

A proposito dell'interesse nazionale

di Rosanna Tosi*

Sono d'accordo con Augusto Barbera (*Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad.cost.* 2001, 345 s.), quando dimostra di non credere che la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione porti con sé la scomparsa degli interessi nazionali, solo perché queste parole non sono più presenti nel testo costituzionale; non mi sembra invece di poter condividere del tutto l'idea che il compito di determinazione di quegli interessi sia ora scaricato completamente sulle spalle del giudice costituzionale. Tolto di mezzo il controllo di merito che era rimasto sulla carta, non c'è motivo per pensare che la Corte assuma un ruolo diverso da quello che ha fin qui svolto in relazione alla identificazione degli interessi nazionali, che è sempre stato un intervento in seconda battuta: necessariamente - si dirà - visto che la Corte è chiamata a decidere controversie; ma non è ovviamente a questo che voglio riferirmi, quanto piuttosto al fatto che la Corte si è limitata ad un controllo esterno delle scelte operate dal legislatore statale, ha cioè considerato l'individuazione degli interessi nazionali un'operazione squisitamente politica - quale essa senza dubbio è - in ordine alla quale il giudizio di costituzionalità assume i tratti delle verifiche di ragionevolezza, talora anche evocando - più che applicando - le tecniche di giudizio messe a punto dal *Bundesverfassungsgericht* per dare applicazione al principio di *Übermassverbot*. Se è stato così e se così continuerà ad essere, la determinazione degli interessi nazionali (e, almeno in qualche misura, il grado di penetrazione degli interventi che li riguardano) non può che configurarsi come il frutto di una collaborazione tra organi Parlamento e giudice costituzionale: dove al primo spetta di scegliere la concreta collocazione del confine tra interessi, cui ogni riparto costituzionale lascia inevitabilmente ed opportunamente margini di mobilità, mentre al secondo compete il compito delle piccole correzioni, oltre a quello importantissimo della messa a punto dei titoli che giustificano l'intervento statale a tutela degli interessi nazionali.

Su questo secondo versante la legge cost. n.3 del 2001 assegna al giudice costituzionale una serie di scelte interpretative assai rilevanti, e non soltanto per ciò che riguarda i rapporti tra Stato e Regioni. Semplificando al massimo, le prospettive possibili parrebbero due e si determinano in base al significato che si decide di attribuire al II comma dell'art.120. Qualora - magari enfatizzando il significato di espressioni come quella che allude alla "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica" - prevalessero letture estensive di questo disposto, comprensive cioè della sostituzione legislativa e di surrogazioni che prescindano dall'inerzia regionale, è evidente che la norma in questione diverrebbe una clausola *bonne a tout faire*, capace di giustificare le più varie incursioni governative in ambito regionale; qualora invece si ritenesse di non ignorare quanto sta alle spalle dell'art.120 cpv. ed in particolare il lavoro giurisprudenziale di tipizzazione dei poteri sostitutivi statali, la nuova previsione costituzionale si limiterebbe ad offrire espresso fondamento a specifiche norme legislative rivolte ad assegnare puntuali e circoscritti compiti surrogatori al Governo nel caso di inadempimenti amministrativi da parte delle Regioni, del tutto simili quindi a quelli finora contemplati (ottimi argomenti a favore di questa soluzione - già brevemente accennati nello scritto comparso nel *Forum* di questa *Rivista* - sono ora illustrati nell'ampia riflessione di C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni* 2001, in corso di pubblicazione). Nel primo caso il custode degli interessi nazionali diverrebbe il Governo e si manifesterebbe allora un drastico giro di boa rispetto ad un'esperienza che, pur con tutti i limiti che l'ha contrassegnata, non ha mai abbandonato l'idea che questo compito dovesse restare nelle mani del Parlamento: si pensi alla giurisprudenza in tema di indirizzo e coordinamento e al rilievo che assegna al principio di legalità. Inoltre, un'interpretazione estensiva degli enunciati di cui all'art.120, II comma inevitabilmente conserverebbe i tratti della genericità alle clausole di intervento lì considerate e, quindi, quell'interpretazione, se condivisa dalla Corte, minerebbe le stesse premesse del controllo esterno, che richiede l'elaborazione di precise tecniche di giudizio.

