



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. I

(ESTRATTO)

MARIO BERTOLISSI

DI BESSÒI.

**LA PICCOLA PATRIA DEL FRIULI IN SOCCORSO
DI UNA REPUBBLICA SPAESATA**

14 MARZO 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Mario Bertolissi*Di bessòi.***La Piccola Patria del Friuli in soccorso di una Repubblica spaesata* ****

ABSTRACT: *There is the Constitution, which came into force on January 1, 1948: seventy-five years ago; and there is the everyday Constitution, which consists in administering with scruple and conscience and in the good use of the resources made available by the honest taxpayer. The first constitution promises, the second delivers. Over time, the distance between these two profiles has gradually grown and today is such as to have generated a worrying void. This is why it is essential to recover examples of good administration and institutional loyalty from the past.*

The Friuli of reconstruction, after the earthquake of 1976, represents an example to imitate, because it was able to merge centralism and autonomy, ensuring that the reconstruction was entrusted to local communities that proved to be motivated, serious, farsighted, and responsible. This Friuli – heir to the Little Homeland and interpreter of the motto “Di bessòi” – is available to the Republic, which is old, and it shows. It needs to be revived through the recovery of a hope that walks with the legs of its best people.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’Italia: un profilo non esaltante. – 3. Il Friuli e il senso delle regole. – 4. Il Rapporto Giannini (1979): (a) ovvero del “potere pubblico” vissuto come “un singolare malfattore legale”. – 5. Segue: (b) una pausa di riflessione. – 6. Il Rapporto Piazza (1999): ovvero dell’amministrazione intesa come “Costituzione del quotidiano”. – 7. I principi fondamentali della Costituzione e il motto della Piccola Patria del Friuli: *Di bessòi*. – 8. Il terremoto del 1976 e la ricostruzione. – 9. Covid-19, nel segno della continuità. – 10. Da non dimenticare. – 11. Un decalogo per l’avvenire.

1. Premessa

C’è una domanda, che prevale sulle altre. Su tutte. Come mai, passano i decenni e l’Italia si trova di fronte sempre agli stessi problemi? Significa, innanzi tutto, che non li ha risolti. Fatti alla mano, che non è in grado di risolverli. Ancora, dunque, perché?

Prima di rispondere – con parole le più semplici, per quanto la complessità della materia sia un ostacolo –, desidero riprendere un brano davvero esemplare. Utile, se si vuole inquadrare correttamente il tema e comprendere il significato del titolo di questo scritto. Mi riferisco a un concittadino illustre¹, il quale si è chiesto: “A riformare l’amministrazione ci stiamo infatti lavorando da decenni. Eppure, ancora oggi, quando si enunciano le ragioni per le quali l’Italia è da tempo il paese dell’eurozona con la produttività totale più bassa, con attrazione degli investimenti altrettanto bassa, con risorse pubbliche che, per quanto tagliate, continuano a finire in residui perché non si riesce a spenderle, in testa alla lista ci sono sempre la lentezza, l’inefficienza e il labirintico incrociarsi delle sue sedi pubbliche. Che errori abbiamo fatto in tanti anni di riforme? E che cosa non abbiamo fatto che invece servirebbe?”².



****** *Il testo scritto riproduce la lezione – rielaborata ed aggiornata – svolta in occasione del conferimento della cittadinanza onoraria da parte del Comune di Rivignano-Teor (UD). Nel predisporre la versione definitiva e vista la finalità che il sindaco, Mario Anzil, intende realizzare – distribuirne copia alla cittadinanza e, soprattutto, ai giovani –, ho ritenuto opportuno tenere conto di ciò che è accaduto dopo la cerimonia del 21 settembre 2021, nel parco di Villa Ottelio Savorgnan.*

Approfitto anche per ricordare – a chi la avrà tra le mani e proverà il desiderio di leggerla – che dovrà rimboccarsi le maniche: fare un po’ di fatica. Del resto, quello che non costa non vale. L’ho appreso dai banchi di scuola: fin dalla prima elementare, che ho frequentato a Rivignano, maestro Luigi De Niccolai, allora giovanissimo, il cui ricordo mi consola.

¹ A Giuliano Amato: professore universitario, costituzionalista, politico, ministro, Presidente del Consiglio, giudice e Presidente della Corte costituzionale. E non è tutto!

² G. AMATO, *Qualcosa si muove nella riforma della P.a.*, in *Il Sole 24 Ore*, 1° settembre 2013, 1.

Di per sé, c'è stato qualcuno che ha indicato, con grande precisione – già nel 1978 –, la direzione di marcia. Ha osservato, infatti, che “nelle società tecnologicamente avanzate la parte più importante dell'attività politica è l'amministrare, e che l'amministrare richiede strumenti semplici e chiari”³. Di lì a poco – nel 1979, nella veste di ministro –, ha ribadito quel medesimo, elementare concetto, rilevando, in conclusione, che “la figura dello Stato (...) per i cittadini (...) non è un amico sicuro e autorevole, ma una creatura ambigua, irragionevole, lontana (...)”⁴. A distanza di vent'anni – nel 1999 –, l'allora ministro è stato costretto ad ammettere che nulla era cambiato⁵. Ed ora – nel 2020, mentre “l'amministrazione italiana sta per compiere 160 anni” –, siamo costretti a concludere che si trova “in mezzo al guado”⁶. Il che significa: di fronte ai problemi di sempre. Una conferma indiscutibile la si ritrova nelle considerazioni introduttive al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)⁷ e nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, indirizzate alla Camera dei deputati, il 25 ottobre 2022⁸, la quale ha usato parole non molto diverse da quelle scritte – nel 1916 – da un deputato al Parlamento, studioso dell'amministrazione, il quale auspicava “Un'Italia più forte, più consapevole, più sincera e sopra tutto più semplice”⁹.

Ancora, perché? Se non è stato finora possibile rendere moderno il nostro Paese – equivale a funzionante¹⁰ –, ciò significa che vi sono dei difetti strutturali, che riguardano, in primo luogo, le persone¹¹. Infatti, come si può riformare l'amministrazione, per renderla (non più efficiente: che è un sogno, ma) meno inefficiente, se “I meridionali” – come sottolineano meridionali stessi – “sono portatori di una cultura giuridica che prevede il primato della forma sul contenuto”? Mentre, “Il risultato non conta”?¹² Per non dire della Capitale – dei cui caratteri discetta, sempre, un meridionale –, luogo (Roma) in cui “tutte le idee muoiono. Qui non è la politica a servirsi della burocrazia, ma la burocrazia a esprimersi come politica”?¹³ Come si possono pretendere riforme, in linea generale, se ad imporsi è (quasi) sempre la logica del potere in quanto potere, che consiste nella pretesa di comandare, senza mai rispondere per ciò che si è fatto malamente, si è trascurato oppure non si è realizzato?¹⁴

³ M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in AA.VV., *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, a cura di A. Barbera e F. Bassanini, Bologna, 1978, 18.

⁴ *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere dal ministro per la funzione pubblica, Massimo Severo Giannini, il 16 novembre 1979.

⁵ *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal Rapporto Giannini*, predisposto dal ministro Angelo Piazza, Roma, 16 novembre 1999.

⁶ G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 2020, 602.

⁷ PNRR, *Premessa*, espressamente sottoscritta dal Presidente del Consiglio, Mario Draghi, maggio 2021.

⁸ *Dichiarazioni programmatiche*, Roma, 25 ottobre 2022, 8, ove si parla di “meno burocrazia, regole chiare e certe, risposte celeri e trasparenti (...) una strutturale semplificazione e deregolamentazione dei procedimenti amministrativi (...) eccesso normativo, burocratico e regolamentare (...). Un male che abbiamo il dovere di estirpare (...) meno regole, più chiare per tutti (...) un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione”. V. *sub* 4. Cose dette e arcidette, senza alcun seguito.

⁹ G. ABIGNENTE, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia (Questioni urgenti)*, Bari, 1916, VIII. Poco oltre, notava che “L'Italia geme da un lato sotto lo sproporzionato onere d'una enorme massa burocratica (...) e dall'altro sotto il peso di congegni complicati”. E, come se non bastasse – salvo eccezioni, è quel che accade –, “Alla burocrazia (...) ogni cittadino appare un essere fastidioso (...)”. Infine, denunciava il fatto – che abbiamo constatato, addirittura, durante la massima diffusione di Covid-19 – che “tali e tante saranno le cieche forze di resistenza le quali si svilupperanno per mantenimento dello *statu quo ante*. Persino durante lo stato di guerra (...)” (ivi, IX e XIII). Persino durante la pandemia: M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, Napoli, 2022, spec. 273 ss.

¹⁰ Perché, ad ogni inizio di anno scolastico, i docenti sono al loro posto; perché il cittadino e le imprese, che si rivolgono alla pubblica amministrazione, trovano risposte ai loro problemi; perché la giustizia licenzia sentenze entro un tempo ragionevole. E potrei continuare.

¹¹ Me la cavo con un esempio: non ha senso comprare un'auto nuova se l'autista non sa guidare. È la persona che fa la differenza: come ad Alesia.

¹² G. DE RITA – A. GALDO, *L'eclissi della borghesia*, Roma-Bari, 2011, 28. V. *sub* 6, in fine.

¹³ R. LA CAPRIA, *La bellezza di Roma*, Milano, 2014, 15. Se ne riparerà *sub* 2.

¹⁴ M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., *passim*.

2. L'Italia: un profilo non esaltante

Non si pensi che queste espressioni sottintendano giudizi. Per dirla con parole note a tutti, “Chi (...) è senza peccato scagli per primo una pietra”¹⁵. Tuttavia, di mezzo ci sono il Paese e il suo futuro. Soprattutto, c'è il futuro dei giovani, che non possono essere abbandonati a sé stessi: a un sistema di pubblici poteri, che non funziona ed è delegittimato. Delegittimato perché, all'unificazione d'Italia, non è seguita una reale integrazione dei territori e delle comunità regionali, corrispondenti agli Stati preunitari. E la legge di unificazione amministrativa del 1865¹⁶, non a caso, è stata ritenuta “Legge straniera (...) perché legge imposta e non legge espressa da un popolo che di essa fosse consapevole: in una parola, da un popolo che ne fosse l'autore”¹⁷. D'altra parte, allora, “Alla dottrina della Costituzione come patto reciprocamente obbligante si venivano (...) a sostituire soltanto questioni di dottrina dello Stato”¹⁸. Care ai teorici, agli astratti, ai giurisperiti, agli scribi e ai farisei¹⁹. Incomprensibili per l'uomo comune²⁰.

Il Friuli rimane, innanzi tutto, una società di uomini comuni: perché non prevale in essi e nella loro tradizione – fatte salve le debite eccezioni – il senso dell'alterigia e della supponenza. D'altra parte, la collocazione ai confini, posti a nord e ad est d'Italia, ha generato reazioni scontate, che si possono definire, nella loro qualità, utilizzando, tra tante, due espressioni: sopravvivenza e fatica. Attraverso una percezione estrema del senso delle regole. Così profonda, che a qualcuno, non a torto, è parsa addirittura rassegnazione²¹. Tuttavia, forse, è qualcosa di ben altro e di più significativo, se è vero che il friulano è considerato *salt, onest, lavoradôr* (saldo, onesto, lavoratore) “e nell'estrapolazione di un breve frammento del Nievo ‘(...) Il Friuli è un piccolo compendio dell'Universo’”²².

Ma l'Italia? Forse, più della storia – caratterizzata da vicende fitte di eventi a tutti noti –, assume un particolare rilievo la letteratura: che è narrazione, poetica ed auspicio di ciò che ha tanto tardato a formarsi. Alludo all'*Italia della statualità*, nel suo profilo formale, al quale avrebbe dovuto seguire il consolidarsi di un *Paese reale*, ancorato a modi di pensare, ad usi e costumi coesi, nel senso di condivisi ed estesi a tutto il territorio nazionale. Così, purtroppo, non è.

Non lo è, perché non si è riusciti a contraddire, nel corso del tempo, il profilo delineato da Niccolò Machiavelli, all'atto di concludere il suo celeberrimo saggio sul principe: “E in Italia non manca la materia a cui dare forma: c'è il grande valore del popolo, anche se manca il valore dei capi (...). Coloro che sanno non sono obbediti, e ognuno crede di saper comandare”²³. Qui è posto – con espressioni caratterizzate da un'estrema ed imbarazzante lucidità – “il problema morale dell'Italia”²⁴. Perché – si è notato –, “la presenza di Machiavelli nella storia della riforma religiosa e morale ci

¹⁵ GIOVANNI, 8, 7.

¹⁶ È la legge 20 marzo 1865, n. 2248, “Legge per l'unificazione del Regno d'Italia”.

¹⁷ F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in AA.VV., *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, a cura di F. Benvenuti e G. Miglio, Atti del Congresso celebrativo del Centenario delle leggi amministrative di unificazione, Vicenza, 1969, 70.

¹⁸ F. BARBAGALLO, *Da Crispi a Giolitti. Lo Stato, la politica, i conflitti sociali*, in AA.VV., *Storia d'Italia. 5. Liberalismo e democrazia. Politica ed economia. Liberali, socialisti, cattolici*, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Roma-Bari, 2010, 6.

¹⁹ Gli unici disprezzati e condannati: MATTEO, 7, 29; 9, 10 e 11.

²⁰ S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983, 234, lo definisce così: “un cittadino che discute, commenta, critica, senza una particolare competenza e un particolare acume, tanto meno in termini tecnici, ma soltanto al lume del suo buon senso, gli atti o l'inerzia degli uomini di governo, che, a suo parere, mancano precisamente, molto spesso, di senso comune”.

²¹ T. MANIACCO, *Storia del Friuli*, Roma, 1999, *passim*.

²² Ivi, 175. Ne parla anche P. NONIS, *Parole per la vita*, Venezia, 2018.

²³ N. MACHIAVELLI, *Il Principe*, versione in italiano moderno, con introduzione e note di P. Melograni, Milano, 1996, 116.

²⁴ M. VIROLI, *Il Dio di Machiavelli e il problema morale dell'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2005, del quale v., inoltre, *Il sorriso di Niccolò. Storia di Machiavelli*, Roma-Bari, 2000. Le sue analisi critiche sono estese alla contemporaneità e ne evidenziano le questioni strutturali, riguardanti usi e costumi: v., infatti, *La libertà dei servi*, Roma-Bari, 2010.

permette di capire il problema che l'Italia si trascina da secoli: quella mancanza di una coscienza morale profonda e forte che ci ha impedito e ci impedisce tutt'ora di essere un vero popolo libero"²⁵.

Altri – Francesco Guicciardini, nel medesimo tempo storico – ha esortato a badare al “proprio particolare”, piuttosto che al “bene comune”, a causa della “malvagità dei tempi” – che tendono a riproporsi costantemente – e di una riflessione orientata “verso la cauta e controllata narrazione degli avvenimenti dei quali è stato spettatore, testimone, partecipe, attore, e qualche volta protagonista: con un equilibrio fuor del comune, fra riserbo, amarezza, comprensione ironica degli uomini, capacità critica, giudizio logico e morale, rassegnazione (...)”²⁶.

Questo è un atteggiamento inevitabile, se ci si propone come scopo di guardare con acuto rigore alla realtà *sine ira ac metu*: senza ira e timore. Senza propositi offensivi e difensivi; senza pretese di sorta, che non siano quelle di porre salde premesse in vista di un futuro migliore. Votato al rinnovamento dei *costumi*, dai quali dipende l'avvenire di un Paese. Della nostra Repubblica, alle prese con problemi irrisolti sul piano organizzativo e del funzionamento delle istituzioni; gravata da un enorme debito pubblico.

Tuttavia, dovremmo comportarci non all'italiana, come vorrebbe Alessandro Manzoni²⁷: “quando si dice che una cosa è fatta ‘all'italiana’ sappiamo bene il significato da attribuire a quelle due parole, sciatteria, pressapochismo, trascuratezza, superficialità, retorica, cinismo, finta commozione, presunta furberia mascherante a malapena la mancanza di serietà, di intelligenza, di sensibilità vera”²⁸. Comportarsi diversamente – a dire il vero, in senso opposto –, significa sintonizzarsi su lunghezze d'onda antagoniste, le quali trasmettono pensieri di questo genere: sarebbe opportuno – ed utile – lasciar perdere “lo spirito d'individualità, ove l'*io* si crede troppo ricco per accattar dal *noi*”²⁹. “Si dovrebbe pensare più a far bene, che a star bene: e così si finirebbe anche per star meglio”³⁰; “Persuasio che la vita non è già destinata ad essere un peso per molti, e una festa per alcuni, ma per tutti un impiego, del quale ognuno renderà conto, cominciò da fanciullo a pensare come potesse render la sua utile e santa”³¹. A prescindere dalla santità – che è eccezione –, rilevano premesse e conclusioni, presupposte ed implicate da questi enunciati, che si possono rendere evidenti con poche, essenziali parole: solidarietà, impegno, responsabilità, giustizia³². Quest'ultima rappresenta l'esito finale di un programma, che non solo non trascura, ma pone al centro il bene comune.

Non si allontanò granché da questi orizzonti Giacomo Leopardi, quando decise di occuparsi dell'indole degli abitanti della Penisola. Notò che “Gli italiani stessi non iscrivono né pensano sui

²⁵ M. VIROLI, *Il Dio di Machiavelli*, cit., 206, il quale prosegue così: “La vicenda ideale che inizia con l'umanesimo civile, e ha in Machiavelli uno dei più convinti sostenitori, non si chiude con Mazzini e De Sanctis, come riteneva CANTIMORI [v. 203-205]. Continua fino ai giorni nostri nel modo di pensare e di sentire di chi non si rassegna a vivere in un paese che ride della corruzione e non conosce la vergogna. Nonostante i pochi, o i molti, che non si rassegnano, la riforma morale dell'Italia resterà probabilmente un'aspirazione che non si realizzerà mai neppure parzialmente. Ma la storia di quell'aspirazione, e del ruolo che Machiavelli ha svolto, merita ugualmente di essere raccontata, se non altro per non dimenticarla”. V., inoltre, D. CANTIMORI, *Niccolò Machiavelli. 1. Il politico e lo storico*, in AA.VV., *La letteratura italiana. 6. Il Cinquecento. Il Rinascimento. Machiavelli e Guicciardini*, Milano, 2005, 3 ss., e L. BLASUCCI, *Niccolò Machiavelli. 2. Le opere letterarie*, cit., 74 ss.

