**Giuseppe Pericu: ricordi e riflessioni**

Lunedì 13 giugno si è spento, vinto da una crudele quanto implacabile malattia il Prof. Giuseppe (per tutti Beppe) Pericu. Va subito detto che per quanto a lui legato da oltre 50 anni da un’amicizia vera e sentita, e da tanti vissuti insieme nelle circostanze più liete e in quelle più avverse, in tutta sincerità trovo molto difficile tratteggiarne una raffigurazione che sia sintetica quanto idonea a darne la misura della personalità. Questo perché Pericu era un personaggio versatile, impegnato su tanti fronti, forgiato da molteplici esperienze, talchè è problematico delineare le coordinate della sua figura.

Posso comunque iniziare con il dire che sua caratteristica precipua era quella di unire calore umano ed autorevolezza, ovvero due qualità che non sempre vanno in simbiosi. E con esse, unite al suo immancabile sorriso e alla sua cultura intrisa di ottimismo (che non mancò di dispensare anche nel nostro ultimo colloquio appena una decina di giorni prima della morte), conquistava quando non ammaliava ogni sorta di interlocutore, fossero colleghi dell’Università o del Foro, magistrati, studenti, imprenditori, pubblici amministratori e financo avversari politici. Di ciò la prova provata è del resto data dal comune sentimento di rimpianto e di affetto che la sua scomparsa ha suscitato in tutta la comunità genovese, senza eccezione. Ed invero Pericu per definizione non poteva essere divisivo, tanto sinceri e disinteressati erano la sua attenzione e il suo rispetto verso tutti e tutto, e tanta era la sua disponibilità per il prossimo anche nei momenti di impegno soverchiante, cui si aggiungeva uno stile d’altri tempi: mai oltre le righe, mai supponente e tanto meno arrogante, anzi il suo *understatement* era proverbiale. Come pure erano indiscusse le sue doti di equilibrio che dimostrava di continuo nella attività professionale, nella vita di tutti i giorni, nelle commissioni di esame e di concorso, nei suoi scritti scientifici dove non mancava mai di considerare tesi pur non condivise, nelle commissioni ministeriali. Doti che poi ebbe a trasferire nel governo della città di Genova, dove pure tra “mille fuochi incrociati” (sue parole testuali) di interessi costituiti e contrapposti riuscì ad individuare e dar corpo a soluzioni idonee a largamente condivise. Un esempio (senz’altro minore ma in qualche maniera significativo) della sua capacità persuasiva attraverso la ricerca di soluzioni dettate da un equilibrato contemperamento di interessi è testimoniato dal fatto che tutte le volte in cui è stato presidente di collegi arbitrali nei quali io fossi arbitro o difensore (perlomeno una decina: un tempo gli arbitrati erano come si sa ben più frequenti e non amministrati da ANAC) non si è mai giunti al lodo in quanto riusciva sempre a convincere le parti della convenienza di una conciliazione da lui indotta e guidata.

Quanto al piano dei suoi ruoli e delle sue attività in questa sede non mi soffermo sui suoi meriti quale Sindaco di Genova, meriti che trapassano la cronaca e andranno di sicuro ad essere suggellati nella storia sociale ed economica della “Superba”. Né mi soffermo sulla sua figura di marito, padre e nonno affettuosissimo e premuroso, limitandomi solo a constatare, come chiunque abbia passato un’ora con loro può confermare, che con Carla, sua moglie purtroppo scomparsa da oltre 10 anni, erano davvero “*due anime in un nocciolo*”.

Invece mi soffermo a ricordarlo come giurista sia teorico che pratico. A tal proposito non posso fare a meno di rilevare che il connubio fra insegnamento universitario e attività professionale è spesso oggetto di critiche se non di censure, ma queste hanno senso solo se la seconda va a discapito del primo. Altrimenti non c’è dubbio che la fucina della professione forense è anzi un fondamentale laboratorio attraverso cui sperimentare la validità o comunque l’attualità degli schemi teorici tramandatici dai Maestri e che nello stesso tempo consente di proporne di nuovi. Basti dire del resto che il connubio è stato proprio di grandissimi come Vittorio Scialoja, Francesco Carnelutti, Federico Cammeo, Piero Calamandrei, o se si vuole andare a tempi più recenti e fermarsi ai soli amministrativisti pensiamo ai contributi fondamentali dati alla disciplina da docenti e insieme avvocati quali Enrico Guicciardi, Aldo Sandulli, Mario Nigro, Feliciano Benvenuti, Giuseppe Guarino.

