

IL GOVERNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE TRA COSTITUZIONE ED INTERPRETAZIONE DEL GIUDICE COSTITUZIONALE*

ROBERTO BIN

1. *Materie vs. politiche pubbliche*

È raro che si affrontino i temi del diritto regionale guardando al governo delle politiche pubbliche, anziché al riparto delle competenze per materia. Purtroppo, la nostra Costituzione non parla di politiche pubbliche, ma organizza l'intero quadro dell'autonomia regionale e del rapporto tra lo Stato e le Regioni attraverso la tecnica dell'enumerazione di materie: e le materie sono tutt'altra cosa dalle politiche pubbliche.

La differenza si può cogliere facilmente se paragoniamo l'assetto del riparto di competenze tracciato dalla Costituzione italiana con l'assetto dell'Unione europea, in cui dominano le competenze funzionali, rivolte al raggiungimento di obiettivi spesso di carattere intersettoriale, e in cui, di conseguenza, le attribuzioni "materiali" dell'Unione tendono a confondersi con le attribuzioni di funzioni e compiti alle sue istituzioni¹. Come sottolineava Antonello D'Atena in apertura di questo Seminario, le materie sono artificiali, ed invece la vita è fatta di problemi concreti. Si spera che il legislatore, quando si accinge ad affrontare il suo compito, lo faccia per risolvere un problema reale, non per "riempire" una materia. C'è una naturale tensione tra l'elemento *dinamico*, rappresentato dalle politiche pubbliche, e l'elemento per definizione *statico*, rappresentato dagli elenchi delle materie². Le politiche pubbliche sono rivolte ad obiettivi, si svolgono per programmi, mentre le materie sono etichette che contrassegnano settori, ambiti, argomenti destinati ad essere oggetto di una disciplina. Le politiche pubbliche sollecitano a impiegare tutti gli strumenti utili alla soluzione del problema affrontato, quale sia la materia in cui ognuno di essi è collocato; le materie invece etichettano ciascuno strumento e lo collocano in un ambito separato dagli altri. Una politica pubblica rivolta, per esempio, al rilancio di un certo settore produttivo può avere bisogno di agire sul costo del lavoro, sulla flessibilità contrattuale, sulla riqualificazione professionale, sulla conflittualità sindacale, sul regime fiscale dell'impresa e dei suoi beni, sul costo del lavoro, sul costo dei servizi sociali garantiti ai dipendenti (asili-nido, abitazione, assistenza agli immigrati), sull'incentivazione della ricerca applicata, sulla agevolazione fiscale di determinati prodotti, sui servizi all'impresa (tutela dei

* Il testo riproduce, con pochi adattamenti, la relazione tenuta nel Seminario ISSIRFA-CNR del 13 giugno 2013, a Roma, dal titolo *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*.

¹ Cfr. A. von BOGDANDY, J. BAST, *I poteri dell'Unione: una questione di competenza. L'ordine verticale delle competenze e proposte per la sua riforma*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2002, 303 ss., 319.

² Sulla difficile conciliabilità della visione *funzionale* delle competenze, dominata dal principio di sussidiarietà, e quella *essenzialista*, legata alla delimitazione rigida dei confini competenziali, cfr. J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quad.cost.*, 2000, 5 s.

brevetti, difesa dei marchi, *spin-off*, servizi di certificazione, servizi di assistenza all'estero), sul sostegno all'esportazione, sul potenziamento della rete dei trasporti, sull'approvvigionamento energetico, sulle reti tecnologiche, sulla semplificazione amministrative e su una quantità di altre "prestazioni" pubbliche che nemmeno riesco ad immaginare. Ognuna di esse ricade in una "materia" diversamente etichettata e diversamente attribuita. Aumentare la competitività di un territorio o l'attrattività turistica di una città quanti strumenti può richiedere?

Per di più, le materie sono "pagine bianche", come avvertiva Paladin agli inizi degli anni '70³, il che significa che come strumento regolativo delle competenze dei diversi livelli di governo gli elenchi delle materie sono destinati al fallimento se non ne vengono aggiornati costantemente i contenuti. È una tecnica legislativa che ha fallito nel '48, giustificando la generale richiesta di riforma del Titolo V; ma la riforma del 2001 l'ha ripresa di nuovo, scrivendo nuovi elenchi e ponendoli al centro delle relazioni Stato – regioni. E votandosi così all'inevitabile fallimento.

La Corte Costituzionale ha scoperto da subito l'insufficienza degli elenchi delle materie, proprio perché i problemi della vita non si possono ridurre entro "scatole" e relative etichette. Del resto, il tema dell'*intreccio delle competenze* e dell'*intreccio delle materie*, che attualmente riaffiora nella grandissima parte delle tante sentenze pronunciate dalla Corte, risale già alla giurisprudenza precedente alla riforma del 2001⁴. Se noi leggiamo le sentenze più innovative degli anni '80, con cui la Corte ha impostato le linee portanti del diritto regionale, in quasi tutte si prendono le mosse dalla comune constatazione che la legge impugnata non ricade in una singola materia, ma presenta una sovrapposizione di interessi, materie e competenze diversi: i parchi naturali, l'organizzazione sanitaria, la depurazione delle acque, le strutture dell'assistenza sociale, della previdenza, sono tutte questioni su cui la Corte non procede attribuendo la legge impugnata ad un'unica materia, inserendola all'interno di un contenitore preciso e chiaramente etichettato, perché essa persegue politiche pubbliche, e le politiche pubbliche sono azioni dinamiche a cui concorrono azioni che insistono su settori diversi. La Corte parla abitualmente, usandole come espressioni equivalenti, di intreccio di *materie*, di sovrapposizione di *competenze* o di pluralità di *interessi*, dato che sin dalla sua prima giurisprudenza le materie sono definite in termini di interessi (nazionali, regionali, locali)⁵ e le materie guidano il riparto delle competenze.

³ *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in "Foro amm." 1971, III, 3 ss., 39.

