

**L'interesse nazionale dopo la riforma:
continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale**

di Roberto Bin*
(2 dicembre 2001)

1. Dal nuovo testo del Titolo V è stato espunto qualsiasi riferimento all'"interesse nazionale", mentre il giudizio di merito di fronte alle Camere è stato cancellato: la dottrina si sta ormai da tempo interrogando sul significato di queste esclusioni. Vi è chi ha subito assunto una posizione "scettica", propensa a ritenere che il Parlamento abbia inteso, non già liberare le Regioni dal "limite" degli interessi nazionali, ma semplicemente scaricare per intero il peso della difesa di essi sulla Corte costituzionale (cfr. A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad.cost.* 2001, 345 s. e *Scompare l'interesse nazionale?*, nel *Forum di Quaderni cost.*). Vi è chi invece rilegge la recente riforma costituzionale in chiave di continuità, ritenendo perciò che la definizione degli interessi nazionali resterà comunque affidata alla collaborazione tra il Parlamento e la Corte costituzionale, al primo essendo demandata la concreta precisazione del riparto delle funzioni tra i diversi livelli d'interesse, attraverso i tanti varchi lasciati aperti dagli artt. 117 e 118, e alla seconda le "piccole correzioni" necessarie al mantenimento dell'equilibrio e la verifica dei "titoli giustificativi" dell'intervento statale (cfr. R.TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, nel *Forum di Quaderni cost.*). Vi è infine - ed è forse l'atteggiamento più diffuso - chi assume la riforma come una svolta netta rispetto al passato e nega che l'interesse nazionale possa più essere fatto valere come un limite generale della legislazione regionale, poiché nel nuovo testo del Titolo V esso sarebbe stato riconosciuto e tradotto in specifiche riserve di competenza dello Stato (per esempio, i "livelli essenziali", le "norme generali", il "coordinamento informatico" di cui, rispettivamente, alle lett. *m*, *n* e *r* dell'art. 117.2, i "*principi fondamentali*" di cui all'art. 117.3, i meccanismi perequativi dell'art. 119 e - ma su questo punto cruciale le opinioni divergono fortemente - le ipotesi di intervento sostitutivo del Governo ex art.120), le quali andrebbero considerate quindi come "titoli esclusivi" su cui soltanto si potrebbe basare l'intervento statale a protezione dell'interesse nazionale (in questo senso, per esempio, G. FALCON, nell'intervento a questa tavola rotonda, oltre a C.PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.* 2001, V, 194 ss., 199; P.CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, *ivi* 199 ss., 202).

Sono punti di vista molto diversi, che convergono solo nella comune notazione che sulla questione se l'interesse nazionale sia ancora un limite generale delle attribuzioni regionali, se possa o meno legittimare interventi trasversali dello Stato non riferibili ad uno specifico titolo scritto nei nuovi articoli della Costituzione, se sia ancora concepibile la funzione di indirizzo e coordinamento, si gioca buona parte del significato che assumerà nei fatti la riforma costituzionale.

2. Una riforma costituzionale di raggio così vasto, se presa sul serio, deve portare ad una cesura netta con il passato. Ma questa cesura non può "tagliare" i problemi, negando che essi sopravvivano benché la riforma non li abbia affatto risolti. Il nuovo Titolo V ha "dimenticato" il problema del coordinamento e della collaborazione; del dittico "supremazia - collaborazione" ha preso in considerazione la prima parte, attenuandone la portata, ma ha del tutto trascurato la seconda. I problemi delle esigenze unitarie, degli interessi infrazionabili, del coordinamento, della collaborazione restano problemi irrisolti e perciò perennemente iscritti all'ordine del giorno. L'interpretazione del nuovo testo che muove per argomenti "*formali e nominalistici*" (per riprendere l'espressione della sent. 138/1972) alla erezioni di paratie stagne tra le attribuzioni regionali e le "interferenze" statali, chiude gli occhi sui problemi irrisolti: perciò, mossa dall'intenzione di prendere sul serio la riforma, apre la porta ad un'applicazione di essa che sarebbe più nel segno della continuità che della discontinuità. Gli stessi problemi, senza strumenti costituzionali per risolverli; le stesse soluzioni, nel segno della continuità della giurisprudenza.

