

L'interesse nazionale, araba fenice dell'ordinamento costituzionale. Metafore e paralleli giuridici da una recente monografia

MATTEO CARRER*

Recensione a: A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 1-419, con presentazione di A. CERRI.

Abstract (EN): The article deals with a recently published book by Antonio Mitrotti about the Interests of the Nation (interesse nazionale) as juridical and constitutional element. In 2001 the Italian Constitution was modified and the new text does not mention the previously so-called Interests of the Nation, but the book shows that it did not disappear in the process: at the opposite, it exists as a synthesis of various mechanisms which bind together the State and the Regions from various perspectives. In particular, about the legislative powers, the principle of subsidiarity and the subsidiary power exercised by the Government.

Keywords: interesse nazionale; sussidiarietà; poteri sostitutivi; leale collaborazione; autonomia regionale

Sommario: 1. Ordine degli argomenti esposti. – 2. Unità dell'interesse nazionale. – 3. Pluralità dell'interesse nazionale. – 3.1. Potenza di una metafora. Alla ricerca dell'araba fenice. – 3.2. Declinazioni giuridiche. – 4. Inafferrabilità dell'interesse nazionale: limite o risorsa?

Data della pubblicazione sul sito: 23 giugno 2021

Suggerimento di citazione

M. CARRER, *L'interesse nazionale, araba fenice dell'ordinamento costituzionale. Metafore e paralleli giuridici da una recente monografia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Ricercatore t.d. in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Bergamo. Indirizzo mail: matteo.carrer@unibg.it.

1. Ordine degli argomenti esposti

Ci sono istituti che al momento dell'approfondimento non solo rivelano molteplici piani d'analisi, bensì si dimostrano sempre più articolati e complessi col crescere della profondità di studio. Tra questi si può annoverare senza dubbio l'interesse nazionale ed è merito di una recente monografia a firma di Antonio Mitrotti dal titolo *l'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice* averne fissato i confini e analizzato le profonde connessioni con altri concetti.

Al fine di consentire al lettore un rapido *excursus* del tema¹ e degli spunti offerti dal volume cui si fa riferimento senza ripetere tutti i passaggi argomentativi dell'Autore e, all'opposto, senza rinviare ad una lettura integrale del testo sul quale si svolgeranno qui alcune annotazioni, sia lecito operare una cernita e puntare l'attenzione su una serie di punti.

Come noto, l'"interesse nazionale" era presente nel testo originario della Costituzione all'art. 117, ove si leggeva che «la Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni».

Con la riforma del Titolo V, l'art. 117, co. 1° Cost. non cita più l'interesse nazionale tra i nuovi limiti generali alla potestà legislativa, ancora affidata allo Stato e alle Regioni. Dunque, da quel momento, l'interesse nazionale spicca per la sua assenza piuttosto che per la sua presenza.

Presenza o assenza che non può semplicemente liquidarsi come un problema lessicale, poiché, come si vedrà subito, il tema dell'interesse nazionale riguarda il rapporto tra centro e periferia, tra Stato e Regioni, tra distribuzione e

¹ Sull'interesse nazionale, la dottrina è molto ampia. Cfr, almeno, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973; A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2001, p. 345; F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; A. BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, n. 6/2011, pp. 1246 ss.; F. GALLARATI, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze "additive di procedura"*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2016; A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016; R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002; F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, pp. 89 ss.; N. MACCABIANI, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, in *Le Regioni*, n. 5/2005, pp. 971; I. NICOTRA, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 febbraio 2005; L. SAPORITO, *Regionalismo, federalismo e interesse nazionale*, Jovene, Napoli, 2008.

sovrapposizione di poteri in una Repubblica che è «una e indivisibile» ma che «riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 Cost.) e che, con formula sintetica, ispira la propria forma di Stato al regionalismo².

Pertanto, un primo problema è stabilire cosa abbia voluto significare il concetto di interesse nazionale nella costruzione iniziale della Costituzione.

In secondo luogo, è necessario riflettere sulla sua scomparsa, che – come talvolta accade per concetti o istituti di rilevante importanza – lascia il dubbio se la riforma, per usare una metafora architettonica, abbia asportato una colonna o semplicemente nascosto, con volontario o involontario *maquillage*, un architrave.

In terzo luogo, vi è la possibilità di indagare attraverso il metodo del diritto comparato la situazione di altri ordinamenti che possano presentare spunti di riflessione utili da applicare al caso italiano.

2. Unità dell'interesse nazionale

La scansione dei capitoli della monografia che qui interessa è la seguente: il primo capitolo tratta della genesi e dell'evoluzione dell'interesse nazionale nell'ordinamento italiano fino alle soglie della riforma del Titolo V, analizzando dottrina e giurisprudenza che si sono occupate della norma. La conclusione è nel senso della scomparsa letterale ma di un «ambiguo silenzio della Carta»³ dopo la riforma del Titolo V. Silenzio che non soddisfa, nel senso che l'A. ritiene non lasciare spazio ad un'autentica mancanza e, pertanto la ricerca si volge «dalla scomparsa del *nomen* alle riflessioni sul senso della *res*»⁴.

Alle materie trasversali, al criterio di prevalenza e al principio di leale collaborazione è dedicato il capitolo secondo, gettando così le basi per un recupero organico, autenticamente sistematico della *res* perduta, o forse soltanto dispersa nel testo costituzionale.