²⁶ D. CANTIMORI, *Francesco Guicciardini*, in AA.VV., *La letteratura italiana*, cit., 160.

²⁷ M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., 36 ss. e 87 ss.

²⁸ G. BEZZOLA, *Introduzione ai Promessi Sposi*, con note di G. Bezzola, Milano, 2006, 12-13, il quale sottolinea il fatto che “il Manzoni, come uomo e come scrittore si rifiutò sempre di essere ‘all'italiana’, volle essere (e fu) ‘all'europea’ nel senso migliore (...) il Manzoni è il gran reagente della mediocrità e dell'ignoranza presuntuosa”. Mediocrità ed ignoranza, di cui non si può dire scarseggi il nostro tempo. Per questo, sono convinto che un vero rinnovamento delle istituzioni non dipenda dalla adozione di misure di carattere estrinseco, puramente organizzative: v., invece, S. Cassese, *Amministrare la Nazione. La crisi della burocrazia e i suoi rimedi*, Milano, 2022. Se così fosse, non si spiegherebbero le considerazioni delineate sub 4, 5 e 6, a proposito dei *Rapporti* Giannini e Piazza. V. anche le note 37 e 53.

²⁹ A. MANZONI, *Storia della colonna infame*, con introduzione di F. Cordero; premessa al testo, bibliografia e note di G. Gaspari, Milano, 2006, 775.

³⁰ A. MANZONI, *I Promessi Sposi*, cit., XXXVIII, 596.

³¹ Ivi, XXII, 340.

³² M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., 51 ss.

loro costumi, come sopra niun'altra cosa che importi e giovi ad essi o agli altri"³³. Del resto, "Tutti sanno con Orazio che le leggi senza i costumi non bastano"³⁴. Diversamente, "la Francia, l'Inghilterra e la Germania, hanno un principio conservatore della morale e quindi della società (...). Questo principio è la società stessa", da concepire come "il convitto degli uomini per provvedere scambievolmente ai propri bisogni, e difendersi da' comuni danni e pericoli (...)"³⁵. "Ed ecco che gl'italiani sono dunque nella pratica, e in parte eziandio nell'intelletto, molto più filosofi di qualunque filosofo straniero, poiché essi sono tanto più addomesticati, e per così dire convivono e sono immedesimati con quella opinione e cognizione della vanità d'ogni cosa, e secondo questa cognizione, che in essi è piuttosto opinione o sentimento, sono al tutto e praticamente disposti assai più dell'altre nazioni"³⁶. Insomma, "Gl'italiani hanno piuttosto usanze e abitudini che costumi (...). Gli usi e i costumi in Italia si riducono generalmente a questo, che ciascuno segua l'uso e il costume proprio, qual che egli si sia"³⁷.

Tuttavia, all'interno di una simile rappresentazione, meditata e non improvvisata, si segnala un distinguo, per così dire, profetico: "Sembra che il tempo del settentrione sia venuto. Finora ha sempre brillato e potuto nel mondo il mezzogiorno. Ed esso era veramente fatto per brillare e prepotere in tempi quali furono gli antichi. E il settentrione viceversa è propriamente fatto per tenere il disopra ne' tempi della natura de' moderni"³⁸. Si tratta di un'intuizione – oggi inveratasi – che spiega, ad esempio, le condizioni, in cui versa la capitale: Roma. Male amministrata da sempre, vittima predestinata della sua sfolgorante bellezza; non degna di un Paese, che meriterebbe di avere – se non altro per quel che ci hanno lasciato gli antenati – una città ordinata, pulita ed efficiente.

Quel che accade, comunque, non è frutto del caso. Perché – si ripete –, "tutte le idee muoiono a Roma. Qui non è la politica a servirsi della burocrazia, ma la burocrazia a esprimersi come politica"³⁹. Perché Roma è una "capitale immobile", a ragione colta in "Quel non-tempo dove tutto è già accaduto, tutto dovrebbe ancora accadere, e nulla sembra davvero pronto ad accadere mai"⁴⁰. Perché è una "città buia e senza trasporti, fagocitata da buche e immondizia, insidiata da gabbiani feroci e cinghiali temerari, senza soldi né visione (...) città ferma (e senza sogni)"⁴¹. Perché è una città levantina, papalina e spagnolesca⁴², se è vero che un ministro della Repubblica, per essere messo in condizioni di operare e contare qualcosa, deve avventurarsi nel "grand tour del potere (...). Il tour base comprende: presidenza della Repubblica, un paio di giudici rappresentativi della Corte costituzionale, l'avvocato generale dello Stato, il presidente della Corte dei conti e il presidente del Consiglio di Stato"⁴³. "Il gran tour non è solo questione di etichetta. È sostanza del potere"⁴⁴.

³³ G. LEOPARDI, *Discorso sopra lo stato presente dei costumi degli italiani*, ora in *Poesie e prose. II. Prose*, a cura di R. Damiani, Milano, 1988, 446.

³⁴ Ivi, 447.

³⁵ Ivi, 448.

³⁶ Ivi, 461. Osserva, quindi, LEOPARDI: "Or da ciò nasce ai costumi il maggior danno che mai si possa pensare. Come la disperazione, così né più né meno il disprezzo e l'intimo sentimento della vanità della vita, sono i maggiori nemici del bene operare, e autori del male e della immoralità. Nasce da quelle disposizioni la indifferenza profonda, radicata ed efficacissima verso se stessi e verso gli altri, che è la maggior peste de' costumi, de' caratteri, e della morale". E, poco oltre, parla di "un pieno e continuo cinismo d'animo, di pensiero, di carattere, di costumi, d'opinione, di parole e d'azioni". Se qualcuno dissente, consideri chi era Giacomo Leopardi e di quale qualità è stata la sua vita. Si soffermi, quindi, sul XX secolo e scorra rapidamente la storia d'Italia. Le istituzioni sono state e sono rimaste deboli; se non, addirittura, debolissime. Ma, il più delle volte, per ignoranza, superficialità o tornaconto, si preferisce sorvolare. Dicono nulla parole come mafia, camorra, 'ndrangheta e sacra corona unita, per limitarsi a un semplice, scontato cenno? Non sono mancati eroi: Rocco Chinnici, Peppe Diana, Peppino Impastato, Rosario Livatino... singoli, però!

³⁷ Ivi, 472.

³⁸ Ivi, 479.

³⁹ R. LA CAPRIA, *La bellezza di Roma*, cit., 15. V. già il testo, cui è riferita la nota 13.

⁴⁰ S. TURCO, *Il cupo girotondo di Roma, che divora chi governa e chi è governato*, in *L'Espresso*, 21 aprile 2019.

⁴¹ G. BUCCINI, *Rifiuti, mobilità, innovazione: Roma è una città ferma (e senza sogni)*, in *Corriere della Sera*, 30 giugno 2019. Me ne sono occupato in *Autonomia. Ragioni e prospettive di una riforma necessaria*, Venezia, 2019.

⁴² Non spagnola, s'intende, inchiodata nel XVII secolo: v. M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., 101 ss.

⁴³ *Io sono il potere. Confessioni di un capo di gabinetto*, raccolte da Giuseppe Salvaggiuolo, Milano, 2020, 91.

⁴⁴ Ivi, 92.

Tutto questo, in una Repubblica che si definisce Stato di diritto; che declama e celebra il principio della separazione dei poteri; che si proclama – lo afferma l’art. 1, comma 1, Cost. – “democratica”, attenta e preoccupata della tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini. Mentre, in realtà, risuona ancora – dalla primavera del 1946, inascoltato – un duro ammonimento: “Gli uomini spesso preferiscono il benessere della servitù agli incomodi della libertà; preferiscono la loro servile prosperità e tranquillità materiale alla lotta per la libertà”⁴⁵.

3. Il Friuli e il senso delle regole

Queste non ammirevoli constatazioni riguardano i luoghi, in cui si esercita il potere, secondo una tradizione non commendevole. È risaputo, tant’è vero che qualcuno ha scritto di uno “Stato italiano, forte con i deboli e debole con i forti”, disorganizzato ed inefficiente⁴⁶. Attento più alla forma che ai contenuti: “Ma v’era appunto, nel *Galateo*, di più: una straordinaria lezione di conformismo, di ipocrisia, di accettazione”⁴⁷. Una lezione tutta italiana.

È, questa, una tipica qualità delle *élite*⁴⁸, che non si estende, meccanicamente, ad altri. E, poi, c’è l’incomparabile varietà dei luoghi d’Italia. “Nord e Sud sono un insieme di Regioni, Province e Comuni. Ora, anche di Città metropolitane. Sono, soprattutto, i cittadini. *The People*. Storie diverse, risalenti, che identificano ed esprimono comunità, irriducibili a una soltanto. È il pluralismo, che presiste all’Italia unita e fa di essa una composizione vasta, variegata, multiforme. Eccellente, come eccellente è ogni cucina regionale, impastata di terra, dei suoi prodotti e dei suoi sapori. E del genio delle popolane, che li ricompongono su un tavolo. A tavola”⁴⁹. Non a caso, nel secondo dopoguerra – nel 1944 – gli alleati vincitori rilevavano che “In Italia il governo locale (...) rappresenta un paradosso. In nessuna nazione europea le differenze di lingua, tradizione culturale e condizioni economiche sono così rimarcate come in Italia. E al tempo stesso il sistema di governo è indubbiamente il più centralizzato e burocratizzato, appositamente pensato per dare al governo centrale il controllo su ogni più piccolo aspetto delle questioni locali”⁵⁰.

Per quanto si siano realizzati dei cambiamenti alla luce della Costituzione repubblicana, il grado di autonomia accordato ai poteri locali non si può dire entusiasmante. Soprattutto, domina ancora l’uniformità: tutti i Comuni sono eguali, per legge, nonostante tra gli uni e gli altri possano riscontrarsi differenze enormi, quanto a popolazione ed estensione del territorio. E le aggregazioni più vaste – quelle regionali –, pure esse, rivelano differenze incomparabili. Da sempre e, senza dubbio, a partire da quando l’ordinamento regionale – nel 1970 – è stato esteso all’intero territorio nazionale. Così, se, per le Regioni speciali, fin dall’inizio si potevano distinguere le bene amministrate (Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, in particolare) da quelle caratterizzate da una cattiva gestione (soprattutto, la Sicilia); un analogo discorso lo si poteva estendere alle Regioni ordinarie. Relativamente ad esse, si notò che “le Regioni del centro-nord hanno (...) raggiunto livelli complessivamente più avanzati delle Regioni del centro-sud”⁵¹, con scostamenti che, invece di ridursi, si sono andati dilatando nel tempo⁵².

⁴⁵ G. GONELLA, *Il discorso delle 27 libertà*, commentato da M. Bertolissi e F. Gentile, Verona, 2003, 20. Di questo illustre personaggio ha scritto M. Bellinetti, *Guido Gonella giornalista e politico*, Brescia, 2013.

⁴⁶ S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998. V., del medesimo autore, *L’Italia: una società senza Stato?* Bologna, 2011.

⁴⁷ R. ROMANO, *Intorno a talune opere di Mons. Giovanni Della Casa*, che introduce il *Galateo*, Torino, 1975, XXIII.

⁴⁸ Colta lucidamente da MACHIAVELLI: v. il testo, cui è riferita la nota 23.

⁴⁹ M. BERTOLISSI, *Autonomia*, cit., 9.

⁵⁰ G. MELIS, *Storia dell’amministrazione italiana*, cit., 392.

⁵¹ L. PALADIN, *Presentazione* di Aa.Vv., *La prima legislatura regionale 1970-1975*, Milano, 1976, 13.

⁵² Aa.Vv., *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020, nonché *Documento di Economia e Finanza 2020. Nota di aggiornamento*, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Roma, 2020. Il limite di queste indagini è che omettono di considerare i profili psicologici dell’azione umana, nonché usi e costumi delle varie popolazioni. Presupporre l’irrelevanza è demenziale.

La Regione Friuli-Venezia Giulia è stata istituita con la legge costituzionale n. 1/1963, preceduta da un dibattito articolato e complesso, condizionato dalla definizione dei confini e dai rapporti con la *ex* Jugoslavia⁵³. È certo, comunque, che il suo operato, fin dall'inizio⁵⁴, si caratterizzò per sobrietà e concretezza: virtù – non è il caso di vergognarsi – che venivano da lontano. Da radici profonde, di impronta longobarda⁵⁵, che mi hanno suggerito, qualche tempo fa, queste parole, suscitate da immagini, fiorite nel cuore del Friuli.

“Attimis, Faedis, Nimis. Sono località dell'alto Friuli, nominate da Paolo Diacono (...). Colline dolci, ricche di vigneti e di operosità. Terre di emigrazione, un tempo, che non hanno perso la memoria dell'esodo. Terre che hanno edificato nei millenni piccole chiese, che sembrano disegnate da un bambino, la cui tenerezza per la vita dà agli adulti la forza di scrivere così: *'Culì si jentre par volêj ben a Dio e di culì si jes par volêj ben ai Fradis'*. *'Qui si entra per voler bene a Dio e da qui si esce per voler bene ai Fratelli'*. Sta sulla porta d'ingresso della chiesa dei S.S. Gervasio e Protasio, del VI secolo, a Nimis. Linguaggio semplice, chiaro, imperativo. Chi legge non deve interpretare. Sa!”⁵⁶.

Sa, se conosce, anche superficialmente, le vicende che, lungo l'arco di secoli, hanno caratterizzato queste terre, più ghibelline che guelfe; referenti della Serenissima, la quale aveva concesso una qualche autonomia alla Contadinanza friulana. In ogni caso, vale la pena di ricordare, con un cenno, che, “Per lungo tempo (...), la riottosa nobiltà feudale convisse con il patriarcato, in continua tensione, ma non in rotta di collisione, in quanto il patriarcato era l'identificazione del potere imperiale”⁵⁷. Che “In Friuli il peso delle città, nonostante un certo loro aumento d'influenza, fu sempre debole”⁵⁸. Che la concezione della vita dei più era espressa da motti e proverbi, come questo, degno di Tacito: “*Se tu mangis luvins e tu ti voltis indaûr, tu viodaràs qualchidùn c'al mange lis scussis*”. “*Se tu mangi lupini e ti volti indietro, vedrai qualcuno che ne mangia le bucce*”⁵⁹. Oppure, che: “*Panze plene no crôt a panze ueide*”. “*Pancia piena non crede a pancia vuota*”⁶⁰. Che Venezia aveva dato prova, in sede di governo, di una “notevole intelligenza politica”⁶¹. Che la religiosità era quella ben

⁵³ V., infatti, S. LORENZINI, *L'Italia e il trattato di pace del 1947*, Bologna, 2007. V., quindi, A.M. PREZIOSI, *Udine e il Friuli dal tramonto dell'Italia liberale all'avvento del fascismo: le aspirazioni autonomistiche di Girardini, Pisenti e Spezzotti*, in *Storia contemporanea*, n. 2/1984, 213 ss.; M. BERTOLISSI, *La Regione Friuli-Venezia Giulia dalla Costituente allo Statuto*, in *Le Regioni*, n. 5/1983, 811 ss., nonché A. D'ARONCO, *Lo Statuto regionale del Friuli-Venezia Giulia e i progetti antecedenti*, Udine, 1991. V., infine, L. PALADIN, *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1964.

⁵⁴ Il suo primo Presidente fu Alfredo Berzanti, friulano. Per lungo tempo, l'istituzione regionale si è basata su una convenzione, stando alla quale, scelta Trieste come capoluogo, la Presidenza della Giunta sarebbe stata attribuita a un friulano. Ancora, le risorse furono assegnate ai territori provinciali, abbinando Udine a Pordenone (Friuli), Trieste a Gorizia (Venezia Giulia).

⁵⁵ Merita di essere letto e meditato, per acquisire una adeguata consapevolezza di sé, P. DIACONO, *Storia dei Longobardi*, a cura di L. Capo, Milano, 2000.

⁵⁶ M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, 2015, sul risvolto di copertina.

⁵⁷ T. MANIACCO, *Storia del Friuli*, cit., 68. Sulla copertina, la sintesi: “Il lavoro dei campi, la tradizione gastronomica, le radici della cultura contadina, le rivolte, il dramma dell'emigrazione e la nascita dell'identità di una regione il cui flusso scorre dentro i fiumi del tempo”.

⁵⁸ Ivi, 81.

⁵⁹ Ivi, 103.

⁶⁰ Ivi, 131.