Proviamo perciò ad invertire il percorso: invece di nasconderci il problema del coordinamento, cerchiamo nel testo della riforma elementi utili alla sua soluzione. A ben vedere, elementi non ne mancano:

a) il fatto che il legislatore costituzionale abbia cancellato tutti i riferimenti all'interesse nazionale contenuti nel testo originale della Costituzione non significa necessariamente che abbia ignorato il problema: semplicemente ha cancellato le "vecchie" soluzioni che si sono rivelate insoddisfacenti. Il meccanismo del "giudizio di merito", che il Parlamento

avrebbe dovuto svolgere sulle leggi regionali, era la traduzione in meccanismi procedurali del principio di supremazia dello Stato (e dei suoi interessi politici) sulle Regioni. Che il Governo fosse chiamato ad esercitare il controllo e l'iniziativa a difesa della superiorità sia dell'ordinamento giuridico dello Stato che dei suoi interessi politici era perfettamente coerente con l'impianto, che era gerarchico come lo può essere un ordinamento che contrappone il generale (l'ordinamento e gli interessi nazionali) al particolare (l'ordinamento e gli interessi regionali). Tutto il sistema ruotava attorno a questo asse: si prenda ad esempio il meccanismo del controllo preventivo delle leggi regionali, contrapposto all'impugnazione successiva delle leggi statali; la totalità dei "vizi" deducibili dal Governo di fronte alla Corte costituzionale, contrapposta alla sola difesa delle proprie attribuzioni consentita alle Regioni; la cura degli interessi generali presupposta nell'impugnazione statale, contrapposta alla richiesta alla Regione di dimostrare (anche *per opera*) il proprio concreto interesse al ricorso ecc. A ben vedere, tutto questo oggi non c'è più: è stato cancellato dalla riforma.

b) Non è vero che il nuovo testo del Titolo V abbia pretermesso volutamente ogni riferimento all'interesse nazionale: semplicemente ha cancellato l'ordinamento gerarchico di cui si è detto. Ma il "*variabile livello degli interessi*", non più ordinato in gerarchia, è oggi ben presente nel testo costituzionale, tradotto nel principio di *sussidiarietà*, richiamato di continuo dalla riforma. 'Sussidiarietà' significa appunto questo: che le funzioni non sono assegnate una volta per tutte in base a criteri astratti, ma collocate al livello di governo più vicino possibile agli amministrati, purché "adeguato". "Sussidiarietà" e "adeguatezza" (che l'art. 118.1 Cost. opportunamente associa) viaggiano insieme come le due cabine di una funivia, equilibrando i propri pesi. Essi richiedono che la scelta di dove allocare le competenze sia compiuta secondo una valutazione concreta della dimensione degli interessi: le "antiche" distinzioni tra interessi frazionabili e interessi non frazionabili, nonché tra interesse nazionale, regionale e "esclusivamente locale", sono quindi, non superate, ma riassunte nei concetti di sussidiarietà e di adeguatezza. È però avvenuto questo, che la ripartizione per livelli di interesse è stata sottratta ad una logica di tipo gerarchico: "sussidiarietà" ed "adeguatezza" esprimono una logica di tipo paritario che rafforza il secondo elemento del dittico "supremazia - collaborazione". Opportunamente, dunque, l'art. 120.2 associa il "*principio di sussidiarietà*" al "*principio di leale collaborazione*", offrendoci la chiave per continuare.

c) La legge costituzionale di riforma inizia con quella criticatissima disposizione che dice: "*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*". Cercando di dare un significato giuridico a questa disposizione, tale da portarci un po' più in là della mera elencazione di una serie disomogenea di enti, si è detto che in essa si può scorgere una chiara carica paritaria, per cui lo Stato non è più entità sovrapposta alle altre, ma pari ordinata ad esse. Ma sembra lecito compiere un passo ulteriore: non è lo Stato a "comprendere" gli altri livelli di governo; essi e lo Stato sono tutti compresi nella Repubblica. Qui, dunque, le considerazioni svolte nei due punti precedenti si saldano dialetticamente. Lo Stato partecipa alla Repubblica in posizione di parità, e non più di supremazia gerarchica, rispetto agli altri enti; la tutela degli interessi nazionali e delle esigenze unitarie della "Repubblica" non è parte delle caratteristiche di supremazia dello Stato, ma deve essere frutto dell'unico modo in cui dei soggetti di pari grado possono decidere, attraverso l'accordo, la "leale cooperazione".

3. Se la linea interpretativa che ho tracciato è credibile, essa ci porta finalmente ad una conclusione assai distante dal punto da cui abbiamo preso le mosse. L'apparente disinteresse del legislatore costituzionale per le esigenze unitarie e di coordinamento, che sono fortemente sentite in ogni sistema costituzionale moderno, non deve necessariamente portare a concludere per una costruzione rigidamente dualistica dei rapporti tra Stato e Regioni: quasi che il legislatore del 2001 volesse portare antistoricamente a compimento il disegno, ancora imperfetto nella versione originale, di una netta separazione delle sfere di attribuzione del centro e della periferia. Tutto all'opposto: si sono ridefinite le sfere di attribuzione, ma soprattutto si è rivoluzionato il criterio di fondo dell'ordinamento dei rapporti tra Stato e Regioni: non più enti disposti lungo una linea gerarchica, tale per cui all'ente generale era riconosciuto e riservato il potere-dovere di curare gli interessi generali, ma enti pari ordinati, tenuti a collaborare per tutto ciò che attiene agli interessi comuni, gli interessi della loro casa comune, la "Repubblica".