⁴ Cfr. A. BORZÌ, *Nomina delle "materie" nella giurisprudenza costituzionale: spunti ricostruttivi*, in *Studi sulle fonti del diritto*, II vol., a cura di S. Pajno e G. Verde, Milano 2010, 17 ss., 19-21, che sottolinea come la Corte tenda a considerare le materie non isolatamente, ma come "sistema", cioè nelle relazioni tra i diversi titoli che convivono rispetto ad una determinata disciplina (50 s.).

⁵ Cfr. R. BIN, *Legge regionale*, in *Digesto disc. pubbl.* IX, Torino 1994

Nell'applicazione della costituzione del 1948, il tema dell'intreccio delle competenze ha un impatto relativamente contenuto. L'intreccio delle competenze e la possibilità che coesistano diversi "punti di vista" nella considerazione di una materia⁶ non possono che condurre al riconoscimento del concorso di più enti di governo nella decisione e lo schema della competenza concorrente – centrale nel sistema 1948 – può ben organizzare la risposta all'esigenza di coordinamento dei due diversi legislatori. Ma l'intreccio può anche essere sciolto considerando il livello degli interessi e decidendo per la prevalenza dell'interesse nazionale e quindi assegnando allo Stato la competenza contestata. Così la giurisprudenza costituzionale ha risolto il problema prima della riforma del 2001.

2. *Le "materie trasversali" e la dinamica delle politiche pubbliche*

Questo resta il punto di partenza della giurisprudenza della Corte anche dopo la riforma del 2001, benché in essa il ruolo della competenza concorrente sia secondario (chiusa tra l'elenco delle potestà esclusive dello Stato e le indefinite competenze residuali delle regioni) e risulti vistosamente cancellato ogni richiamo all'interesse nazionale.

Una delle grandi invenzioni della giurisprudenza della Corte nella sua "gloriosa" fase di prima applicazione della riforma è l'idea delle *materie trasversali*. Le materie trasversali sono proprio quelle "materie non materie" - uso le parole della Corte - "materie-obiettivo", "materie-valore" che non stanno nella perimetrazione statica del contenitore, materie che condividono invece la natura dinamica delle politiche pubbliche: c'è una politica pubblica dell'ambiente e c'è una politica pubblica della concorrenza, non ci sono una "materia" ambiente ed una "materia" concorrenza rappresentabili come contenitori dalle esatte dimensioni geometriche. Le materie trasversali consentono al legislatore statale di inseguire un obiettivo costituzionalmente significativo - come la tutela dell'ambiente, dei beni culturali, della concorrenza, i livelli essenziali, e poi perfino l'ordinamento civile⁷ - mettendo i piedi in altre materie, in altri contenitori, in altre etichette che risulterebbero di competenza regionale. Questa è la prima grossa apertura che fa la Corte alla logica delle politiche pubbliche, ma è anche la prima grossa, implicita critica alla tecnica di costruzione del Titolo V.

Il Titolo V ha elencato le materie di competenza esclusiva dello Stato introducendo alcune materie che forse neppure avrebbe avuto senso elencare (che lo Stato sia competente a disciplinare la composizione dei propri organi costituzionali o le proprie strutture amministrative, credo che nessuno lo potrebbe mettere in dubbio); assieme ad esse, però, ci sono anche materie – come la tutela dei beni culturali o dell'ambiente - che invece danno un nome a politiche pubbliche,

⁶ Messa in rilievo da S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano 1992, 190-194.

⁷ Cfr. M. CARRER, *Il legislatore competente*, Milano 2012, 126 ss.

che non possono essere concepite come interventi esclusivi, “espropriativi”: esse non impediscono alle regioni di continuare a legiferare nella “propria” materia, né di perseguire con le proprie leggi gli stessi obiettivi, organizzare le proprie politiche pubbliche.

Ecco – abbiamo subito notato noi, che ci occupiamo di esaminare e commentare ogni singola pronuncia della Corte – che le materie si “smaterializzano”⁸, le materie non ci sono più, e con loro viene meno anche la rigida separazione dei ruoli dello Stato e delle Regioni. Al legislatore statale è consentito di perseguire i suoi obiettivi anche laddove c’è competenza legislativa della Regione, ma la Regione può legiferare anche nelle “materie” riservate allo Stato: questo crea un concorso, una concorrenza atipica, che assume però sembianze assai simili alla consueta competenza concorrente. La Corte afferma che il legislatore non può più agire unilateralmente, imponendo norme di dettaglio auto-applicative, ma può dettare solo i principi; il legislatore non può emanare atti attuativi regolamentari, né gestire fondi finanziari vincolati, ma deve attenersi a procedure di leale collaborazione nelle fasi di attuazione delle sue leggi.

Improvvisamente, la Corte ha incominciato a trattare le competenze esclusive come se fossero competenze concorrenti. E noi, dalle riviste, lo abbiamo segnalato, forse mettendo sull’avviso la stessa Corte che, ad un certo punto, ha dato una netta sterzata.

3. *Politiche pubbliche, sussidiarietà e cooperazione*

La giurisprudenza sulle materie trasversali che ho brevemente descritto ha proceduto in parallelo con quella inaugurata dalla sentenza Mezzanotte (sent. 303/2003), la celebre sentenza sul principio di sussidiarietà. Entrambe le strategie sono servite alla Corte per reimpostare la logica statica del Titolo V del 2001, una riforma rivoluzionaria solo nei suoi aspetti simbolici, ma assolutamente “continuista” nel suo assetto giuridico. La giurisprudenza della Corte costituzionale si è sforzata, in quella fase, di elaborare un volto giuridico, una spiegazione, una dottrina che rispondesse alle esigenze di un sistema istituzionale dinamico, che non può essere paralizzato dalla parcellizzazione dei ruoli, dei compiti, delle competenze. Un progetto nazionale delle grandi opere pubbliche – per riprendere il caso deciso con la sent. 303 – non lo si può né delineare né realizzare attraverso la separazione delle materie e la distinzione delle competenze: il mondo non funziona così, nessun sistema federale opera in tal modo. Almeno dai tempi della crisi del ’29, nessun sistema è totalmente dualista, rigidamente costruito per scatole separate contrapposte, perché società complesse come le nostre non possono essere governate con la logica della divisione rigida delle competenze.