⁶¹ Ivi, 132. Vale la pena di leggere questo acuto commento di TITO MANIACCO: “Nella sua logorante e ovattata prudenza, la Serenissima pervenne ad una conclusione che oggi definiremmo ‘gattopardesca’. Si trattava di dare senza dare, di offrire qualcosa di assoluta inconsistenza nella sostanza, ma formalmente così colorata da far credere il contrario, un'armatura vuota, un cavaliere inesistente, un palazzo che aveva l'apparenza del potere. Ciò non è nuovo sotto il sole dei secoli, ma è singolarmente nuovo per quel periodo, tanto che fa meraviglia che una siffatta creazione dell'arte del sembrare, tipica del secolo che annuncia il manierismo e avanza facendo sudare i fuochi dell'immaginazione, il secolo del Bembo, dell'Aretino, del Castiglione, ma anche di Machiavelli, Guicciardini (ogni cosa è pregna del suo contrario), creazione di ingegneria politica altamente simbolica e affascinante, possa essere sfuggita all'interesse degli studiosi di storia d'Italia, di storia delle istituzioni e, specialmente, di storia sociale. La creazione della Contadinanza dovrebbe essere minutamente studiata perché costituisce un atto di notevole intelligenza politica, qualcosa che oggi può essere capito benissimo. – Scontentando i nobili quel tanto che bastava per punirli della loro irritante ostilità, e accontentando i

rappresentata dai santuari: uno per tutti, dalla “Madonna nera a Castelmonte, *madóne di mónt*, sui monti che separano le valli friulane da quelle slovene, fin dal 1175, che (...) può essere anche indicata come un luogo di coagulo ladino-germanico-slavo”; ed essa “è ‘segno’ ancor più complesso e più emblematico delle piccole chiesette votive sparse per i campi, ma riporta, al di là delle colorate leggende e della fitta trama della Chiesa dei miracoli, sostanze minerali sempre più profonde, sempre più affondate nella Madre, la Terra”⁶². Che – pensando proprio alla terra – “Taluni [contadini] invecchiano senza aver assaggiato appena un sorso di vino o un frutto [...]”⁶³.

Per quanto possa apparire lontano da noi, questo straziante panorama lo abbiamo appena lasciato alle spalle, gradatamente, dopo la fine del secondo conflitto mondiale⁶⁴. Ma è ancora in vita – colui che scrive è uno di questi – chi conserva la memoria di una vita frugale, ridotta all’osso, resa attuale dai proverbi⁶⁵; e conviene sul fatto che “Il contadino carnico” – e non solo – “chiama la moglie ‘la me parone’ (la mia padrona), quello friulano ‘la me cristiane’ (la mia cristiana), ma nessuna di queste parole corrisponde alla realtà. La donna friulana mangia di meno e lavora di più dell’uomo”⁶⁶. “La donna, con la gerla sulla schiena (...)”⁶⁷, riassume in sé l’essenza di un eroismo silenzioso, proprio di chi vive pensando di non avere diritti, ma soltanto doveri. In questo risiede il germe di una nobiltà sconfinata, che evoca il discorso della montagna: le beatitudini⁶⁸, “Sermone” definito – da Massimo Cacciari – “inaccessibile”⁶⁹.

Si tratta di osservazioni – meglio ancora, di prese d’atto –, che assumono come punto di riferimento il passato remoto ed il passato prossimo, nell’ambito del quale si colloca una testimonianza, che fa riflettere, di padre David Maria Turollo: “Poi questo: che io non avessi fin d’allora nessun diritto, nessuno, m’è rimasto addosso anche oggi come una divisa da galeotto; e non solo allo stato incosciente. È un’altra amara eredità della mia infanzia, per cui mi sento a disagio fra la gente. Pure violento ora, pure prepotente a mia volta, tuttavia anche oggi, spesso, mi sorprendo a pensare di non avere diritti, di nessun genere, per nessuna cosa”⁷⁰. Un’eredità – parrebbe – della madre, il cui ricordo

contadini quel tanto che dava la sensazione di aver riparato torti del passato – quali non era detto, ma era sottinteso e ammiccato –, creava interessi verso possibilità di una maggior comprensione e ascolto da parte delle autorità, comprensione e ascolto che, pur essendo raccolte nella Patria, andavano proprio nel centro del Potere di San Marco. – Potenza della fantasia, fantasia della legge”.

⁶² Ivi, 142.

⁶³ Ivi, 149.

⁶⁴ Lo sprovveduto non sa ed è bene legga, ad es., E.J. HOBBSAWM, *Il secolo breve 1914-1991*, Milano, 2012.

Scoprirà di avere in testa una sterminata quantità di idee sbagliate, da rettificare.

⁶⁵ T. MANIACCO, *Storia del Friuli*, cit., 184: “È in questo contesto che si condensano i proverbi, forse più antichi, ma sempre attuali: ‘L’om cence bēz l’è un muart c’al ciamine’ (l’uomo senza soldi è un morto che cammina), oppure: ‘La robe no è di cui che la fās, ma di cui che la giolt’ (la roba non è di chi la produce, ma di chi la gode), o ancora: ‘L’ore di gustà pai siōrs’ jé quan’ che àn fam, pai pitocs quan’che and’àn’ (l’ora di mangiare per i ricchi è quando hanno fame, per i pitocchi quando hanno qualcosa). Da questa generale condizione d’infelicità pare che si rafforzi il fatalismo. Il realismo dell’osservazione sottintende una profonda sfiducia nel mondo, in chi governa, chiunque esso sia, e da ciò ne consegue una passività che sembra escludere ogni cambiamento in meglio. Così si viene assestando una filosofia dell’esistenza: ‘Il puar l’è simpri puar’ (il povero è sempre povero), Gesù Cristo stesso non ha potuto cambiare il mondo: ‘L’è stāt un sōl galantom in chest mont, e ancechel lu àn piciāt’ (c’è stato un solo galantuomo al mondo, e anche quello l’hanno impiccato), e una lunga consuetudine con la giustizia delle classi dirigenti mette il contadino nella condizione di osservare: ‘Tes causis uelin tre robis: vé reson podèle dī e ciatà cui che la dēi’ (nelle cause ci vogliono tre cose: aver ragione, poterla dire e trovare chi te la dia)”.

⁶⁶ Ivi, 185.

⁶⁷ Ivi, 190.

⁶⁸ MATTEO, 5, 1-12.

⁶⁹ M. CACCIARI, *Introduzione a M. WEBER, La scienza come professione – La politica come professione*, Milano, 2006, L.

⁷⁰ D.M. TUROLLO, *Il mio vecchio Friuli*, Pordenone, 2001, 8. Del medesimo, v. *Cammino verso la fede*, Cinisello Balsamo, 2006, nonché P. ZANINI, *David Maria Turollo. Nella storia religiosa e politica del Novecento*, con prefazione di D. Saresella, Milano, 2013.

David Maria Turollo nacque a Coderno (UD), paese della bassa friulana, non lontano da Rivignano, il 16 novembre 1916. Entrò giovanissimo nell’Ordine dei Servi di Maria (v. Madonna di Monte Berico, Vicenza; Madonna delle Grazie, Udine) e a ventiquattro anni fu ordinato sacerdote.

è struggente, perché di un'anima grande: “Ma lei non si vedeva neppure a tavola; questa è un'altra cosa che mi stordisce ancora: quella di non aver mai visto mia madre seduta a tavola con noi. Lei doveva servire. Certo mangiava anche lei, se è vissuta tanti anni, ma quando e come mangiava? Tutti le dicevamo: ‘Adesso mettimi qui e basta!’. Ma lei rispondeva: ‘Mangiate voi e non pensate a me’”⁷¹.

Riverbero di antiche reminiscenze e riflesso della piaga dell'emigrazione⁷², documentata nella corrispondenza di padri e madri, divisi dalla povertà, che ha generato “quel raccoglimento, pieno e profondo, che l'uomo, solo in circostanze eccezionali, come l'esilio, la prigionia e, appunto, l'emigrazione, riesce a raggiungere”⁷³. Da qui, l'impulso a costruire fondamenta salde, a partire dalla persona, per ritrovarsi, infine, attori all'interno delle “formazioni sociali ove si svolge la (...) personalità” di ciascuno, *arbiter fortunae suae*: come si augura, normativamente, l'art. 2 Cost. Sotto questo profilo, non v'è dubbio che il Friuli ed i friulani si ritrovano davvero nel trinomio *salt, onest, lavoradôr* (saldo, onesto, lavoratore)⁷⁴, che hanno sperimentato quotidianamente, in primo luogo, nella ricostruzione realizzata all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale. E, quando si è trattato di rivendicare per sé una Regione, hanno seguito il percorso del confronto dialettico, avendo respinto – come ebbe a rilevare un cronista del tempo – “*il spirt di rebelion, d'indissipline e di violenze che àn mostrât chês altris regions periferichis*” (“lo spirito di ribellione, di indisciplina e di violenza

⁷¹ D.M. TUROLDO, *Il mio vecchio Friuli*, cit., 45. Di fronte a questi episodi e a un tal genere di persone, mi chiedo quale sia il significato e quanto continuo i lamenti-recriminazioni di mons. Georg Gänswein (per essere stato decurtato di talune funzioni prefettizie) e il disappunto dello stesso Papa Benedetto XVI (per aver Papa Francesco ulteriormente circoscritto il ricorso alla messa in latino): v., ad es., G.G. VECCHI, *Padre Georg in udienza dal Papa: “Voci malevole. Ora devo stare zitto”*, in *Corriere della Sera*, 10 gennaio 2023, 11.

Colgo – in tutto ciò – il puro e semplice riflesso di una sorprendente manifestazione di vanità, che mi pare – a me pare – lontana dal messaggio evangelico: se ci si limita a leggere il Vangelo e a lasciarlo parlare con la voce limpida di chi l'ha scritto, evocando la carità, di certo non preoccupato della lingua o degli incarichi religioso-mondani. D'altra parte, E. RAGUSA, *Introduzione a D. BONHOEFFER, Con i piedi per terra. Un cristiano di fronte a Dio e allo Stato*, Milano, 2020, 9, ricorda, nell'esordio, che “H.U. von Balthasar, nell'articolo *Teologia e Santità*, denuncia uno sdoppiamento fra il pensare teologico e la testimonianza della fede nei singoli cristiani, prendendo atto dell'impoverimento che questo ha portato alla teologia. Paolo Ricca, con le stesse premesse, si chiede, estremizzando il dato opposto, perché i teologi martiri siano rari. – Dietrich Bonhoeffer rappresenta un'eccezione in questo contesto”. È da notare, poi, che la Chiesa, “negli anni subito successivi al martirio, esita a collocare Bonhoeffer fra i martiri cristiani [fu vittima del nazismo], ritenendolo principalmente un martire politico”. Mentre è stato fatto santo Pio IX, il quale, durante il suo pontificato, ha quantomeno non impedito o tollerato condanne a morte di patrioti, non più disposti a sopportare il potere temporale della Chiesa. C'è da rimanere disorientati, da un lato, ed affascinati, dall'altro, quando si può ammirare la grandezza degli umili. V., Comunque, G. GÄNSWEIN, *Nient'altro che la Verità. La mia vita al fianco di Benedetto XVI*, Milano, 2023, nonché M. FRANCO, *Il Monastero. Benedetto XVI nove anni di papato-ombra*, Milano, 2022.

Con l'occasione, mi pare doveroso non dimenticare un *promemoria* dell'evangelista GIOVANNI, 1, 18, il quale ha rilevato che “Dio non l'ha veduto nessuno”. Forse, è il caso di evitare di attribuirgli opinioni inadeguate: sono le nostre. Mi chiedo: che cosa avrà pensato delle discussioni sul cerimoniale delle esequie di Benedetto XVI, Papa emerito e non più Papa? Un vero rompicapo!

⁷² A. FILIPUZZI, *Il dibattito sull'emigrazione. Polemiche nazionali e stampa veneta (1861-1914)*, Firenze, 1976, e E. FRANZINA, *Storia dell'emigrazione veneta. Dall'Unità al fascismo*, Verona, 2005.

⁷³ A. BONGIORNO, *Prefazione a Il pane degli altri. Lettere di emigranti*, raccolte da A. Bongiorno e A. Barbina, Udine, 1970, XI. Utile, a noi contemporanei smemorati, la presa visione di questo appunto: “Le strade attraverso le quali talvolta l'emigrante perviene, lentamente o improvvisamente, al distacco dalla patria, sono molteplici quanto lo sono le varietà intellettive ed emotive dell'uomo e le situazioni ambientali in cui è costretto a integrarsi. – Sul dramma di tante persone (quasi mai l'emigrante documenta nelle lettere ai familiari l'esistenza di qualche associazione o istituto che dia almeno l'illusione della protezione dei suoi interessi) ci sembra aleggi costantemente un rassegnato fatalismo. – Un senso di abbandono al soccorso divino, la speranza del ritorno affidata alla preghiera e all'auspicio, ma soprattutto lo svolgersi di pensieri e di sentimenti caratterizzati da un concetto cristiano di bontà, di culto della casa e della famiglia, danno la misura di quanto profonde siano le radici che il cattolicesimo ha sviluppato nell'animo popolare. – Una contraddizione con questo senso religioso della vita emerge talvolta da quelle lettere che trattano di affari, di denaro, dove molto spesso traspare anche la grettezza, determinata, evidentemente, da un esasperato senso del possesso, conseguenza logica di tante fatiche, ma soprattutto di una lotta concepita e realizzata individualmente contro sfruttamenti e avversità, che andrebbero affrontati ‘a monte’ dell'emigrazione, dalle istituzioni civili e politiche” (ivi, XIV).

⁷⁴ V. la nota 22.

che hanno mostrato le altre regioni periferiche”)⁷⁵. Hanno anticipato un criterio di azione, reso esplicito nel 1998 dalla Corte suprema federale del Canada, quando la medesima ha affermato – è un frammento, che ho ricordato un’infinità di volte in vari scritti – che “nessuno ha il monopolio della verità”; che è indispensabile ricorrere al “mercato delle idee”; che bisogna ascoltare le “voci dissidenti”; che questo e soltanto questo è “un sistema democratico di governo”⁷⁶.

Questo significa avere, incorporato in sé, come elemento costitutivo di ogni azione ed esperienza, il senso delle regole, destinato a generare – in conformità a ciò che ora dispone l’art. 97 Cost. – buon governo e buona amministrazione⁷⁷. Che rappresentano il frutto di usi e costumi consolidati.

4. Il Rapporto Giannini (1979): (a) ovvero del “potere pubblico” vissuto come “un singolare malfattore legale”

Ciò che fa la differenza – non poche volte – è la qualità dell’amministrazione, non la Costituzione e i suoi enunciati di principio, che lasciano il tempo che trovano, se fraintesi o, addirittura, malintesi. D’altra parte, anche lo Stato fascista fu ritenuto e definito Stato di diritto, sulla base di un equivoco, voluto o involontario, che ha operato una mistificazione della realtà⁷⁸. Al di là delle finzioni e degli imbrogli, rimangono i fatti, i quali possono trovare la loro realizzazione o secondo la logica dell’ordine o quella del disordine. Ed ecco, appunto, l’incontro di ciascuno o con il senso delle regole o con il suo contrario. Più precisamente ancora, con “il senso della legalità, quel senso che ogni cittadino dovrebbe avere del suo dovere morale, indipendente dalle sanzioni giuridiche, di rispettare la legge, di prenderla sul serio”⁷⁹.

Tuttavia, da troppo tempo ormai, stiamo vivendo un indistinto e frustrante stato d’animo, dal momento che si sta anneggiando – ne sono causa la Repubblica ed i suoi supremi organi⁸⁰ – una nozione, che un tempo sembrava chiarissima: quella di diritto. Le troppe, continue e dilaganti disapplicazioni delle norme, la realtà di un assetto costituzionale che, per decenni, non ha corrisposto a quello previsto dalla Costituzione scritta; l’illegalità che, ancora per decenni, è stata regola quotidiana di convivenza, non solo ad opera dei cittadini, ma delle stesse pubbliche amministrazioni e degli stessi governanti; il patto tacito di coesistenza che è stato, per decenni, attuato tra legalità ed illegalità; tutto questo ed altro ancora danno l’impressione di costruire o di assistere alla costruzione di una magnifica, ordinatissima fabbrica di *concetti*, che non si riesce, però, bene a capire in quale rapporto stia con la *realtà*, tanto questa appare diversa e lontana⁸¹. Si può, dunque, parlare di una “frattura esistente tra realtà normativa e realtà sociale”⁸², che reca con sé il non irrilevante inconveniente di delegittimare le istituzioni: le quali sono, appunto, gravemente delegittimate⁸³.

⁷⁵ *L’autonomie c’ho domandin*, in *Patrie dal Friûl*, 20 ottobre 1946. Per amore della verità, all’estero non esistono cosche, ma soltanto *fogolârs furlans* (luoghi di ritrovo, attorno al fuoco che brucia, mentre si appronta il desinare, di friulani, che ricordano la loro terra). È un dato di fatto, che dovrebbe sollecitare un pensiero critico, soprattutto quando si invoca – meccanicamente e, pertanto, a sproposito – il giacobino art. 5 Cost.: vale a dire, l’unità e indivisibilità della Repubblica, che fa di ogni erba un fascio.

⁷⁶ Corte suprema federale del Canada, parere 20 agosto 1998, a proposito del quale v. N. OLIVETTI RASON, *A proposito della secessione del Québec: tre quesiti e quattro risposte*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999-III, 889 ss.

⁷⁷ M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., *passim*.

⁷⁸ M. BERTOLISSI – R. MENEGHELLI, *Lezioni di diritto pubblico generale*, Torino, 1996, 323 ss.

⁷⁹ On. Piero Calamandrei, Assemblea costituente, 4 marzo 1947, cit. da M. BERTOLISSI, “*Rivolta fiscale*” *federalismo riforme istituzionali – promemoria per un’Italia che cambia*, Padova, 1997, 224.

⁸⁰ V. il testo, cui è riferita la nota 43.

⁸¹ M. BERTOLISSI – R. MENEGHELLI, *Lezioni di diritto pubblico generale*, cit., 1.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ A. SCHIAVONE, *Non ti delego. Perché abbiamo smesso di credere nella loro politica*, Milano, 2013. Egli osserva – nella sintesi, delineata sul risvolto di copertina – che “La democrazia rappresentativa, nel modello che abbiamo conosciuto finora, è figlia delle rivoluzioni politiche ed economiche del Settecento e porta scritto sulla fronte le sue origini. Rispetto ad allora, oggi tutto è cambiato: socialità, lavoro, tecnologia, informazione. È difficile immaginare che questa grande trasformazione non si rifletta sulle istituzioni della politica, anche le più essenziali. È venuto perciò il momento di ripensare a fondo il rapporto cruciale fra popolo e sovranità, da cui dipende il nostro futuro”.