Il terzo capitolo è dedicato al *leading case* n. 303/2003, ovvero a quella decisiva sentenza della Corte costituzionale che, nel rileggere il Titolo V, ha aperto al meccanismo di attrazione in sussidiarietà legislativa. Di nuovo, come nel capitolo che precede, nella monografia in esame viene indicato come chiave il principio di leale collaborazione, in funzione di un dato che resta costantemente sotto osservazione: il diverso ruolo, incomparabile per certi versi e complementare per altri, affidato dalla Costituzione alle Regioni e allo Stato⁵.

² F. BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale: tra centralismo e principi costituzionali*, La nuova Italia, Firenze, 1970.

³ A. MITROTTI, *L'interesse nazionale*, cit., p. 87.

⁴ *Ivi*, p. 88.

⁵ Si veda *Ivi*, pp. 261-264, per una descrizione (che va oltre l'apparente metafora) della “cascata” attraverso cui potere di sostituzione tra Stato e Regioni si configura come

Il capitolo quarto prosegue nell'analisi affrontando il tema, sempre problematico, dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120, co. 2° Cost. Anche in questo caso la Corte costituzionale si è fatta portatrice di una lettura ordinata e, in un certo senso, ordinante (cioè capace di dare ordine) della ripartizione tra Enti, che è poi espressione di quei rapporti che si possono variamente – e con attenzione e precisione tutta interna alla scienza giuridica – chiamare di gerarchia, di sostituzione, di supremazia, di avocazione ecc.

Il capitolo quinto, infine, è dedicato alla comparazione con il modello federale tedesco. La Legge fondamentale tedesca imposta il rapporto tra ogni singolo Land e Bund attraverso meccanismi diversi da quelli prospettati dalla Costituzione italiana e proprio nella differenza dei sistemi si notano analogie di interesse: «la clausola di necessità che per anni ha contribuito in Germania a rafforzare le spinte centripete del Bund poggia – a ben riflettere – proprio sugli stessi presupposti oggettivi in base ai quali in Italia ha, dapprima operato la celeberrima clausola di supremazia e cui poi è – più tardi – succeduta la, permanente, pervasività degli attuali istituti di positivizzazione dell'interesse nazionale italiano»⁶.

Per quanto non sia mai semplice estrarre da un lungo testo una sintesi efficace e autenticamente condensata, si può notare come la tesi sostanziale è che l'interesse nazionale non sia scomparso, bensì si sia soltanto spostato da una norma costituzionale che ne conteneva esplicitamente la dizione verso una pluralità di istituti, variamente individuati nel testo della Carta fondamentale anche attraverso il fondamentale contributo ermeneutico della Corte costituzionale. E, segnatamente: «le materie trasversali, il meccanismo di così detta chiamata in sussidiarietà legislativa nonché i poteri sostitutivi del Governo dello Stato italiano»⁷.

E, se questa è in estrema sintesi la tesi, più interessante è individuarne i contrafforti. Si sceglie, tra i molti approcci astrattamente possibili, di individuare un percorso all'interno del volume di cui ci si occupa. Il fine è condurre ad unità il concetto di interesse nazionale, descrivendone il contesto e collocandolo nel rapporto tra Stato e Regioni. Il percorso è quello di mettere in collegamento l'interesse nazionale con un concetto che appare esserne a volte la conseguenza a volte il dante causa: l'autonomia.

L'autonomia si può ben dire, a tale proposito, un autentico punto focale, concessa e in un certo senso immediatamente limitata: «è davvero fuor di qualsiasi dubbio poter riconoscere, in ogni caso che [...] i Padri Costituenti vollero introdurre [...] delle peculiari, per quanto pregnanti, disposizioni che avessero la

espressione dei legami che la Corte chiamerebbe (per mutuare la terminologia dei conflitti) intersoggettivi.

⁶ *Ivi*, p. 349.

⁷ *Ibidem*.

precisa *ratio* di riuscire a scongiurare i pericoli centrifughi latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico»⁸.

Parrebbe quindi che l'interesse nazionale, ancora prima di avere questo (o altri) nomi, discenda dal fatto stesso di considerare come "altri", cioè non nazionali, gli interessi degli enti territoriali. Nel creare dei centri di potere semplicemente diversi da quello unitario dello Stato centrale, ecco apparire il problema della sovrapposizione e del possibile contrasto tra interessi.

Se questa ipotesi di lettura regge, si potrebbe dunque osservare che l'interesse nazionale sia uno snodo che si colloca tra «il delicato esame dei rapporti fra l'espansivo principio autonomistico ed i (centripeti) congegni costituzionali di unificazione e di coesione per un ordinamento autonomico»⁹. Così impostato, il concetto di interesse nazionale sembrerebbe nemmeno essere rilevante di per sé, piuttosto come conseguenza di un'impostazione disposta altrove. Se, infatti, si potesse inequivocabilmente parlare di una «tensione che è nelle cose»¹⁰ tra unità e autonomia, centralismo e decentramento, allora l'unità dovrebbe essere davvero un "preconcetto logico" per la sovranità¹¹.

Che non vi sia un interesse nazionale al di fuori di una nazione è talmente banale da non richiedere ulteriore commento. Più interessante è il credere l'interesse nazionale come sintesi concettualmente sovraordinata di altri fattori, operazione alla quale l'A. dedica, come si è visto, la maggior parte dell'opera.

Nel frattempo si vede bene – e la cosa non sfugge all'A. – che chiamare in causa l'interesse nazionale non significa soltanto indagare un istituto, bensì comporta individuare, delineare, tracciare i confini di elementi diversi, di punti di equilibrio che emergono in modo più o meno netto e che richiedono di dare un contorno ampio ai problemi citati.