⁸ Uso la fortunata espressione di F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie*, Milano 2006.

La dottrina elaborata dalla Corte non ha incontrato subito i favori dei commentatori: però ha fornito un volto giuridico, un assetto istituzionale alla gestione delle politiche pubbliche di livello nazionale, imperniandolo non sulla separazione delle competenze, ma sulla leale cooperazione. Purtroppo questo assetto stava quasi per intero fuori dalle maglie del nuovo Titolo V, che la leale collaborazione la cita appena (e forse nel luogo meno adatto), ma non la dota di sedi istituzionali o di procedure con cui svolgerla: con la sola eccezione della c.d. "bicameralina", che è stato oggetto più di battute umoristiche che di sviluppi seri. La leale collaborazione è il principio procedurale di un sistema pluralista dinamico, le materie trasversali sono la premessa della leale collaborazione in un sistema ancora imperniato sulle competenze: e le due idee viaggiano insieme.

C'è solo un particolare non trascurabile: che la leale collaborazione, come l'amore, non può essere imposta; di conseguenza, se i due protagonisti politici - le Regioni e il Governo - non cooperano, la leale collaborazione non ci può essere. Mancando una norma costituzionale che renda la disponibilità di uno dei livelli di governo giuridicamente esigibile dall'altro, la Corte costituzionale ha avuto difficoltà a assicurarne il rispetto effettivo. In assenza di procedure obbligate e di sedi istituzionali adeguate di cui poter difendere il ruolo, la leale collaborazione è affidata esclusivamente alla buona volontà politica delle parti, laddove invece tra Stato e Regioni troppo spesso vi sono stati scontri istituzionali fortissimi.

Non possiamo dimenticare del resto che la riforma del Titolo V è stata imposta per una manciata di voti alla vigilia delle elezioni da una maggioranza che le elezioni poi avrebbe perso: sicché il compito di attuarla è poi ricaduto sulle spalle di uno schieramento politico che quella riforma aveva avversato sino a promuovere un *referendum* contrario. Sono seguiti anni in cui, non soltanto non si è promossa la leale collaborazione per assicurare un assetto stabile che rimediasse al quadro evanescente tracciato dalla riforma costituzionale, ma Governo e Parlamento hanno di fatto perseguito la sistematica restaurazione di un assetto improntato al più rigoroso centralismo nelle relazioni con il sistema delle autonomie (malgrado i messianici annunci dell'ormai imminente realizzazione del "federalismo"): non l'attuazione si è perseguita, dunque, ma la disapplicazione del Titolo V. Mentre il Titolo V del '48 è stato attuato, grazie ad una felice intuizione della c.d. "legge finanziaria" (l. 281/1970), attraverso i decreti di trasferimento, e i decreti di trasferimento hanno, volta a volta, riaggiornato i contenuti delle etichette, riempiendole di competenze e funzioni, il "nuovo" titolo V è rimasto sospeso nel vuoto e ha finito con assimilare i contenuti dei precedenti trasferimenti di funzioni e, in particolare, di quelli introdotti dal decreto "Bassanini" (d.lgs. 112/1998). Un bell'esempio di *Gesetzmäßigkeit der Verfassung*, di quella interpretazione del testo

costituzionale in conformità alla legislazione ordinaria a cui la giurisprudenza costituzionale ha fatto spesso ricorso in questi anni⁹.

4. *L'inattuazione politica della riforma e il ritorno delle materie (e dell'interesse nazionale)*

Si può criticare la riforma del 2001, se ne possono denunciare contraddizioni e lacune, constatarne il fallimento come fattore regolatore dei ruoli e delle competenze dei diversi livelli di governo, come per altro è testimoniato dall'esplosione del contenzioso di fronte alla Corte costituzionale. Ma anche il più perfetto dei testi costituzionali possibili non avrebbe assicurato prestazioni migliori in assenza di una seria politica rivolta alla sua attuazione.

Lo dimostra la stessa storia italiana, in fondo: l'attuazione della Costituzione del 1948 si è compiuta attraverso le diverse ondate di decreti di trasferimento delle funzioni – testi sempre più precisi e analitici nella definizione delle competenze, spesso entrando anche nel dettaglio di specifici compiti amministrativi, ma che non sono bastati a ridurre il contenzioso, già abnormemente alto prima della riforma del 2001. Se poi guardiamo all'esperienza degli altri paesi, troviamo altre conferme evidenti. Significativa è la *devolution* alla Scozia, che è stata avviata varando disposizioni analitiche sulle competenze, corredate da eccezioni e interpretazioni che precisano ulteriormente gli ambiti delle funzioni trattenute o devolute (si vedano in particolare le *Schedule 4* e *5* dello *Scotland Act 1998*). Una così attenta definizione normativa dei ruoli non è affatto bastata a fornire un assetto stabile e definitivo: un *memorandum* d'intesa ha individuato procedure di collaborazione tra governi, compresa la possibilità che le leggi scozzesi prevedano di affidare alle strutture del governo britannico compiti e poteri di attuazione o che sia richiesta la partecipazione di ministri o funzionari del Regno Unito a commissioni istituite dalla legislazione scozzese. Ma soprattutto fissa un principio cardine della collaborazione intergovernativa (precisato poi dalla *Devolution Guidance Note* nr. 10): la *devolution* non impedisce al Parlamento britannico di legiferare nelle materie "devolute", lasciando aperta la strada alla sovrapposizione di competenze; ma già al momento dell'approvazione della legge si prospettò la necessità dell'accordo politico, basato sul principio che Westminster non avrebbe legiferato in materie devolute alla Scozia senza il consenso del Parlamento scozzese. La *Sewel Convention* regola questa procedura: una mozione del Parlamento scozzese può esprimere l'interesse e il consenso della Scozia a che determinati oggetti siano disciplinati dal Parlamento del Regno Unito piuttosto che dal Parlamento scozzese stesso. Tutto – dal *memorandum* d'intesa alle *guidance notes* e alle diverse *motions* – si svolge sul tavolo dall'accordo politico, essendo esplicito che questi atti non hanno effetti giuridicamente obbligatori. È nella reciproca convenienza che l'accordo politico

⁹ Cfr. R. BIN, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine, una prospettiva quantistica*, Milano 2013, 63 s.

affonda le sue radici, la convenienza di tutti ad avere un sistema che funzioni senza frizioni, inciampi e contenziosi. Tutto questo in Italia non lo si è ancora compreso.

