

DEMOCRAZIA PLURALISTA, PRINCIPIO DI AUTONOMIA E RIFORME AMMINISTRATIVE\*

**FABRIZIO TIGANO\*\***

**Sommario**

1. – Premesse; 2. – le due “traiettorie” fondamentali dell’ordinamento in materia amministrativa a partire dal 1990; 3. – I tentativi di riforma in materia amministrativa; 4. – Le riforme costituzionali tra il 2001 ed il 2005; 5. – La (tendenziale) affermazione di nuove fonti; 6. – Crisi della politica e sue ricadute sistematiche; 7. – Le attuali difficoltà delle amministrazioni pubbliche; 8. – Democrazia pluralista ed autonomie; 9. – Le “ragioni” dell’economia e sue ricadute sul sistema amministrativo; 10. – Pluralismo, democrazia ed autonomie: alcune riflessioni conclusive.

**Abstract**

*The essay highlights some (among many) aspects of the current complex relationship between pluralist democracy and the principle of autonomy in order to solicit further moments of reflection and deepening in this regard. Moving from the paths that characterized the most recent reforms, it seems to emerge that such paths, on the one hand, retain their intrinsic reason for being, on the other, for contingent reasons that can be attributed to the current systemic "imbalances", they are in a condition that may compromise the overall harmony of the system.*

**Suggerimento di citazione**

F. TIGANO, *Democrazia pluralista, principio di autonomia e riforme amministrative*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo è la rielaborazione dell’intervento svolto in occasione del convegno su “Crisi della rappresentanza e nuove dinamiche della regolazione. Le prospettive della democrazia pluralista in Europa”, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Catania, 4 aprile 2017.

\*\* Professore ordinario di diritto amministrativo presso l’Università degli Studi di Catania.  
Contatto: [tiganofabrizio@virgilio.it](mailto:tiganofabrizio@virgilio.it)

### 1. Premesse

Da oltre un ventennio il legislatore è impegnato sulla via riformatrice nel tentativo di trovare una “quadratura del cerchio” tra legalità ed efficienza, trasparenza e corruzione, economia e diritto.

L’area “pubblicistica” risulta essere quella direttamente investita da siffatto processo di riforma, che, una volta attuato integralmente, all’inizio degli anni ’90, l’originario disegno autonomistico contenuto nel Titolo V della Carta costituzionale del 1948, è risultato, quasi per paradosso, vieppiù necessario.

Si tratta di un processo estremamente complesso, che qui può soltanto essere ripercorso per grandi linee.

Sono ben note, del resto, le difficoltà incontrate nella attuazione dello Stato regionale tra il 1948 ed il 1971 ed ancor più quelle che hanno avuto come protagonisti gli enti locali, stretti tra la “morsa” dello Stato e quella delle neonate regioni.

Le ragioni politiche, prima che giuridiche, di tali difficoltà sono altrettanto note e del resto ancora oggi animano il dibattito circa la corretta impostazione dei livelli di governo in funzione dello sviluppo dei territori, al punto da porre in tratto di dubbio l’utilità della progettata abolizione delle province. Infatti, a ben guardare, sono piuttosto gli enti regionali ad essersi rivelati in più occasioni e sotto vari aspetti meri centri di potere se non di gestione clientelare delle risorse pubbliche, determinando sprechi che hanno inciso pesantemente sui relativi bilanci e sul deficit complessivo del settore pubblico allargato.

Stando così le cose, l’avvento coevo, nel 1990, di due fondamentali leggi, una in tema di autonomie locali (n. 142) attuativa dell’art. 128 della Costituzione, l’altra sulla disciplina generale del procedimento amministrativo (n. 241) direttamente connessa alla attuazione dell’art. 97 della Carta costituzionale, più che un punto di arrivo, ha segnato fundamentalmente l’avvio di un processo riformatore in ambito amministrativo che nel corso del successivo decennio ha conosciuto accelerazioni tumultuose ed inarrestabili, ancorché non sempre consapevoli e meditate.

Tale processo, invero, ancora oggi non può considerarsi compiuto, ammesso che i processi riformatori, per loro natura, siano suscettibili di “compiersi” definitivamente e non si susseguano senza soluzione di continuità in relazione ai nuovi scenari aperti dalle riforme via via operate, dal loro affinamento, revisione, correzione, rimodulazione e così via.

E’ certo, però, che dal 1990 si è “proustianamente” andati alla ricerca del “tempo perduto” e che, nell’arco di un decennio, si è dato corpo – a volte caoticamente, altre volte in modo più ordinato e consapevole – a numerose e

fondamentali riforme cui, nel ventennio tra il 1970 ed il 1990 non era stato possibile por mano per il complesso intreccio di ragioni storiche, politiche ed economiche legate ad epoche segnate dai tragici fatti del terrorismo, alle contraddizioni di governi “consociativi” e multicolore fatalmente deboli e continuamente in crisi, alla difficoltà di muovere uno scacchiere bloccato a livello internazionale, nonché a regole economiche sulle quali si è puntato fin troppo, fino a ritrovarsi (ancora oggi) con l’economia reale nel pugno di quella virtuale.

E’ altrettanto certo, comunque, che al termine del decennio, gli equilibri costituzionali ed amministrativi fossero ben diversi da quelli *ante* 1990.

Per quanto riguarda il piano costituzionale, basti pensare alla nuova disciplina della immunità parlamentare (effetto diretto di “mani pulite”), alla introduzione del principio del giusto processo, alla “rilettura” del diritto alla salute come diritto finanziariamente condizionato, nonché – forse, soprattutto – alla totale riscrittura degli artt. 114 e seguenti della Costituzione, ossia dell’intero Titolo V parte II in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (al posto del mero “decentramento”, di indirizzo esattamente opposto, seppure con una *ratio* non altrettanto distante, a ben guardare, se riportata all’effettiva portata democratica del principio di autonomia contenuto nell’art. 5), che ha aperto – piuttosto che chiuderli, determinando un risultato contraddittorio – numerosi conflitti tra Stato e regioni in tema di riparto di competenze legislative (primarie e concorrenti).