È quindi già un risultato, e non una semplice premessa, annotare che «sfortunatamente non esisteva né, in generale, può dirsi, invero tuttora esistente una definizione precisa, esaustiva ed assoluta del concetto di autonomia»¹². Di nuovo, la difficoltà non è di trovare un nome o una definizione. Dal punto di vista di un'etichetta descrittiva, le opzioni sono numerose e non problematiche, dal punto di vista definitorio il problema si risolve operativamente considerando che l'autonomia diventa sempre autonomia "in un dato senso", cioè autonomia aggettivata: politica, istituzionale, normativa, amministrativa, organizzativa,

⁸ *Ivi*, p. 48.

⁹ *Ivi*, p. 17.

¹⁰ L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 270.

¹¹ P.P. TREMPS, *Il principio unitario fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali: il caso della Spagna*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 26

¹² A. MITROTTI, *L'interesse nazionale*, cit., p. 19.

finanziaria e contabile. Pertanto, alla conquista di certezze definitorie sul tema dell'interesse nazionale, potrebbe corrispondere una incertezza definitoria nel concetto di autonomia, spostando di volta in volta l'attenzione, con risultati che possono soddisfare o meno non tanto per i risultati conseguiti, quanto per il punto di vista scelto.

Poco sopra si è indicata l'autonomia come "punto focale" che, in fotografia e nelle arti visive, è il punto di convergenza delle linee della struttura. Una foto "fuori fuoco" o un quadro cubista non hanno un punto focale definito o non ne hanno uno unico, rispettivamente. Da cui il disordine delle linee, che fuori di metafora potrebbero essere gli argomenti di chi sostiene una o l'altra definizione e visione di autonomia piuttosto che di sovranità.

Eppure l'unità come "preconcetto logico" per la sovranità non dovrebbe ammettere punti di fuoco imprecisi né contraddittori. Per quanto la globalizzazione del diritto abbia abituato gli interpreti alla sovrapposizione di competenze a tutti i livelli, le categorie portanti del diritto dello Stato moderno non possono autenticamente prescindere dalla sovranità. E, di conseguenza, dall'autonomia dove questa sia integrata nel sistema, per quanto possa essere o risultare sfuggente.

Ecco, quindi, sempre per restare all'elencazione dei problemi sollevati, che si potrebbe pensare di ricondurre il problema a metodo, se non si debba parlare di merito. Un po' come – abusata immagine – il Don Ferrante manzoniano si domandava se la peste fosse sostanza o accidente. Non sfugge all'A. nemmeno questo aspetto e, in particolare, individua nella leale collaborazione quel principio che passa dall'essere rivolto al risultato all'essere rivolto al metodo: esso sarebbe stato «piegato [...] in favore della preminente garanzia (di ultima parola) delle istanze di unitarietà dell'ordinamento repubblicano»¹³ massimamente dall'interpretazione giurisprudenziale data dalla Corte costituzionale¹⁴.

3. Pluralità dell'interesse nazionale

3.1 Potenza di una metafora. Alla ricerca dell'araba fenice

Si è seguita, nelle pagine precedenti, e sulle tracce della monografia in esame, la ricerca di una unità concettuale per l'interesse nazionale "scomparso" dal testo costituzionale. È opportuno, a questo punto, riprendere il ragionamento da un'altra prospettiva.

¹³ *Ivi*, p. 247.

¹⁴ In dottrina si è ipotizzato che lo stesso federalismo sia un metodo: G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, CEDAM, Padova, 2011.

L'approccio è nel senso di guardare non alla unità bensì alla pluralità dell'interesse nazionale. Ancora una volta ne fa traccia il volume. Il punto di partenza è il sottotitolo, che si è già ricordato in apertura ma che vale ribadire: "itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice".

Proprio l'araba fenice vuole essere lo spunto per rilanciare (ed approfondire nonché, se possibile, arricchire) l'indagine fin qui compiuta. Si tratta di una metafora, non vi è dubbio e, come tale, presenta dei limiti metodologici quando applicata nel diritto ma dimostra la propria utilità: primo, in quanto arriva da un precedente contributo in dottrina, cui l'A. fa riferimento, e merita tanto spazio da essere riportata nel sottotitolo della monografia¹⁵; secondo, essendo una metafora indovinata, merita di essere approfondita per svelarne i possibili significati e riportarli, con maggiore approfondimento e al di là delle suggestioni letterarie, in piena legittimità nella scienza giuridica.

Sia concessa, dunque, un'apparente breve divagazione a proposito dell'"araba fenice", che è innanzitutto semplicemente la fenice, animale mitologico la cui storia immaginaria si perde nella notte dei tempi. Il punto di arrivo, lo si anticipa per evitare di collocare una digressione fine a sé stessa, è il seguente: «appare davvero suggestiva – oltre che ragionevolmente coerente con l'"impianto" introdotto dalla riforma costituzionale del 2001, nonché con la successiva e consolidata giurisprudenza costituzionale – la provocazione di chi in dottrina abbia, incisivamente, paragonato l'interesse nazionale alla celebre figura mitologica dell'araba fenice»¹⁶.

Quali sono, dunque, e quali possono essere le suggestioni e le consonanze di impianto tra un essere mitologico e un istituto giuridico?

