



IL PROBLEMA DEL LIMITE DELL'INTERESSE NAZIONALE
NEL NUOVO ORDINAMENTO

di

GIUSEPPE CAIA

(Professore ordinario di diritto amministrativo,
Università di Bologna)

21 marzo 2003

Sommario: 1.L'assenza nel nuovo titolo V, parte II della Costituzione di un espresso riferimento all'interesse nazionale. 2.Il significato e la portata dell'interesse nazionale nel pregresso sistema: incompatibilità con le nuove soluzioni del titolo V, parte II della Costituzione. 3.Le esigenze unitarie nel nuovo sistema: la non utilità della rilevanza autonoma del criterio dell'interesse nazionale. 4.Le esigenze unitarie e la ragionevolezza del sistema.

1. L'assenza nel nuovo titolo V, parte II della Costituzione di un espresso riferimento all'interesse nazionale.

Anticipando le conclusioni cui ritengo di poter giungere in questa sede⁽¹⁾, mi sembra che l'interesse nazionale non debba più essere inteso come limite (ulteriore) alle competenze regionali ed inoltre che la mancata menzione di esso, nel nuovo testo costituzionale, non sia affatto un problema, nel senso che questo concetto non è più utile neppure per la tutela efficace delle esigenze ultralocali per dimensione e complessità (considerando infatti che il nuovo testo individua altri metodi e percorsi).

Il problema sorgerebbe invece laddove si intendesse insistere sulla persistenza di ciò che nel pregresso ordi-

⁽¹⁾ L'opera fondamentale di inquadramento e ricostruzione di questo concetto resta quella di A. Barbera, *Regione e interesse nazionale*, Milano, 1973. Una convincente valutazione sulla situazione attuale si trova in B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, pagg. 35-37.

namento si ricostruiva come di "interesse nazionale"; si avrebbe, infatti, l'applicazione ad un sistema nuovo di un criterio che - casomai - presentava una propria logica e giustificazione solo in un sistema ora superato ed al quale il criterio si può ritenere indissolubilmente ed irrimediabilmente legato.

Queste affermazioni non devono essere valutate quali espressioni di una visione eversiva e di enfatica *devolution* o tali da disconoscere le esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento ⁽²⁾, che immancabilmente sono presenti nel sistema. Infatti, come già detto e come meglio si vedrà, sono altri i metodi, gli strumenti e gli istituti che possono garantire gli aspetti essenziali dell'unità ed indivisibilità della Repubblica, del riconoscimento della sovranità statale e della tutela di esigenze necessariamente infrazionabili, per dimensione e complessità, nel nostro Paese.

Come cercherò di dimostrare, il criterio dell'interesse nazionale, riproposto negli esatti termini e con la valenza che ha avuto nel passato, rappresenterebbe il sintomo più evidente che - nonostante la riforma - nulla si vuol far cambiare nel rapporto tra Stato, Regioni ed altre autonomie locali. Significherebbe cioè un disconoscimento del <<diverso presupposto di fondazione del sistema>> ⁽³⁾, o quanto meno l'espressione di una sfiducia circa le

⁽²⁾ Tali "esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento" costituiscono, secondo la più avvertita giurisprudenza della Corte cost., la giustificazione a sostegno dell'interesse nazionale che veniva fatto valere nel sistema pregresso (quale limite alle competenze regionali). Cfr. le sentenze 14 dicembre 1983, n. 340; 27 giugno 1986, n. 177; 1 luglio 1986, n. 195; 19 dicembre 1986, n. 294; 11 febbraio 1987, n. 49; 22 maggio 1987, n. 304 e da ultimo - fra le altre - 27 aprile 2001, n. 111.

⁽³⁾ Così S. PANUNZIO, *Audizione* presso la I Commissione permanente del Senato della Repubblica (nell'ambito della <<Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del

scelte compiute con il nuovo titolo V della parte II della Costituzione e circa la potenziale idoneità dei meccanismi e delle soluzioni ivi previste a funzionare.