Per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni, basti ricordare, tra le altre: le riforme in materia di controllo contabile sulla gestione e sulla responsabilità amministrativo-contabile, la aziendalizzazione (e, per l’effetto, la managerializzazione) del servizio sanitario, la contrattualizzazione dell’impiego pubblico, il proliferare esponenziale di amministrazioni indipendenti, la affermata separazione tra indirizzo politico ed amministrativo (con la connessa problematica, emersa in seguito, del c.d. “*spoils system*”) a livello centrale come a livello periferico, la espressa codificazione (nei capi IV-bis e V della legge n. 241/1990) della disciplina fondamentale in materia di provvedimento amministrativo e di accesso agli atti in nome di una riaffermata valenza dei principi di legalità, democraticità e trasparenza, i numerosi interventi in tema di servizi pubblici e, *last but not least*, la “riscoperta” delle possibili connessioni virtuose tra ramo pubblicistico e privatistico dell’ordinamento, con conseguente (rinnovato, verrebbe da dire) ricorso a fattispecie di natura consensuale alternative a quelle tradizionali di tipo unilaterale.

Questa sbalorditiva mole di interventi riformatori ha determinato, in un primo tempo, non poco smarrimento negli operatori amministrativi e

nell'organizzazione (prima che nell'attività) delle amministrazioni pubbliche. Analogo smarrimento, invero, si è registrato anche nei cittadini e negli utenti in genere, in parte inconsapevoli delle nuove facoltà ad essi riconosciute, altre volte consapevoli eppure, loro malgrado, non in grado di farle valere anche in ragione dei significativi ritardi nella attuazione delle riforme da parte del legislatore come delle pubbliche amministrazioni (problema ancora oggi estremamente presente).

A ciò va aggiunta la nuova configurazione dell'interesse legittimo quale situazione giuridica soggettiva in grado di proiettarsi in ambito sostanziale ed a delinarsi, così, con riferimento ad uno specifico bene della vita<sup>1</sup>.

Da tale sostanziale riconoscimento discendono importanti riflessi sul piano della tutela giurisdizionale che diviene "di spettanza" e già tra il 1999 ed il 2000 (pur non senza contraddizioni che contrassegneranno il decennio successivo) consentiranno di contemplare, nell'ambito dell'ordinario giudizio di legittimità dinanzi al giudice amministrativo, la presenza dell'azione risarcitoria per i danni procurati nei confronti dell'interesse legittimo<sup>2</sup>.

## **2. Le due "traiettorie" fondamentali dell'ordinamento in materia amministrativa a partire dal 1990**

Entrando *in medias res*, ossia spingendosi ad un esame maggiormente puntuale – ancorché dichiaratamente non esaustivo in quanto votato prioritariamente ad analizzarne gli effetti sul principio di autonomia in nome del pluralismo democratico – delle riforme di cui si è appena tratteggiato il percorso, può affermarsi in linea di principio che, a partire dal 1990, l'ordinamento abbia fondamentalmente seguito due "traiettorie" complementari: l'una votata alla esaltazione delle evidenti potenzialità del livello locale, contrassegnata da scelte felici e condivisibili, tra cui *in primis* l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, esaltando i tratti di una democraticità rinnovata ed effettiva, misurata "ad altezza d'uomo"; l'altra, intesa a "ridisegnare le distanze", a ridiscutere la tradizionale idea dell'amministrazione autoritaria ed autoritativa per connotarla in termini di servizio e di apertura al dialogo<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> A. ROMANO TASSONE, *Situazioni giuridiche soggettive*, in *Enc. Dir.*, II agg., Giuffrè, Milano, 1998, p. 966 ss.; F. G. SCOCA, *L'interesse legittimo: storia e teoria*, Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>2</sup> G.D. FALCON, *Il giudice amministrativo tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione di spettanza*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, p. 287 ss.; A. ROMANO TASSONE, *I problemi di un problema. Spunti in tema di risarcibilità degli interessi legittimi*, in *Dir. amm.*, 2006, p. 273 ss.; L. TORCHIA, *La risarcibilità degli interessi legittimi: dalla foresta pietrificata al bosco di Birnam*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, p. 832 ss.

<sup>3</sup> I.M. MARINO, *Aspetti della recente riforma del diritto degli enti locali*, Quattrosoli, Palermo, 2008; G. MOR, *Interessi locali e garanzia costituzionale delle autonomie territoriali*, in *Regioni e riforma delle autonomie. Materiali per l'interpretazione e l'attuazione della L. 142/90*, G.C. DE

Trasparenza, economicità, efficienza, efficacia, sono tutti valori riportabili a questo secondo filone, che trova un punto di intersezione con il primo nelle riforme della seconda metà degli anni '90<sup>4</sup>.

Le c.d. “riforme Bassanini”, infatti, battono in breccia questi principi, innestando concetti nuovi “a Costituzione invariata” (fino alla legge costituzionale n. 3 del 2001, “figlia” della medesima compagine politica e del medesimo gruppo di studiosi), come quelli di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in grado di segnare in latitudine e longitudine i rapporti tra le amministrazioni (quindi anche tra i livelli di governo), nonché tra esse ed i privati<sup>5</sup>.

Questa “ondata” riformatrice, a ben guardare, è espressione di un malessere forse più profondo, figlio di questioni politiche e sociali mai definitivamente superate e nuovamente esplose – nonostante gli sforzi del dopoguerra, in un Paese la cui sovranità, in modo più o meno percepibile, è stata sovente limitata – con la crisi della c.d. “Prima Repubblica”.

### **3. I tentativi di riforma in materia amministrativa**

Le riforme tra il 1990 ed il 2000, culminate con la redazione di testi unici di riordino di fondamentali materie nel 2000 e nel 2001 (ci si riferisce, in particolare, alla materia degli enti locali e del pubblico impiego, frattanto, forse frettolosamente, contrattualizzato), fanno emergere in modo prepotente la necessità che la mutata fisionomia dei rapporti politici (anche fra i livelli di governo) all'interno dell'ordinamento trovi corrispondenza in un intervento riformatore di rango ulteriore, non essendo più sufficiente, a rischio di trovarsi in contrasto con il dettato costituzionale, legiferare in sede primaria “a Costituzione invariata”.

Nella realtà, però, vi è di più di quel che appare.