Pericu era allievo di Roberto Lucifredi, un giurista classico, allievo di Oreste Ranelletti e pertanto già per discendenza fedele alla scuola “orlandiana”, o meglio, alla lettura corrente che si è data del metodo propugnato da Orlando (il che potrebbe essere messo in discussione, come del resto taluni recenti studi hanno motivatamente messo in luce). Fatto sta che comprese subito come gli stilemi tradizionali per non dire pandettistici cui si rifacevano gli studi di diritto amministrativo fino agli anni ’50 non erano attrezzati per misurarsi con la Costituzione, con la tumultuosa legislazione del dopo guerra, con le emergenti esigenze sociali, e soprattutto erano collocati in una sorta di iperuranio giuridico senza il necessario contatto con la viva carne della realtà. Ed infatti dagli scritti di Pericu, a partire dalla monografia sull’attività di diritto privato della pubblica amministrazione, emerge con chiarezza la sua propensione a scavare sotto e accanto ai testi legislativi per rendersi conto delle motivazioni e degli effetti pratici della disciplina normativa, e di rimando il suo metodo per cui solo dopo queste acquisizioni si passava ad una ricostruzione degli istituti. Non solo: l’analisi di Pericu percorre tutto l’ordinamento non fermandosi sui singoli frammenti normativi ed anzi allargando l’ottica a indicazioni di sistema provenienti massimamente dalla Costituzione (ad esempio è in questa linea che si muove la sua tesi circa la applicabilità della riserva di legge anche all’attività di diritto privato della pubblica amministrazione), come dal codice civile e da tutto il complesso della dispersa legislazione amministrativa, innervando ogni riflessione da richiami comparatistici e percorsi storici.

Lo studio sulle sovvenzioni che si dispiega in due volumi è stata la canonizzazione del metodo appena sunteggiato: “si segnala per l’aderenza ai problemi reali” (così scriveva nella sua recensione F. Merusi, in *Riv. trim. dir. pubbl.,*  1971, p. 512). Si tratta difatti di un contributo considerato tuttora fondamentale, nel quale ripercorrendo la caotica legislazione in punto di sovvenzioni, e tra l’altro non trascurando affatto la normativa comunitaria (il che per l’epoca era più che raro), metteva in luce il tessuto connettivo di principi che innervano i relativi procedimenti, e che vanno dalla tutela dell’affidamento al primato dell’utilità sociale sulla iniziativa economica privata, attraverso un vero e proprio viaggio tra gli oscuri meandri delle sovvenzioni, dei criteri che vi presiedono, dei requisiti soggettivi, dei presupposti per la revoca, dei controlli, diffondendosi poi sulla “pretesa” alla sovvenzione e su tutta la filiera del rapporto obbligatorio conseguente alla sovvenzione. Venendo così alla individuazione di tutto un coacervo di specialità, sino a teorizzare la sovvenzione come figura autonoma di atto amministrativo. Degno di particolare rilievo è il fatto che questo studio è frutto anche di indagini dirette su archivi e documenti di modo da avere un campionario di provvedimenti e dunque di situazioni concrete da studiare e con cui misurarsi. Non solo: il testo si caratterizza per il continuo richiamo ai principi economici e finanziari regolanti la materia. Il che dimostra una feconda integrazione fra diritto ed economia che ritroveremo in molti suoi scritti successivi e che all’epoca gli consentì l’ascesa alla cattedra nel concorso di diritto dell’economia all’interno di una terna prestigiosa (gli altri due “ternati” furono Fabio Merusi e Fabio Alberto Roversi Monaco).

Non esito a osservare che a questo suo modo di indagare di “prima mano” (mi disse una volta: “*anziché stare negli attici infiorati dei principi astratti, come tanti colleghi, ho scelto di frequentare polverose e buie cantine*”) non fosse del tutto estraneo il suo rapporto di amicizia e di comunanza di studi universitari e poi di studio legale con Franco Bonelli, altro grande giurista genovese, famoso nell’aver fatto dell’esame minuzioso e acribico dei documenti una vera e propria religione. Come pure non escludo che il “realismo” di Pericu sia stato incrementato grazie ai frequenti contatti con Giuliano Amato, che a metà degli anni ’60 era assistente di Lavagna alla Facoltà romana di Scienze politiche, dove pure Pericu era “strutturato” al seguito di Lucifredi.