Per rispondere alla domanda, si dirà che della fenice parla già Erodoto, riportandolo come un uccello simile all'aquila con le penne rosse e oro che si fa vedere ogni 500 anni: «dicono che parta dall'Arabia; che, avvolto in un letto di mirra, trasporterebbe il padre nel santuario del Sole, e che ivi lo seppellisca».¹⁷

Ancora, «la storia effettiva della fenice nella letteratura latina per noi comincia con Ovidio, e per la precisione con l'Ovidio degli *Amores*. Il carme 6 del libro II è la risposta ovidiana, esotica e frivola, al carme 3 di Catullo, il compianto per il

¹⁵ S. BUDELLI, *L'araba fenice dell'interesse nazionale ed il principio di supremazia*, in S. BUDELLI, *Dinamismi centripeti del multilivello solidale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 75 ss.

¹⁶ A. MITROTTI, *L'interesse nazionale*, cit., p. 371.

¹⁷ ERODOTO (traduzione di L. ROSSETTI), *Storie*, Newton Compton Editori, Roma, 2011, II, p. 73.

*passer di Lesbia*¹⁸ ma l'argomento è usato come «elemento convenzionale, più o meno indifferente al retroscena mitico»¹⁹.

È di nuovo Ovidio a tracciare nella storia della letteratura i caratteri della fenice così come è stata tramandata nei millenni seguenti in «una sezione filosofico-didascalica, fondale cosmico, filosofico-pitagorico alle *Metamorfosi*, che traduce in catalogo di esempi il tema della inesauribile trasformazione della materia, della metempsicosi e dell'eterno flusso delle anime»²⁰.

Ovidio insiste su quello che è il carattere più noto della fenice, cioè il suo rinascere dalle fiamme, dalle ceneri di sé stessa: *finit in odoribus aevum*, dice, ma per la fenice non è finita la vita, perché un piccolo rinasce e riprende il ciclo di ben cinque secoli di vita.

La fenice, però per Ovidio non è araba, bensì “assira”. Per ritrovare l'espressione già anticipata da Erodoto, con la inconfondibile inversione tra sostantivo e aggettivo, bisogna arrivare al *Metastasio*, che nel secondo atto del *Demetrio* – libretto musicato da moltissimi compositori, la prima volta da Caldara nel 1731 – fa dire ad Olinto (rivale del protagonista) in dialogo con il capitano delle guardie Mitrane una frase che diventerà celebre e proverbiale: «È la fede degli amanti / come l'araba fenice: / che vi sia, ciascun lo dice; / dove sia, nessun lo sa»²¹. Il contesto è serio e finanche drammatico²² e il parallelo è chiaro: la fedeltà degli

¹⁸ R. STRATI, *La fenice nella letteratura latina*, in *Annali online di Ferrara – Lettere*, n. 1/2007, pp. 54-79. Nella versione consultata, p. 2.

¹⁹ *Ivi*, p. 10.

²⁰ *Ibidem*. Vi sarebbe un uccello che gli Assiri chiamano fenice «*non fruge neque herbis, sed turis lacrimis et suco vivit amomi. Haec ubi quinque suae complevit saecula vitae, ilicis in ramis tremula eque cacumine palmae unguibus et puro nidum sibi construit ore. Quo simul ac casias et nardi lenis aristas quassaque cum fulva substravit cinnama murra, super se inponit finitque in odoribus aevum. Inde ferunt, totidem qui vivere debeat annos, corpore de patrio parvum phoenica renasci.*» Sia concesso riportare una traduzione: «non vive di erbe o di frumento, ma di lacrime d'incenso e stille d'amomo, e quando giunge a cinque secoli di vita, se ne va in cima a una tremula palma e con gli artigli, col suo becco immacolato si costruisce un nido tra il fogliame. E non appena sul fondo ha steso foglie di cassia, spighe di nardo fragrante, cannella sminuzzata e bionda mirra, vi si adagia e conclude la sua vita fra gli aromi. Allora, si dice, dal corpo paterno rinasce un piccolo di fenice, che è destinato a vivere altrettanti anni». Per utilizzare la parafrasi di Dante «*che la fenice more e poi rinasce, quando al cinquecentesimo anno appressa erba né biada in sua vita non pasce, ma sol d'incenso lacrima e d'amomo, e nardo e mirra son l'ultime fasce*» *Inferno* XXIV, 107-111.

²¹ Consultato il testo del 1731 sul sito www.progettometastasio.it.

²² Olinto ha conquistato lo scettro di re, ma Mitrane gli ricorda «se pace adesso solo in te stesso ritrovar non sai, ancor nel regio stato infelice sarai come privato». Olinto risponde che «gli affetti umani indagar non è per me» e che è disposto a perdere la propria amata, Barsane, in cambio del regno. «E puoi Barsane amando compiacerti d'un trono per cui la perdi?» domanda Mitrane e Olindo risponde «E comparar tu puoi la perdita d'un core

amanti è introvabile, come il mitologico animale, assiro o arabo che fosse. Che la fenice sia famosa per rinascere dalle fiamme è del tutto secondario in questo contesto.

Una seconda “araba fenice” è celebre nella letteratura, e nella musica, al pari o forse ancor più della precedente. Che sia questo un caso del supposto – e per certi versi contestato – “effetto Mandela” è da valutare, poiché all’espressione “araba fenice” utilizzata in senso proverbiale non vi è traccia della serietà metastasiana. Né della austerità cui fa riferimento l’Ovidio delle *Metamorfosi* o lo stesso Erodoto, poiché un omaggio al padre defunto o al sacrificio di sé o a un avvenimento che si verifica ogni 500 anni è indubbiamente qualcosa di serio. Al contrario, è un’immagine che provoca un sorriso.