Il passaggio, tutt'altro che indolore, da un sistema elettorale proporzionale ad uno maggioritario, la tendenziale riscoperta del “bipartitismo” (anche “forzato” dalla esigenza di presentarsi alle urne con coalizioni non sempre politicamente solide, generalmente pronte a sfaldarsi dopo le elezioni), frutto della necessità, emersa prepotentemente a partire proprio dagli anni '90, di

MARTIN, G. MELONI, F. MERLONI (a cura di), Giuffrè, Milano, 1995, p. 125 ss.; si rinvia, con l'occasione, anche al *nostro* *Gli accordi procedurali*, Giappichelli, Torino, 2003.

<sup>4</sup> L. IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, p. 1 ss.; M. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Giappichelli, Torino, 2003.

<sup>5</sup> V. OTTAVIANO, *Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello Stato democratico*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, I, Giuffrè, Milano, 1988, p. 404 ss.; I.M. MARINO, *Prime considerazioni su diritto e democrazia*, in *Dir. soc.*, 2010, p. 239 ss.; G. MARONGIU, *Funzione amministrativa e ordinamento democratico*, in *Democrazia e amministrazione*, G. MARONGIU, G.C. DE MARTIN (a cura di), Giuffrè, Milano, 1992, p. 89 ss.

operare riforme strutturali fondamentali ed ineludibili anche in vista dell'ingresso nell'Unione europea e nella moneta unica, hanno radicalmente cambiato non solo il panorama politico, ma anche la fisionomia, la natura (forse anche l'ideologia), il ruolo dei partiti, impegnati più nella fase di "mediazione" e di "coalizzazione" che nello svolgere il loro fondamentale ruolo di rappresentazione e mediazione" delle differenti istanze sociali. La caduta delle ideologie, la preponderante pressione dei poteri "forti" (soprattutto di quelli economici), la "dequotazione" del potere decisionale legislativo (ed amministrativo) per la sostanziale cessione di importanti "fette" di sovranità verso l'ambito comunitario (cui non sempre ha corrisposto un dialogo costruttivo), hanno cioè determinato nuovi equilibri di sistema verso istanze "(ri)vendicative" relativamente agli sprechi ed ai privilegi del recente passato; per altro verso, hanno altresì favorito derive più o meno latamente populistiche e/o la personalizzazione della rappresentazione politica degli interessi in soggetti singoli. Tutto ciò ha messo necessariamente in ombra la funzione primaria di sintesi e di veicolazione degli interessi di cui i partiti erano un tempo latori e proprio per questo erano contemplati dalla Carta costituzionale, seppure con una disposizione "di indirizzo" mai compiutamente attuata.

Questa nuova deriva dell'ordinamento, però, non va letta con la superficiale approssimazione di chi pensi che "la discesa in campo" di uno o dell'altro soggetto ne costituisca la causa, perché già ad una prima analisi scevra da pregiudizi risulta evidente che essa è il frutto di nodi irrisolti fin dal dopoguerra, essendosi peraltro l'Italia trovata in una condizione geo-politica particolarmente complessa.

Esemplare è il già accennato tema della sovranità, già delineato e declinato da tutta la dottrina pubblicistica in modo sostanzialmente univoco, eppure oggi difficilmente riproponibile negli identici termini per evidenti ragioni legate alla "destrutturazione" interna (rilievo delle autonomie in senso lato) ed esterna (appartenenza ad organizzazioni internazionali come Unione Europea, Nato ed ONU) della tradizionale struttura statale, con tutto ciò che ne consegue in materia di programmazione socio-economica ed, in ultima analisi, anche riguardo alla corretta esplicazione della funzione di indirizzo politico<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> G. BERTI, *Diffusione della normatività e nuovo disordine delle fonti del diritto*, in *Riv.dir. priv.*, 2003, p. 5 ss.: "Questo legislatore produce una grande quantità di testi normativi, il cui contenuto non è però mai innovativo, ma disegna semmai quadri preliminari necessariamente incompiuti oppure minutaglia di disposizioni persino difficilmente comprensibili e talora neppure praticabili. Soprattutto là dove sono in gioco interessi di gruppi politici o di particolari categorie di soggetti, la legislazione si moltiplica suddividendosi in mille rivoli, offrendo di sé un'immagine di inadeguatezza ai problemi reali e pochezza di contenuti normativi e quindi di decadenza della funzione soprattutto al confronto della nobiltà dei testi meno recenti" (p. 9).

L'Italia, invero, porta dentro sé un fardello che risale alla problematica vicenda della sua unificazione, laddove, a prescindere dalle diverse e contrastanti letture storiche, i risultati, a distanza di 150 anni, sono contraddittori e assai opachi<sup>7</sup>.

Il secondo dopoguerra, d'altro canto, ha lasciato impregiudicate e fondamentalmente irrisolte talune questioni politiche fondamentali legate *in primis* alla lettura storica degli avvenimenti che hanno portato alla caduta del regime fascista, alla creazione della Repubblica sociale italiana ed all'emergere della lotta partigiana<sup>8</sup>, anch'essa politicamente contrassegnata da diverse caratterizzazioni, da quella cattolico-popolare a quella di marca prettamente comunista<sup>9</sup>.

Questo sentimento ondivago e di complessa decifrazione ha inciso pesantemente sulle prospettive di sviluppo italiane, sulla costruzione del nuovo ordinamento democratico repubblicano e sul ruolo dei partiti, chiamati fin dall'Assemblea costituente a scelte ora di compromesso in nome della redazione della nuova Carta costituzionale, ora a far valere il conflitto ideologico, fortemente condizionato dalla divisione mondiale in due blocchi almeno fino alla caduta del muro di Berlino nel 1989, richiedendo una rilettura critica della storia mondiale di tutto il '900<sup>10</sup>, come anche di quella italiana<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Sia consentito il rinvio al nostro *La cittadinanza politica ed amministrativa a 150 anni dall'Unificazione: l'amministrazione italiana al vaglio della storia*, in *Unificazione politica ed unificazione giuridica*, P. MORI (a cura di), Soveria Mannelli (Cz), Rubbettino, 2012, p. 105 ss.

