Caro Presidente,

sai bene che ho accolto il tuo invito con sincero entusiasmo e l'ho ritenuto per me estremamente onorevole. Ora che mi trovo nel momento di trarre le conclusioni da tutto quanto si è detto, non ti nascondo che mi sento a disagio. Infatti, se è vero che il concludente siede sempre su una sedia scomoda perché è chiamato a improvvisare frettolosamente delle riflessioni, il compito è reso qui più arduo giacché Gabriele Pescatore è stato un personaggio davvero complesso.

Credo che si debba cominciare proprio da questa ultima constatazione, contemplando in Lui come primo ed essenziale carattere una assai sfaccettata pluri-dimensionalità. Egli era dotato, infatti, di una molteplicità di talenti; non solo, ma è stato sempre sorretto nella sua lunghissima vita dalla coscienza di essere vocato a esercitarli. E, responsabilmente, li ha esercitati.

Quanto abbiamo ascoltato è riuscito a dispiegare bene una siffatta pluralità di dimensioni e ha grandeggiato di fronte a noi la Sua figura di uomo, di pensatore, di operatore; dimensioni che Lo hanno visto impegnato verso una finalità costante: costruire. Sì, Pescatore fu soprattutto costruttore.

Spiccava per la Sua umanità perennemente proiettata verso gli altri, perennemente in dialogo ma soprattutto in ascolto. Creatura naturalmente relazionale, lontana da chiuse posizioni egocentriche, grazie a un carisma di notevole intensità ha inciso a fondo nella vita di amici, colleghi, allievi, sottoposti.

Fu uomo di pensiero, ben lontano però da una razionalità fredda, meramente geometrica. Aveva – questo è vero – delle grosse capacità teoretiche e, con ragione, Natalino Irti ci ha sottolineato che la parte più teoreticamente radicata della Relazione al Codice era stata redatta da Lui, allora quasi giovinetto. Si trattava, tuttavia di un pensiero che si nutriva di intuizioni e di fantasia, se per fantasia si intende una intelligenza lun-

---

\* Presidente della Corte Costituzionale.

gimirante, rivolta a guardare verso il futuro contribuendo a disegnarlo e a realizzarlo. E lo dimostra il fatto che, come giurista, non fu soltanto un provvedutissimo tecnico del diritto, ma, consapevole della funzione strumentale della tecnica giuridica, mai volle ridursi in vesti che Egli sentiva troppo strette e costringenti. Da quei pur preziosi strumenti avvertiva l'esigenza di librarsi più in alto, e il costruttore prendeva il sopravvento, e il Suo presente era sempre in stretta colleganza con la dinamica del divenire, con gli sbocchi verso il futuro. Arida dovette apparirGli una tecnica al servizio di una piatta esegesi di norme, insofferente com'era a ingabbiamenti intellettuali, Lui che dal difetto della aridità mai fu toccato.

Pescatore ebbe, perciò, vivissimo il senso della storicità del diritto, puntualizzando con un siffatto equivoco termine – storicità - il senso di una sua intima relatività in speculare connessione con il divenire della società. E capisco che sia stato un fervente ammiratore (oltre che un grande protagonista) della giustizia amministrativa, giustizia che, avendo sempre dinnanzi il contatto e, il più delle volte, l'attrito fra cittadino e amministrazione, si rivela, almeno per occhi aguzzi, quale specchio perfetto di una democrazia nel suo divenire, nelle sue conquiste e talora, purtroppo, nei suoi tradimenti. A questo proposito non posso non ricordare quanto mi diceva un fraterno amico, Mario Nigro, che ha tentato di cogliere durante tutta la propria vita di studioso la giustizia amministrativa nella sua storicità.

Credo opportuna una precisazione: uno dei Relatori del pomeriggio ha ricordato il dialogo (o, più che un dialogo, la ferma contrapposizione dialettica) tra Pescatore e Paleologo; era la inevitabile dialettica tra una visione statica dell'ordinamento, quella di Paleologo, e la visione pescatoriana apertamente dinamica. Si è anche parlato del Nostro come di un uomo 'moderno'. Posso essere d'accordo solo se, con quell'aggettivo insidioso, si vuole contrassegnare un uomo che vive il proprio tempo e ne è osservatore attento e penetrante. Si deve, però, aggiungere che Pescatore non ha mai costretto il proprio orizzonte entro le muraglie del proprio tempo; anzi, da lì, punto di partenza, grazie alle Sue formidabili antenne, c'era sempre, latente o palese, la tensione a percepire lo svolgimento e, soprattutto, le trasformazioni che avrebbero dato un volto al futuro.