Una prova inconfutabile è offerta – come si è accennato⁸⁴ – dal Rapporto Giannini del 1979. Risalente a quasi mezzo secolo fa e, tuttavia, di straordinaria attualità⁸⁵. Il fatto di averne scordato il contenuto espone al rischio di credere che i nostri problemi si possano spiegare con vicende contemporanee, mentre la loro origine è remota⁸⁶. Infatti, già allora, si denunciava “l’attuale situazione di grave disfunzionamento delle amministrazioni pubbliche, globalmente prese”, che suscitavano “angoscianti preoccupazioni di ingovernabilità”⁸⁷. “Saggezza imporrebbe che si considerasse chiuso il passato e aperto il solo provvedere al futuro”⁸⁸, soprattutto in tema di “ristrutturazione dello Stato”, per la quale la richiesta collaborazione “non ebbe alcuna risposta, anzi proseguì la pratica dei disegni di legge per riparare ossicini fratturati o supposti tali; anche ripetuti documentati inviti delle associazioni sindacali dei lavoratori non ebbero risposta”⁸⁹. Dunque, collaborazione degli apparati centrali dello Stato pari a zero.

Eppure, sarebbe stato necessario, fin da allora, “un ripensamento generale della posizione che queste amministrazioni hanno in uno Stato industriale avanzato”, che patisce “un dramma organizzativo”, dal momento che, “nel giro di pochi decenni”, gli Stati industriali avanzati, “partiti come enti di funzioni di ordine e di base, tipicamente autoritativi, sono divenuti anche enti gestori di servizi, ed infine anche enti gestori di trasferimenti di ricchezza”⁹⁰. Basti pensare – oggi – al Comune, che non si limita a tenere registri e a rilasciare certificati, ma è l’ente di prima istanza di una comunità alle prese con i gravi problemi della vita quotidiana. Però “da noi le amministrazioni d’ordine, le amministrazioni di servizi e le amministrazioni di finanza convivono in regimi di giustapposizione”⁹¹: vale a dire, in stato di perenne confusione. Tutto ciò, “sulla pelle del cittadino”, anche perché – è tuttora così – “si consentono alle amministrazioni pubbliche comportamenti che le leggi vietano ad ogni privato. Talché il potere pubblico viene sovente a presentarsi come un singolare malfattore legale, che permette a sé ciò che invece reprime nel privato”⁹².

In aperta violazione dei principi di buona fede ed affidamento, del rapporto potere-funzione; in definitiva, dell’antico *pacta sunt servanda* (i patti si debbono rispettare), che dovrebbe neutralizzare sul nascere ogni vocazione al privilegio. Invece, l’amministrazione pubblica italiana sceglie costantemente per sé il privilegio, la deroga dalla regola, se non l’eccezione, alimentando “vari giudizi di immagine popolare”, che individuano le cause del dissesto “nella preparazione eminentemente giuridica dei dirigenti, o nelle retribuzioni non incentivanti, e nelle politicizzazioni indotte, o nelle distorsioni provocate da azioni ultronee delle associazioni sindacali”⁹³: con danno irrimediabile per la produttività⁹⁴. A ciò si aggiunga il costo occulto: “costo economico della spendita di attività amministrativa che è richiesta dal fatto che la funzione amministrativa si svolge in forma procedimentalizzata, con la partecipazione di più organi e uffici”⁹⁵, dando vita, con ciò, a “una selva di procedimentalizzazioni”, che “costituiscono la alimentazione più copiosa dei costi occulti”⁹⁶, sinonimo di aggravii ed oneri non necessari. Esiti di questo genere – proiettati nel presente – risentono

Sarà anche così e sarà pur vero che “oggi tutto è cambiato”. Tuttavia, se si guarda alle prestazioni ed ai servizi, contano le piccole cose quotidiane: il tempo di rilascio di un certificato, di una autorizzazione, di una concessione; l’organico a regime o precario dei docenti; il modo secondo cui si svolge un processo; l’attesa prolungata o no di una visita specialistica e via dicendo. In buona sostanza, tutto è cambiato, ma – quanto a buon governo e buona amministrazione – *nihil sub sole novi*: non ci sono novità.

⁸⁴ V. la nota 4.

⁸⁵ V. *sub* 8.

⁸⁶ G. MELIS, *Storia dell’amministrazione italiana*, cit., *passim*.

⁸⁷ *Rapporto Giannini*, cit., I.1.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ivi*, 1.2.

⁹⁰ *Ivi*, 1.3.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Ivi*, 2.1.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ *Ivi*, 2.2.

⁹⁵ *Ivi*, 2.4.

⁹⁶ *Ibidem*.

di “gelosie politiche e burocratiche”⁹⁷, che non favoriscono, oltretutto, una seria ed affidabile “analisi di attuabilità amministrativa delle leggi, che da noi ha particolare rilievo per l’abbondanza delle grida in forma di legge del Parlamento o delle Regioni”⁹⁸.

Vista la complessità dei problemi, l’autore del Rapporto era dell’opinione che “Non si possono attendere risultati a tempo breve”. Ci sarebbe voluto “un quinquennio, a condizione che l’azione” fosse “*diuturna e perseverante*”⁹⁹. Sugeriva, quindi, di considerare che “le esperienze utili sono quelle francesi e britanniche, ambedue contrassegnate da amministrazioni statali efficienti e prestigiose”¹⁰⁰, radicate su consolidati costumi e prassi. “Questo per dire” – si tratta di una notazione di valore strategico – “che revisioni di tecniche, riordinamenti, ristrutturazioni, riforme di pubbliche amministrazioni, da sole non basteranno; occorrerà che siano accompagnate da modernizzazione delle leggi regolative dell’azione amministrativa: sono due le condizioni per riportare la pace tra pubbliche amministrazioni e cittadini. La pace, non la fiducia, perché questa non dipende da leggi, e non si avrà finché non sia cancellata da una diuturna opera illuminata di uomini l’odierna figura dello Stato: per i cittadini esso non è un amico sicuro e autorevole, ma una creatura ambigua, irragionevole, lontana (...). La situazione è, sì, gravissima, ma non è irreversibile”¹⁰¹.

5. Segue: (b) una pausa di riflessione

Pare che di tutto ciò ci si sia dimenticati, a tal punto da non aver dato alcun seguito ai suggerimenti proposti, concorrendo, in tal modo, ad aggravare ulteriormente le condizioni della Repubblica complessivamente considerata: perché non si deve dimenticare, ad esempio, che “se i Comuni non funzionano non funziona lo Stato”¹⁰². Di valore strategico, oltretutto, il riassetto dell’intero comparto dei pubblici dipendenti, inefficienti e demotivati¹⁰³. Urgeva l’aggiornamento sul piano dell’informatica, ma “Le amministrazioni pubbliche apparivano, in questo nuovo, decisivo campo, totalmente impreparate, e dunque inclini ad affidarsi passivamente a competenze esterne”¹⁰⁴.

Nessuna meraviglia, allora, se “le professionalità erano state vanificate dalla ammissione di ‘passaggi’ orizzontali da una all’altra mediante provvedimenti interni, il merito professionale mortificato, le mansioni che nella legge erano evidenziate come la base dell’intero sistema individuate in modo tale da risultare generiche e sostanzialmente intercambiabili: ‘una trasposizione numerica [...] in raggruppamenti per vicinanza dei vecchi parametri all’interno dei nuovi livelli, talora con sistematici scivolamenti verso l’alto’”¹⁰⁵. Ed ecco l’amara conclusione: “Insomma, chi aveva sperato che la legge avrebbe prodotto un ridisegno dell’organizzazione e di conseguenza del lavoro poteva dirsi sostanzialmente sconfitto. Semmai essa aveva determinato una spinta ascensionale indiscriminata di quote di personale, del tutto distaccata dalla valutazione effettiva delle capacità professionali”¹⁰⁶. In buona sostanza, *todos caballeros*, come, del resto, accade tuttora: quanto al personale docente delle scuole di ogni ordine e grado; dell’università; ai giudici; ai dirigenti, degni, sempre e soltanto, del più alto e commendevole dei riconoscimenti. Il risultato non ha mai contato nulla: il che ha generato il più alto ed insopportabile discredito morale, che pervade una pubblica amministrazione dedita all’unico scopo di conservare sé stessa.

Non tutto era inerzia. Infatti, si elaborarono “studi, ricerche di diversa portata e ambizione, che indubbiamente ampliarono e attualizzarono” – negli anni ’80 del secolo scorso – “la conoscenza del

⁹⁷ Ivi, 2.5.

⁹⁸ Ivi, 2.7.

⁹⁹ Ivi, 2.8. Il corsivo è nel testo.

¹⁰⁰ Ivi, 5.4.

¹⁰¹ Ivi, *Per chiudere*.

¹⁰² Ivi, 1.2.

¹⁰³ Ivi, 4.

¹⁰⁴ G. MELIS, *Storia dell’amministrazione italiana*, cit., 493.

¹⁰⁵ Ivi, 498-499, nel riprendere un’opinione di Tiziano Treu.

¹⁰⁶ Ivi, 499.

problema e che consentirono di tenere vivo, in un contesto politico sfavorevole, il tema della riforma” della pubblica amministrazione¹⁰⁷. Retrospectivamente, si può dire che si deve valutare non positivamente, ma negativamente, il fatto che – a tali studi e ricerche – “collaborò in pratica tutta la cultura giuridica italiana dell’epoca, o per lo meno quella impegnata nel dibattito ormai annoso sui problemi della riforma. E vi presero parte molti funzionari pubblici tra i migliori. Ne scaturì una gran mole di indagini, statistiche, verifiche sul campo, studi e proposte confluita in una copiosissima sequenza di volumi (...)”¹⁰⁸, che rimasero lettera morta.

Ma “Catastrofici erano di conseguenza i dati sulla produttività nei vari settori”¹⁰⁹. Ovviamente, perché “I dipendenti, ad onta delle critiche ricorrenti, non erano in sé troppi, giacché erano (...) pari al 5,8% della popolazione contro il 6,5% della Germania e il 6,4% della Francia; ma erano mal distribuiti, pessimamente selezionati e peggio ancora organizzati, non formati a dovere, non valutati, privi di una *missione* e sostanzialmente lasciati a sé stessi”¹¹⁰. Un vero e proprio *de profundis*, ai piedi della bara dell’amministrazione della Repubblica. Senz’anima, senza dignità, invertebrata, inefficiente ed inefficace, inutilmente costosa, onerosa per il contribuente: non per l’evasore, ma per il contribuente onesto, sul quale gravano le spese pubbliche (*ex art. 53 Cost.*), che, molto spesso, non riescono ad assicurare, ai più bisognosi di tutele, ciò che la Costituzione promette.

6. Il Rapporto Piazza (1999): ovvero dell’amministrazione intesa come “Costituzione del quotidiano”

Vent’anni dopo, un nuovo Rapporto intende verificare se qualcosa è cambiato oppure no. Ed iniziava dalle conclusioni del Rapporto Giannini, con una sintesi, che suggeriva le premesse di un doloroso programma. Una sorta di *via crucis*.

“Cancellare l’immagine negativa dei poteri pubblici era, dunque, la premessa dell’instaurazione di un rapporto meno sbilanciato dalla parte dello Stato. Nel Rapporto [Giannini] non veniva posto in modo esplicito il problema della comunicazione tra amministrazione e cittadini. Ma certo ne emergeva l’esigenza. Veniva messa in luce la necessità di modificare il nesso tra autorità e libertà attraverso riforme che intervenissero in maniera radicale su modelli organizzativi, strutture, procedimenti. Il ‘nuovo volto’ dello Stato, insomma, avrebbe dovuto essere il risultato di una complessiva, profonda riforma del sistema amministrativo. La diagnosi dei ritardi e delle inefficienze delle amministrazioni pubbliche postulava, insomma, norme e strumenti in grado di colmare il distacco tra apparati pubblici e collettività, anche al fine di superare la provocatoria, ma realistica, affermazione sul ‘potere pubblico’ il quale ‘viene sovente a presentarsi come un singolare malfattore legale, che permette a sé ciò che invece reprime nel privato’”¹¹¹. Sottinteso, un programma di governo

¹⁰⁷ Ivi, 505.

¹⁰⁸ Ivi, 508.

¹⁰⁹ Ivi, 511.

¹¹⁰ Ivi, 510.

¹¹¹ *Rapporto Piazza*, cit., 9, il quale proseguiva rammentando, tra l’altro, che “Non a caso il Rapporto [Giannini] si sofferma in modo particolare sull’introduzione nell’organizzazione pubblica di logiche aziendalistiche, di metodi di analisi disaggregata della spesa, di procedure contrattuali più efficienti, di un ampio processo di semplificazione delle norme di contabilità e di procedimenti di tipo privatistico. Il Rapporto si soffermava anche sulla necessità di rivisitazione dei raccordi Stato-Regioni nel quadro di una lettura più moderna della Costituzione che sottolineasse le implicazioni reciproche nelle attività di programmazione e, in genere, nella cura degli interessi pubblici; di decentramento dello Stato, inteso come un adeguamento degli uffici periferici secondo una logica che facesse del Commissario di governo lo snodo di ogni attività statale nell’ambito regionale; di ristrutturazione del potere centrale, con la riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e degli apparati centrali del governo e delle amministrazioni; di ristrutturazione del sistema dei controlli, segnalando l’opportunità di maggiore attenzione ai controlli di efficacia e di efficienza”.

Il meno che si può dire è constatare che, se queste sollecitazioni fossero state tenute in bella mostra, probabilmente, la riforma costituzionale del 2001 avrebbe dato esiti meno deludenti. Comunque sia, parole al vento, come dimostrano le considerazioni preliminari anteposte al PNRR e notizie ricorrenti, quali, ad es., quelle riportate da E. FIORETTO, *Troppi*

per più legislature, denso di problemi, di ostacoli, di impegni, per superare i quali si sarebbe dovuto fare ricorso a una fervida, fortissima vocazione al bene comune¹¹².

È mancata – questa vocazione – e manca pure ora, nonostante Covid-19, che non ha affatto rimosso carenze strutturali dannosissime per il sistema-Paese¹¹³. Eppure, si era consapevoli del fatto – senza dubbio, nel 1999 – che “L’amministrazione pubblica non può più consentirsi di non aver conto, sia per gli aspetti organizzativi, sia, e soprattutto, per l’ambito e le modalità della sua azione, delle modificazioni del sistema sociale e produttivo, dovendo divenire un fattore di sviluppo nell’interesse della collettività, e non” – si badi – “causa di diseconomie, al fine di perseguire i valori di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione”¹¹⁴. Di più – segno dei tempi –, “La ‘questione amministrativa’ è diventata una ‘questione europea’, nel senso che è sempre più diffusa la convinzione che non sia ininfluente per un Paese dell’Unione (né per l’Unione stessa) il modo in cui sono organizzate le amministrazioni degli altri Paesi e il modo col quale esse operano”¹¹⁵. Inutile dire che tutto ciò è destinato a condizionare l’attuazione in concreto del PNRR e la relativa, puntuale rendicontazione, che avrà ad oggetto non il da farsi (la promessa di fare), ma quanto realizzato (in concreto).

Il Rapporto si sofferma su una notevole serie di argomenti¹¹⁶: qui, se ne riprende qualcuno di essenziale, anche perché è all’ordine del giorno nell’anno 2023¹¹⁷.

Che dire, infatti, della *semplificazione*? “Il Rapporto [Giannini] descrive (...) uno Stato che si occupa (male) di troppe cose; che non sa quel che fa e come lo fa; con tanti procedimenti complicati, lunghi, sovrapposti gli uni agli altri; uno Stato che il cittadino sente come ostile”. Ed aggiunge: “Questa diagnosi è ancora attuale. La burocrazia tende a sfuggire alle proprie responsabilità, coprendosi con la legge. Quando la legislazione è oscura e contraddittoria è l’amministrazione che ne decide l’interpretazione, e quindi l’applicazione o meno”¹¹⁸. Così, a conferma di un privilegio odioso e nefasto, mai scalfito, che i giudici, il più delle volte, hanno ritenuto conforme alla legge e alla Costituzione, in contrasto con le più elementari esigenze di giustizia¹¹⁹. E semplificare si sarebbe dovuto “anche per altre ragioni”¹²⁰.

E dell’*impatto amministrativo delle riforme*? “Pur essendo l’ordinamento italiano in profonda, continua e non terminata trasformazione, la verifica previa di compatibilità amministrativa delle innovazioni che si vogliono introdurre, di regola, non è effettuata e ciò contribuisce a determinare un divario tra modernità del sistema normativo e reale esperienza amministrativa”¹²¹. Con quali conseguenze è facile immaginare, dal momento che un tal genere di omissioni impedisce di conoscere quali sono le capacità del sistema e la sua idoneità o non idoneità a sopportare il compito di sostenere l’erogazione di prestazioni e servizi, in condizioni di normalità oppure eccezionali.

accessi simultanei e il sito va in tilt. Passaporti, la prenotazione è un incubo, in *il mattino di Padova*, 14 gennaio 2023, 17; ID., “Impossibile prenotare a qualsiasi ora”, *ivi*, 20 gennaio 2023, 1 e 18.

¹¹² M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., *passim*.

¹¹³ V. *sub* 1, là dove si accenna al PNRR.

¹¹⁴ *Rapporto Piazza*, cit., 13.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Ovviamente, di essi non si può parlare, neppure per cenni.

¹¹⁷ V. *sub* 9 e 11.

¹¹⁸ *Rapporto Piazza*, cit., 21.

¹¹⁹ V., infatti, per una determinazione di segno opposto, rispetto a quella criticata, Cass. civ., SS.UU., sent. n. 500/1999.