<sup>8</sup> G. BOCCA, *La repubblica di Mussolini*, Mondadori, Milano 1994, conclude rilevando che "da questa vicenda italiana risulta in modo evidente il limite alibistico e esorcistico di certo antifascismo: quello di immaginare un fascismo demonio che, allora come ora, giustifica tutte le nostre debolezze e richiama su di sé tutte le rampogne e tutti i rancori di una Italia democratica che vuole avere ad ogni costo la coscienza a posto. Per la ragione elementare che spesso a posto non ce l'ha" (p. 344)

<sup>9</sup> Si rinvia, in proposito, alle interessanti e lucide considerazioni di R. DE FELICE, in *Rosso e nero*, CDE (su licenza Baldini & Castaldi), Milano 1995, 45-46: "La Resistenza è stata un grande evento storico. Nessun "revisionismo" riuscirà mai a negarlo. Ma la storia, al contrario della ideologia e della fede, si basa sulla verità dei fatti piuttosto che sulle certezze assolute. Descrive il mondo come è stato, non come si vorrebbe che fosse stato. Una vulgata storiografica, aggressivamente egemonica, costruita per ragioni ideologiche (legittimare la nuova democrazia con l'antifascismo), ma usata spesso per scopi politici (legittimare la sinistra comunista con la democrazia), ha creato, invece, una serie di stereotipi che ci hanno impedito di dipanare quella intricata matassa in cui si aggrovigliano i nodi irrisolti degli ultimi cinquant'anni: la sconfitta dell'Italia e la crisi dell'identità nazionale, il ruolo decisivo per la vittoria degli eserciti inglese e americano e le frustrazioni dell'antifascismo, i limiti militari della Resistenza e la realpolitik del partito comunista e del partito cattolico, la inconsistenza storica della monarchia e l'inadeguatezza etico-politica della borghesia. Si è perciò cercato di surrogare a queste deficienze ricostruendo un tessuto di certezze ideologiche che traghettassero un intero popolo fuori dalla crisi. Non si tratta ora di distruggere l'essenza e le ragioni della vulgata storia filoresistenziale: lo sforzo deve essere quello di emancipare la storia dall'ideologia, di scindere le ragioni della verità storica dalle esigenze della ragion politica"

<sup>10</sup> Una lettura suggestiva della storia del '900 la si accredita, come noto, ad E. HOBSBAWM, *Il secolo breve*, ed. it., Bur, Milano 1997, secondo il quale occorre prendere atto di "quanto poco

Al di là delle opzioni politiche, infatti, restano irrisolti gran parte dei misteri dell'Italia repubblicana, che vanno da una rilettura maggiormente obiettiva degli accadimenti del secondo dopoguerra<sup>12</sup>, degli effettivi rapporti di forza tra i partiti politici italiani, nonché delle alleanze internazionali in uno scenario di “guerra fredda”, fino ai tempi attuali<sup>13</sup>.

Il malessere di cui si parlava, a torto o a ragione, ha così reso improcrastinabile la (forse tardiva) ricerca del perduto bandolo della matassa attraverso numerose iniziative di riforma, infine decisamente indirizzate, una volta fallito il tentativo del 1997 promosso con una apposita Commissione Bicamerale, nei confronti del testo costituzionale.

Fino a quel momento, invero, l'intervento più rilevante si era registrato con la legge costituzionale n. 3 del 29 ottobre 1993 che, sull'onda emotiva del “caso Craxi”, aveva modificato l'immunità parlamentare, eliminando la c.d. “autorizzazione a procedere” intesa come “processabilità” del parlamentare, sostituendola con altre garanzie sulla sua libertà personale.

Nel 1999, si susseguono le leggi costituzionali n. 1 e 2 del 22 e 23 novembre: la prima riguarda il nuovo sistema di elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto ordinario, sulla scorta dell'esperienza estremamente positiva che aveva riguardato i Sindaci ed i Presidenti delle province fin dal 1993; la seconda inserisce cinque commi nell'art. 111, riguardanti il principio del giusto processo, come peraltro richiesto dall'Unione europea. Ad esse fa seguito la legge costituzionale n. 2 del 31 gennaio 2001, che disciplina l'elezione diretta dei presidenti delle regioni ad autonomia differenziata (e delle province autonome).

Il primo intervento di largo impatto sul piano istituzionale, però, si deve alla legge costituzionale n. 3 del 2001, mediante la quale si dà luogo alla riscrittura pressoché integrale del Titolo V parte II della Costituzione, incentrandola su alcuni profili fondamentali:

*sappiamo e quanto sia stata straordinariamente povera la comprensione della realtà da parte di coloro che nel corso del secolo hanno preso le decisioni pubbliche più importanti; quanto poco essi si aspettavano e ancor meno prevedevano ciò che avvenne in seguito, specialmente nella seconda metà del secolo”.*

<sup>11</sup> G. BOCCA, *Il filo nero*, Mondadori, Milano 1995.

<sup>12</sup> Esemplicativi di questo sentimento – a prescindere, ovviamente, dalla sua condivisione – sono alcuni volumi, tra i quali: G. PANSA, *La grande bugia. Le sinistre italiane e il sangue dei vinti*, Sperling & Kufler, Milano 2006, nonché, in forma apertamente divulgativa (ancorché non manchi una analisi sferzante sulle “resistenze” al cambiamento in Italia), A. FRIEDMAN, *Ammazziamo il Gattopardo*, Rizzoli, Milano 2014.

<sup>13</sup> Ancora G. BOCCA *La repubblica...*, cit., 342, evidenzia un certo atteggiamento “ondivago” della cultura italiana su quanto accaduto in epoca fascista e nell'immediato dopoguerra che, a suo avviso, “*ha reso più difficile la comprensione della nostra storia e il giudizio della nostra attualità politica*”.



a) l'introduzione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, già posti come principi ordinatori di delega legislativa, in particolare dalla legge n. 59 del 1997;

b) l'introduzione della competenza legislativa regionale c.d. "negativa-residuale" a fronte della enumerazione delle materie di potestà esclusiva statale, capovolgendo, dunque, la precedente impostazione del 1948;

c) la previsione di una estesa autonomia finanziaria di regioni ed enti locali.

Altra significativa novità della riforma del 2001 è il fatto che essa è espressione della sola maggioranza assoluta, ossia è fondamentalmente il frutto della decisione di un solo schieramento politico. Sottoposta a referendum, ne uscirà tuttavia indenne.