Il legislatore della riforma costituzionale potrebbe quindi essere assolto dal rimprovero di aver dimenticato di risolvere i veri problemi che la riforma del Titolo V avrebbe dovuto risolvere. Sia pure implicitamente, la riforma ci dice dove e

come le esigenze unitarie possono e devono trovare la loro tutela: nelle sedi e nelle forme paritarie della leale collaborazione, non in quelle di un intervento dello Stato ispirato a supremazia. Un cambiamento radicale di prospettiva, a cui non potrebbe non corrispondere un cambiamento radicale nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

In passato la Corte costituzionale aveva assecondato la trasformazione sistematica del limite di merito in limiti di legittimità: l'interesse nazionale si era infiltrato in ogni singolo limite di legittimità, dalla definizione della "materia" al territorio, dai principi fondamentali agli obblighi internazionali, per poi rovesciarsi in limite positivo nella "funzione" di indirizzo e coordinamento. Tutto ciò è stato possibile in un sistema dominato, come si è detto, dal principio di supremazia, che riconosceva nel Governo il soggetto deputato ad assicurare d'autorità il rispetto degli interessi nazionali. Oggi, con il principio di sussidiarietà, è venuta meno la giustificazione giuridica che consentirebbe di continuare su questa strada.

4. La Corte avrebbe perciò l'occasione per segnare una netta cesura con la giurisprudenza del passato. Con il nuovo Titolo V, cessata la supremazia dello Stato come tutore "preventivo" dell'unità dell'ordinamento giuridico (mentre gli è rimasto per ciò il solo strumento dell'intervento sostitutivo, anch'esso vincolato ai canoni della sussidiarietà e, soprattutto, della leale collaborazione), l'intera strumentazione della sussidiarietà e, nel suo ambito, della tutela dell'interesse nazionale e delle esigenze di coordinamento è demandata alla cooperazione tra i diversi livelli di governo. Spetta alla loro contrattazione individuare le misure necessarie. È vero, il nuovo Titolo V non individua le sedi della contrattazione, ma ciò può significare soltanto che essa non ha (ancora) regole precostituite, non anche che può non esserci. La collaborazione deve esserci e deve essere leale, deve corrispondere ai criteri che la stessa Corte ha fissato in passato e che dovrebbe continuare a produrre in futuro.

In conclusione, la Corte potrebbe finalmente uscire dall'infausta situazione in cui è stata spinta da anni di regionalismo dominato dalla supremazia dello Stato sulle Regioni e dalle sue conseguenze giuridiche. Potrebbe finalmente opporre un rigoroso *self restraint* di fronte a tutte le - prevedibilmente assai numerose - questioni che sorgeranno nell'ampia zona lasciata in ombra dalla riforma: rifiutare di tessere ancora una veste giuridica per tutte le decisioni che dipendono da valutazioni squisitamente politiche. Verranno prodotti ancora atti di indirizzo, schemi tipo, norme di coordinamento tecnico, piani e programmi: la Corte potrà rifiutarsi di verificare se ognuno di essi e ognuna delle loro disposizioni incarni l'interesse nazionale o risponda all'esigenza di tutelare gli interessi non frazionabili; potrà limitarsi a verificare se quegli atti e quelle disposizioni sono il frutto di un procedimento di contrattazione che risponda alle regole della leale cooperazione. L'unico intervento che dovrebbe ancora garantire, insomma, è quello rivolto a tutelare il rispetto delle regole di leale collaborazione. In ciò, oltretutto, non sarebbe lasciata senza strumenti, perché, oltre al ricco strumentario elaborato dalla giurisprudenza passata, vi sono le regole poste dalla legislazione "Bassanini", a partire dalle norme sulle Conferenze, sugli atti di indirizzo e coordinamento, sulla sostituzione.

La Corte potrebbe finalmente tornare a fare il custode delle regole del gioco, anziché essere costretta a riscriverle di continuo. E con il taglio netto con la sua precedente giurisprudenza dimostrerebbe anche che le riforme costituzionali si possono e si devono prendere sul serio.

* p.o. di Diritto costituzionale - Università di Ferrara - binrob@tin.it

Questa nota riproduce l'introduzione e la conclusione di un articolo, dallo stesso titolo, in corso di pubblicazione sul fascicolo monografico dedicato alla riforma dalla Rivista "*Le Regioni*"