Il “nuovo” Titolo V non ha avuto un’attuazione normativa – perché s’è detto che non c’era bisogno di norme di attuazione, dato che l’assetto del Titolo V era chiaro e definito¹⁰ – ma non ha ricevuto neppure un’attuazione basata su accordi politici e su procedure di leale collaborazione¹¹. Ogni problema ha dovuto essere risolto con l’appello ai confusi e rigidi confini tracciati dagli artt. 117 e ss. della Costituzione e con l’*actio finium regundorum*¹² portata davanti alla Corte costituzionale.

All’inizio la giurisprudenza della Corte costituzionale ha cercato di stemperare la rigidità dell’assetto delle materie predicando la leale collaborazione come pratica virtuosa volta al superamento di una visione statica del regionalismo e di rafforzamento di una gestione dinamica e concertata delle politiche pubbliche. Ma, predicata sul piano *giuridico* come principio costituzionale che le parti devono rispettare nelle loro relazioni e nella gestione delle politiche pubbliche, la pratica della collaborazione è fallita sul piano *politico*, in quanto ben raramente le istituzioni statali hanno cercato di perseguirla *lealmente*.

Qui le responsabilità sono chiare. Si prenda il caso del c.d. “codice” dell’ambiente: un corpo normativo di ben 318 articoli, cui si aggiungono gli allegati tecnici (così “pesanti” da non poter essere trasmessi in copia alle Regioni, ma solo resi disponibili in rete), è stato sottoposto al parere della Conferenza unificata dando solo quindici giorni di tempo per il suo esame e respingendo risolutamente ogni richiesta di proroga da parte delle Regioni; il Governo era così interessato a conoscere il parere delle Regioni che ha mandato a discuterne in Conferenza un viceministro (Francesco Nucara) che mostrava di non conoscere neppure la scadenza della delega al Governo, richiamata a giustificazione di tanta urgenza.

In questo caso era la legge di delega a prevedere espressamente il coinvolgimento delle Regioni, perché se no il principio di leale collaborazione non opera nei confronti degli atti con forza di legge. Il vincolo si forma a valle, come condizione di legittimità degli atti amministrativi di attuazione delle leggi che, nelle materie “trasversali”, sono destinate ad incidere nelle attribuzioni regionali, oppure laddove la legge statale intervenga, in materie di indiscutibile competenza regionale,

¹⁰ Naturalmente si potrebbe citare la legge 131/2003 (*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*) a smentita di quanto si afferma nel testo: ma questa legge, dichiarata illegittima in una delle sue parti essenziali (sent. 280/2004), e per altri aspetti più volte prorogata e a sua volta mai attuata, è risultata di utilità scarsissima.

¹¹ Non sono mancati, in realtà, tentativi di raggiungere accordi anche su aspetti istituzionali generali (cfr. R. BIN, *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T. Giupponi, Bologna 2008, 449 ss.), ma gli effetti di queste intese non hanno mai consolidato un sistema stabile di relazioni tra i livelli di governo.

¹² Così M. CARRER, *op. cit.*, 85.

a copertura di funzioni amministrative “attratte in sussidiarietà” dallo Stato (secondo lo schema tracciato dalla sent. 303/2003). Per queste leggi la previsione di una qualche procedura di leale collaborazione “a valle” è condizione di legittimità. Ma questi sono punti fermi nella giurisprudenza costituzionale dei primi anni, che sono andati attenuandosi man mano le vicende politiche hanno dimostrato quanto sia difficile che le istituzioni politiche accettino – come invece avevano da subito fatto quelle britanniche – la logica della cooperazione istituzionale.

Un po’ per questa ragione, un po’ perché nel frattempo la Corte ha cambiato composizione e il sistema delle autonomie non ne ha guadagnato né in sensibilità né in competenza, si è assistito ad una svolta improvvisa, che ha sostituito la dottrina elaborata dalla Corte con una dottrina nuova. Non è che la Corte lo abbia annunciato espressamente, ma ad un certo punto le materie trasversali sono rimaste delle dizioni prive di implicazioni, e il riscontro dell’“intreccio delle competenze” ha portato la Corte a smettere di predicare il linguaggio della relatività del riparto delle materie e della necessità della leale collaborazione, sostituendolo con una riedizione della logica delle materie e con la scelta, tra le materie coinvolte dalla legge impugnata, di quella “prevalente”.

Il criterio della prevalenza ha forse avuto il suo esordio già nella sentenza sulla legge che promuoveva gli asili nido nei luoghi di lavoro (sent. 370/2003): registrato l’intreccio di più interessi (le funzioni educative e formative, la finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori, l’istruzione), si concludeva che “è *indubbio*” che il criterio di prevalenza portava la disciplina a ricadere nella materia dell’istruzione, “*nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro*”. Per uno o per l’altro verso, era la competenza dello Stato a prevalere. Ma questo però non era ancora sufficiente a negare qualsiasi rilevanza agli interessi regionali: infatti venivano annullate le disposizioni relative al fondo di finanziamento vincolato.

La strada era stata aperta e si è rapidamente affermata come la *main street* della giurisprudenza successiva. L’intreccio di materie, interessi e competenze è rimasto la premessa di buona parte delle decisioni: ma il passo successivo è la scelta della materia che alla Corte sembra prevalente, e tutto l’intreccio resta assorbito in essa.