D’altra parte, la sua attenzione alle tematiche economiche, come pure a quelle sociali, derivavano dalla sua curiosità e dalla sua ansia di conoscere e di sapere anche per poter meglio svolgere il suo servizio di docente e poi di uomo delle istituzioni.

Non è questa la sede per ripercorrere partitamente tutti i suoi scritti. Certo è che le sue ricerche, oltre ai temi già ricordati oggetto delle monografie, hanno investito le aree più svariate: dagli enti pubblici alle concessioni, dalle strutture portuali alle farmacie, dalla disciplina degli alimenti agli enti locali, dai beni culturali ai contratti pubblici. In particolare però ha indirizzato i suoi studi verso la disciplina del territorio, in ciò indotto anche dalle tante esperienze professionali. Gli anni ‘60 e ’70 furono infatti il periodo in cui le questioni urbanistiche ed edilizie assunsero un ruolo centrale nella giurisprudenza in conseguenza, dell’espansione urbana, della approvazione di tutta una serie di leggi che si sovrapponevano alla legge urbanistica del 1942 (la l. 167 sui piani di edilizia economica popolare, la legge “ponte”, la legge sulla casa, la legge sulla edificabilità dei suoli, c.d. “Bucalossi”), del trasferimento delle funzioni urbanistiche alle Regioni, il che fece si che la materia urbanistica fungesse da vero e proprio laboratorio di tessiture giuridiche (tanto che fu anche la base per famosi saggi di teoria generale di Giannini e Sandulli), le quali trovarono in Pericu uno degli interpreti più qualificati e ricercati.

Altro versante delle sue indagini fu l’ordinamento regionale. Si sa del resto che la istituzione nel 1970 delle Regioni a statuto ordinario fu accolta con entusiasmo e conseguente prolificità di scritti dalla dottrina dominante (anche se poi le delusioni non sono mancate, come ci siamo detti tante volte con lo stesso Pericu). Tra i tanti saggi voglio ricordare quello del 1974 sulla delega delle funzioni in materia urbanistica che è stato un punto di riferimento per anni ed anni sia ai fini della interpretazione del previgente art. 118 Cost. sia anche della normativa urbanistica.

Non posso poi non trascurare il suo ruolo come curatore del Manuale di diritto amministrativo edito da Monduzzi, dove scrisse la parte dedicata agli accordi di diritto pubblico, in cui versò le sue riflessioni in tema di attività di diritto privato della pubblica amministrazione, riviste alla luce dell’istituto introdotto dall’art. 11 l. 241/1990. Come pure è necessario richiamare i suoi scritti successivi alle esperienze di Sindaco nei quali rifluirono tutta una serie di notazioni e indicazioni nascenti da quanto vissuto in prima persona e che danno più di qualunque studio, per quanto finemente elaborato e ampiamente documentato, il senso del necessario “che fare” da parte del legislatore e della stessa dottrina.

Gli scritti di Pericu comunque sono noti e agevolmente consultabili: del resto, a cura dei suoi allievi, nel 2009 è stato pubblicato un ponderoso volume di circa 1.000 pagine di “scritti scelti”. Meno note, perlomeno per le generazioni più giovani, sono invece le sue qualità di docente, attività nella quale apportava non solo la sua cultura interdisciplinare, ma anche la sua carica di entusiasmo e di simpatia e insieme la capacità di delineare con sicure pennellate i tratti di fondo degli istituti, attraverso esemplificazioni e spesso attraverso paradossi, in modo tale da attrarre l’attenzione e l’interesse degli studenti, in quanto ciò rendeva ben più agevole attraverso l’*excursus* su casi pratici e su vicende varie l’apprensione della pur necessaria concettuologia.