¹²⁰ *Rapporto Piazza*, cit., 21. Infatti, “Se l’amministrazione deve essere al servizio del cittadino, non può prescindere dall’efficienza: e senza semplificazione non ci può essere, evidentemente, efficienza. – L’amministrazione è la ‘Costituzione’ del quotidiano. Il buon funzionamento del sistema amministrativo è condizione necessaria per la tutela e la garanzia effettiva dei diritti dei cittadini e, quindi, la democrazia passa anche dalla semplificazione. – Le complicazioni costano e, quindi, la semplificazione libera risorse per altri compiti”.

¹²¹ *Ivi*, 33. “In definitiva, ancora oggi le scelte di tipo politico generale (e salvo rare eccezioni) non hanno in grande conto le analisi costi-benefici quando si tratta di intervenire sull’organizzazione e sulle modalità di azione dell’amministrazione pubblica; tale grave lacuna non viene evidenziata neanche *ex post*, in mancanza di strumenti idonei, o di reale volontà di verifica, a misurare gli effetti delle scelte compiute ed i benefici dell’attuazione concreta” (*ivi*, 35).

E del *principio di legalità*, tradizionalmente inteso in senso formale¹²²; quindi, in senso sostanziale? Appunto, “L’esigenza di sviluppare l’esercizio della funzione amministrativa in termini sostanziali piuttosto che come produzione di una qualsiasi fattispecie provvedimentale, astrattamente e formalmente conforme a legge, ha portato a ripensare le scelte passate. Il nuovo modello di azione amministrativa sposta l’attenzione dal momento statico e formale, all’aspetto dinamico dell’azione ed ai suoi risultati sostanziali”¹²³. Un auspicio, che è arduo credere si sia verificato, anche se vi è stato il tentativo di “stabilire un collegamento tra riforma della pubblica amministrazione, da un lato, e riforma degli strumenti di bilancio e meccanismi di monitoraggio e valutazione, dall’altro (...)”¹²⁴. Come si vedrà¹²⁵, allora – ora è uno dei punti nodali del PNRR e non solo – ci si preoccupava della *reingegnerizzazione dei procedimenti*, “ossia di un intervento congiunto e coordinato su flussi procedurali, responsabilità e personale coinvolto, tecnologie e strutture organizzative deputate all’erogazione di prodotti-servizi”¹²⁶. Con quale obiettivo, è presto detto: “La reingegnerizzazione dei processi si propone infatti di ridisegnare complessivamente gli stessi, partendo dalla missione e dalle strategie ed agendo contestualmente su tutte le componenti (flusso, organizzazione, personale, logistica, informazioni trattate)”¹²⁷. Questione di non poco conto, oltretutto, connessa con la semplificazione, come si aveva cura di sottolineare: “Questo approccio consente, ad esempio, di dare immediata fattività ai decreti di semplificazione dei procedimenti, che dovrebbero nascere, cosa che ancora non è, attraverso una elaborazione congiunta dei vari aspetti che produca insieme le nuove regole ed i nuovi strumenti attuativi”¹²⁸.

Si tratta di affermazioni che non possono non apparire – oggettivamente, visti gli esiti nulli – umoristiche, se non, addirittura, sarcastiche, soprattutto se si pensa al fatto che la complicazione causa oneri aggiuntivi enormi¹²⁹, in presenza di una acclarata *scarsità di risorse*, già significativa nel 1999. Quale il punto di vista? Eccolo: “Le politiche di bilancio tendenti a tenere sotto controllo la spesa pubblica e la complessiva riforma del sistema fiscale, resi necessari, sia per uniformarsi ai parametri imposti dall’Unione Europea, sia per stabilizzare il sistema economico italiano, pongono un serio problema di ‘scarsità’ di risorse messe a disposizione delle amministrazioni per perseguire le proprie finalità istituzionali e, nel contempo, per ammodernare la propria organizzazione, con le necessarie innovazioni tecnologiche”¹³⁰.

¹²² Ivi, 41. Poiché, tra il dire e il fare c’è di mezzo – come si dice – il mare, e molto spesso accade che il formalismo prevalga sulla sostanza, ecco quel che si legge nell’elaborato del ministro Angelo Piazza: “L’impostazione tradizionale esaltava il momento autoritativo espresso dal provvedimento amministrativo, concependo gli amministrati in termini di meri destinatari della funzione esercitata (...). In tale contesto, dunque, il principio di legalità rappresentava uno strumento di tutela formale per gli amministrati, atto a consentire la valutazione della conformità tra legge e provvedimento. Interessava solo la legittimità formale del provvedimento, indipendentemente dalla sua efficacia ed idoneità a gestire, nel migliore dei modi, la situazione contemplata. Anzi, proprio la legittimità formale rappresentava l’obiettivo principale a cui era orientata l’azione pubblica”. Da qui, il risentimento dei cittadini.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ Ivi, 45.

¹²⁵ V., appunto, *sub* 9, 10 e 11.

¹²⁶ *Rapporto Piazza*, cit., 63.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Ivi, 21, di cui si è detto poc’anzi.

¹³⁰ Ivi, 73. Che, al fondo di tutto ciò, vi fosse una sincera consapevolezza dei problemi e del da farsi, è testimoniato da questa limpida osservazione: “Nella logica del patto di stabilità e crescita, che fissa misure di rafforzata sorveglianza in ordine alla attuazione di procedure mirate sui disavanzi eccessivi, il contesto economico stabile non è fine a se stesso, ma è funzionale al corretto funzionamento del mercato unico, a maggiori investimenti, che favoriscono crescita ed occupazione”. Ed ancora: “Questa evoluzione degli indirizzi europei concorre a determinare ed a spiegare la portata dei principi per una ‘nuova programmazione’ definiti nei recenti documenti di programmazione e finanziaria, fondata sul coordinamento della finanza pubblica, sulla concertazione con le parti sociali e con le autonomie regionali e locali, sulla riforma del *Welfare*, sulla determinazione del quadro istituzionale delle politiche di privatizzazione, liberalizzazione e regolazione”.

Certo, l’austerità in eccesso è una stortura; ma lo è, a sua volta, la finanza allegra, cui appartiene la sistematica ed irresponsabile richiesta di scostamenti di bilancio, i cui oneri di restituzione sono destinati a ricadere sulle spalle delle nuove generazioni: su figli e nipoti.

Dunque, serve un rimedio, individuato nell'*amministrazione condivisa*, dal momento che “Le organizzazioni pubbliche non possono più connotarsi prevalentemente come ‘autorità’ o come soggetti che assistono (sempre e dovunque) i cittadini, ma devono essere in grado di mettere in moto meccanismi di collaborazione. Soltanto così potranno assolvere in modo soddisfacente alle esigenze (assai differenziate) espresse dai componenti della collettività, con autorevolezza”¹³¹.

Ma l'*autorevolezza* non è data in dono: va conquistata. Infatti, “il nuovo impianto normativo rischia di avere effetti reali limitati se non accompagnato da un rinnovamento culturale che coinvolga la classe politica, la dirigenza, tutti gli operatori interni alle amministrazioni, ma anche i cittadini e le imprese, nella direzione dell’attuazione del principio di sussidiarietà, inteso anche in senso orizzontale”¹³². Tuttavia, la situazione è degenerata a tal punto che il cittadino-elettore diserta le urne con percentuali preoccupanti, a conferma di una incomunicabilità – uso un lessico familiare diffusissimo – tra società politica e società civile¹³³.

Una responsabilità non secondaria ricade sulle spalle di coloro che si occupano delle regole istituzionali, più azzeccagarbugli che giuristi¹³⁴. E che continui così – nonostante le persino eccessive sollecitazioni di segno contrario –, è provato da una serie di osservazioni critiche, formulate dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la quale – nel riprendere la giurisprudenza comunitaria – ha censurato l’“impostazione (...) meramente formalistica” della dottrina e dei giudici italiani. Ed ha osservato che la “distinzione, di stampo giuridico-formale” – nel caso concreto, tra concessione e autorizzazione – “deve essere rivisitata nell’ottica funzionale e pragmatica che caratterizza il diritto dell’Unione, che da tempo, proprio in materia di concessioni amministrative, ha dato impulso ad un processo di rilettura dell’istituto in chiave sostanzialistica, attenta, più che ai profili giuridico-formali, all’effetto economico del provvedimento di concessione (...)”¹³⁵. È un discorso, che riguarda beni demaniali – spiagge – dati in concessione, dai quali la Repubblica non ricava granché: più precisamente, qualche spicciolo. Del resto – come si è sottolineato fin dall’inizio¹³⁶ –, chi è ben intenzionato ha a che fare con “una cultura giuridica che prevede il primato della forma sul contenuto. Il risultato non conta”¹³⁷. Più chiaro di così!

7. I principi fondamentali della Costituzione e il motto della Piccola Patria del Friuli: Di bessò

In un suo folgorante pensiero, Claudio Magris ha notato, in margine al “localismo”, che non ha nulla a che fare con la “cultura”, la quale “significa sempre pensare e sentire in grande, avere il senso dell’unità al di sopra delle differenze, rendersi conto che l’amore per il paesaggio che si vede dalla propria finestra è vivo solo se si apre al confronto col mondo, se si inserisce spontaneamente in una realtà più grande, come l’onda nel mare e l’albero nel bosco”¹³⁸. Questo, e non altro, mi sembra fossero lo stato d’animo e l’atteggiamento del Friuli e dei suoi abitanti¹³⁹, nel corso delle vicende

¹³¹ Ivi, 111. Inoltre, “L’obiettivo di un’amministrazione ‘condivisa’ ed allo stesso tempo autorevole, nella quale i cittadini siano co-amministratori, è il vero punto di arrivo del mutamento in corso. Tale prospettiva trova il suo fondamento nell’esigenza di adeguare il funzionamento delle organizzazioni pubbliche ai principi democratici dell’ordinamento. Ciò implica una alta capacità di collaborazione tra cittadini e organizzazioni che erogano servizi pubblici (siano esse pubbliche amministrazioni o gestori di pubblico servizio). Un tale modello di rapporti esige una comunicazione reale e costante, basata sulla reciproca fiducia, anziché sul reciproco sospetto, che consenta a cittadini e funzionari pubblici di interagire per la realizzazione di fini di utilità generale”.

¹³² Ivi, 115.

¹³³ I. DIAMANTI, *Democrazia ibrida*, Roma-Bari, 2014; I. DIAMANTI – M. LAZAR, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Roma-Bari, 2018, nonché G. DE RITA – A. BONOMI, *Dialogo sull’Italia. L’eclissi della società di mezzo*, Milano, 2014.

¹³⁴ M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., 254 ss.

¹³⁵ Cons. St., Ad. Plen., sent. n. 17/2021.

¹³⁶ V. *sub* 1.

¹³⁷ G. DE RITA – A. GALDO, *L’eclissi della borghesia*, cit., 28. V. già *sub* 1, in fine.

¹³⁸ C. MAGRIS, *La scheggia e il mondo*, in *Corriere della Sera*, 18 agosto 1997, 1.

¹³⁹ V. *sub* 3.

storico-politiche più risalenti e a noi più vicine¹⁴⁰. Coerente, dunque, con il progetto di società elaborato dal Costituente; reso esplicito – con parole forti e commoventi – da Piero Calamandrei, quando ha affermato che la Repubblica avrebbe dovuto “tradurre in leggi chiare, stabili e oneste” il “sogno” di quanti avevano perso la vita per la nostra libertà: “di una società più giusta e più umana, di una solidarietà di tutti gli uomini, alleati a debellare il dolore”¹⁴¹.

A tale proposito – ha rilevato Arturo Carlo Jemolo –, “È stolto pensare ad una tecnica che sostituisca la politica, quasi potesse esserci una tecnica che proceda senza mèta da raggiungere, e quasi che le mète non siano in funzione di un ideale di bene, di un assetto considerato come il migliore”¹⁴². Sicché, a prescindere da un credo particolare e da uno specifico orientamento politico, a me pare coerente con lo spirito, che ha sempre animato le genti friulane, che esse hanno concordato sul fatto che “Il rispetto della legalità non è qualcosa di formale e di esteriore: è un dovere che scaturisce dalla legge morale. E se l’ordine giuridico è insufficiente, lo si completa, perché l’ordine turbato dalla giustizia non può essere restaurato che dalla giustizia”¹⁴³.

Del resto, che cosa esige, se non questo, la Costituzione? È sufficiente il richiamo di qualche basilare disposizione per convincersi che tutto, ma proprio tutto, attiene alla sostanza, al fare; non, di certo, al discorrere, al discettare, al rinviare. Come è dei dottrinari – notava Luigi Einaudi –, i quali, “andando in cerca della giustizia e non contenti della giustizia semplice e grossa, che è la sola concretamente possibile, vogliono la giustizia perfetta, che è complicata e distrugge dieci per incassare uno”¹⁴⁴. Un sacrosanto richiamo ai fatti, all’esperienza, alla gradualità, alla sperimentazione concreta e, infine, alla collaborazione: data e ricevuta, a seconda delle circostanze, in nome di tutto ciò che attiene alla vita umana.

La vita non è vita, se manca il *lavoro*. Non a caso, “L’Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro” (art. 1, comma 1, Cost.). E se tutti i cittadini hanno “diritto al lavoro” (art. 4, comma 1, Cost.), tuttavia, “Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società” (art. 4, comma 2, Cost.). Nonostante la vulgata sia propensa a parlare sempre di diritti e mai o quasi mai di doveri, non v’è dubbio che proprio la Legge fondamentale offre elementi incontestabili per contraddire queste mistificazioni: perché, con una tra le sue più significative ed incisive proposizioni, afferma che “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale” (art. 2 Cost.)¹⁴⁵. E, in fondo, di senso del dovere, richiesto a chi ha di più, non solo sul piano materiale, è permeato il principio costituzionale d’eguaglianza, se è vero che “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della

¹⁴⁰ V. *sub* 8.

¹⁴¹ On. Piero Calamandrei, cit., 241. Ora, N. GRAZIANO, *L’ossigeno puro della foresta costituzionale*, in *L’Espresso*, n. 3/2023, 33, scrive: “È a tutto tondo la nostra Carta, tutto contiene. E ci chiama a condividere il ricordo del Passato, per vivere il Presente e per disegnare, respirando l’ossigeno puro della foresta costituzionale, il nostro Futuro”. Analogamente – quanto al richiamo alla memoria –, C. MAGRIS, *Riparare la memoria*, in *La Lettura*, 22 gennaio 2023, 2-3, nonché – per comprendere in che cosa consistono rettitudine e libertà – M. Serri, *I redenti. Gli intellettuali che vissero due volte 1938-1948*, Milano, 2005, recensito da P. BATTISTA, *Biografie ritoccate per antifascisti redenti*, in *Corriere della Sera*, 22 settembre 2005, 43. Si potrebbe evitare, così, di tradurre e ridurre la politica sulla crisi climatica in azioni dimostrative, che deturpano il bello, ora di moda: E. MINGORI – C. GODINO, *Ultima generazione*, in *The Post Internazionale*, n. 2/2023, 7.

¹⁴² A.C. JEMOLO, *Che cos’è la Costituzione*, con una introduzione di G. Zagrebelsky, Roma, 1996, 62, il quale prosegue così: “Ma è invece sacrosanta verità che la politica, per essere fruttifera, deve avere una tecnica ai suoi servizi, perché non si costruisce guardando soltanto alla mèta ultima ed ignorando quale sia la strada migliore per raggiungerla”.

¹⁴³ P. MAZZOLARI, *Rivoluzione cristiana*, Bologna, 1995, 62.

¹⁴⁴ L. EINAUDI, *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, ora in *Scritti economici, storici e civili*, a cura di R. Romano, Milano, 1983, 5.

¹⁴⁵ Ancora esemplare C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Padova, 1975, 155 ss. È opportuno – dati i tempi e la patologica diffusione della povertà, accanto ad una altrettanto patologica concentrazione di enormi ricchezze nelle mani di pochi – rileggere gli artt. 25 e 29 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 10 dicembre 1948. Quanto alle crescenti diseguaglianze, v. L. RICOLFI, *Il metro delle diseguaglianze*, in *la Repubblica*, 23 gennaio 2023, 27.

persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3, comma 2, Cost.).

Per quanto possa apparire, a prima vista, inconferente, è da rilevare che tutto dipende da una opzione preliminare, che riguarda la persona nei suoi rapporti con il sistema di potere. L'alternativa è una sola: o la persona è il fine e il potere il mezzo, oppure è viceversa. L'alternativa è: o libertà oppure dispotismo. La scelta del Costituente non lascia margini di dubbio, secondo quanto dispone l'art. 2 Cost., che pone il principio personalista. "Si è voluto con tale formulazione affermare che non l'uomo è in funzione dello stato ma quest'ultimo in funzione dell'uomo, nel senso che suo fine è di assicurare lo svolgimento della persona umana e di garantirne i diritti, e che pertanto questi sono inviolabili, tali cioè che, se riconosciuti espressamente o comunque deducibili dalla costituzione, non possono venir meno neppure ricorrendo al procedimento di revisione costituzionale, in quanto formano il nucleo intangibile, destinato a contrassegnare la specie di aggregazione statale cui si è voluto dar vita"¹⁴⁶.

Dunque, *inderogabilità* del dovere di solidarietà e di realizzazione in concreto dell'eguaglianza dei punti di partenza (artt. 2 e 3, comma 2, Cost.), da un lato; *invulnerabilità* dei diritti della persona (art. 2 Cost.), assunta quale termine di riferimento e fondamento della Repubblica e delle sue articolazioni (art. 114, comma 1, Cost.), che sono, essenzialmente, ordinamenti territoriali comunitari (Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane). Il che porta con sé una serie di ulteriori disposti, unitamente alle relative implicazioni, il cui contenuto discende da una attenta osservazione della realtà, i cui sviluppi – non sempre favorevoli, come non lo sono quelli attuali e come non lo sono in presenza di calamità: il terremoto è una di queste – ben possono creare condizioni di grave disagio economico e sociale, tale da mettere in crisi società ed istituzioni.