C’è un aspetto, segnalato con molto acume da Stefania Parisi¹³: il criterio della prevalenza non è una *dottrina* che elabora un criterio di decisione, è semplicemente una decisione. Quando la Corte dichiara che una materia “prevale” non lo fa sulla base di un test di giudizio (come sarebbero tipicamente quelli usati per esempio nei giudizi sul bilanciamento degli interessi e, in passato, quelli elaborati e sistematicamente impiegati per giudicare la legittimità degli atti di indirizzo e

¹³ *La competenza residuale*, in questa *Rivista* 2011, 341 ss., 370 s.

coordinamento¹⁴), ma esprime una decisione, in genere neppure motivata: locuzioni come “indubbiamente prevale”, “è indubbio che prevalga”, “appare evidente la prevalenza”¹⁵ non hanno un pregio logico o argomentativo maggiore dello pseudo-argomento avvocatesco “non c’è chi non veda”, sono un appello ad una supposta evidenza delle cose. Che la prevalenza sia “indubbia” vuol dire semplicemente che la Corte non accetta di affrontare un dubbio e di spiegare perché lo risolva in un determinato senso. La prevalenza finisce con l’essere semplicemente l’etichetta di una decisione “sull’appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre”¹⁶: vista la matassa in cui gli interessi, le materie ecc. si intrecciano, la Corte decide che quello è il filo da prendere in mano, lasciando perdere tutto il resto della treccia.

Le conseguenze sono notevoli, e si possono cogliere facilmente ripercorrendo la giurisprudenza costituzionale sul c.d. “codice” degli appalti.

Nella sent. 401/2007, la Corte applica il “criterio della prevalenza” tessendo il filo della tutela della concorrenza: *“deve rilevarsi come la tutela della concorrenza... abbia natura trasversale, non presentando i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di «una funzione esercitabile sui più diversi oggetti» ... Nello specifico settore degli appalti deve, però, ritenersi che la interferenza con competenze regionali si atteggia, in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa”*. Per quale motivo? La prevalenza è dichiarata, non motivata. Il filo della tutela della concorrenza – che, non essendo una *materia in senso tecnico* tende ad aggrovigliarsi con le altre – in realtà non forma *“un intreccio in senso tecnico”*, ossia si può sfilare senza problemi e tessere per conto suo. La prevalenza fa perdere di rilevanza qualsiasi altro interesse, materia, competenza: le Regioni non possono rivendicare più alcun ruolo, neppure una “debole” forma di leale collaborazione. La “prevalenza” dello Stato consiste in un dominio assoluto: la materia sarà interamente disciplinata dal legislatore statale, potrà avere anche un contenuto analitico e contenere norme di dettaglio, prevedere regolamenti statali di attuazione, mentre alla Regione è impedito di legiferare in materia. Quella che era in origine la materia “trasversale” per eccellenza si è trasformata in una materia in senso proprio che, qualsiasi cosa tocca, trasforma in ambito rigidamente riservato allo Stato. La qualità dinamica che aveva la dottrina delle materie trasversali ha ceduto il passo ad una ri-materializzazione delle materie

¹⁴ Cfr. R. BIN, *Il conflitto di attribuzioni tra enti nel biennio 1993-1994 (aspetti sostanziali)*, in *Foro it.* 1995, I, 1746 ss., § 3.

¹⁵ Cfr. E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in questa *Rivista* 2008, 61 ss., 83 s.

¹⁶ Sent. 50/2005.

“esclusive” dello Stato e al ripristino di un ordine gerarchico tra la legge statale e quella regionale¹⁷.

La differenza la possiamo cogliere se paragoniamo la sent. 401/2007 con un'altra decisione sugli appalti, che la precede di soli tre anni (sent. 345/2004). La disciplina degli appalti - affermava allora la Corte - è sì *“una competenza trasversale, che coinvolge più ambiti materiali, si caratterizza per la natura funzionale (individuando, più che degli oggetti, delle finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale deve essere esercitata)”*; ma *“l'intervento del legislatore statale è legittimo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità. In particolare..., la norma statale che imponesse una disciplina tanto dettagliata da risultare non proporzionata rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza costituirebbe una illegittima compressione dell'autonomia regionale”*: questa premessa portava la Corte ad un'interpretazione restrittiva e “adeguatrice” della normativa per quanto riguarda gli appalti sottosoglia, per i quali non si può richiedere alle Regioni *“l'applicazione di puntuali modalità, ma solo l'osservanza dei principi desumibili dalla normativa in questione”*.

In tre anni, sulla stessa materia e sempre ragionando attorno alla “trasversalità” di essa, la Corte abbandona l'impostazione dinamica della trasversalità e abbraccia una dottrina profondamente diversa, basata sulla statica del principio di prevalenza della legge statale e la espulsione della legislazione regionale dalla “materia”.

Nelle materie di sua competenza esclusiva, benché trasversali, la dichiarata prevalenza consente allo Stato di imporre tutto, non solo i principi: se così non fosse *“si verificherebbe una identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina”*, osserva la Corte nella sent. 401, quasi in replica a quanto aveva osservato la dottrina. La disciplina statale blocca qualsiasi successivo intervento della legge regionale. Qualsiasi legge regionale che intenda incidere nella materia è ormai da ritenersi illegittima¹⁸.

Al punto cui è approdato, il criterio della prevalenza smentisce la stessa natura “teleologica” che in origine era propria delle materie trasversali: esse - si affermava in origine - fissano un obiettivo che anche le leggi regionali possono e devono perseguire, varando misure maggiormente performative. Questo è il linguaggio delle politiche pubbliche, non quello delle materie. Il criterio della

¹⁷ Di “ritorno di un principio generale di supremazia dello Stato centrale” parla E. BUOSO, *op. cit.*, 89. “Dietro alla regola della prevalenza, e neanche ben nascosto, si agita il principio gerarchico”: S. PARISI, *op. cit.*, 372.