Mi riferisco anzitutto all'ampia elencazione di cui al nuovo art. 117, comma 2° Cost. circa gli oggetti ed i valori che per il loro tenore sono assegnati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; infatti, predicare la necessità della sussistenza autonoma del limite dell'interesse nazionale significherebbe non saper cogliere la portata e lo spessore delle espressioni contenute nell'elencazione ovvero, all'opposto, ritenerle troppo ristrette e per ciò da smentire, sul piano sostanziale, tutte le volte in cui si presentino contingenti spinte o indirizzi in tal senso. Mi riferisco altresì al principio di sussidiarietà verticale stabilito per l'allocazione delle funzioni amministrative dal nuovo art. 118 Cost., che implica una visione cooperativa ed invece non è affatto compatibile con una visione di graduazione degli interessi corrispondente ad una enfatica graduazione dei livelli istituzionali da cui <<è costituita>> (e non più <<si riparte>>) la Repubblica (cfr. il nuovo ed il vecchio testo di art. 114 Cost.). Mi riferisco, infine, fra le altre cose, ad almeno tre ulteriori garanzie esattamente rappresentate: dalla perdurante competenza statale a determinare i <<principi fondamentali>> nelle materie di legislazione concorrente delle Regioni, ai sensi del nuovo art. 117, comma 3° Cost.; dal potere sostitutivo statale in caso di inadempienza delle Regioni nell'esecuzione ed attuazione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza (cfr. il nuovo testo di art.

titolo V della parte II della Costituzione>>), 20 novembre 2001, riferendosi al rovesciamento del criterio di riparto (competenza residuale e generale alle Regioni e competenza solo in casi tassativamente previsti allo Stato).

117, comma 5° Cost.); dal potere sostitutivo del Governo nei confronti di organi delle Regioni e delle altre autonomie territoriali qualora lo richieda, tra l'altro, <<la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali>> (nuovo testo dell'art. 120, comma 2° Cost.).

Si tratta di un insieme coerente di disposizioni che disegnano, sotto vari profili, un nuovo sistema, per ricostruire ed applicare il quale non può essere senza significato che il testo costituzionale riformato non menzioni più l'interesse nazionale, prima considerato in due disposizioni centrali (art. 117 ed art. 127)⁽⁴⁾.

E' noto che la lettera delle disposizioni normative, in generale, non può essere considerata determinante, ma per ciò che rileva in questa sede l'assenza di un espresso riferimento sembra invece assumere il significato univoco della volontà di superare il precedente sistema, anche per quanto attiene al criterio prima così ampiamente utilizzato (e spesso abusato) dell'interesse nazionale. In definitiva, mi sembra che il criterio dell'interesse nazionale non sia più compatibile con il nuovo sistema e soprattutto non utile per una equilibrata realizzazione di esso.

⁽⁴⁾ art. 117, comma 1°: <<La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ...>> Art. 127, comma 3° e 4°: <<Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'approvazione del visto.//Ove il Consiglio regionale l'approvi, di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza>>.

Di queste affermazioni cercherò di fornire dimostrazione più ampia nel prosieguo della trattazione, anche richiamando gli argomenti sino a qui lusingati.

2. Il significato e la portata dell'interesse nazionale nel progresso sistema: incompatibilità con le nuove soluzioni del titolo V, parte II della Costituzione.

L'interesse nazionale veniva dunque contemplato nel vecchio testo di artt. 117 e 127 Cost. ed è tuttora menzionato negli Statuti delle Regioni speciali, che dovranno essere adeguati alle nuove disposizioni costituzionali. Incidentalmente, osservo che questa situazione non implica però una distonia perchè soccorre l'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 a mente della quale: <<Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale [di modifica al titolo V della parte seconda della Costituzione] si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite>>. Mi sembra logico intendere questa disposizione transitoria come il riconoscimento non solo delle esplicite attribuzioni aggiuntive ma anche delle riduzioni nelle sfere di ingerenza e nei limiti alle competenze. Per questa ragione, la ricaduta della mancata menzione, nel nuovo testo costituzionale, dello "interesse nazionale" non può non valere anche per le Regioni speciali nei cui Statuti è tuttora menzionato (ma dunque non applicabile) l'interesse nazionale.