È Lorenzo Da Ponte a inserire nel libretto del *Così fan tutte*, musicato da Mozart, una citazione pressoché letterale della quartina di Metastasio, di cui muta una parola. Una sola, che cambia però tutto il contesto (oltre che la metrica).

Nell’atto primo, scena prima, il terzetto composto da Don Alfonso, Ferrando e Guglielmo parla d’amore e il discorso cade sulla fedeltà (la “fede”, tema caro all’opera settecentesca). Il cinico Don Alfonso dichiara che: «È la fede delle femmine / come l’araba fenice / che vi sia ciascun lo dice; / dove sia, nessun lo sa». Più facile trovare un uccello con le piume oro e rosse che si fa vedere ogni 500 anni che una donna costante in amore, dice il poco politicamente corretto Don Alfonso.

La fenice, dunque, è (e tutto allo stesso tempo, a seconda se sia aggettivata come araba o meno): qualcosa di introvabile; la rappresentazione della rinascita da sé stessi; il simbolo di una vita lunghissima; esempio di fedeltà assoluta al proprio passato e al passato familiare; esempio di sacrificio di sé; una amara considerazione sull’amore; una critica alle donne; un motto divertente; un riferimento dotto.

Nulla di nuovo per un bestiario moraleggiante. Un problema in più per chi fa uso delle metafore. Soprattutto se, come autorevolmente suggerito, vi possano essere i presupposti perché la metafora «non sia puro ornato, bensì una forma di conoscenza»²³.

coll’acquisto d’un regno?». «A queste prove chi è fedel si distingue» obietta Mitrane e Olinto termina il recitativo quasi sconcolato: «eh che in amore fedeltà non si trova. In ogni loco si vanta assai ma si conserva poco.» E sullo stesso tono inizia l’aria «È la fede degli amanti come l’araba fenice: che vi sia, ciascun lo dice; dove sia, nessun lo sa. Se tu sai dov’ha ricetto, dove muore e torna in vita, me l’addita e ti prometto di serbar la fedeltà.» Si chiude su queste parole la scena III dell’atto II con Olinto che esce.

²³ Così, sia pure in riferimento specifico all’Aristotele della *Poetica* e della *Retorica*: U. ECO, *1. Aspetti conoscitivi della metafora in Aristotele*, in *Doctor virtualis*, n. 3/2004, pp. 5 ss.

3.2 Declinazioni giuridiche

Nel sottotitolo del volume in esame sull'interesse nazionale pare di vedere meno pluralità nei riferimenti alla fenice rispetto a quanto appena prospettato sul piano storico e letterario. L'araba fenice è certamente un *bon mot*, privato del primo verso di Metastasio e di Da Ponte e quindi esempio di qualcosa di inafferrabile che rinasce da sé stesso. Entrambe le cose insieme, con ogni probabilità.

Si diceva della ricerca dell'interesse nazionale nel testo originario della Costituzione: «i Padri Costituenti operarono la precisa, e consapevole, scelta di attribuire sì [...] alle Regioni la politicamente preziosa potestà legislativa [...] ma decisero [...] al contempo [...] di cercare di circoscrivere adeguatamente e minuziosamente gli ambiti di operatività del futuro legislatore regionale»²⁴. E l'interesse nazionale ne diventa un contrappeso.

La riforma del titolo V muove, apparentemente, da punto di vista opposto, ma è ben noto che non è così. È particolarmente chiarificatore, in quest'ottica, la scelta della Corte costituzionale effettuata nella celebre sentenza 303/2003²⁵, che l'A. mette in parallelo con la sent. 177/1988 notando la similitudine tra le due decisioni: «balza all'occhio la stretta somiglianza testuale tra le parole impiegate nelle pagine del Considerato in diritto della sentenza n. 303/2003 – per delineare a quali condizioni le esigenze unitarie possano *pro futuro* condurre all'attrazione od avocazione in sussidiarietà legislativa – ed i termini spesi quindici anni prima dalla stessa Consulta per “circoscrivere” l'ambito di legittimità dell'interesse nazionale»²⁶.

Trovare continuità in una sentenza che ha “riscritto” il Titolo V, dopo che il revisore costituzionale l'aveva a sua volta indubitabilmente rivoluzionato, è significativo. Si inizia ad intravedere per certo, senza tema di smentite né di variazioni linguistiche, una costanza d'assetto (un assetto cui non manca “fede” nel

²⁴ A. MITROTTI, *L'interesse nazionale*, cit., pp. 92-93.

²⁵ Su cui i commenti “a caldo”, *ex multis*, di A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storia (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 ottobre 2003; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 ottobre 2003; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003. A distanza di tempo, si vedano i commenti di A. RUGGERI, *Il problematico “bilanciamento” tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008, pp. 849 ss.; A. MITROTTI, *La chiamata in sussidiarietà come meccanismo di recupero dell'interesse nazionale*, in *AmbienteDiritto.it*, 16 aprile 2018.

²⁶ A. MITROTTI, *L'interesse nazionale*, cit., p. 219.

senso dei libretti d'opera sopra citati) che – a questo punto – dipende solo parzialmente dal testo costituzionale del Titolo V²⁷. In altri termini, dipende dalle scelte fondamentali del costituente, tra cui il regionalismo, che non è stato messo in discussione nel 2001, né forse può esserlo, stanti i limiti impliciti alla revisione costituzionale.