Un'ultima notazione che credo illuminante e che ho tesaurizzato dalle Relazioni. Si è parlato di Pescatore come di un grande operatore, di

Colui che ha presieduto durante un tempo assai lungo la Cassa per il Mezzogiorno, adoperandosi nel fornire allo stremato territorio dell'Italia meridionale progettazioni economiche per il suo sviluppo, strutture adeguate e sussidi tecnici. Segno del senso altissimo delle Istituzioni che il Nostro ha esemplarmente avuto, e che si è tradotto in autentiche conquiste di civiltà. Ma non basta: il personaggio, ricco di sapere teorico ma anche di intuizioni, di fantasia, e quindi di percezioni di paesaggi futuri, si è felicemente armonizzato con l'uomo di cultura consapevole che, se il Sud si presentava, ancora a metà Novecento, economicamente e strutturalmente povero, era, al contrario ricchissimo di storia e di cultura. Ed ho ascoltato con attenzione e schietta soddisfazione quello che segnalava il Presidente della ANIMI: ben spesso i finanziamenti voluti dal Presidente della Cassa venivano erogati a opere che non sembravano avere una immediatezza di riscontri sul piano economico. Lo sguardo lungimirante faceva capire a Pescatore che la dimensione storico/culturale rappresentava una sorta di forziere inesauribile, che lì c'era una ricchezza duratura, attrattiva nell'indomani di un solido turismo e quindi anche, alla fine, di profitto economico per l'intera società meridionale.

Ha ragione il Direttore de "Il Sole 24" Ore quando ci ha offerto un suggerimento: quello di assumere il personaggio multi-dimensionale Gabriele Pescatore a modello di uomo pubblico. E' un modello di cui in Italia, in questo momento, soffriamo una desolante scarsità, ma di cui avremmo invece un enorme bisogno.

Termino ringraziando il Presidente Pajno, che ha voluto questo Incontro. Ricordare un Testimone esemplare del nostro tempo è un servizio che si fa alla intera comunità italiana ma soprattutto ai nostri giovani.



## La SVIMEZ, curatrice di questi «Quaderni»

- La SVIMEZ – Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – è stata costituita a Roma il 2 dicembre 1946, ed ha lo scopo statutario di *«promuovere, nello spirito di una efficiente solidarietà nazionale e con visione unitaria, lo studio particolareggiato delle condizioni economiche del Mezzogiorno d'Italia, al fine di proporre concreti programmi di azione e di opere intesi a creare e a sviluppare nelle Regioni meridionali quelle attività industriali le quali meglio rispondano alle esigenze accertate»*.

- La SVIMEZ ha natura di associazione senza fini di lucro. Oltre al contributo annuo dei Soci, pur mantenendo la SVIMEZ natura di organismo privato, il suo bilancio riceve, in ragione di una riconosciuta “attività permeata di rilevanti riflessi pubblicistici”, un contributo pubblico, iscritto nel Bilancio dello Stato.

- L'Associazione è oggi presieduta dal prof. Adriano Giannola; la prof. Maria Teresa Salvemini è Vice Presidente. Ne è Direttore, sino al 30 giugno 2017, il dott. Riccardo Padovani. Ne è Vice Direttore il dott. Giuseppe Provenzano.

- Consiglieri della SVIMEZ fino al 2018 sono stati eletti dagli Associati il dott. Ettore Artioli, l'ing. Paolo Baratta, il prof. Piero Barucci, il prof. Alessandro Bianchi, l'on. Gerardo Bianco, il prof. Pietro Busetta, il prof. Manin Carabba, il sen. Luigi Compagna, il sen. Romualdo Coviello, il cons. Paolo De Ioanna, il prof. Adriano Giannola, il prof. Antonio La Spina, il prof. Amedeo Lepore, il dott. Riccardo Padovani, il pres. Filippo Patroni Griffi, il prof. Guido Pellegrini, il prof. Federico Pica, la prof.ssa Maria Teresa Salvemini, l'on. Giuseppe Soriero e il prof. Sergio Zoppi, mentre il cons. Sergio De Felice, l'avv. Maurizio Di Nicola, la dott.ssa Micaela Fanelli, il dott. Danilo Iervolino, il prof. Marco Musella, il prof. Mario Mustilli, la dott.ssa Paola Russo, l'avv. Claudio Michele Stefanazzi, la dott.ssa Maria Cristina Stimolo e l'on. Vincenzo Viti rappresentano nel Consiglio alcuni dei Soci Sostenitori dell'Associazione. Revisori dei conti – nominati dall'Assemblea – sono il prof. Lucio Potito, il prof. Michele Pisani e il rag. Andrea Zivillica.