Come è noto, il limite dell'interesse nazionale non è però considerato nello Statuto della Regione Sicilia, ove invece compare un riferimento assai utile per evidenziare

oggi il modo con il quale si dovrebbero intendere tutelate le esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento per dimensione e complessità, senza cioè continuare a predicare la sussistenza di un interesse nazionale come limite ulteriore rispetto a quelli sanciti nel rapporto tra Stato e Regioni nel nuovo sistema.

Orbene, l'art. 17 Statuto Sicilia parla di <<limiti dei principi ed interessi generali *cui si informa* [il corsivo è qui apposto] la legislazione dello Stato>> e presuppone dunque che gli interessi generali (o, se si vuole, nazionali) debbano essere tradotti in apposite disposizioni positive - da intendere logicamente in stretta aderenza alle materie ed ai compiti statali -; siffatte previsioni ne determinerebbero una preventiva riconoscibilità e dunque un carattere obiettivo. E' proprio questo che dovrebbe avvenire nel nuovo ordinamento, attraverso una adeguata legislazione dello Stato nelle materie di sua competenza esclusiva e nella determinazione dei principi fondamentali per le materie di legislazione concorrente. Dunque, regole certe e limiti certi: l'unica situazione veramente compatibile con il significato e le ricadute oggi attribuiti alle autonomie territoriali⁽⁵⁾.

Si tratta di una inversione di tendenza che appare doverosa, soprattutto considerando l'enfatica applicazione del limite degli interessi nazionali registrata nel pregresso sistema. Come già detto, il nuovo sistema impone una chiarezza nei rapporti e nelle regole in assenza della quale la riforma perderebbe il proprio significato e la portata innovatrice.

⁽⁵⁾Del resto, anche per l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui ai nuovi artt. 117, comma 5° e 120, comma 2°, così come per gli atti straordinari di cui all'art. 126, comma 1° Cost. è necessaria una prefigurazione con legge statale delle modalità procedurali.

La scelta più criticabile compiuta nel passato riguarda la conversione dell'interesse nazionale da limite di merito a limite di legittimità⁽⁶⁾. Veniva così delineato un limite a chiusura del sistema, utilizzabile tutte le volte in cui fosse risultato difficile rintracciare con saldezza la ricorrenza degli altri limiti; si trattava, in sostanza, di un elemento rafforzativo del giudizio negativo circa le competenze regionali ovvero rafforzativo delle rivendicate competenze statali. Non a caso in tutte le occasioni in cui si sono trasferite funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in attuazione della VIII disposizione transitoria e finale Cost., e ciò soprattutto nei decreti legislativi del 1972 e nel d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, la riserva di assai ampie funzioni allo Stato, nelle materie di competenza regionale, è stata giustificata dalla affermata sussistenza di un interesse nazionale.

Questa enfatica ricostruzione ed applicazione dell'interesse nazionale ha portato a giudizi estremamente negativi epperò fondati, se intesi come critica al metodo seguito, che si discostava invero dallo stesso spirito della Costituzione del 1948. Si è parlato di "una forza caudina"⁽⁷⁾, di un "buco nero"⁽⁸⁾, di un "grimaldello"⁽⁹⁾, on-

⁽⁶⁾ Malgrado la più autorevole dottrina avesse, sin dall'inizio, identificato la valutazione dell'interesse nazionale come limite di merito; cfr. G. MIELE, *La Regione nella Costituzione*, in *Commentario della Costituzione italiana*, II, Firenze, 1951, pag. 287 e segg. e P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949, pag. 108.

⁽⁷⁾ Così G.C. DE MARTIN, *Primi elementi di lettura della riforma del titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, riferendosi all'interesse nazionale che veniva inteso quale limite persistente e diffusivo al legislatore regionale, limite che era per lo più interpretato in senso estensivo, legittimando invasioni di campo molteplici da parte dello Stato anche in settori tipici del legislatore regionale.