Il ruolo del collegio di palazzo della Consulta, dunque, non sarebbe stato soltanto quello di porre un freno operativo all'esuberanza delle iniziative regionali assunte con legge: «ad assicurare il rispetto della volontà dei Padri Costituenti in punto di interesse nazionale è storicamente intervenuta proprio la Corte costituzionale [...] è andata ben al di là del dato puramente testuale, espresso dalla lettera del revisionato Titolo V, e della stessa scomparsa “formale” [...] per spingersi, cioè, sino alla costante ricerca dell'intima *ratio* dell'interesse nazionale ovvero sia dell'esigenze di unitarietà e di coesione dell'ordinamento, insuscettibili di alcun frazionamento»²⁸.

In questo gioco di molteplicità e unità, l'interesse nazionale è il punto di coagulo di una serie di istanze che ne sono “positivizzazione”, per utilizzare il linguaggio dell'A.²⁹. In altri termini, «la verità è che nella Carta costituzionale italiana non è affatto scomparso l'interesse nazionale. L'interesse nazionale è stato più semplicemente positivizzato nonché sistematizzato (grazie anche all'intervento della giurisprudenza costituzionale) nei nuovi istituti delle materie trasversali, di attrazione in sussidiarietà legislativa e della clausola di trasferimento, temporaneo, in capo al Governo statale dell'esercizio delle competenze già attribuite agli Enti territoriali della Repubblica italiana»³⁰.

Non a caso, quelli citati sono argomenti che molto hanno dato da studiare alla dottrina e alla giurisprudenza costituzionale per molti anni dopo la riforma del Titolo V. I molti nomi del sempre vivo (ancor più che redivivo) interesse nazionale si ricordano ad uno solo per vie sotterranee, ed è merito del volume in esame enucleare le diverse occasioni in cui ciò avviene.

Per quanto riguarda i poteri sostitutivi vi sono quattro punti da prendere in considerazione³¹: il significato di attività sostitutiva; la natura dell'atto con cui il Governo interviene, cioè politico o amministrativo; l'oggetto dei poteri

²⁷ *Contra*, «per non cadere nell'errore, tipico dei periodi di transizione, di interpretare le nuove previsioni costituzionali alla luce delle categorie sorte nel precedente contesto», M. PICCHI, *La tutela delle istanze unitarie fra interesse nazionale e principio di sussidiarietà*, in *ISSiRFA*, disponibile all'indirizzo www.issirfa.cnr.it, 2012.

²⁸ A. MITROTTI, *L'interesse nazionale*, cit., p. 252.

²⁹ Alla positivizzazione dell'interesse nazionale è esplicitamente intitolato il par. 2 del cap. II, p. 135.

³⁰ *Ivi*, pp. 368-369.

³¹ *Ivi*, p. 257 ss.

effettivamente sostituibili; i presupposti costituzionali che giustificano l'intervento del Governo.

Apparentemente, nulla in comune con la potestà legislativa. Ad un'analisi più attenta, però, si tratta di aspetti complementari, che proprio per questo possono essere ricondotti ad unità nonostante la chiara pluralità di partenza. A loro volta, anche le materie trasversali e la chiamata in sussidiarietà hanno in comune soltanto l'attinenza con un meccanismo di flessibilità, volto in favore dello Stato³², della competenza legislativa.

Ed è la sola sussidiarietà a collegare la distribuzione della potestà legislativa, ma nella versione data dalla giurisprudenza costituzionale, all'esercizio dei poteri sostitutivi *ex art. 120*, co. 2° Cost.

Ancora, è l'interesse nazionale a costituire lo sfondo sul quale si muovono questi differenti aspetti sollevati dalla riforma del 2001: raccogliendo le argomentazioni dell'A. svolte in vari punti del volume si vede come «le “materie trasversali” sul piano delle competenze legislative *ex articolo 117 Cost.*, la così detta “chiamata in sussidiarietà legislativa” sotto il profilo di esercizio delle funzioni amministrative *ex articolo 118 Cost.*, nonché la “clausola straordinaria dei poteri sostitutivi statali” (*ex articolo 120 Cost.*) sotto entrambi i piani – ossia tanto sul piano di una “surrogazione” nell'esercizio delle funzioni amministrative quanto, non di meno, in punto di una vera e propria ‘sostituzione legislativa’ rispetto alle competenze regionali – costituiscono, ad oggi, gli elementi di una chiara ‘compensazione/emersione’ (dell’araba fenice) dell’interesse nazionale italiano»³³. E, ancora, «è evidente come al di là dei sottili nominalismi [...] sia piuttosto pacifico che il previgente interesse nazionale sia stato, sostanzialmente, tradotto con la Legge di revisione costituzionale n. 3/2001 da tipica “clausola di supremazia” [...] ad uno stretto *numerus clausus* di materie trasversali aventi, in qualche modo, l'indiretta funzione di garantire una sorta di interconnessione unitaria ed uniformante tra il sistema delle fonti statale e quello regionale»³⁴.

Insomma, «in un sistema costituzionale orfano della “clausola” di supremazia e contestualmente monco della previsione di una sede collaborativa tra gli Enti territoriali, pur tendenzialmente pari ordinati, si profilerebbe infatti soltanto un'unica realistica alternativa fra le due ipotesi possibili: o si collaborerebbe davvero oppure, in mancanza di spirito collaborativo, verrebbe sistematicamente a prevalere il “più forte” soggetto meno collaborativo, ovvero lo Stato; con la buona pace del principio di leale collaborazione (e della stessa sussidiarietà)»³⁵.

³² M. CARRER, *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2012.