Nel 1985 venne chiamato a ricoprire la carica di diritto amministrativo nella Facoltà di Giurisprudenza della Statale di Milano. Una scelta dettata si in parte da ragioni di mercato professionale, ma soprattutto dalla aspirazione ad inserirsi in un centro di cultura meno periferico come era la sede genovese. Ed infatti a Milano, grazie anche alla sua impegnata partecipazione ad un prestigioso dottorato di ricerca frutto di una intesa con altre università del Nord e accanto a colleghi di grandissimo spessore scientifico come Elio Casetta, Alberto Romano, Umberto Pototschnig, Leopoldo Mazzarolli, Giorgio Pastori, Riccardo Villata, Guido Greco, Aldo Travi ebbe la ventura e la capacità di formare sia allievi di cui era giustamente fiero e che oggi sono annoverati tra le eccellenze degli studiosi di diritto amministrativo (basti pensare a Margherita Ramajoli, ad Eugenio Bruti Liberati, a Maurizio Cafagno), sia magistrati e avvocati di primo piano. Fra l’altro uno di questi, oggi Consigliere di Stato, mi ha raccontato della carica di entusiasmo ed empatia che riversava sui giovani determinando così in loro una spinta ad “egregie cose”, sia della assoluta disponibilità nei suoi confronti e dei tanti preziosi consigli che ha continuato a dargli anche al di fuori della sede istituzionale a dimostrazione di una dedizione all’insegnamento fuori del comune. Del resto io stesso posso testimoniare che già prima di conoscerlo mi avevano parlato in termini entusiastici del suo carisma, della sua disponibilità, e della sua profonda cultura giuridica Guido Alpa, Claudio Mignone, Enzo Roppo, all’epoca da poco laureati nell’Università di Genova e con i quali, a più riprese, avevo condiviso seminari di approfondimento in Università straniere.

Il ritratto di Pericu non sarebbe completo (nei limiti in cui ciò sia possibile in poche pagine) se non rammentassi la sua presenza e il suo operato in numerose commissioni ministeriali di redazione di testi legislativi cui spesso era chiamato atteso il suo sapere sia teorico che pratico e la sua disponibilità a mettersi al servizio delle istituzioni. Attività questa di estremo rilievo tanto che Cassese l’ha definita “la parte migliore del mestiere del giurista”. In tale veste è stato tra l’altro componente della Commissione per la riforma del Codice della navigazione, per la riforma della normativa ambientale, per la riforma del Ministero dell’Interno, per la riforma del sistema di distribuzione e trasmissione dell’energia elettrica, per la predisposizione di una legge sul procedimento amministrativo, per la redazione del d.lgs. di attuazione dell’ordinamento regionale ai sensi della legge 382/1975, che poi sfociò invero con non poche modifiche (come mise bene a fuoco M.S. Giannini nel suo famoso “*Del lavare la testa all’asino*”) nel DPR 616/1977 (c.d. Commissione Giannini). Di queste ultime due ho esperienza diretta. Della prima ricordo in particolare sia il suo impegno a far sì che la legge sul procedimento si accompagnasse ad adeguate misure organizzative non essendo certo sufficiente istituire la figura del responsabile del procedimento, sia quello per un procedimento *ad* *hoc* imperniato sulla istruttoria pubblica per i procedimenti di massa. Entrambe le proposte non ebbero esito. Resta il fatto che le carenze organizzative, e nello stesso tempo le carenze della dottrina amministrativistica nel confrontarsi con i problemi organizzativi, sono stati uno dei topoi delle sue riflessioni, anche prima della sua esperienza di Sindaco, che ha invero confermato l’esattezza dei suoi rilievi. Quanto ai procedimenti di massa, ciò che ebbe a scrivere nel convegno di Taormina del 1988 (quando dunque la l. 241/1990 era ancora in gestazione), è più che attuale in quanto confluendo in tali procedimenti tematiche “alte” quali partecipazione, discrezionalità, pura e tecnica interessi pubblici, tutela giurisdizionale, v’è necessità di un luogo geometrico di incontro *ad hoc*. Mentre nella Commissione Giannini Pericu era stato inserito nella sottocommissione presieduta da Mario Nigro deputata a dettare le norme in materia di assetto e utilizzazione del territorio, materia che ricomprendeva oltre che la pianificazione urbanistica, acque pubbliche, tutela dagli inquinamenti, edilizia residenziale pubblica, opere pubbliche, trasporti pubblici. Della sottocommissione facevano altresì parte Vittorio Bachelet, Franco Levi, Domenico Sorace, lo scrivente, il giusprivatista Michele Costantino e il Direttore Generale del Ministero dei Lavori Pubblici Michele Martuscelli. In quella sede non mancarono accesi contrasti tra l’ala regionalista guidata da Pericu e i componenti, presidente compreso, più vicini alle tesi centraliste (tra cui in particolare Martuscelli, che era stato Presidente alla Commissione di indagine per la frana di Agrigento e anche per questo non aveva molta considerazione delle autonomie regionali). Come sanno tutti coloro che l’hanno conosciuto non era agevole contrastare Nigro sia per la sua profonda cultura sia anche, come dire, per la sua idiosincrasia ad essere contraddetto. Pericu invece con eleganza e pazienza ma anche con taluni (garbati) scontri vi riuscì, tanto è vero l’art. 80 del DPR 616 ai sensi del quale “*le funzioni amministrativa relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell’uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente”* è considerato l’espressione massima e più estesa del c.d. “panurbanismo” e con esso delle competenze reginali in ordine al governo del territorio.