¹⁸ Per es., nella recente sent. 38/2013, che riguarda una legge della Provincia di Bolzano sul commercio, che attribuisce alla Giunta il potere di dettare indirizzi sugli orari dei negozi, la Corte ritiene che *“il vulnus al menzionato parametro costituzionale [la tutela della concorrenza] è già insito nell'attribuzione alla Giunta provinciale del potere di assumere «appositi indirizzi» in materia devoluta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato”*.

prevalenza riedifica invece le pareti delle materie, che tornano a erigersi non appena la Corte identifichi la “materia” (sempre statale, è ovvio¹⁹) a favore di cui opera. Di conseguenza, il giudizio sulla legge regionale “invasiva” non si basa più sulla sua attitudine a favorire o meno il raggiungimento dell’obiettivo, ma sul fatto stesso che essa sia emanata “invadendo” la materia. La legge regionale in materia ambientale rischia di risultare invasiva anche se promuove livelli più elevati di tutela dell’ambiente, ed anche un intervento regionale “pro-concorrenziale” rischierebbe la stessa sorte. È il fatto stesso di emanare una legge nella “materia” che causa l’invasione della competenza statale, di conseguenza non c’è più posto per un giudizio sulla congruità e l’efficienza rispetto all’obiettivo. Il linguaggio teleologico della trasversalità aveva schiuso il campo della gestione comune e coordinata delle politiche pubbliche, ma il criterio della prevalenza ha consentito invece allo Stato di appropriarsi di tutti gli oggetti o argomenti di cui la trasversalità può condurre ad occuparsi²⁰, edificandoli come parte della materia “esclusiva” (e talvolta di quella “concorrente”): lo Stato può emanare anche norme di dettaglio, la Regione non può contestarle né può opporsi agli atti amministrativi di attuazione, non può lamentarsi che venga istituito un fondo vincolato, amministrato dal Ministro, né rivendicare di essere coinvolta in procedure di leale collaborazione. Queste erano le “voci” tipiche che compensavano le Regioni della compressione delle loro attribuzioni a causa della trasversalità delle materie esclusive statali, ma la “dottrina” della prevalenza ha completamente stravolto il rapporto tra Stato e Regione.

Le conseguenze sono rilevanti. La prima è l’eclissi delle *materie residuali*, quelle non contenute negli elenchi del secondo e terzo comma dell’art. 117 che, per disposto del quarto comma, dovrebbero perciò ingrossare le attribuzioni delle Regioni. L’inserimento di una clausola residuale a favore delle Regioni avrebbe dovuto segnare la grande svolta del regionalismo italiano, imprimendo un’impronta sicura nel cammino verso il sistema federale. Ed invece oggi ci dobbiamo chiedere se esistano ancora le materie residuali. Di esse resta infatti ben poco. Di fronte a materie fortemente dinamiche, che denotano politiche pubbliche che si snodano in qualsiasi settore della legislazione, come la *tutela della concorrenza*, la *tutela dell’ambiente*, il *coordinamento finanziario* - ed altre che ricoprono ambiti non materiali della legislazione dello Stato ma tipologie di rapporti sociali non riducibili a “materie”, come l’*ordinamento civile* o i *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili* - è evidente che la “residualità”, a sua volta, non può essere riferita a questa o quella materia in quanto non compresa negli elenchi, ma corrisponde a ciò che avanza dopo aver usato un setaccio a maglie assai strette.

¹⁹ Cfr. F. MANGANIELLO, *Perché la prevalenza è sempre la risposta?*, in www.forumcostituzionale.it.

²⁰ Il che era già perfettamente chiaro a G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell’esperienza statunitense)*, Milano 1964, che riassumeva i caratteri delle competenze teleologiche nell’individuazione degli interessi perseguiti, nella possibilità che essi siano perseguiti disciplinando le diverse fattispecie connesse con tali interessi e nella conseguente definizione come “materia” dei settori in cui si collocano le discipline rivolte al perseguimento di essi (p. 342).

Nessuna organicità nelle competenze che residuano alle Regioni, nessuna possibilità di intravedervi il governo di una qualche politica pubblica; e nessuna possibilità di difendere le proprie attribuzioni residuali di fronte alla *pre-emption* da parte di questa o quella legge o leggina emanata dallo Stato. Sono scampoli di legislazione, più che materie in senso proprio, ciò che residua alle Regioni al termine di un'ispezione che fruga ogni piega degli "elenchi" dell'art. 117 per individuarvi un titolo di intervento del legislatore statale. In che modo potrebbe la Regione avviare una propria politica pubblica partendo da queste attribuzioni "di risulta"?

"Ciò che non è scritto non è" potrebbe essere l'epitaffio della potestà residuale. Una delle poche materie residuali, riconosciuta dalla Corte costituzionale in quanto *materia* "tradizionalmente regionale"²¹, è l'*istruzione e formazione professionale*: ma si tratta di una materia non propriamente "innominata", perché è espressamente menzionata dall'art. 117, pur se in negativo, come limitazione della materia concorrente *istruzione* (ovviamente, è riconosciuta con tutti i limiti e le compressioni derivanti dalla contiguità con il sistema scolastico²², dall'intangibilità degli aspetti civilistici e previdenziali²³, dai livelli essenziali delle prestazioni²⁴ ecc.).

Un'altra conseguenza è che a ben poco serve la clausola di "adeguamento automatico" delle attribuzioni delle Regioni speciali, prevista dall'art. 10 della riforma costituzionale del 2001, per le parti in cui le sue disposizioni "prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite". Questa clausola avrebbe dovuto operare soprattutto per estendere le attribuzioni "residuali", apparentemente più ampie delle stesse competenze "esclusive" delle Regioni speciali, pur sempre soggette ai loro limiti specifici (principi generali dell'ordinamento e norme fondamentali delle grandi riforme). Ma la giurisprudenza costituzionale sulle materie residuali ha tolto ogni illusione. Al punto che oggi, contro ogni previsione, è proprio sulla espressa enumerazione delle materie statutarie che le Regioni speciali cercano di puntellare la difesa delle proprie attribuzioni.

La Provincia di Trento, per esempio, ha ottenuto una sentenza favorevole in materia di appalti grazie alla menzione nello Statuto della materia "*lavori pubblici*", che per le Regioni ordinarie non esiste più, essendo stata declassata ad uno degli "*ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono*"²⁵. Al contrario, per la Provincia di Trento la materia è scritta in Statuto e quindi l'autonomia legislativa può

²¹ Sent. 108/2012.

²² Sent. 34/2005.

²³ Sentt. 50 e 51/2005, 253/2006, 24/2007, 287/2012.

²⁴ Ancora sent. 287/2012 (sia pure solo come ipotesi).