#### **4. Le riforme costituzionali tra il 2001 ed il 2005**

La riforma del 2001 apre una ulteriore stagione di riforme, che investono direttamente la pubblica amministrazione: si pensi, per tutte, alla legge "La Loggia" (n. 131/2003), alla riforma "Brunetta" (d. lgs. n. 150/2009) ed al progetto di riforma federalista in generale, i cui contorni erano, invero, sfumati e piuttosto ottativi, tanto è vero che gli approdi sono stati alquanto modesti.

Tali interventi si segnalano per il tratto fortemente incentrato sulla accentuazione delle responsabilità dei dipendenti pubblici, in particolare, quelle dei dirigenti, con crescita esponenziale del ruolo della Corte dei conti.

D'altro canto, il malessere permane ed investe la stessa "ossatura" della Costituzione, il ruolo delle Camere, del Presidente della Repubblica, del Governo e del Presidente del Consiglio.

E' un'epoca in cui l'alternanza tra i governi è meno cadenzata rispetto al passato, ma non meno significativa, dato che la fragilità di coalizioni prettamente "elettorali" produce periodi di forte (e forse persino maggiore) instabilità. Sono, infatti, proprio le coalizioni (di destra, come di sinistra) ad implodere nella fase di attuazione dei programmi originariamente (più o meno) concordati, ma non sempre realmente "digeriti". Sicché, i governi "cadono" generalmente sotto il "fuoco amico" piuttosto che per effetto di crisi "esterne", con l'effetto di dare luogo talora ad esecutivi tecnici, talaltra a governi politici, ma privi dell'originaria investitura popolare (ancorché ciò, a stretto rigore, sia assolutamente legittimo).

Cresce, in questa fase, la disaffezione dell'elettorato rispetto ai propri rappresentanti e trovano strada movimenti, anche di matrice populistica (tale accezione non suoni necessariamente negativa) che "sparigliano" le carte alle coalizioni faticosamente formatesi, come si è detto, non senza contraddizioni e compromessi.

Ne sono la prova le (ancora oggi) basse percentuali di votanti alle elezioni politiche ed amministrative, ed ancor più ai referendum abrogativi frattanto proposti su temi anche di grande importanza (né può dirsi che l'esito dei suddetti referendum, pur favorevole ai proponenti, abbia sempre trovato effettivo seguito nella successiva produzione legislativa).

Si segnala, in questo contesto, il primo tentativo di operare una riforma costituzionale di largo respiro con l'obiettivo di indirizzare la forma di Stato in senso federale, di rendere i governi più stabili ed in grado di attuare i programmi in modo più rapido, riconoscendo maggiori poteri al Presidente del Consiglio.

Tale proposta di riforma è, come noto, quella del II° Governo Berlusconi<sup>14</sup>.

Alternatesi le maggioranze, questa riforma – anch'essa approvata a maggioranza assoluta come la precedente legge costituzionale n. 3 del 2001 (e come la successiva del 2016 del Governo Renzi) – non supererà, tuttavia, le “forche caudine” del referendum svoltosi tra il 25 e il 26 giugno 2006.

### **5. La (tendenziale) affermazione di nuove fonti**

Le amministrazioni pubbliche, frattanto, vengono aziendalizzate, è inserito, con la legge costituzionale n. 1 del 2012, il principio del pareggio di bilancio, modificando gli artt. 81, 97, 117 e 119, si interviene ripetutamente sul ruolo della dirigenza pubblica, si riforma il settore dei servizi pubblici e quello, assolutamente fondamentale, dei contratti pubblici, fino al recente d. lgs n. 50/2016.

Si tratta di uno sforzo costante, attraversato dall'idea che le pubbliche amministrazioni debbano essere in grado di adeguarsi alle nuove realtà economiche del terzo millennio: la lotta alla corruzione, in particolare, conduce ad una diversa declinazione del principio di trasparenza (al punto da richiedere l'istituzione di una nuova Autorità a ciò preposta), ferme restando le difficoltà dei bilanci pubblici, fortemente deficitari a livello centrale, quanto (e forse più) a livello locale a causa della crisi economica e dei vincoli comunitari.

Progressivamente, accanto alle tradizionali fonti del diritto, se ne affermano altre la cui “forza” sembra volersi equiparare, se non alla legge, almeno a quella del regolamento. Notoria è la disputa circa la qualificazione delle linee guida Anac quali nuove fonti o come fonti regolamentari. In tutti i casi, si è posto un problema di “catalogazione” che si è tentato di risolvere, anche con il non sempre convinto apporto della sezione atti normativi del

<sup>14</sup> Il testo della riforma venne pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 18 novembre 2005.

Consiglio di Stato, richiamando nozioni di importazione come quella della *soft law*<sup>15</sup>.

Molte e tutt'altro che irrilevanti sono le obiezioni ad una etero-normazione rispetto alle tradizionali fonti di cognizione e di produzione, alla gerarchia delle fonti ed ai correlativi criteri ordinatori in grado di risolvere le antinomie.

Tali obiezioni vanno, tuttavia, (op)poste con senso della realtà, tenendo conto dell'attuale momento storico-politico; esse, cioè, non devono condurre a posizioni di preconcetta chiusura circa la validità di un sistema alternativo (o forse complementare) di produzione e di cognizione rispetto a quello tradizionale, facendo perdere a priori l'occasione di sperimentare nuovi percorsi anche nella teoria generale delle fonti.

Del resto, se è vero – come è vero – che la fonte parlamentare (almeno quanto quella regionale) ha da tempo mostrato di non essere sempre in grado di “leggere” e debitamente “interpretare” le istanze della società, l'alternativa della *soft law* (opportunamente percorsa) potrebbe (il condizionale è d'obbligo, non avendo la prova del contrario) consentire risultati analoghi o migliori con disposizioni in grado di dettare regole *hic et nunc*, con una approssimazione (se così si può dire) in un certo qual modo assai meno sensibile di quella legislativa.