Sotto questo profilo – lo sguardo cade su ciò che la cronaca e la storia sottopongono alla riflessione dell'uomo della strada –, viene in gioco una duplice relazione: cittadino-pubblici poteri e cittadino-cittadino, anche nell'ottica della sussidiarietà, appunto, verticale ed orizzontale (art. 118 Cost.). La Costituzione non è avara di indicazioni. Si preoccupa della *salute* messa in forse dalla malattia, che è "fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività" (art. 32, comma 1, Cost.); dell'*istruzione*, che, "per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita" (art. 34, comma 2, Cost.); della *tutela del lavoro*, da assicurare "in tutte le sue forme ed applicazioni" (art. 35, comma 1, Cost.); del diritto di ogni lavoratore ad una *retribuzione* "proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa" (art. 36, comma 1, Cost.); della *donna lavoratrice*, che "ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore" (art. 37, comma 1, Cost.); del *cittadino inabile al lavoro* "e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere", cui è riconosciuto il "diritto al mantenimento e all'assistenza sociale" (art. 38, comma 1, Cost.).

L'insieme di queste tutele è destinato a rimanere sulla carta – dunque, a non tradursi in realtà: è una promessa senza seguito – se non trova adeguata applicazione un dovere, che invero la solidarietà: quello, per cui "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro *capacità contributiva*" (art. 53, comma 1, Cost.). Se mancano le risorse, nulla è possibile, poiché tutti i diritti hanno un costo¹⁴⁷. A una entrata evasa, corrisponde, poi, una spesa inutile o sperperata. Il buon governo e la buona amministrazione, proprio per questo, sono stati posti a presidio di ciò che – con formula sintetica e riassuntiva – viene comunemente denominato *Stato sociale*.

È in questo contesto che si inserisce – se lo si vuole intendere per ciò che ha rappresentato e rappresenta – il motto della Piccola Patria del Friuli *Di bessòì*. Ho chiesto, un giorno, ad Andrea Tomat, imprenditore tra i più noti, anche per essere stato al vertice di Confindustria del Veneto, che mi traducesse questa espressione. Da buon friulano, mi ha risposto. Letteralmente, equivale a *da soli*. Tuttavia, il suo significato è ben preciso. *Devi fare da solo ciò che puoi fare da solo*. Non devi pesare sugli altri. Insomma, è un insieme di stati d'animo, che evocano parole quali: individualità, responsabilità, solidarietà. Perché – sia ben chiaro –, imporsi di non gravare sulle spalle del prossimo

¹⁴⁶ Ivi, 155.

¹⁴⁷ S. HOLMES – C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000.

corrisponde a un imperativo categorico di matrice kantiana, che si amalgama perfettamente con un altro termine, pure esso identitario: *sobrietà*.

Sta nelle istituzioni della *Patria del Friuli*¹⁴⁸ ed è nella struttura mentale della popolazione di queste terre¹⁴⁹ concepire la vita in comune così: “Noi friulani ci siamo mossi nei secoli sempre ‘di bessòi’, trovando per ragioni di necessità in noi stessi il rimedio: il lavoro, e non l’assistenza, è sempre stato la soluzione per i problemi delle nostre famiglie”¹⁵⁰. Quasi un’eco di quel che si è detto di Paolo Diacono e della sua *Storia dei Longobardi*: che appare come “una storia della natura europea: stupendi scorci geografici, paesaggi visti e immaginati, diluvi, incendi, notizie meteorologiche, prodigi”. E poi: “Su questo sfondo, si accampa la storia di un’emigrazione barbarica, un flusso furibondo di genti, episodi di passione e di ferocia, raccontati da uno scrittore posseduto da un forte senso del mito”¹⁵¹.

Nimis, Attimis, Faedis sono nomi di località di allora e di oggi. Luoghi devastati dal terremoto del 1976; ricostruiti con l’ardore, la serietà e la dedizione di chi – friulani, appunto – avevano ricevuto in solidarietà, dall’intero Paese, il necessario per risollevarsi e ripartire. Prima si adattarono gli opifici, poi le abitazioni; perché il *lavoro* è ciò su cui tutto si fonda. E il lavoro più produttivo di tutti è quello che si compie in silenzio. Il silenzio riflette il tormento e la fatica dell’emigrante, che ha detto di sé, nelle corrispondenze più umili, cose sublimi. Chi ne ha raccolto le testimonianze ha inteso offrire “al lettore la possibilità di meditare la vastità di un problema che la nostra gente ha sofferto e, come poche altre, continua a soffrire”¹⁵².

8. Il terremoto del 1976 e la ricostruzione

Sulle vicende del terremoto e sulla esemplare ricostruzione, che ne è seguita, è indispensabile soffermarsi un istante. Perché rappresenta la continuazione di un lungo cammino, costellato di fatiche e di sudore. E perché determina un cambio di passo nell’incedere, anche a causa delle trasformazioni – prima inimmaginabili – di carattere economico, sociale e psicologico, che hanno reso irriconoscibile il presente, se posto accanto al passato. Ma quest’ultimo va recuperato non solo alla memoria attraverso il ricordo, perché identifica ciò che appartiene al nucleo essenziale di una società, che ha saputo trarre da sé ciò che ci consente di ritenere oggi decisivo: l’essere in armonia con la Costituzione e di esempio – la data che conta è il tempo che segue l’anno 1976 – per l’intera Repubblica, frastornata dagli eventi ed avvilita, nonostante non manchino le esortazioni, più che altro retoriche, ancorché necessarie, dei supremi organi dello Stato¹⁵³. Non si tratta, infatti, di opporre al pessimismo l’ottimismo; ma di considerare, con la dovuta freddezza, l’accaduto e quel che ora accade, realisticamente.

Sotto questo profilo, la ricostruzione operata in Friuli rappresenta un unico, mai imitato esempio di federalismo. Se questa parola non piace, di autentico regionalismo, in linea con le attese del

¹⁴⁸ *Costituzioni della Patria del Friuli*, Viella, Roma, 1998. La raccolta di testi è preceduta da un ampio saggio di G. Zordan, *Le Costituzioni nella prima età veneziana. Note e rilievi circa gli esiti di una riforma*, 11 ss. V., inoltre, *Il Friuli. Una Patria*, Udine, 2008.

¹⁴⁹ Nonostante tutto, ancora oggi, anche se non mancano contaminazioni negative, dovute a vicissitudini superficiali, spersonalizzanti. V. la nota 152.

¹⁵⁰ G. D’ARONCO, “Di bessòi”. *Cos’è l’autonomismo*, in G. D’ARONCO – W. CISILINO, *Sorestans e sottans*, Udine, 2012, 9, il quale prosegue osservando: “E quando in casa nostra non c’erano possibilità, andavamo all’estero (ma con regolare passaporto), cominciando con l’Austria specie dopo il 1866, per finire nelle Americhe: in Argentina, per esempio, ci sono città fondate da friulani dove ancora oggi si parla friulano”.

¹⁵¹ P. DIACONO, *Storia dei Longobardi*, cit., sul risvolto di copertina.

¹⁵² *Il pane degli altri*, cit., XIV. I curatori hanno scelto questo occhiello: “molti reazionari sono tali perché non conoscono la miseria e l’umiliazione” (Helder Camara, arcivescovo di Recife). Di straordinaria attualità, proprio oggi, tempo del “consumismo culturale”, di cui parla, opportunamente, A. CARIOTI, *Politica alla rincorsa dello svago di massa*, in *Corriere della Sera*, 7 febbraio 2015, 45. V., inoltre, le belle pagine di C. SGORLON, *La penna d’oro*, Udine, 2008. V. la nota 149.

¹⁵³ V. *infra*.

Costituente e con il dettato della Legge fondamentale e dello Statuto di autonomia. La ragione è presto detta: l'*autonomia* è stata sempre abbinata al termine *responsabilità*, che altri territori della Repubblica ignorano¹⁵⁴. E l'abbinamento è avvenuto – di questo sono profondamente persuaso – perché il Friuli¹⁵⁵ non si può, di certo, ritenere erede ed interprete del vezzo italiano¹⁵⁶: tant'è vero che, mentre *alla friulana* significa rigorosamente, *all'italiana* equivale ad un avverbio, che esprime un atteggiamento di segno contrario. Così – stando all'argomento ricostruzione, che è sinonimo di "riedificazione o ripristino di una struttura"¹⁵⁷ –, è incontestabile che, in circa un decennio, in Friuli si è ricostruito e si sono rinnovate, nel loro complesso, economia e società; mentre, altrove, sopravvivono ancora insediamenti fatiscenti, luoghi di ricovero temporanei divenuti, malauguratamente, permanenti. Il Belice incombe. L'Irpinia è un'incompiuta. Norcia attende che qualcuno si occupi seriamente della Basilica dedicata a San Benedetto: rudere tra ruderi, a distanza di quattro anni dall'evento sismico¹⁵⁸. Un risultato – quello conseguito, esemplare, ancorché privo di vanità – reso possibile da un *habitat* umano, ben definito dal trinomio *salt, onest, lavoradôr* (saldo, onesto, lavoratore)¹⁵⁹.

È l'*humus*, su cui si è innestato un modello di autentico regionalismo. Infatti, simili premesse – di carattere culturale e politico – hanno comportato, sul piano istituzionale, l'attivazione di una dialettica composta, permeata da un intento comune, che si può definire con due sole parole: *lavoro* e *collaborazione*. Per ottenere che cosa? Una degna sepoltura dei morti; il riavvio della vita economica; il sostegno delle persone e delle famiglie; un rigoroso impiego delle risorse date, in solidarietà, dalla Repubblica. Memori di un limpido monito di Norberto Bobbio, il quale scrisse che "Là dove si lascia che il colloquio si spenga, ivi la cultura stessa ha cessato di esistere"¹⁶⁰.

Nel corso di una celebrazione, dedicata al quarantennale della legge dello Stato, che aveva attribuito al Friuli le risorse per la ricostruzione, i testimoni presenti – politici di ogni schieramento – hanno chiarito le ragioni del successo: la ricostruzione ha rappresentato un argomento estraneo alla politica quotidiana, perché non ha diviso, ma ha unito. Così, il democristiano ha votato, per la carica di sindaco, il comunista onesto e competente; il comunista, il candidato democristiano, perché erano in gioco non il destino – il successo o l'insuccesso – di ciascuno, ma la legittimazione delle istituzioni, che sono di tutti. Da qui – quale risvolto dello stile prescelto e, dunque, di una concezione nobile della politica –, ha preso avvio la collaborazione leale tra tutte le articolazioni della Repubblica (art. 114, comma 1, Cost.). Lo Stato ha dettato le regole generali e messo a disposizione le risorse finanziarie indispensabili; la Regione ha svolto una funzione intermedia di governo e di snodo; le Province – le Province di allora, non gli ectoplasmi di oggi¹⁶¹ – hanno messo a disposizione i propri uffici tecnici; i Comuni hanno aggiornato i propri strumenti urbanistici e gestito la ricostruzione¹⁶². Inutile dire che tutto ciò è stato facilitato dalla qualità dei rapporti interpersonali: in particolare, di quelli tra il

¹⁵⁴ M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, 2015; ID., *Autonomia*, cit., *passim*.

¹⁵⁵ V. sub 3.

¹⁵⁶ V. sub 2.

¹⁵⁷ *Il Piccolo Rizzoli Larousse*, Milano, 2004, *ad vocem*.

¹⁵⁸ Chi scrive ha visto quel che descrive: con i propri occhi e ascoltato il racconto di qualche sparuto residente. Ovunque, macerie, che parlano di un Paese inefficiente e privo di dignità.

¹⁵⁹ V. sub 2 e 3.

¹⁶⁰ N. BOBBIO, *Politica e cultura*, Torino, 1974, 31.

¹⁶¹ M. BERTOLISSI – G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Torino, 2017. È appena il caso di osservare che questo disastro è stato propiziato da fantasiose considerazioni circa i risparmi di spesa che si sarebbero ottenuti trasformando le Province in enti di secondo grado, condivise dalla Corte costituzionale. La quale ha avuto il coraggio di affermare – davvero, ci vuole coraggio – che "I previsti meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi 'enti di area vasta' sono, infatti, funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono a un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta". Questa perla di ragionamento – che ha consentito la realizzazione di un federalismo fiscale alla rovescia – sta nella [sent. n. 168/2018](#), conseguente alla [sent. n. 50/2015](#). La Corte, forse, non è più convinta di aver operato, allora, correttamente: v. [sent. n. 240/2021](#).

¹⁶² La rivista *Le Regioni*, allora diretta da Livio Paladini, ha accompagnato, commentandoli, tutti gli eventi istituzionali; offrendo, altresì, la documentazione degli interventi della Regione: v., ad es., il n. 5-6/1976, 1231 ss. e, ivi, F.S. SEVERI, *L'attività di soccorso alle popolazioni terremotate del Friuli*, 1024 ss.

Commissario straordinario Giuseppe Zamberletti e l'allora Presidente della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia, Antonio Comelli. Entrambi autorevoli per competenza e condotte irreprensibili: vero e proprio spartiacque fra passato e presente.

È quel che emerge, se ci si documenta. Ci si imbatte in esordi, che emozionano: “Questo libro è stato scritto perché la memoria documentata è un dovere etico e morale, ovvero l'unica vera forma di giustizia su questa terra”¹⁶³. Ancora: “A quarant'anni di distanza, affermare che quel drammatico evento ha consentito all'Italia di evolvere negli studi sulla prevenzione sismica e dotarsi di un modello di ricostruzione esemplare è (...) la maniera più degna di onorare la memoria delle vittime e il sacrificio delle popolazioni colpite”¹⁶⁴. Davvero, modello esemplare?

Forse sì, forse no, ma la spiegazione è opportuno divenga patrimonio della memoria. Perché “Il Modello Friuli rappresenta l'unico processo di ricostruzione, di ampia scala, attuato con successo in Italia”. Tuttavia, è opportuno “definire cosa sia stato e i motivi per cui risulta difficilmente replicabile nonostante l'indubbio successo e il generale apprezzamento che ancora lo circonda. Esso è, innanzi tutto, un modello autocentrato di ricostruzione territoriale. Oggi può apparire inattuale non tanto perché obsoleto o troppo legato ad uno specifico contesto spazio-temporale, quanto perché poco compatibile con riorganizzazioni spaziali gerarchiche e politiche neo-centralistiche: si ispira infatti ad una autonomia e ad una *firmitas* dei territori che va oltre l'attuale fragilità dei poteri locali”. Nondimeno, “Il Modello Friuli, nei suoi principi di fondo, attende di essere ripreso e rilanciato non solo come risposta ai recenti eventi sismici, ma anche come ‘grammatica’ del governo del territorio *tout court*, poiché ha anticipato efficacemente relazioni spaziali e tra i poteri fondate sulla missione ultima di ogni territorio che voglia sopravvivere nel tempo nonostante crisi o catastrofi: costruire solide alleanze tra comunità locali, conoscenza (anche tecnica) e politica”¹⁶⁵.

Il segreto risiede in questo limpido, meditato affresco, il quale indica quali sono stati gli *attori essenziali della ricostruzione*: le *comunità locali*, forti di un *personale politico* concreto e lungimirante, che si è avvalso delle indispensabili *competenze tecniche*. Il tutto, non calato dall'alto; non preda del solito, becero centralismo romano, che pare tuttora ispirarsi alla saga del Marchese del Grillo. Ed anzi, sotto questo aspetto, è il caso di rammentare un dato, che talora indispette: il friulano – al pari del veneto – non è mai protagonista nelle varie narrazioni televisive, ma comprimario¹⁶⁶. E, da comprimario, ha ricostruito, ripercorrendo le tracce dei suoi antenati. Il che non impedisce, affatto, di dare credito a un puntuale, significativo rilievo critico, rivolto, soprattutto, ai contemporanei, venuti dopo quell'infelice 1976.

A costoro, Tito Maniaco ha ricordato l'assenza di un vasto progetto politico-culturale per la società friulana: “è qui che la mancanza di una classe dirigente, mediocrementemente empirica, incespica. Da quel terremoto, oltre a una effettiva costruzione materiale, non si riesce a spremere nulla a vent'anni di distanza. Non ne è uscito un modello politico, un modello religioso (almeno rispetto alle speranze e alla generosità e all'impegno di tanti), non ne è uscito niente che abbia valore architettonico, musicale, pittorico, scultoreo, poetico e letterario. L'ambiguità della formula ‘come prima, al posto di prima’ si pone come ironico specchio della storia che fa sempre pagare i debiti che le sono dovuti”¹⁶⁷.

Rimane, comunque, un lascito per le future generazioni, alle prese con problemi, la cui soluzione dovrà fare i conti con una concezione rigorosa della vita.

9. Covid-19, nel segno della continuità

¹⁶³ AA.Vv., *Il Friuli modello 1976-2016*, Udine, 2016.

¹⁶⁴ M. SAVONCELLI, in *Sistema '76. Sostegno, fiducia e tempo per la rinascita del Friuli terremotato. Il contributo dei tecnici*, Udine, 2017, 7.

¹⁶⁵ Aa.Vv., *Il “Modello Friuli” di ricostruzione*, a cura di S. Fabbro, Udine, 2017, sul quarto di copertina.

¹⁶⁶ Operaio, artigiano, collaboratore domestico, inserviente, carabiniere, soldato semplice...

¹⁶⁷ T. MANIACO, *Breve storia del Friuli*, Roma, 1996, 60.