La SVIMEZ è stata presieduta da insigni studiosi e personalità, quali nel tempo il sen. Rodolfo Morandi (1947-50); il prof. Francesco Giordani (1950-59); il sen. Giuseppe Paratore (1959-60); l'ing. Giuseppe Cenzato (1960-69); il prof. Pasquale Saraceno (già Segretario generale dal 1947 al

1959 e Presidente dal 1970 al 1991); l'avv. Massimo Annesi, Vice Presidente dal 1978 al 1991 e Presidente dal 1991 al marzo 2005; il dott. Nino Novacco, dal 2005 al giugno 2010.

- Della SVIMEZ sono stati in passato Direttori il prof. Alessandro Molinari (1947-58); il dott. Nino Novacco (f.f., come Segretario Generale 1959-63); il prof. Gian Giacomo dell'Angelo (1965-80); il dott. Salvatore Cafiero (1982-98). Ne sono stati invece Consiglieri, personalità quali il prof. Francesco Compagna (1964-75); il prof. Epicarmo Corbino (1960-65); il prof. Giuseppe Di Nardi (1983-89); il prof. Augusto Graziani (1965-71); il prof. Giovanni Marongiu (1968-77 e 1986-93); il dott. Donato Menichella (1947-80); il prof. Claudio Napoleoni (1967-71); il prof. Paul N. Rosenstein Rodan (1954-1982); il prof. Manlio Rossi-Doria (1948-49 e 1960-80); il prof. Paolo Sylos Labini (1986-2005); il prof. Gabriele Pescatore (1955-2007); il prof. Jan Timbergen (1954-1968), ed altri qualificati studiosi ed esponenti della cultura, dell'economia e del meridionalismo.

- L'attività della SVIMEZ si svolge su due linee fondamentali.

La prima linea è costituita dall'analisi sistematica e articolata sia della struttura e dell'evoluzione dell'economia del Mezzogiorno, sia dell'assetto giuridico e organizzativo delle politiche per lo sviluppo nell'area «debole» del Paese, con particolare attenzione alla collocazione dell'Italia nell'Ue e alle ripercussioni che la progressiva integrazione internazionale dell'economia determina sulle prospettive di sviluppo della macro-regione meridionale.

La seconda linea di attività è costituita dallo svolgimento di iniziative di ricerca sui principali e più significativi aspetti della storica ma perdurante «questione meridionale», finalizzate sia ad esigenze conoscitive e analitiche sia alla definizione di elementi e criteri utili all'orientamento degli interventi di politica economica, a livello sia nazionale che regionale.

- Dal 1987, con l'Editore il Mulino, la SVIMEZ pubblica le trimestrali «Rivista economica del Mezzogiorno» e «Rivista giuridica del Mezzogiorno» oggi dirette, rispettivamente, dal dott. Riccardo Padovani e dal prof. Manin Carabba, e una collana di volumi, tra i quali il *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno* (iniziativa che risale al 1974), pubblicazione annuale generalmente accompagnata da considerazioni e proposte su politiche ed interventi.

Tra le pubblicazioni figurano appunto anche i «Quaderni SVIMEZ», che ospitano documenti prevalentemente monografici, su temi di attualità in materia di politiche per lo «sviluppo» e per la «coesione» nazionale, nonché bibliografie dei suoi esponenti nel tempo, resoconti di dibattiti pubblici, testi di Audizioni di suoi dirigenti davanti a Commissioni Parlamentari della

Camera e del Senato della Repubblica, riflessioni su tematiche economiche meridionaliste. A partire dal 2012, nella veste di “numeri speciali”, i Quaderni sono destinati anche alla pubblicazione di volumi. I Quaderni sono pubblicati anche in formato *ebook*, e consultabili sul sito *internet* [www.svimez.it](http://www.svimez.it).

- La SVIMEZ ha sede in Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma, ed i suoi recapiti sono: Tel. 06.478501, Fax 06.47850850, *e-mail*: [svimez@svimez.it](mailto:svimez@svimez.it). Il sito [www.svimez.it](http://www.svimez.it) offre informazioni e notizie sull'organizzazione, sul funzionamento e sulle attività e iniziative dell'Associazione.