²⁵ Sent. 303/2003 (punto 2.3. del *diritto*).

essere difesa, sia pure con tutti i limiti della potestà primaria²⁶. Per le altre Regioni questo non è più possibile, perché la “materia” si è liquefatta e la disciplina degli appalti (anzi, come precisa la Corte, l’intera attività contrattuale della pubblica amministrazione²⁷) è assorbita dalle materie “prevalenti” *tutela della concorrenza e ordinamento civile*, che si dividono il campo secondo che si sia, rispettivamente, prima o dopo la stipulazione del contratto.

Se nella prima fase della giurisprudenza costituzionale, la “liquefazione” delle materie esclusive consentiva, grazie alla loro trasversalità, di penetrare in tutti gli ambiti di competenza delle Regioni, ma al prezzo di un abbassamento della loro incidenza normativa; ora il criterio di prevalenza ha ri-solidificato la competenza dello Stato, consentendo alla sua legge di espropriare la competenza regionale in ogni punto in cui sia riuscita a penetrare. Scorrendo la giurisprudenza costituzionale troviamo così che una determinata certificazione amministrativa può ben essere imposta in nome dei livelli essenziali dei diritti civili²⁸, che la disciplina dell’uso per servizio dell’automobile personale dei dipendenti regionali è irrimediabilmente assorbita dall’ordinamento civile²⁹, che l’obbligo di aggiungere alla divisa della sezione regionale del Soccorso alpino anche il distintivo della protezione civile regionale offende persino la libertà di associazione³⁰ e che nella disciplina degli enti lirici quello che conta non è la materia, ma – proprio come nel 1972 - la dimensione nazionale dell’interesse, che la fa attrarre nell’organizzazione degli enti pubblici nazionali (e per i profili residui nell’ordinamento civile)³¹.

5. *Speranze senza riforme*

Sembra che il noto detto *hard cases make bad law* non descriva affatto la giurisprudenza costituzionale in materia regionale. In essa, in effetti, è vero forse il contrario. Le grandi sentenze - come la più volte citata 303/2003 o la sent. 14/2004 in materia di concorrenza, o la sent. 2/2004 sugli Statuti regionali – nascono da casi importanti, inediti, per i quali la Corte è stata costretta ad elaborare dottrine complesse, innovative e riccamente argomentate. Sono invece i casi banali a segnare lo sgretolamento di questi arditi castelli teorici e l’ammucchiarsi di precedenti di tutt’altro segno e di ben più povero supporto argomentativo.

²⁶ Sentt. 45/2010 e 74/2012.

²⁷ Sent. 401/2007.

²⁸ Sentt. 322/2009 (su cui cfr. i rilievi critici di G. TARLI BARBIERI, *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell’autonomia regionale?*, in questa *Rivista* 2010, 826 ss.), 164 e 207/2012. Su questa giurisprudenza cfr. per tutti M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza italiana*, Roma 2012, 164 ss.

²⁹ Dopo aver suggerito che essa possa essere rubricata come principio di coordinamento della finanza pubblica (sent. 139/2012 (punto 7 del *diritto*)), la Corte ha invece ricollocato la materia nell’ordinamento contrattuale dei dipendenti regionali (sentt. 19 e 36/2013).

³⁰ Sent. 32/2012.

³¹ Sent. 153/2011.

Buona parte di questi casi nasce da una legislazione regionale di pessimo livello. Leggi che cercano di stabilizzare nell'organico regionale personale a contratto (in buona parte dei casi i "portaborse" dei politici o altre assunzioni clientelari), scavalcando la regola del concorso; leggi che ogni anno cercano di derogare ai limiti posti alla caccia dalle stesse norme europee; leggi che accolgono istanze corporative tese a istituire qualche singolare figura professionale, a proteggere determinate categorie di commercianti, a favorire le imprese locali negli appalti pubblici; leggi che cercano di attenuare il rigore della disciplina urbanistica o ambientale; leggi che perseguono obiettivi ideologici – *in primis* la lotta contro gli immigrati – attraverso restrizioni all'accesso ai servizi pubblici... È a questo che serve l'autonomia legislativa delle Regioni? Non c'è niente di peggio per la difesa dell'autonomia regionale che la miseria di molte, troppe leggi regionali. Leggi che puntualmente vengono impugnate dal Governo – assieme alle non molte leggi regionali di valore, sistematicamente bloccate dalle burocrazie ministeriali, nella totale indifferenza dell'organo politico che pure deve deliberarne l'impugnazione – e portate all'attenzione di una Corte costituzionale non più disposta a perdere tempo a motivarne la bocciatura. E così vale anche per la legislazione dello Stato, sempre più disorganica, interstiziale, tutta dominata dalle impellenze finanziarie.

Al basso livello di qualità delle leggi impugnate sembra far riscontro la bassa qualità della motivazione delle decisioni: *bad laws make bad cases*, potrebbe essere l'adagio che riassume l'attuale, prevalente giurisprudenza in materia regionale. Argomenti come il criterio di prevalenza, l'accettazione di disposizioni statali di dettaglio nelle materie "trasversali", il rafforzamento in esse della potestà regolamentare statale e l'attenuazione degli obblighi di leale collaborazione³² sono filtrati in "piccole" sentenze su temi bagatellari, per poi sedimentarsi e fissare precedenti da usare anche in questioni molto importanti.