Qualcuno – pratico della vita e acutissimo psicologo – ha notato che “Le tribolazioni aguzzano il cervello”¹⁶⁸. Ma, se può essere vero in linea teorica e pratica, non v’è dubbio che Covid-19 ha insegnato ben poco¹⁶⁹. Ben poco, perché le istituzioni rivelano un costante affanno e la pubblica amministrazione arranca: non precede mai, ma insegue, rivelando i soliti limiti, congeniti, dovuti a una strutturale incapacità di pensare, almeno per un istante, ciò che, comunemente, si definisce *bene comune*: “il bene di quel ‘noi-tutti’, formato da individui, famiglie e gruppi intermedi che si uniscono in comunità sociale”¹⁷⁰. L’assenza di una motivazione etico-politica qualunque e l’indifferenza rispetto agli obiettivi, che la Costituzione assegna all’amministrazione e ai singoli amministratori e dipendenti pubblici¹⁷¹, hanno come conseguenza necessitata un unico risultato: quello di non essere mai in grado di rimediare a carenze debilitanti, che comportano – per rimanere ancorati al concreto – incapacità nel reperimento delle risorse finanziarie e dissipazione di una quantità ingente di quelle riscosse attraverso il prelievo fiscale. D’altra parte, non è una novità che, “anche nelle maggiori strette, i danari del pubblico si trovano sempre, per impiegarli a sproposito”¹⁷².

Di mezzo c’è – quale diaframma insuperabile – la preliminare incapacità, da parte di chi esercita una funzione pubblica, di sintonizzarsi sulla lunghezza d’onda del destinatario di un comando. Chi comanda pensa a sé ed è convinto – con l’aggravante di essere in buona fede – di non dover rispondere mai, in nome di un’autoreferenzialità, che, per definizione, legittima anche la più balorda delle iniziative e di quanto ne segue. A riprova, si pensi alle *autocertificazioni*, che ci sono state richieste: ai moduli utilizzati e al loro contenuto. Ebbene, un autorevole linguista ha creduto opportuno segnalare non solo che, quanto ai moduli per l’autocertificazione, dopo poco più di un mese, eravamo giunti al quinto. Soprattutto, ha ritenuto necessario spiegare che non ci si può esprimere con un lessico che “massacra l’italiano” e che non pone in grado il cittadino di comprendere quel che l’autore dell’atto pretende. Appunto, “c’è l’incredibile saga delle cinque versioni (per ora)”; ma “il documento è un vero disastro, a cominciare dai contenuti che chiede di autocertificare. Alla base c’è una pedante volontà di riempire l’autodichiarazione di contenuti necessari, come la dichiarazione di essere a conoscenza dei provvedimenti nazionali e regionali”¹⁷³. Ma vi pare possibile che si possa pretendere dal *quivis de populo* tutto questo, che probabilmente ignora lo stesso agente che esige

¹⁶⁸ A. MANZONI, *I Promessi Sposi*, cit., VI, 106.

¹⁶⁹ M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., ove si dà conto, quasi ossessivamente, di ciò che ogni giorno è accaduto nel corso del biennio 8 marzo 2020 – 8 marzo 2022.

¹⁷⁰ BENEDETTO XVI, *Caritas in Veritate*, Città del Vaticano, 2009, 9.

¹⁷¹ V. *sub* 4, 5, 6 e 7.

¹⁷² A. MANZONI, *I Promessi Sposi*, cit., XXVIII, 439.

¹⁷³ M.A. CORTELAZZO, *Lessico, sintassi, logica e contenuto. Il burocrate sfida il virus, e vince*, in *il mattino di Padova*, 4 aprile 2020, 41, il quale conclude osservando che “Il risultato è rappresentato crudamente dalla valutazione dell’indice di leggibilità del documento: sottoposta a un test automatico, l’autodichiarazione risulta ‘quasi incomprensibile’ per i cittadini che hanno raggiunto solo la licenza elementare, ‘molto difficile’ per i cittadini che hanno ottenuto la licenza media, ‘facile’ (ma vicina alla soglia di difficoltà) solo per i cittadini che hanno una scolarizzazione superiore. Il testo che deve essere fatto proprio da ogni cittadino che esce di casa, è insomma di lettura molto difficile o impossibile per circa il 60% dei cittadini italiani. Complimenti a chi l’ha redatto”. Ciò rappresenta, pure, il riflesso di quanto stabilito dalla legge: in specie, dal d.p.r. n. 445/2000, il quale risente di premesse – sono le solite premesse – condizionate da una diffusa, sistematica slealtà, che fa parte dei costumi. È innegabile. Il modello di autodichiarazione è pubblicato sulla *Guida al Diritto* n. 15/2020, 15, con commento di A. NATALINI, *Nuovo modello, delitto più grave di falsa attestazione*, 14 ss. Per completezza di informazione, v. “Burocrate”. Gabrielli, capo della Polizia, difende i moduli, in *il mattino di Padova*, 6 aprile 2020, 1 e 33. Dalla nota di replica di Michele A. Cortelazzo, si apprende che lo stesso aveva formulato proposte migliorative. Inoltre, sottolinea – al pari di quanto rilevato nel testo – che l’amministrazione pubblica ignora in che cosa consista la chiarezza (non lo sa, ed è questa l’aggravante); che la medesima corrisponde ad un obbligo, cui si collega il diritto di sanzionare le violazioni; che del cittadino ai pubblici poteri non importa nulla. È il dato della *forma mentis*, che si potrà cambiare partendo dai banchi di scuola e da letture che rendono civili. Del resto, come si fa a scrivere – lo fa il capo della Polizia – che “per evitare la creazione di modelli composti da decine di pagine (...)”, si è elaborato il modello in questione, senza avvedersi che una simile ipotesi rivela, *a contrario*, premesse inaccettabili, perché stanno alla base delle ipertrofie, che rendono il nostro Paese debole, non concorrenziale, non accogliente e profondamente ingiusto? È l’ennesima conferma del più saldo dei convincimenti: *rebus sic stantibus* – se continuiamo così –, semplificare sarà impossibile, certo il decesso del Paese per *overdose normativa*: v. M. BERTOLISSI, *La sofferenza di chi deve rispettare le ordinanze*, in *il mattino di Padova*, 12 aprile 2020, 33.

l'autocertificazione? È pura follia, che ha pervaso l'ordinamento da quando si è introdotta, con legge, una normativa assillante, invadente, pervasiva, sconclusionata. Inossidabile, perché non si è in grado di avere la consapevolezza di ciò che rappresenta – istituzionalmente e moralmente – il fatto di diramare un comando e di farsi capire. Tant'è vero che, chi ha voluto replicare alla critica non ha affrontato, in alcun modo, la questione “chiarezza” e “intelligibilità” del testo predisposto dall'amministrazione. Si è giustificato adducendo la “rapida evoluzione epidemiologica e normativa”, che ha comportato la formulazione di “prescrizioni più stringenti”, in ragione della “complessità dello scenario”. Quindi, “Un'ultima annotazione: in un contesto così complicato, con decine di migliaia di morti, in un Paese destinato a morire di bulimia normativa, mi sembra un po' esagerata l'attenzione rivolta a questo piccolo foglio di carta”¹⁷⁴.

Che cosa se ne ricava? La conferma di ciò, di cui sono, da sempre, convinto. La semplificazione è preclusa, per definizione¹⁷⁵, perché si ignora che *normare è una funzione: riguarda, in primo luogo, chi deve ubbidire, non chi comanda*; non si sa più in cosa consistano chiarezza e semplicità del linguaggio, perché ci si è dimenticati, tra l'altro, della circostanza che “la lingua è la vera casa di un popolo”¹⁷⁶; non ci si chiede – ci si limita a riconoscerla, senza coglierne le aberranti implicazioni – quali saranno le conseguenze della “bulimia normativa”, destinata a gravare sulle spalle di vivi, angosciati dal presente e dal futuro, molti dei quali hanno pianto o stanno piangendo morti. È un dramma nel dramma. La distanza che corre con quanto hanno praticato ed auspicato i Costituenti è, davvero, siderale.

È una distanza generata dal vuoto di ideali, dalla mancanza di senso di responsabilità e di una scontata incapacità di comprendere in che cosa consistono le istituzioni. Se così non fosse, non si continuerebbe a porre e riproporre, all'infinito e senza nessuna conseguenza utile, gli stessi obiettivi, avendo, oltretutto, officiato ministri *ad hoc* del compito di rendere semplice il complicato. Ma si vedrà, tra poco, in che cosa consiste e che cosa presuppone questa sfida, mai seriamente affrontata e, quindi, non vinta¹⁷⁷.

Nel frattempo, luoghi comuni a getto continuo, come taluni enunciati del PNRR, che non mancano di ricordare – chi se lo dimentica? – che “la pubblica amministrazione italiana si trova a gestire un insieme di norme e procedure estremamente articolate e complesse”, il cui risultato “è la progressiva perdita della capacità di implementare gli investimenti, sia pubblici sia privati, da parte del sistema-Paese”¹⁷⁸. Per questo – lapalissianamente –, “è evidente che una riforma strutturale della pubblica amministrazione debba tener conto sia dei vincoli interni alla stessa, legati al necessario ricambio generazionale e all'adeguamento delle competenze, sia di quelli esterni, riconducibili ai ritardi nell'azione di semplificazione normativa e amministrativa e di digitalizzazione delle procedure”¹⁷⁹. Insomma, c'è bisogno di una “buona amministrazione”, alla quale è rivolta “la finalità di eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa, e ridurre tempi e costi per cittadini e imprese”¹⁸⁰. Noto quantomeno dal 1979 e ribadito nel 1999¹⁸¹. E si potrebbe continuare all'infinito, appunto, perché – scrive l'autore di questo non esaltante documento¹⁸² – “L'eccesso di leggi e la loro scarsa chiarezza ostacolano la vita dei cittadini e frenano le iniziative economiche. La

¹⁷⁴ Chi scrive è Franco Gabrielli, prefetto capo della Polizia, in *il mattino di Padova*, 5 aprile 2020, 29. Si tratta di un professionista dalle indiscutibili qualità: questa è una aggravante, oggettivamente parlando?

¹⁷⁵ V. *sub* 4, 5 e 6.

¹⁷⁶ N. MENNITI IPPOLITO, *La lingua è la vera casa di un popolo. Dialoghi modernissimi dal Cinquecento*, in *il mattino di Padova*, 2 aprile 2020, 42. L'espressione, ripresa tra virgolette, è di Sperone Speroni, “prototipo di un'Italia colta, eticamente motivata, dedita alle virtù civili, alla cura del bene pubblico”.

¹⁷⁷ V. *sub* 11.

¹⁷⁸ PNRR. 1/3. *Le riforme*, nella edizione curata da *Il Sole 24 Ore*, maggio 2021, 45.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ *Ivi*, 47.

¹⁸¹ V. *sub* 4, 5 e 6.

¹⁸² Cui avrebbe dato il suo apporto irresistibile di conoscenze niente meno che MCKINSEY: E. MINGORI, “Vi spiego cosa c'è dietro il mondo delle lobby in Europa”, in *The Post Internazionale*, n. 49/2022, 27.

semplificazione della legislazione è intervento riformatore essenziale per favorire la crescita del Paese e supporta trasversalmente tutte e sei le missioni del PNRR”¹⁸³.

All’infinito, perché il 25 ottobre 2022, il Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, nel presentare alla Camera dei deputati le proprie dichiarazioni programmatiche, ha ribadito, pure ella, che “Le imprese chiedono soprattutto meno burocrazia, regole chiare e certe, risposte celeri e trasparenti”. Da ciò l’esigenza di provvedere a “una strutturale semplificazione e deregolamentazione dei procedimenti amministrativi per dare stimolo all’economia, alla crescita e agli investimenti”, anche perché è noto – più precisamente, notissimo – “quanto l’eccesso normativo, burocratico e regolamentare aumenti esponenzialmente il rischio di irregolarità, contenziosi e corruzione. Un male che abbiamo il dovere di estirpare”¹⁸⁴. Perché, a dire il vero, è un impegno che ci portiamo dietro da decenni, in quanto “Abbiamo bisogno di meno regole, più chiare per tutti, e di un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, perché il cittadino non si senta parte debole di fronte a uno Stato tiranno che non ne ascolta le esigenze e ne frustra le aspettative”¹⁸⁵. Massimo Severo Giannini parlava di “un potere pubblico” quale “singolare malfattore legale”¹⁸⁶.

Un corollario: “Da questa rivoluzione copernicana” – quella accennata un istante fa – “dovrà nascere un nuovo patto fiscale”¹⁸⁷, che dovrebbe, verosimilmente, tenere conto di un *pro memoria* del Capo dello Stato, il quale ha creduto di dover precisare che “La Repubblica è nel senso civico di chi paga le imposte”¹⁸⁸. Per parte mia, da tempo immemorabile, ho posto in luce la condizione discriminante di chi, potendo e dovendo pagare il tributo, vi si sottrae evadendo, e di come costui non possa considerarsi *azionista della Repubblica*¹⁸⁹. Tuttavia, silenzio, mentre gli evasori continuano a beneficiare di prestazioni e servizi – ad esempio, di quelli erogati dal Servizio sanitario nazionale e regionale – anche a danno di chi adempie scrupolosamente alle obbligazioni tributarie. È una questione essenziale, che compromette l’eguaglianza e la solidarietà e, con ciò, le basi stesse del patto costituzionale, ridotto – non solo metaforicamente – a patto leonino¹⁹⁰.

10. *Da non dimenticare*

C’è qualcosa che vale la pena di non lasciar perdere in un tempo in cui si vive soltanto il presente. “Ogni giorno navighiamo nel *web*, passando da un sito all’altro, a caccia di notizie, documenti, video; controlliamo la nostra casella di posta elettronica, inviamo sms e non dimentichiamo di inseguire emozioni sui *social network* più alla moda. La Rete rende più rapido il lavoro e più stimolante il tempo libero ma, mentre usiamo a piene mani i suoi vantaggi, stiamo forse sacrificando la nostra capacità di pensare in modo approfondito?”¹⁹¹.

¹⁸³ PNRR. 1/3. *Le riforme*, cit., 64.

¹⁸⁴ *Dichiarazioni programmatiche* del Presidente del Consiglio, on. Giorgia Meloni, alla Camera dei deputati del 25 ottobre 2022, 8.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ V. *sub* 4.

¹⁸⁷ *Dichiarazioni programmatiche*, cit., 8.

¹⁸⁸ [Discorso di fine anno del Presidente della Repubblica, SERGIO MATTARELLA, rivolto agli italiani il 31 dicembre 2022](#). Rivolto a un Paese, per il quale vale – nel 2023 – quel che ha scritto A. PEDONE, *Evasori e tartassati. I nodi della politica tributaria italiana*, Bologna, 1979. A un Paese alle prese – anche a questo riguardo – con i problemi di sempre e mostruose ingiustizie, cui si vorrebbe porre rimedio attraverso correzioni, che hanno l’insipido sapore dell’aggiustamento: v., ad es., I. TROVATO, “*Bene la pace fiscale. Ma ora va riformata la giustizia tributaria*”, in *Corriere della Sera*, 22 gennaio 2023, 25, suggerisce il presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti. Tuttavia, tutto rimarrà come è, se non cambieranno i criteri di giudizio e la farà da padrona la ragion fiscale.

¹⁸⁹ M. BERTOLISSI, *Contribuenti e parassiti in una società civile*, Napoli, 2012, spec. 93 ss.; ID., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, cit., *passim*; ID., *Il mito del buon governo*, cit., *passim*.

¹⁹⁰ Per dare l’idea di che cosa si tratti, l’art. 2265 del codice civile – in tema di società – stabilisce che “È nullo il patto con il quale uno o più soci sono esclusi da ogni partecipazione agli utili o alle perdite”. L’evasore si esclude da sé, sottraendosi all’operatività dell’art. 53 Cost.

¹⁹¹ N. CARR, *Internet ci rende stupidi? Come la Rete sta cambiando il nostro cervello*, Milano, 2011. Con l’occasione, v. M. MOLINARI, *La grande sfida dell’Intelligenza artificiale*, in *la Repubblica*, 22 gennaio 2023, 1 e 27.

Probabilmente sì, se è vero che l'*homo sapiens* è stato sostituito dall'*homo sentiens*¹⁹² e dall'*homo videns*, che vive “del primato dell’immagine, e cioè di un prevalere del visibile sull’intelligibile che porta a un vedere senza capire”, attestato sulla “video-politica”¹⁹³. Quel che segue è scontato: incompetenza¹⁹⁴ e mediocrità¹⁹⁵, che pongono in serio pericolo la democrazia. Accade – come ha rilevato un grande pensatore, testimone di tragedie, Johan Huizinga – quando la “Nostra meta non è il pensiero né il sapere, ma la vita e l’azione”¹⁹⁶, come troppo spesso accade. Così, mentre “Nel guado della crisi tutti sembrano credere nell’azione taumaturgica del potere pubblico, del governo dei migliori, della promessa di una crescita costante e duratura; nessuno si azzarda a dire che l’approccio da economia sussidiata e il consolatorio rifugio in traguardi indistinti e iniziative opache sono anche una forma di autodifesa dal dover prendere coscienza di antichi mali”¹⁹⁷. Per superarli e vincerli, è necessario rimettersi la “gerla” in spalla¹⁹⁸, dopo aver richiamato alla memoria qualche fatto, positivo o negativo che sia, indispensabile per orientarsi, Costituzione alla mano.

a) Da non dimenticare, in primo luogo, il piccolo-grande miracolo della *fusione tra loro dei due Comuni confinanti di Rivignano e Teor*. Si tratta di un evento necessario, mai andato a buon fine su larga scala. Nonostante incentivi e facilitazioni di vario genere, il campanilismo ha trionfato, in luogo di una concezione alta delle istituzioni, che vivono di comunità salde, in grado di amministrarsi con dignità. Onore al merito, pertanto: che è dei cittadini e degli amministratori del Comune di Rivignano-Teor.

b) Di ben altro tenore quel che è accaduto, proprio in Friuli, nel mese di febbraio del 2017. *Michele ha preferito lasciare questo mondo*. Noi siamo al capolinea. La sua è, al tempo stesso, una testimonianza e una denuncia. Quale la relazione tra questo atto estremo e le riforme, di cui tanto si è parlato, che non hanno impedito questa e tante altre tragedie? Si dirà che l’impoverimento della società è un dato fisiologico. Ma non è così, se si riflette sul fatto che, accanto a tante, smisurate povertà, esistono enormi ricchezze, che hanno reso marginale la persona. Non a caso, qualcuno ha scritto che “il capitalismo ha cominciato a vendere come merce un’entità immaginaria: il futuro”¹⁹⁹. E chi non ha futuro non ha una vita spendibile, perché “il capitalismo selvaggio atomizza il lato economico e sociale, mentre la sfida di una società consiste nel creare legami di solidarietà”²⁰⁰. È quel che ha cercato, ma non ha trovato, Michele, al pari di tanti altri²⁰¹.