Elenco dei «Quaderni SVIMEZ»\*

1. **Strategie e politiche per la «coesione» dell'Italia.** Riflessioni sul Mezzogiorno di Nino NOVACCO, Collana Saraceno n. 8, giugno 2004, 40 p.
2. **Il Mezzogiorno nell'Europa, ed il mondo mediterraneo e balcanico.** Riflessioni di Nino NOVACCO, ottobre 2004, 24 p.
3. **Rapporto 2004 sull'economia del Mezzogiorno.** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2004, 98 p.
4. **Mezzogiorno, questione nazionale, oggi «opportunità per l'Italia».** I temi della «coesione nazionale» ed i giudizi del Presidente C. A. CIAMPI, in una riflessione della SVIMEZ, marzo 2005, 32 p.
5. **La coesione del Sud – macro-regione ‘debole’ del Paese – con le aree ‘forti’ dell'Italia e dell'Europa.** Una proposta SVIMEZ illustrata in Parlamento da Nino NOVACCO, aprile 2005, 70 p.
6. **Dibattito sul «Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2005, 105 p.
7. **Bibliografia degli scritti di Massimo Annesi.** Testo predisposto dalla SVIMEZ ad un anno dalla morte, marzo 2006, 32 p.
8. **Manifestazione in onore di Massimo Annesi, giurista meridionalista.** Interventi in occasione della presentazione del «Quaderno» n. 7, maggio 2006, 56 p.
9. **Dibattito sul «Rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, ottobre 2006, 96 p.
10. **I laureati del Mezzogiorno: una risorsa sottoutilizzata o dispersa,** di Mariano D'ANTONIO e Margherita SCARLATO, ottobre 2007, 127 p.
11. **Seminario giuridico su “Federalismo e Mezzogiorno” (22 febbraio 2007),** dicembre 2007, 180 p.
12. **Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le regioni del Mezzogiorno,** dicembre 2007, 224 p.
13. **Dibattito sul «Rapporto 2007 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2007, 64 p.
14. **Seminario giuridico su “Armonizzazione dei bilanci pubblici e Mezzogiorno” (22 marzo 2007),** gennaio 2008, 160 p.
15. **Seminario giuridico su “Un nuovo ciclo di concertazione? Mezzogiorno, politiche sociali e politica dei redditi” (18 luglio 2007),** aprile 2008, 82 p.
16. **Passato, presente e futuro del “dualismo” Nord/Sud.** Una sintesi di Nino NOVACCO, offerta all'Italia del 2008, come aiuto a capire, a riflettere, a decidere, luglio 2008, 25 p.
17. **Dibattito sul «Rapporto 2008 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2008, 76 p.
18. **Il Mezzogiorno tra federalismo fiscale e politica di sviluppo e coesione.** Interventi in occasione del Convegno tenutosi a Palermo il 7 novembre 2008 per iniziativa della SVIMEZ, aprile 2009, 96 p.
19. **Seminario giuridico su “La questione dei rifiuti in Campania” (10 giugno 2008),** aprile 2009, 87 p.
20. **Seminario giuridico su “Il federalismo preso sul serio: differenze, perequazione, premialità” (4 dicembre 2008),** maggio 2009, 89 p.
21. **Il federalismo fiscale – “Schede tecniche e Parole chiave”,** luglio 2009, 198 p.
22. **Dibattito sul «Rapporto 2009 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2009, 76 p.
23. **Bibliografia di scritti e di testi di Nino Novacco sul Mezzogiorno e lo sviluppo (1950-2009),** marzo 2010, 138 p.