³³ A. MITROTTI, *L'interesse nazionale*, cit., p. 122.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ivi.*, p. 117.

La flessibilità ostinatamente ricercata dalla Corte costituzionale, la differenza di posizioni tra Stato e Regioni sono, quindi, effetto e non causa: «ne è disceso l'effetto [...] di un'incredibile capacità della sussidiarietà verticale introdotta all'articolo 118 della Costituzione di andare a produrre [...] un'incisiva mobilità ed elasticità» della ripartizione di competenze³⁶.

L'attrazione in sussidiarietà, le materie trasversali, così come l'esercizio dei poteri sostitutivi, sono tutti espressione dell'interesse nazionale. Qui giunti, tuttavia, rimane un problema di fondo: tanta flessibilità ha un prezzo, poiché la rottura e la ricostruzione di schemi lasciano – come ovvio attendersi – cicatrici nelle parti vive e giunture in quelle meccaniche.

Il fatto che l'interesse nazionale sia una sfuggente certezza nel modello regionale italiano, un'araba fenice che muore e rinasce, dunque, è un problema che, come si è visto sopra, irradia, e non senza difficoltà, dalla sovranità e dall'autonomia come concetti generali all'esercizio minuto delle funzioni amministrative.

4. Inafferrabilità dell'interesse nazionale: limite o risorsa?

Si sono visti quali e quanti problemi ponga l'interesse nazionale, indipendentemente dalla sua formulazione positiva nella Carta fondamentale.

È il momento di domandarsi, al termine dell'*excursus*, se i problemi che solleva sono da considerarsi una risorsa o un limite. Non sempre e non necessariamente, infatti, i problemi che risultano dal rimodellamento di un istituto o dalla riscrittura della Costituzione – come in questo caso – si concludono in aspetti deteriori.

Uno dei limiti, è stata, probabilmente, la miopia del revisore costituzionale: «il vero ed assai grosso problema di fondo è stato – però – che il legislatore costituzionale del 2001 credesse (o, verosimilmente, sperasse) che nel Palazzo della Consulta i 'conflitti' di competenza legislativa oggetto dei futuri contenziosi potessero 'spontaneamente' risolversi in natura»³⁷.

Posta nelle condizioni di dover risolvere i problemi concreti derivanti dal riparto di competenze successivo al 2001, e nella valutazione di un inedito slancio centrifugo – per seguire la terminologia usata sopra – delle Regioni, la Corte costituzionale è stata quasi di necessità costretta ad individuare dei meccanismi di flessibilità, come essa stessa ha chiamato l'attrazione in sussidiarietà, che non sono certo neutri.

Autorevole dottrina osserva che «uno essendo il valore che potremmo chiamare di "unità-autonomia" ovvero di "autonomia-unità" è evidente che spinte centrifughe e spinte centripete dovrebbero pur sempre ricercare il modo della loro

³⁶ *Ivi*, pp. 103-104.

³⁷ *Ivi*, p. 168.

equilibrata composizione»³⁸. Il punto è cosa si intende per “equilibrio”: se si tratta di un limite ad una spinta potenzialmente persino eversiva da parte delle Regioni, cosa difficile a credersi; se si tratta di conservare l’unità a favore delle prerogative (non collaborative) dello Stato, cosa possibile, ma contrastante o contraddittoria con le intenzioni della riforma del 2001 e, in un certo senso, persino con l’art 5 Cost.; se una mediazione in cui ogni soggetto istituzionale fa i propri interessi purché essi non siano in diretto contrasto con gli interessi degli altri soggetti, cosa verosimile ma sminuente dell’autonomia stessa; se un accordo a tutti i costi, anche diretto dall’alto, purché venga mantenuto lo *status quo*.

L’equilibrio come mediazione, infatti, riporta il problema alla radice: cosa è l’autonomia, cosa la sovranità e cosa un interesse. Viene a galla il problema del “disegno autonomistico” in sé stesso³⁹, cioè dei valori ispiratori più che dei principi giuridici.

La leale collaborazione, come si è visto sopra, è parte della positivizzazione dell’interesse nazionale, ma – e forse ciò non sorprende – è un principio operativo tanto flessibile da non avere un’identità propria o, se si vuole, da avere potenziali “effetti perversi”⁴⁰: «Non è dato, ad onor del vero, da nessuna parte comprendere, con chiarezza, come distinguere su di un piano certo, astratto e generale per quale tipo di ipotesi collaborativa ricorra la necessarietà di un’intesa forte anziché, piuttosto, di una debole oppure, ancora, per quali casi ci si possa, “semplicemente”, accontentare di forme collaborative più blande, come, ad esempio, la forma di una semplice consultazione informativa di un Ente o la mera richiesta di un parere di tipo non vincolante»⁴¹. Combinato con l’osservazione sopra riportata tale per cui l’autonomia non ha definizione se non aggettivata, concretizzata, l’interesse nazionale acquista una dimensione del tutto sfuggente.

Infatti, esso richiede – molto banalmente, come già anticipato in apertura – che vi sia una nazione e che questa abbia un interesse. Aspetti, fin qui, problematici⁴² ma non irrisolvibili. Almeno sotto il profilo politico: tra i problemi di incompiutezza dell’unità italiana, forse mai veramente affrontati, prima ancora che mai risolti, si può annoverare anche l’individuazione degli interessi nazionali. Il

³⁸ A. RUGGERI, *Territorio, persone, Costituzione*, in *Diritti regionali*, n. 3/2018, p. 15.

³⁹ Per mutuare l’espressione di G.C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2014.