Nel secondo caso invece l'individuazione dell'interesse che giustifica l'intervento sostitutivo spetterebbe alla legge, continuerebbe quindi ad essere compito del Parlamento quello di precisare in concreto il riparto costituzionale e il giudizio della Corte potrebbe rimanere ancorato agli standard già messi a punto negli anni trascorsi in sede di valutazione degli interventi di sostituzione amministrativa (a questo proposito si veda ancora C. MAINARDIS, *op. cit.*). Ma, e soprattutto se inteso così riduttivamente, il nuovo art.120 non configura certamente l'unica occasione di intervento consentito allo Stato ai fini di tutela degli interessi nazionali: altre, quelle che a me sembrano più evidenti (e - aggiungerei - più normali rispetto al caso della surrogazione che dovrebbe rimanere utilizzata per ipotesi circoscritte e peculiari) si ricavano dagli artt.117 e 118. Se le materie demandate alla legislazione esclusiva dello Stato si assumono come punti di vista anziché come oggetti (e per alcune è impossibile ragionare altrimenti: si pensi alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema), esse offriranno varie e numerose occasioni di interferenza in molti dei settori affidati

alle Regioni: interessi collocabili in materia di caccia, di cave, di foreste ecc. potranno essere attratti al centro, cioè divenire interessi nazionali, quando siano rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Come anni di prassi legislativa e giurisprudenziale inequivocabilmente dimostrano, i principi fondamentali della legislazione concorrente sono dotati da un grado di penetrazione variabile in relazione al tipo di interessi che sono destinati a disciplinare: al punto che si può probabilmente dire che nella formula "principi fondamentali" il vocabolo davvero significante è più l'aggettivo che non il sostantivo, potendo la disciplina statale vincolante arrivare a tradursi anche in regole, purché - appunto - fondamentali. Quanto poi all'art.118, si può notare come esso non disegni un riparto delle funzioni amministrative: stabilito che la distribuzione di quelle funzioni debba avvenire "sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" (parole nuove, le quali non significano altro che le funzioni vanno collocate al livello di governo preferibile in relazione al grado degli interessi coinvolti), è coerente che al riparto provvedano le fonti di rango legislativo e non direttamente la norma costituzionale, poiché la variabilità del grado degli interessi sconsiglia ogni definitiva predeterminazione. Ma i principi indicati dal I comma, non potranno essere ignorati quando si interpreta il comma successivo, rivolto ad individuare la fonte legislativa competente a distribuire le funzioni; e quei principi sarebbero contraddetti o, almeno, non troverebbero modo di affermarsi, qualora si ritenesse che la competenza della legge regionale a conferire le funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane nei settori affidati alla sua disciplina (e quindi nelle materie di cui al III comma dell'art.117 e in quelle non elencate) precludesse interventi legislativi dello Stato rivolti a trattenere o a richiamare a sé funzioni collocate in quegli stessi settori: non si dimentichi che "la sussidiarietà funziona come un ascensore" (così R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2001, 96) e sarebbe davvero difficile credere che in un vastissimo raggio di materie a quell'ascensore sia *a priori* inibito muoversi verso l'alto.

La collaborazione tra Parlamento e giudice costituzionale nella determinazione degli interessi nazionali potrà trovare un migliore punto di equilibrio, se i presupposti che giustificano l'intervento statale a tutela di quegli interessi sono riconducibili ad una serie di titoli abilitanti puntuali e distinti, poiché ogni diversa norma costituzionale - espressa o implicita - che offre fondamento all'intervento dello Stato potrà stare a premessa dell'argomentazione della Corte ed agevolare la formazione di differenziate e stabili tecniche valutative. Quando invece l'appoggio dell'intervento statale fosse una clausola genericissima, come "la tutela dell'unità giuridica ed economica" di cui all'art.120 oppure il principio di unità di cui all'art.5, il giudizio di costituzionalità più facilmente si ridurrebbe a verifiche di facciata, a meno che non perdesse i tratti del controllo esterno e la Corte si trasformasse in arbitro delle controversie tra Stato e Regioni: ma si tratta di un'ipotesi né probabile né auspicabile.

p.s. di Diritto costituzionale - Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Padova