Né, a ben guardare, è sempre vero che il Parlamento non riesca ad esaminare in tempi ragionevolmente rapidi i disegni di legge (è una delle tesi che giustificavano, secondo i proponenti, l'ultima riforma costituzionale poi bocciata – a torto o a ragione – dal referendum sospensivo del 4 dicembre 2016): molti esempi, invero, potrebbero contraddire una simile affermazione. E', anzi, il caso di segnalare come la produzione legislativa mostri sovente “più velocità” anche a prescindere dalle complesse procedure riportabili ad alcune farraginosità “strutturali” del bicameralismo perfetto.

E', piuttosto, la sede parlamentare a denunciare sovente una ormai inveterata incapacità di operare scelte senza cedere ad un eccesso di mediazione o, come di recente, di vero e proprio “decisionismo”, ponendo a piè sospinto la questione di fiducia, il cui abuso non può condividersi laddove incida sull'ordinario dibattito parlamentare, essenza stessa del processo democratico.

## **6. Crisi della politica e sue ricadute sistematiche**

Il quadro che sembra emergere dalla analisi fin qui condotta risulta assai complesso, seppure consenta di escludere fin d'ora che i fattori di crisi

<sup>15</sup> F. PATERNITI, *La tutela preventiva dell'imparzialità della pubblica amministrazione nella nuova normativa anticorruzione*, in *L'Autorità nazionale anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, I. NICOTRA (a cura di), Giappichelli, Torino, 2016, p. 91 ss.; I.A. NICOTRA, *L'Autorità nazionale anticorruzione e la soft regulation nel nuovo codice dei contratti pubblici*, *ibidem*, p. 33 ss.

possano riportarsi semplicemente alla crisi della legge come fonte primaria non più in grado di affermare la propria posizione di supremazia. Né, evidentemente, il pluralismo democratico, in sé, possiede la capacità di erodere la legittimazione e la qualità delle fonti del diritto, anzitutto di quella legislativa.

Quella che è venuta meno – tra gli altri fattori, s'intende – è probabilmente la fondamentale stanza di compensazione costituita dalla mediazione politica, accompagnata da una sana conflittualità sociale. Non per nulla, del resto, la Costituzione si riferisce ai partiti politici ed ai sindacati richiedendo loro un metodo (art. 49) o una base democratica (art. 39).

Ne risulta compromessa, di conseguenza, la stessa nozione di atto politico, spesso confusa ed indistinta con quella di atto di alta amministrazione in ragione del fatto che la categoria degli atti con i quali si pongono i fini da perseguire è tante volte piegata ad interessi e valutazioni strettamente di parte in vista di un risultato che rischia a più riprese di essere, infine, discriminatorio (e, come tale, necessariamente sindacabile nella sede giurisdizionale ai sensi dell'art. 113 Cost.).

Tale condizione è più evidente quando in gioco ci sono valori “trasversali”.

Si pensi, ad esempio, al caso della “pma” eterologa, la cui disciplina attuale è frutto di importanti interventi giurisprudenziali anche (e soprattutto) riportabili alla Corte costituzionale, proprio in ragione della violazione del principio di eguaglianza e della tutela della dignità della persona umana.

Per la Corte delle leggi, infatti, è evidente che il *discrimen* sia segnato dalla tutela della dignità della persona in tutte le sue dimensioni e sfaccettature ed è altrettanto evidente che il pluralismo democratico sia sovente stato (malamente) interpretato come una sorta di “arena” nella quale “pugnare” e non “condividere” al fine di rinvenire le basi di partenza per giungere a soluzioni equilibrate e ragionevoli rispetto ad una relazione giuridica spesso normata in senso tassonomico<sup>16</sup>.

### **7. Le attuali difficoltà delle amministrazioni pubbliche**

Le amministrazioni pubbliche hanno pagato e continuano ancora oggi a subire, al di là delle loro inveterate inefficienze e contraddizioni, questo stato di cose.

L'assenza di una normativa chiara e perciò agevolmente “attuabile” ha fatto sì che le amministrazioni pubbliche si siano trovate “travolte” dalla

<sup>16</sup> A. RUGGERI, *Procreazione medicalmente assistita e Costituzione: lineamenti metodico-teorici di un modello ispirato ai valori di dignità e vita*, in *La procreazione medicalmente assistita. Bilancio di un'esperienza, problemi e prospettive*, S. AGOSTA, G. D'AMICO, L. D'ANDREA (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli 2017, p. 257 ss.

incertezza dettata dalla difficoltà di interpretare ed applicare normative complesse, contraddittorie e mai realmente chiare.

Fioriscono, così, le richieste di consulenza alla Corte dei conti ai sensi della legge n. 131/2003 e diventano determinanti i principi (interpretativi) affermati nella sede contenziosa ora dalla Adunanza Plenaria, ora dalle Sezioni Unite, ora, a volte traumaticamente, anche dalla Corte costituzionale.

Significativo, a tal proposito, il discorso tenuto dal Presidente del Consiglio di Stato in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2017 circa il fondamentale ruolo di mediazione della giurisdizione nel problematico ed irrisolto rapporto tra amministrazioni e cittadini, al fine di restituire certezze giuridiche in grado di costituire sicuro baluardo per la difesa dell'interesse pubblico quanto delle situazioni giuridiche dei soggetti richiedenti tutela (riaprendo l'annoso tema, di proibitiva vastità, del ruolo del giudice, del valore interpretativo delle sue pronunce ed, in fin dei conti, del riconoscimento di fonte del diritto alle sue decisioni)<sup>17</sup>.

Tale condizione in cui versano le amministrazioni pubbliche incide pesantemente sull'esercizio della funzione e determina a loro danno una crisi di legittimazione (e credibilità) estremamente grave. La complessa, farraginoso ed alluvionale produzione normativa, infatti, non consente di esercitare compiutamente le competenze attribuite se non attraverso il vaglio giurisdizionale, delineando un sistema squilibrato all'interno del quale il perseguimento dell'interesse pubblico è affidato a fattori che, in teoria, non dovrebbero costituirne la fisiologia.

D'altro canto, non si possono sottovalutare altri elementi sui quali si è già operato più di un ragionamento, ivi compreso quello relativo alla crisi della sovranità.