Per cui è difficile imputare alla Corte costituzionale la responsabilità della deriva che ha segnato la sua giurisprudenza, perché sono le stesse questioni che le vengono sottoposte ad essere piccole, disorganiche e prive di una sicuro *tono costituzionale* (come si diceva una volta, criticamente, a proposito dei conflitti di

³² Sorprendente in sé, ma anche significativa del netto *revirement* della giurisprudenza costituzionale, è la sent. 79/2001. La questione è piccola, riguarda la rinuncia del Comune di Parma al finanziamento della propria metropolitana. Ma questo investimento pubblico era stato deciso nell'ambito delle procedure di attuazione della legge sulle grandi opere, e quindi, in applicazione della sent. 303/2003, attraverso un'intesa con la Regione Emilia-Romagna. Ma con un decreto-legge il Governo revoca il finanziamento e lo destina ad altre opere, senza neppure consultare la Regione. Ma la Corte non trova nulla da obiettare: la necessità di osservare le procedure collaborative, sostiene la Corte, riguarda soltanto la fase di decisione e di localizzazione dell'opera: non è possibile che lo Stato "costringa" una Regione alla realizzazione, sul proprio territorio, di un'opera rientrante nella sua competenza residuale, ma, allo stesso modo non è ammissibile che la Regione "costringa" lo Stato a mantenere una qualificazione di importanza strategica ad un'opera che, in seguito a successiva valutazione politico-economica ha perso tale carattere. Il che significa che lo Stato può acquisire il consenso delle Regioni ad un piano finanziario di investimenti promettendo la localizzazione di opere nel loro territorio, ma poi può tranquillamente venir meno a tale premessa. Singolare immagine della lealtà!

attribuzione). La drammatica pochezza delle istituzioni politiche italiane si riflette sulla qualità della legislazione e deprime anche le prestazioni della Corte costituzionale. Per la quale non può che risultare difficile – quand’anche la maggioranza dei suoi giudici lo volesse – difendere l’autonomia regionale quando le stesse Regioni sembrano voler rinunciare ad essa. Un episodio illuminante: nei giorni in cui è scoppiato lo scandalo dell’uso dei finanziamenti ai gruppi conciliari del Lazio, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha chiesto al Governo di intervenire per “stabilire in via definitiva, attraverso un decreto-legge che garantisca un percorso veloce e uniforme, nuovi parametri per Regione relativi a tutti i costi della politica, che prendano le mosse dall’adozione di criteri standard al fine di promuovere l’omogeneizzazione delle diverse situazioni regionali”, con specifico riferimento alla riduzione degli emolumenti percepiti dagli organi politici, al numero di consiglieri e assessori, alla limitazione “uniforme” della spesa dei gruppi consiliari e al controllo della Corte dei conti su di essa, e persino al divieto “di costituire nuovi gruppi che non abbiano corrispondenza con le liste elette” e al numero massimo di Commissioni consiliari permanenti e speciali³³. Se le Regioni sono ridotte a chiedere questo allo Stato, meglio non insistere sulla difesa della loro autonomia! Perché dovrebbe essere la Corte costituzionale a sforzarsi di farlo?

D’altra parte, la legislazione dello Stato ha sempre sistematicamente ignorato le prerogative delle Regioni e le implicazioni del pluralismo istituzionale. Da quando, poi, lo Stato è tutto assorbito dal problema, ben noto, di fronteggiare la crisi finanziaria, il *coordinamento finanziario* è diventato il grimaldello capace di forzare qualsiasi argine posto a riparo delle attribuzioni regionali. Se guardiamo a come la “legislazione della crisi” ha stravolto le stesse relazioni tra Governo e Parlamento, è chiaro che la gravità della sua ripercussione sulle relazioni centro-periferia impallidisce.

Una domanda si pone allora con urgenza³⁴: come si può rimediare alla conclamata crisi dell’autonomia regionale? Difficile trovare la risposta giusta, molto più facile indicare quella sicuramente sbagliata.

Sbagliata è proprio quella verso di cui invece si indirizzano tutte le riforme costituzionali proposte o tentate: modificare gli elenchi delle materie. L’enumerazione delle materie è la strategia che ha mostrato tutta la sua insufficienza nell’applicazione della Costituzione del 1948; ha decretato il fallimento della riforma del 2001; è stata riproposta dalla c.d. *devolution* e applicata dalla riforma del 2006, fortunatamente bocciata dal *referendum*; ha costituito l’asse della riforma disperata proposta dal Governo Monti a fine legislatura³⁵ e continua a

³³ Documento della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome del 27 settembre 2012

³⁴ Su questo interrogativo cfr. il dibattito aperto da questa *Rivista*, fasc. 4/2012.

³⁵ Su cui si vedano le giuste osservazioni di A. CANDIDO, *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Milano 2012, 291 ss.

dominare le bozze di riforma di questi giorni. Non è spostando questa o quella materia da un elenco all'altro (e tantomeno reintroducendo la clausola di *supremazia dell'interesse nazionale*) che si possono modificare le cose. I problemi che si vorrebbero risolvere in questo modo non sono neppure più problemi aperti, perché ha già provveduto da tempo la Corte Costituzionale a risolverli. Bisogna dotare il sistema di un governo delle politiche pubbliche, e questo non si può – e forse neppure si deve – fare attraverso disposizioni costituzionali o di legge. Si tratta di raggiungere un patto politico – un *memorandum d'intesa*, come nell'esperienza britannica – e di volerlo rispettare.

Può servire una norma costituzionale o una legge per garantire questo risultato? Non mi sembra né una condizione necessaria né sufficiente, perché non spetta al diritto ma alla politica assicurare il buon governo del paese e il perseguimento di serie politiche pubbliche. Quello che si potrebbe inserire in Costituzione è una norma che ricalchi l'art. 352 TUEF (e tutte le sue disposizioni antecedenti) e dica qualcosa di questo genere: “la legge dello Stato, per realizzare uno degli obiettivi della Costituzione o un programma di interesse generale, può previa intesa con le Regioni adottare le misure necessarie nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità”.

Ci si può attendere questo dalla politica italiana, o dovremo ancora discutere di riforme inutili e commentare l'inesauribile contenzioso costituzionale? Qualche pessimismo è giustificato, perché forse aveva ragione Foucault quando osservava che in Italia non si è mai realizzato uno “Stato di polizia” (nel senso settecentesco delle politiche pubbliche, di “buon impiego delle forze dello Stato”), ma piuttosto uno “Stato di diplomazia”, che cerca di conciliare forze antagoniste tra cui è difficile stabilire un equilibrio, per cui “la forma di esistenza permanente dello Stato italiano è una sorta di guerra, guerriglia o quasi guerra”³⁶. Se così è, la Corte costituzionale avrà certamente ancora molto da lavorare sul fronte regionale.

³⁶ M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione*. Corso al Collège de France (1977-1978), Milano, 2007², 229.