⁴⁰ Su alcuni altri aspetti, cfr.: M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, pp. 1044 ss.

⁴¹ A. MITROTTI, *L’interesse nazionale*, cit., p. 249.

⁴² Come ricorda F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale*, cit., vi possono essere anche interessi europei e l’UE non è uno Stato. Eppure, i “vincoli” e gli “obblighi” comunitari e internazionali sono positivizzati nell’art. 117, co. 1° Cost.

tema, però, tende a sfuggire di mano, perché si rischia di confondere i piani metodologici. Altro è l'interesse nazionale italiano storico, istituzionale, politico, geopolitico⁴³ e altro è l'interesse nazionale in senso giuridico.

È questo il punto, dunque, su cui si concentrano le difficoltà: la qualificazione dell'interesse nazionale come concetto giuridico e non come espressione politica o come sintesi di equilibri, i quali non devono essere necessariamente partitici, bensì possono appartenere alla più ampia gamma dell'indirizzo politico generale degli enti e delle istituzioni.

Possibile, dunque, che i problemi che affliggono l'individuazione dell'interesse nazionale siano a loro volta conseguenza, e non causa, della trasformazione in linguaggio e meccanismi giuridici di problemi irrisolti a livello politico⁴⁴. E, ahimè, non soltanto nel senso delle persone che guidano le istituzioni, bensì a livello di equilibri costituzionali. Ne sia dimostrazione il sistema delle intese, fondamentale nel regionalismo ma non costituzionalizzato, se non marginalmente, come si è avuto modo di accennare.

La Costituzione, specialmente dopo la riforma del Titolo V, presuppone – e in un certo senso ordina – che le tensioni siano tutte risolte per principio, che non vi sia questione nel tenere insieme autonomia e differenziazione, sovranità e decentramento e tutte le combinazioni di opposti che classicamente annotano gli interpreti attenti dell'autonomia e del regionalismo.

Dunque, come accade in qualsiasi costruzione fisica che non è progettata adeguatamente per scaricare le tensioni, i problemi affliggono le giunture, o perché sono i punti più deboli o perché non vi è altro modo per scaricare le tensioni comunque accumulate. L'interesse nazionale e la Corte costituzionale, insieme più che separatamente, sono, quindi, i parafulmini del sistema. E, così, è molto adatto avvicinare la mitologica araba fenice all'interesse nazionale: entrambi sfuggenti, entrambi dati per certi, entrambi dalle caratteristiche più uniche che rare.

Infine: la metafora della fenice – non araba, semplicemente la fenice – è stata autorevolmente utilizzata in tutt'altro contesto. Lontano dal mondo del diritto ma in un punto abbastanza interessante da proporre un parallelo: San Tommaso d'Aquino nel *De ente et essentia* cita la fenice, non come mito ma piuttosto come animale mitologico. Dice: *omnis autem essentia vel quiditas potest intellegi sine hoc*

⁴³ O linguistico. Si veda: R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di "un nuovo modello di riparto delle competenze" legislative tra Stato e Regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009.

⁴⁴ Creando ovunque sovrapposizioni tra strumenti giuridici: C. PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2006, pp. 817 ss.

*quod aliquid intelligatur de esse suo: possumus enim intellegere quid est homo vel Phoenix et tamen ignorare an esse habeat in rerum natura*⁴⁵.

Cioè possiamo comprendere tutto, il massimo del reale – l'uomo – e il massimo dell'irreale – la fenice – e continuare a non occuparci di cosa essi siano concretamente. Come spesso accade per i ragionamenti sulla *intentio prima* e sulla *intentio secunda*, per continuare ad usare un linguaggio caro agli scolastici, il passaggio al diritto è immediato, poiché anche la scienza giuridica ragiona attorno a oggetti mentali, in relazione all'epistemologia.

Quasi inaspettatamente, in relazione ad un realista metafisico, è stato osservato che: «non c'è ragione, sembra dire l'Aquinate, per attribuire alla definizione di uomo maggior certezza e fondamento di quella della fenice, di un prodotto dell'immaginazione umana, di un *fictum*»⁴⁶. Ed ecco una ulteriore buona ragione per paragonare l'uccello mitologico all'interesse nazionale.

Ancora, «non essendo determinabile a priori un grado zero, un criterio certo e interno al discorso stesso per cui si dia realismo perfetto, ossia identità assoluta di essenza ed essere, ogni conoscenza discorsiva in quanto strutturalmente molteplice, complessa, non coglie mai in modo pieno e diretto l'esistente, ma è sempre confronto tra cose diverse e rimando ad altro, vale a dire interpretazione»⁴⁷.

Interpretazione che non può non essere calata nel sistema, individuata nei rapporti giuridici. In questo senso, il realismo metafisico in ambito giuridico sarebbe appropriato. Tutti, dal revisore costituzionale agli operatori istituzionali, dalla Corte costituzionale alla dottrina sono chiamati a preferire equilibri concreti, ad adeguare, tomisticamente, la realtà e l'intelletto (per richiamare la definizione di verità del Dottore Angelico) piuttosto che sacrificare ad equilibri ideali se non ideologici l'assetto della Repubblica e, di conseguenza, aprire la caccia ad arabe fenici.

⁴⁵ *Caput 3*, versione in www.corpusthomisticum.org.

⁴⁶ L. SPINELLI, *Come l'araba fenice, che vi sia ciascun lo dice, dove sia nessun lo sa*, in *Doctor virtualis*, n. 3/2004, p. 91.

⁴⁷ *Ivi*, p. 94.