¹⁹² F. FERRAROTTI, *La perfezione del nulla. Promesse e problemi della rivoluzione digitale*, Roma-Bari, 1997.

¹⁹³ G. SARTORI, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Roma-Bari, 1997, XI.

¹⁹⁴ T. NICHOLS, *La conoscenza e i suoi nemici. L’era dell’incompetenza e i rischi per la democrazia*, Roma, 2019.

¹⁹⁵ A. DENEULT, *La mediocrazia*, Vicenza, 2017.

¹⁹⁶ J. HUIZINGA, *La crisi della civiltà*, Torino, 1970, 62.

¹⁹⁷ CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2021*, Roma, 2021, XI.

¹⁹⁸ V. il testo, cui è riferita la nota 67.

¹⁹⁹ L. GALLINO, *Il denaro, il debito e la doppia crisi spiegati ai nostri nipoti*, Torino, 2015, 35.

²⁰⁰ J.M. BERGOGLIO, *Papa Francesco. Il nuovo papa si racconta*, conversazione con S. Rubin e F. Ambrogetti, Milano, 2013, 107.

²⁰¹ La *Lettera di addio di Michele* è stata pubblicata dall’allora direttore, OMAR MONESTIER, sul *Messaggero Veneto* del 7 febbraio 2017. Vale la pena di leggerla, per conoscere – da vicino – la disperazione, la determinazione, e quanto pesi sull’animo, quando si è soli, la carenza di una fede, religiosa o laica che sia. Non rimane che darsi la morte, che è estranea alla Piccola Patria del Friuli e al suo motto, pervaso dalla solidarietà.

Ecco, dunque, quel che Michele ha scritto ai suoi genitori: “Ho vissuto (male) per trent’anni, qualcuno dirà che è troppo poco. Quel qualcuno non è in grado di stabilire quali sono i limiti di sopportazione, perché sono soggettivi, non oggettivi. – Ho cercato di essere una brava persona, ho commesso molti errori, ho fatto molti tentativi, ho cercato di darmi un senso e uno scopo usando le mie risorse, di fare del malessere un’arte. – Ma le domande non finiscono mai, e io di sentirne sono stufo. E sono stufo anche di pormene. Sono stufo di fare sforzi senza ottenere risultati, stufo di critiche, stufo di colloqui di lavoro come grafico inutili, stufo di sprecare sentimenti e desideri per l’altro genere (che evidentemente non ha bisogno di me), stufo di invidiare, stufo di chiedermi cosa si prova a vincere, di dover giustificare la mia esistenza senza averla determinata, stufo di dover rispondere alle aspettative di tutti senza aver mai visto soddisfatte le mie, stufo di fare buon viso a pessima sorte, di fingere interesse, di illudermi, di essere preso in giro, di essere messo da parte e di sentirmi dire che la sensibilità è una grande qualità. Tutte balle. Se la sensibilità fosse davvero una grande qualità, sarebbe oggetto di ricerca. Non lo è mai stata e mai lo sarà, perché questa è la realtà sbagliata, è una dimensione dove conta la praticità che non premia i talenti, le alternative, sbeffeggia le ambizioni, insulta i sogni e qualunque cosa non si possa inquadrare nella cosiddetta normalità. Non la posso riconoscere come mia. – Da questa realtà non si può

c) Infine, proprio in nome, ancora una volta, della solidarietà – se non della fraternità²⁰² –, è bene non dimenticarsi delle *morti in solitudine*, senza un familiare accanto, senza un affetto. Esequie anonime, talora svolte altrove, con bare trasferite dal luogo della morte a quello, in cui le salme sono state cremate²⁰³. Tragica la visione dei mezzi militari, che trasportano i corpi inanimati ai forni crematori; delle bandiere a mezz’asta; dei picchetti d’onore, che salutano le vittime, in città vuote dove – come scrive Paolo Rumiz – “tutto vive tranne l’umanità”²⁰⁴. Scenari inusuali, che infastidiscono e turbano, da quando abbiamo rimosso dal nostro vocabolario, esorcizzandola, la parola morte. Ma essa convive con la vita, in una relazione reciproca, ove l’una dà senso all’altra²⁰⁵.

Scenari inusuali, prima ancora che la Russia di Putin invadesse l’Ucraina. Li qualifico così, dal momento che eravamo abituati a convivere con immagini quotidiane di guerra, provenienti da tutto il mondo: in particolare, dalla Siria e dai Paesi con essa confinanti. Per non parlare della Libia e del Mediterraneo, ridotto a un camposanto disseminato di bare bianche e di croci e lapidi anonime. L’Europa ha taciuto e non ha pianto. Noi ci siamo divisi per parti politiche, mentre la morte è una “falce che pareggia tutte l’erbe del prato”²⁰⁶. Ne scrivo, dolorosamente, perché mi compiangio. E colgo, in tutto questo, una debolezza strutturale della nostra società – delle nostre società –, che ha trasformato le dichiarazioni universali dei diritti dell’uomo in qualcosa di parziale, se non di elitario, che non porta fortuna. Le stesse invocazioni a Dio, per quanto comprensibili e doverose per chi crede, dovrebbero essere precedute da una attenta rilettura del *Pater Noster*, che contiene una salda clausola

pretendere niente. Non si può pretendere un lavoro, non si può pretendere di essere amati, non si possono pretendere riconoscimenti, non si può pretendere di pretendere la sicurezza, non si può pretendere un ambiente stabile. A quest’ultimo proposito, le cose per voi si metteranno talmente male che tra un po’ non potrete pretendere nemmeno cibo, elettricità o acqua corrente, ma ovviamente non è più un mio problema. Il futuro sarà un disastro a cui non voglio assistere, e nemmeno partecipare. Buona fortuna a chi se la sente di affrontarlo. – Non è assolutamente questo il mondo che mi doveva essere consegnato, e nessuno mi può costringere a continuare a farne parte. È un incubo di problemi, privo di identità, privo di garanzie, privo di punti di riferimento, e privo ormai anche di prospettive. Non ci sono le condizioni per impormi, e io non ho i poteri o i mezzi per crearle. Non sono rappresentato da niente di ciò che vedo e non gli attribuisco nessun senso: io non c’entro nulla con tutto questo. Non posso passare la vita a combattere solo per sopravvivere, per avere lo spazio che sarebbe dovuto, o quello che spetta di diritto, cercando di cavare il meglio dal peggio che si sia mai visto per avere il minimo possibile. Io non me ne faccio niente del minimo, volevo il massimo, ma il massimo non è a mia disposizione. Di no come risposta non si vive, di no si muore, e non c’è mai stato posto qui per ciò che volevo, quindi in realtà non sono mai esistito. Io non ho tradito, io mi sento tradito, da un’epoca che si permette di accantonarmi, invece di accogliermi come sarebbe suo dovere fare. – Lo stato generale delle cose per me è inaccettabile, non intendo più farmene carico e penso che sia giusto che ogni tanto qualcuno ricordi a tutti che siamo liberi, che esiste l’alternativa al soffrire: smettere. Se vivere non può essere un piacere, allora non può nemmeno diventare un obbligo, e io l’ho dimostrato. Mi rendo conto di fare del male e di darvi un enorme dolore, ma la mia rabbia ormai è tale che se non faccio questo, finirà ancora peggio, e di altro odio non c’è davvero bisogno. Sono entrato in questo mondo da persona libera, e da persona libera ne sono uscito, perché non mi piaceva nemmeno un po’. Basta con le ipocrisie. – Non mi faccio ricattare dal fatto che è l’unico possibile, il modello unico non funziona. Siete voi che fate i conti con me, non io con voi. Io sono un anticonformista, da sempre, e ho il diritto di dire ciò che penso, di fare la mia scelta, a qualsiasi costo. Non esiste niente che non si possa separare, la morte è solo lo strumento. Il libero arbitrio obbedisce all’individuo, non ai comodi degli altri. – Io lo so che questa cosa vi sembra una follia, ma non lo è. È solo delusione. Mi è passata la voglia: non qui e non ora. Non posso imporre la mia essenza, ma la mia assenza sì, e il nulla assoluto è sempre meglio di un tutto dove non puoi essere felice facendo il tuo destino. – Perdonatemi, mamma e papà, se potete, ma ora sono di nuovo a casa. Sto bene. – Dentro di me non c’era caos. Dentro di me c’era ordine. Questa generazione si vendica di un furto, il furto della felicità. Chiedo scusa a tutti i miei amici. Non odiatemi. Grazie per i bei momenti insieme, siete tutti migliori di me. Questo non è un insulto alle mie origini, ma un’accusa di alto tradimento. – P.S. Complimenti al ministro Poletti. Lui sì che ci valorizza a noi stronzi. – Ho resistito finché ho potuto”.

È il caso di meditare il messaggio di David Maria Turollo: v. *sub* 3.

²⁰² M. BORGETTO, *Il principio costituzionale di fraternità nel diritto francese*, a cura di I. Massa Pinto e F. Pizzolato, Modena, 2022.

²⁰³ M. BERBENNI, *L’esercito porta le bare fuori dalla Regione. “È un momento tragico”*, in *Corriere della Sera*, 19 marzo 2020, 6.

²⁰⁴ P. RUMIZ, *Nella città vuota dove tutto vive tranne l’umanità*, in *la Repubblica*, 11 aprile 2020, 32.

²⁰⁵ M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., 140 ss.

²⁰⁶ A. MANZONI, *I Promessi Sposi*, cit., XXXIV, 535.

di reciprocità: nei confronti del prossimo. Il Dio di Abramo mi pare la pensi diversamente da noi. La pensavano diversamente – credo – i friulani della Piccola Patria.

11. *Un decalogo per l'avvenire*

*Omnia munda mundis*²⁰⁷. Ciò che la Piccola Patria del Friuli ha saputo realizzare nel tempo e, in momenti a noi vicini, dopo gli eventi sismici del 1976 rappresenta un accumulo di esperienze, che, se note alla Repubblica e dalla medesima valorizzate, potrebbero concorrere alla ripresa del Paese. Paese che affonda, ogni giorno di più, nella confusione del tutto, che va adeguato attraverso l'uso del *buon senso*. Ed è proprio quest'ultimo che implora dallo Stato qualcosa, che abbia a che fare con la *semplicità*: appunto, per avere di fronte a sé “Un'Italia più forte, più consapevole, più sincera e, sopra tutto, più semplice (...)”²⁰⁸. Se ne è parlato all'inizio²⁰⁹, e se ne riparla ora, dal momento che *la semplificazione è il nodo gordiano da sciogliere*. Il resto, se non conta, conta ben poco.

Semplificare non equivale, necessariamente, a ridurre, tagliare, sintetizzare. Semplificare significa “rendere semplice o meno complicato”. Semplice è ciò che “non presenta difficoltà”²¹⁰. Dunque, è ciò che è chiaro, comprensibile e, quindi, eseguibile ed attuabile rapidamente. Favorisce, ad un tempo, chi ordina (il legislatore) e chi si adegua (il cittadino), secondo una relazione improntata al rispetto reciproco. D'altra parte, come si fa a pretendere qualcosa, se non si è chiari? Eppure, accade proprio il contrario, per alcune essenziali carenze di base. Si ignorano, infatti, parole ed espressioni-chiave, perché si guarda alla superficie degli eventi.

1) Il requisito preliminare consiste nel *sensu delle istituzioni*. Nasce dall'idea che ognuno di noi, mentre sceglie ed agisce per sé, apporta un vantaggio o provoca un danno alla collettività. Perché, non si è mai soli, ma sempre in compagnia.

2) Il *potere*, allora, è *funzione*. È un insieme di facoltà, che debbono essere esercitate a beneficio dei cittadini: più precisamente, delle persone in quanto tali, perché vi sono forme essenziali di tutela che riguardano tutti, indistintamente.

3) Si opera in questo modo se si ritiene che l'*onestà intellettuale* rappresenti un valore. È intellettualmente onesto chi è disposto a sopportare quel che ordina ed infligge agli altri. Altri, che meglio si identificano, se si qualificano come il prossimo. È la reciprocità che impedisce di mentire.

4) Corollario evidente è l'*etica della responsabilità*. Chi ne condivide l'essenza, rende il conto di quel che fa, a prescindere da qualunque richiesta. Sta nella sua mente, nel suo animo, nelle sue azioni, nella considerazione che ha di coloro che lo circondano. Risponde chi rende il conto, sempre.

5) Sono decisioni responsabili quelle che selezionano, preventivamente, *valori* da proteggere e *interessi* da perseguire: secondo una scala gerarchica di importanza, in ragione dei mezzi disponibili, che non sono, appunto, inesauribili, ma sempre di consistenza inferiore al necessario. Ed è, proprio per questo, che si tratta di selezionare.

6) Le disposizioni normative che prescrivono debbono distinguere i *principi* dai *dettagli*; ciò che è premessa da ciò che è naturale e non contraddittoria conseguenza; le parti di cui si compone un testo, che va depurato di ogni disciplina superflua o esorbitante. Ciò corrisponde ad un rigore metodologico compositivo e all'esigenza di chiarezza nel comandare.

7) Solo se si distingue si dà un senso limpido e compiuto al *linguaggio*, che è tale se si padroneggia la propria lingua. Oltretutto, è lapalissiano che l'ordine grammaticale e sintattico condiziona l'ordine delle idee. Quanto alle idee: o sono chiare oppure, se confuse, non sono idee.

8) È da un simile atteggiamento che scaturisce la *concisione*. Si tratta di un effetto che dipende strutturalmente dalle idee chiare e distinte: che sono dell'onesto e non del corrotto; di chi si sente

²⁰⁷ Ivi, VIII, 142.

²⁰⁸ G. ABIGNENTE, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia*, cit., VIII.

²⁰⁹ V. il testo, cui è riferita la nota 9.

²¹⁰ *Il piccolo Rizzoli Larousse*, cit., *ad vocem*.

obbligato alla resa del conto e non, invece, di chi è dedito all'imbroglio. Per molti, la legge chiara non è un vantaggio, ma un danno, perché ostacola l'inganno.

9) In contesti di tal genere può nascere e svilupparsi la buona pianta della *limpidezza* e della *linearità*. Del resto, Giosuè Carducci, dettato il tema da svolgere al giovane Giovanni Pascoli, su Alessandro Manzoni, raccomandò: "Ordine, chiarezza, semplicità". Pascoli vi si attenne e si aggiudicò una borsa di studio.

10) Non è banale osservare che questo insieme di condizioni, che si materializzano in comportamenti istituzionali, sono il motore della *giustizia*. Senza chiarezza, infatti, non c'è spazio per la giustizia, che è dell'uomo e per l'uomo.

11) A queste condizioni, ciascuno si sente ed è *azionista della Repubblica*. Protagonista della vita in comune e non comprimario; non soggetto passivo, ma attivo della cittadinanza, immerso nel circuito virtuoso della solidarietà.

12) Tuttavia, è bene ricordare che, per semplificare, ci vuole *tempo*. La prudenza non è inerzia, mentre la fretta è cattiva consigliera. Si tratta di dare a ciascuno il suo: non è facile, ma è un obiettivo umanamente esaltante.

13) Dunque, *semplificare è complicato*. Lo provano i fatti: stando ai quali, si declama e si complica. Ma si dovrebbe, davvero, semplificare, anche perché i costi del caos normativo e amministrativo sono enormi e li paga chi è già tartassato.

14) La semplicità è l'*habitat* delle libertà²¹¹.

Al pari della salute, le libertà vanno curate, conservate e, avendole ricevute da altri, che le hanno guadagnate per noi, consegnate alle nuove generazioni. Queste, a loro volta, dopo aver ricevuto, daranno, secondo i ritmi della vita e i loro tempi. Il presente non deve dimenticare il passato per non pregiudicare il futuro. E sarà bene non dimenticarsi del *Creato*²¹².

²¹¹ M. BERTOLISSI, *Il mito del buon governo*, cit., 396-398.

²¹² L'attenzione e la sensibilità per questi argomenti – per questi problemi, che ci assillano – non nasce dal nulla. Li svelano se le vicende quotidiane, quando esprimono dolori immensi, non ci vedono disattenti o, addirittura, indifferenti. L'indifferenza si vince se si è persuasi del fatto che *tutto è reciprocità*: dimodoché, prima di chiedere ed ottenere, si deve dare. C'è chi è stato privato di tutto: da leggere e meditare J.M. KEYNES, *Le conseguenze economiche della pace*, Milano, 2012. C'è chi ha vissuto la tragedia umana, politica, sociale e culturale della guerra: AA.VV., *Nati per morire. La Grande guerra dalle testimonianze personali ai luoghi della memoria*, a cura di E. Cammarata, Bologna, 2015. C'è chi si è votato alla libertà, conquistandola per altri e per sé: N. MANDELA, *Lungo cammino verso la libertà. Autobiografia*, Milano, 2021. C'è chi governa senza essere stato eletto ed è causa di derive istituzionali: L. ANNUNZIATA, *L'inquilino. Da Monti a Meloni: indagine sulla crisi del sistema politico*, Milano, 2022. C'è chi svende i beni della collettività: S. RIZZO, *Il brutto affare dei palazzi pubblici*, in *L'Espresso*, n. 3/2023, 26 ss. E c'è, tra le altre, la Piccola Patria del Friuli, che attende di essere riscoperta.