Occorre, infatti, ulteriormente sottolineare come le categorie tradizionali abbiano fatalmente ceduto e continuano tutt'ora a cedere, di fronte ai fenomeni della globalizzazione e della appartenenza ad enti associativi sopranazionali in genere, buona parte dei solidi terreni sui quali erano costruite. L'idea di una sovranità "limitata", ad esempio, è oggi piuttosto accettata, seppure variamente declinata, emergendo un *trait d'union* nelle trattazioni che se ne occupano e cioè che sia necessaria una rilettura, o meglio, una reimpostazione del concetto attinente all'idea che l'ordinamento giuridico possa comporsi in un *unicum superiorem non recognoscentem*.

In questa condizione di fragilità, infatti, riemergono le identità etniche, la teoria della nazione (c.d. "*ethnos*"), della cui ambivalenza e pericolosità ci si

<sup>17</sup> A. PAJNO *Discorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

era liberati attraverso la creazione di ordinamenti unitari a struttura ora federalista, ora regionalista, diremmo autonomista in senso lato.

Così è avvenuto che, laddove le autonomie (in particolare, quelle territoriali) non abbiano ricevuto lo spazio che reclamavano, l'implosione dei relativi sistemi giuridici e politici è stata fragorosa e risonante (si pensi alla ex Jugoslavia o alla ex URSS per tutte, se non anche alla c.d. "primavera araba"), risolvendosi in situazioni conflittuali, prima (questione Serba-Croata) o dopo (conflitto Russia-Ucraina) emerse in modo palese.

### **8. Democrazia pluralista ed autonomie**

La democrazia pluralista costituisce, a suo modo, una risposta credibile rispetto ai fattori di crisi sopra esaminati, dando essa corpo (e voce) – per sua intrinseca caratteristica – alle esigenze delle minoranze ed agli interessi di tutte le popolazioni stanziate sui singoli territori: essa è, cioè, in grado di indirizzare le funzioni pubbliche in modo convincente in chiave democratica se solo le si concede il giusto avallo, senza, ovviamente, divenirne ostaggio.

Da questo punto di vista, grimaldelli formidabili sono i principi di sussidiarietà (nella duplice versione verticale ed orizzontale), di proporzionalità e di precauzione, perché immaginano una società partecipata e partecipativa, una Amministrazione ed uno Stato leali e votati alla protezione degli individui e delle collettività, piuttosto che ad imporre scelte frutto della maggioranza di turno, impegnata – che lo si ammetta o no – a creare e conservare "poltrone" e ad imporre faticosissimi tagli orizzontali alla spesa senza essere in grado di colpire effettivamente gli sprechi.

La democrazia pluralista, nella misura in cui immagina un sistema costruito sulla partecipazione di tutti, è la prima antagonista nei confronti delle oligarchie che, a livello nazionale e, *mutatis mutandis*, a livello comunitario, non sono in grado di rappresentare interessi diversi da quelli che le animano e, in definitiva, le sorreggono, in un rincorrersi di piccoli e grandi privilegi.

Dal punto di vista interno, si è assistito – in contraddizione aperta con la affermazione del principio autonomista – a fenomeni di crescente accentramento delle funzioni amministrative sotto l'egida di una apparente lotta alla corruzione ed alla illegalità, favorendo abusi e sprechi che, come ancora oggi risulta evidente dalle relazioni annuali della Corte dei conti quanto dalle cronache giudiziarie, "zavorrano" i piani di sviluppo economico e sociale del Paese.

Dal punto di vista comunitario, il fallimento si legge nella incapacità di incardinare politiche regionali di sviluppo efficaci (si pensi alla Grecia, alla Spagna ed all'Italia), di costruire un sistema economico nel quale nessuno sia lasciato indietro (mentre oggi si parla di un'Europa a più velocità come di

una prospettiva necessaria: emblematico il ricorrente emergere dell'asse "franco-tedesco"<sup>18</sup>), di far sì che la moneta unica non sia soltanto un tasso di cambio, ma una unità di misura economica in grado di portare sviluppo e benessere a tutti i Paesi dell'area UE, di non tradire le ragioni stesse dell'unificazione, alzando muri e barriere rispetto alle note emergenze umanitarie.

### 9. Le "ragioni" dell'economia e sue ricadute sul sistema amministrativo

Le ragioni dell'economia sono il portato più evidente dei fenomeni di globalizzazione (potenzialmente in grado di incidere sulla "forma" e sulla "misura" delle autonomie): le scelte dei singoli Paesi fatalmente seguono e sono modulate su fattori economici e solo di recente, grazie anche ad alcune voci di autorevoli economisti (significativo l'apporto di A. Sen<sup>19</sup>), si è compreso che la "elitarizzazione" dell'economia porta con sé il benessere solo ad una ristretta oligarchia, lasciando agli altri (un po' come avvenne nel 1929) soltanto le briciole.

Sembrano oggi fortemente superate le disquisizioni teoriche kelseniane circa il rapporto tra democrazia ed autonomia capitalista o socialista. D'altro canto è lo stesso Kelsen a non risolvere il quesito di fondo se sia più democratico un sistema economico imperniato sull'uno o sull'altro modello, limitandosi a riportare le differenti letture che da Locke, Marx, Hegel, Hayek sono state via via fornite, rinviando ai posteri "*l'ardua sentenza*"<sup>20</sup>.

Ebbene, la storia ha dimostrato che i modelli economici richiedono una forma ed una declinazione etica che vada al di là della ricerca del mero profitto attraverso la libera iniziativa, come anche del monopolio dei mezzi di produzione della ricchezza, dovendosi superare in tutti i casi l'esercizio del "potere" come forma di condizionamento sull'individuo. Tutte le volte che ciò accada, a prescindere dal modello adottato, l'economia sarà in grado di interferire pesantemente sulla politica e di determinare esiti anche antidemocratici, comunque in grado di vulnerare le singole libertà.

Anche questo è un tema sul quale potrebbe disquisirsi a lungo: qui basti considerare come le politiche economiche dei singoli Stati oggi siano fortemente condizionate dall'andamento dei listini di borsa, dai differenti *rating* di affidabilità, dalle scelte del fondo monetario internazionale e della stessa BCE (si pensi al c.d. "*quantitative easing*") per quanto riguarda l'Unione europea.

<sup>18</sup> Oggi riproposto, a ben guardare, anche dal neo eletto presidente Macron.