E’ indubbio comunque che Pericu in questa, come nelle altre commissioni, non mancò di apportare le sue profonde conoscenze e dei conflitti e degli interessi sottostanti alla materia da regolare e dei meccanismi giuridici necessari e funzionali a detta regolazione. Questo del resto è il lascito e il precipitato di tutti i suoi scritti per di più permeati da una vera e propria venerazione per la trasparenza e la responsabilizzazione. Di ciò è testimonianza un suo intervento, probabilmente poco noto perché pubblicato *on line* (v. *Fra Stato e mercato*, a cura di Franco Russolillo con scritti tra gli altri di Pierluigi Ciocca, Marcello Clarich, Ferruccio De Bortoli, Paolo Savona). Si era nel 2015 e il tema riguardava l’espansione dei compiti attribuiti alla Cassa Depositi e Prestiti. Scriveva testualmente Pericu: “*Il modello IRI, pur con i limiti, che ho indicato assicurava una sufficiente trasparenza delle decisioni e garantiva altresì l’attribuzione delle relative responsabilità; è indubbio che le grandi scelte erano accompagnate da un ampio dibattito a livello politico e nell’ambito degli operatori economici. Tutto ciò non si verifica nel caso della Cassa depositi e prestiti. Le decisioni sono (almeno apparentemente) riservate agli organi propri di una società di capitali senza che vi sia alcun riscontro (almeno apparentemente) a livello politico*”. E ancora: “*La diversità qualitativa è molto forte rispetto al modello IRI. In quest’ultimo era possibile individuare la responsabilità delle scelte: del Governo a livello politico, con riguardo agli indirizzi strategici di volta in volta formulati; da parte delle imprese, alle quali si chiedeva il rispetto del criterio dell’economicità e della effettiva realizzazione degli indirizzi ricevuti.*

*A ben guardare era possibile “leggere” la posizione dello Stato in relazione all’evoluzione economica del Paese. Oggi è di fatto impossibile una simile “lettura”. Si ha la sensazione di essere in presenza di interventi casuali, motivati dalla contingenza in assenza di una linea strategica. Se a volte è rinvenibile un “filo rosso” nelle decisioni della Cassa lo si ricava* a posteriori *attraverso l’analisi dei comportamenti concreti (quale potrebbe essere ad esempio la gestione di infrastrutture strategiche oppure la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico), ma in tal modo si esclude qualsiasi valutazione preventiva sull’opportunità e la convenienza di tali scelte. Si è di fronte al fatto compiuto, senza che si sia verificato alcun dibattito in sede politica, più ampiamente nell’ambito della società, su quali possano essere gli obiettivi strategici più utilmente perseguibili. Evidentemente vi sono “luoghi “dove le decisioni sono assunte, ma non sono facilmente individuabili e tanto meno conoscibili: è il Consiglio di amministrazione della Cassa nella sua autonomia? Non è credibile: è più facile ipotizzare in “colloqui riservati “degli amministratori della Cassa con il Ministro e con la Presidenza del Consiglio la sede per la formulazione di indicazioni operative.* Concludeva nel menre in luce “*la casualità e la contingenza dell’intervento, una relazione quanto meno equivoca tra ruolo dei privati e ruolo dello Stato e l’assenza di un preventivo dibattito in sede politica e nel paese sull’opportunità di un simile intervento*”.

Si tratta di rilievi oggi ancor più attuali attesa l’espansione, se non la esplosione di compiti affidati alla Cassa Depositi e Prestiti, come del resto sempre attuali perché nascenti da analisi accurate, da esperienze vissute, da riflessioni profonde, sono la gran parte degli scritti di Giuseppe Pericu: sicchè il rileggerli per me è come ascoltare ancora la sua voce possente e scandita in una *consecutio*  serrata e suadente, mentre per le nuove generazioni di studiosi è strumento sia di acquisizione di metodo sia di comprensione di istituti nel loro percorso e nella loro funzionalità.

**Giuseppe Morbidelli**

Pubblicato il 1° luglio 2022