24. **Dopo il Rapporto SVIMEZ 2009: una riflessione sulle condizioni per rilanciare la politica di sviluppo per il Sud**, aprile 2010, 115 p.
25. **Seminario giuridico su “I Fondi strutturali e il Mezzogiorno dopo il Trattato di Lisbona” (12 aprile 2010)**, 28 giugno 2010, 57 p.
26. **“Agenzia per lo sviluppo del territorio del Mezzogiorno”. Gruppo di lavoro SVIMEZ, per la definizione di una proposta operativa**, luglio 2010, 27 p.
27. **Dibattito sul «Rapporto 2010 sull’economia del Mezzogiorno»**. Interventi in occasione della presentazione del volume, gennaio 2011, 117 p.
28. **Il Mezzogiorno “Frontiera” di un nuovo sviluppo del Paese**, maggio 2011, 115 p.
29. **La Calabria nel confronto tra Nord e Sud a 150 anni dall’unità d’Italia**, ottobre 2011, 58 p.
30. **Rapporto SVIMEZ 2011 sulla finanza dei Comuni**, dicembre 2011, 293 p.
31. **Nord e Sud a 150 anni dall’Unità d’Italia (Numero speciale)**, marzo 2012, 829 p.
32. **Dibattito sul «Rapporto 2011 sull’economia del Mezzogiorno»**. Interventi in occasione della presentazione del volume, aprile 2012, 96 p.
33. **Piccolo codice del federalismo**, a cura di Manin CARABBA e Agnese CLARONI, ottobre 2012, 479 p.
34. **La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano (Numero speciale)**, a cura di Amedeo LEPORE, ottobre 2012, 256 p.
35. **Dibattito sul «Rapporto 2012 sull’economia del Mezzogiorno»**. Interventi in occasione della presentazione del volume, febbraio 2013, 107 p.
36. **Rapporto SVIMEZ su relazioni banca-impresa e ruolo dei Confidi nel Mezzogiorno. Mercato, regole e prospettive di sviluppo (Numero speciale)**, a cura di Stefano DELL’ATTI, Antonio LOPES, Giuseppe TUCCI, maggio 2013, 281 p.
37. **Rapporto sullo stato dell’economia della Basilicata e sulle prospettive di una ripresa sostenibile (Numero speciale)**, maggio 2013, 285 p.
38. **Manifestazione in onore di Nino Novacco. Eminente meridionalista (30 ottobre 1927-7 novembre 2011 (Numero speciale)**, novembre 2013, 113 p.
39. **Rapporto sulle entrate tributarie della Regione Calabria (Numero speciale)**, febbraio 2014, 88 p.
40. **Una «logica industriale» per la ripresa dello sviluppo del Sud e del Paese**. Dibattito sul «Rapporto 2013 sull’economia del Mezzogiorno», marzo 2014, 104 p.
41. **Il Rapporto SVIMEZ 2013 in Sicilia. Una strategia di sviluppo nazionale a partire dal Mezzogiorno per uscire dall’emergenza economica e sociale (Numero disponibile solo on line sul sito [www.svimez.it](http://www.svimez.it))**, aprile 2014.
42. **Presentazione del “Rapporto SVIMEZ sulle entrate tributarie della Regione Calabria” (Numero disponibile solo on line sul sito [www.svimez.it](http://www.svimez.it))**, settembre 2014, 133 p.
43. **La rivoluzione logistica (Numero speciale)**, di Ennio FORTE, novembre 2014, 134 p.
44. **La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell’archivio alla promozione della ricerca (Numero speciale)**, dicembre 2014, XXII-426 p.
45. **Mezzogiorno, Italia, Europa: strategie di sviluppo per uscire dalla crisi**. Dibattito sul «Rapporto 2014 sull’economia del Mezzogiorno», febbraio 2015, 83 p.
46. **Quale «visione» per la ripresa di una strategia nazionale di sviluppo?** Dibattito sul «Rapporto 2015 sull’economia del Mezzogiorno», febbraio 2016, 69 p.
47. **Le politiche di coesione in Europa tra austerità e nuove sfide (Numero speciale)**, a cura di Manin CARABBA, Riccardo PADOVANI e Laura POLVERARI, ottobre 2016, 180 p.

48. **I sistemi locali per il governo della Città metropolitana di Napoli** (a cura di Luigi D'AMBRA e Pasquale SARNACCHIARO (Numero disponibile solo *online* sul sito [www.svimez.it](http://www.svimez.it)), dicembre 2016, 110 p.
49. **Dalla ripartenza alla ripresa dello sviluppo: una politica di investimenti pubblici per “cambiare verso da Sud” al Paese.** Dibattito sul «Rapporto 2016 sull'economia del Mezzogiorno», aprile 2017, 118 p.
50. **Il Mezzogiorno nella storia economica d'Italia. Una questione aperta** (*Numero speciale*), aprile 2017, 144 p.
51. **L'infittimento delle autostrade del mare nostrum**, di Ennio FORTE, maggio 2017, 178 p.
52. **Problemi dei Paesi economicamente sottosviluppati. Supplementi ad “Informazioni SVIMEZ” editi negli anni 1952-1964. Organizzazione bibliografica ragionata**, di Filippo DI IORIO, giugno 2017, 117 p.
53. **Successi e fallimenti del sistema produttivo meridionale**, di Armando S. CASTRONUOVO, Rosario LA ROSA, Maurizio CASERTA, giugno 2017, 107 p.
54. **Il ruolo della domanda nello sviluppo: il Mezzogiorno italiano, i Sud del mondo e la crisi dell'Europa**, giugno 2017, 73 p.
55. **Gabriele Pescatore: l'uomo, il giurista, il meridionalista**, giugno 2017, 61 p.

\* I «*Quaderni SVIMEZ*» fanno seguito ai «*Quaderni di “Informazioni SVIMEZ”*», apparsi fino al n. 25, ed il cui elenco si trova sul sito [www.svimez.it](http://www.svimez.it)