<sup>19</sup> A. SEN, *Razionalità e libertà*, Il Mulino, Bologna, 2005.

<sup>20</sup> H. KELSEN, *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1998.

Ciò determina un sistema “a cascata”, all’interno del quale le scelte economiche si traducono, a livello contabile ed amministrativo, in vincoli di bilancio, come tali in grado di influenzare e talora persino determinare le politiche pubbliche a tutti i livelli di governo.

Muovendo da questo dato obiettivo, è stato giustamente osservato come, al contrario, lo sviluppo economico non solo non possa prescindere da una corretta ed attenta valutazione della pianificazione territoriale, ma che quest’ultima, in una lettura costituzionalmente orientata, costituisca un *prius* rispetto alle ragioni dell’economia: “*Se così non fosse si potrebbero avere almeno due paradossi: lo sviluppo economico potrebbe impunemente abbattere la qualità sociale, con la ulteriore paradossale conseguenza che il saldo attivo dello sviluppo economico dovrà essere utilizzato per ripristinare la qualità sociale e, pertanto, che si tratterà, in questo caso, di uno sviluppo economico almeno in parte fittizio*”.

In altri termini, gli interessi pubblici locali sono funzionali alla realizzazione del bene comune e, come tali, impongono uno “sviluppo sostenibile”, denotando una valutazione dello sviluppo economico all’insegna della libertà<sup>21</sup>.

#### **10. Pluralismo, democrazia ed autonomie: alcune riflessioni conclusive**

La cartina di tornasole del malessere della democrazia, della cattiva gestione del pluralismo (che, anziché costituire un volano in grado di intercettare, comprendere e dare risposta alle esigenze delle collettività e dei territori, diviene semplice proliferazione dei centri di potere pubblico), lo si ha a livello locale, in quanto storicamente “anello debole” dell’ordinamento.

Non è necessario, risalire alla legge n. 2248 del 1865 sulla unificazione amministrativa del Regno d’Italia, in particolare, agli allegati A e B, per verificare come il livello locale abbia subito “a monte” una impostazione del rapporto centro-periferia fortemente sbilanciata a favore del primo dei due termini.

Né, nonostante gli auspici che hanno accompagnato il varo dell’art. 5 della Costituzione repubblicana, può dirsi che realmente il sistema delle autonomie si sia emancipato dall’ombra lunga del potere (politico) centrale.

Le regioni, a prescindere se a statuto ordinario o differenziato, non si sono sottratte a questa regola, divenendo anch’esse ulteriori centri di potere e di spesa (si pensi, in particolare, alla materia sanitaria), ma non in grado di esaltare le potenzialità del pluralismo e della democrazia (come, in realtà, chiedeva l’art. 118 già nella sua versione originaria).

<sup>21</sup> I. M. MARINO, *Pianificazione territoriale e sviluppo economico*, in *L’uso del territorio*, I.M. MARINO, S. LICCIARDELLO, A. BARONE (a cura di), Giuffrè, Milano, 2004, 7.



Gli enti locali che, in un certo momento, ossia nell'ultimo decennio del secolo scorso, avevano visto fortemente accresciuto il proprio tasso di autonomia, sono stati così reimmessi nel circuito politico attraverso i vincoli di spesa imposti prima dal patto di stabilità ed oggi dal pareggio di bilancio, confondendo la lotta agli sprechi ed alla cattiva gestione delle risorse pubbliche con la coartazione delle scelte amministrative.

Ciò è tanto più grave perché, come ancora sosteneva tra gli altri Kelsen (ancorchè per giungere a rafforzare i momenti della centralità del potere pubblico), la democraticità non è garantita dal mero principio di legalità, ma presenta un secondo *step*, un gradino ulteriore che è quello attuativo che segna una soluzione di continuità con il primo, dal quale è dissociato: un sistema, cioè, astrattamente democratico sul piano elettorale non è detto che poi garantisca, nella sua attuazione, analoga democraticità e viceversa<sup>22</sup>.

Anche questo è un tema sul quale molto vi sarebbe da dire, perché, in ultima analisi, tocca il problema del rapporto politica-amministrazione, inteso come corretta declinazione delle rispettive sfere di competenza, peraltro trattato magistralmente dalla Corte costituzionale nel sindacato sullo *spoils system* maldestramente importato nel nostro ordinamento<sup>23</sup>. Quello che qui si può dire, però, è che proprio dalle decisioni in materia della Corte risulta la necessità di evitare una sorta di *consecutio* immediata tra il livello politico e quello amministrativo, assicurando solo una continuità, intesa in termini di obiettiva traduzione dell'indirizzo politico, tra l'uno e l'altro.

Aveva ragione, perciò, Ignazio Marino, quando sosteneva che la democraticità si misura dalla effettività dei servizi pubblici locali, dal rapporto effettivo di partecipazione del cittadino alla cosa pubblica, dalla capacità dell'ordinamento di dare corpo e misura al sistema delle autonomie locali, da esse muovendo per aprire una circolarità virtuosa ascendente e discendente in grado di assecondare e considerare opportunamente le reali esigenze dei singoli corpi sociali e della società nel suo insieme<sup>24</sup>.

Pluralismo, dunque, non è antitesi di democraticità, ma fattore di crescita sul piano democratico, in un'ottica votata alla piena realizzazione del principio di autonomia, in grado di promuovere e garantire la pluralità delle fonti come la pluralità delle voci di un coro dove ciascuno ha un suo ruolo

<sup>22</sup> H. KELSEN, *op. ult. cit.*

<sup>23</sup> In proposito, si rinvia esemplificativamente, tra le numerose sentenze rese in materia di *spoils system*, a: Corte cost., 23 marzo 2007, n. 103, in *www.cortecostituzionale.it*; Corte cost., 10 marzo 2010 n. 81, in *www.cortecostituzionale.it*.

<sup>24</sup> I.M. MARINO, *Effettività dei servizi pubblici ed evoluzione dei sistemi "a diritto amministrativo"*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2007, p. 35 ss.; F. MERUSI, *Servizio pubblico*, in *Noviss. Dig. It.*, XVII, Utet, Torino, 1970, p. 215 ss.

che, da un lato, esalta le sue specifiche caratteristiche vocali, dall'altro, lo pone al servizio dell'armonia complessiva.