⁽⁸⁾ Così T. MARTINES, A. RUGGERI e C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, sesta ed., Milano, 2002, pag. 147, qualificando l'interesse nazionale come un vero e proprio "buco nero" che ha attratto in sé, con la forza irresistibile che viene dalla e-

de sottolineare che la conversione da limite di merito a limite di legittimità si è, sostanzialmente, risolta, in un espediente per riconoscere a contingenti scelte del legislatore statale ordinario la possibilità di definire e modificare i confini dell'assetto delle competenze.

Tutto questo non significa che venga meno l'indivisibilità della Repubblica e le connesse esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento per dimensione e complessità. Significa, piuttosto, che non sembrava accettabile (ed oggi non lo è affatto) la vaghezza del criterio, la relativa cangiante utilizzazione così come l'utilizzo apodittico dell'interesse nazionale, quale formula generica che esonera dalla ricerca più approfondita di una ravvisata competenza statale, ovvero la semplicistica equazione tra primarietà dei valori da tutelare e interesse estraneo alla possibile disciplina regionale.

Non si può infatti dimenticare quale è stata la larga applicazione fatta dalla Corte costituzionale del criterio dell'interesse nazionale considerato suscettivo di operare (anche) sul piano della legittimità. Nella visione della Corte l'interesse nazionale funziona <<non soltanto in senso negativo, nel senso, cioè, che la legge regionale non può oltrepassarl[o], ma vale anche nel senso che ess[o] offr[e] la base per il legittimo esercizio della potestà legislativa e amministrativa dello Stato nei settori in cui, per effetto dei limiti stessi, l'attività regionale non può esplicarsi>> (Corte cost., 14 maggio 1966, n. 37).

strema vaghezza ed ambiguità semantica della formula che lo esprime, ogni forma di mancata osservanza dei limiti all'autonomia regionale.

(⁹) Così S. PANUNZIO, *op.ult.cit.*, rilevando che la formula generica dell'interesse nazionale apre la strada alle ricostruzioni più imprevedibili per diventare, come talvolta è accaduto anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, un "grimaldello" per intaccare l'autonomia delle Regioni anche laddove non era il caso di farlo.

E così, anche <<se nel testo costituzionale solo per alcune [tra le materie elencate nell'art. 117 Cost.] viene espressamente indicato il presupposto di un sottostante interesse di dimensione regionale, per tutte vale la considerazione che, pur nell'ambito di un stessa espressione linguistica, non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovraregionali, desumibile dall'esperienza sociale e giuridica>> (Corte cost. 24 luglio 1972, n. 138).

Si deve notare che queste non sono enunciazioni limitate alla giurisprudenza costituzionale più risalente perchè trovano riscontro abbastanza costante anche nella giurisprudenza successiva e si dimostrano ancor più non appaganti quando sono limitate ad una affermazione della sussistenza di un interesse nazionale senza approfonditamente aggiungere le ragioni di una siffatta valutazione nel caso di specie (cfr. ad esempio Corte cost., 10 giugno 1988, n. 633 e 18 dicembre 2001, n. 412).

Oltretutto, la Corte dopo aver elaborato dei parametri articolati di giudizio circa la sussistenza dell'interesse nazionale, al fine di un controllo di costituzionalità <<particolarmente penetrante del relativo apprezzamento discrezionale compiuto dal legislatore>> (cfr. in particolare la sent. 10 febbraio 1988, n. 177 con un'ampia elencazione delle verifiche da compiere)⁽¹⁰⁾, è stata spesso costretta

⁽¹⁰⁾ Non irragionevolezza, arbitrarietà o pretestuosità della ricorrenza e rilevanza dell'interesse nazionale; natura dell'interesse per dimensione e complessità, tenuto conto dei valori costituzionali da rispettare o da garantire (c.d. infrazionabilità dell'interesse), ovvero imperatività e urgenza della situazione; concreta articolazione dell'intervento statale giustificato e contenuto nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare l'interesse nazionale.

ad applicarli parzialmente o ad integrarli o a sorvolare su di essi per la peculiarità della fattispecie⁽¹¹⁾.

Questa utilizzazione dell'interesse nazionale sul piano della legittimità appare francamente non accettabile perchè non si doveva ignorare o modificare la natura delle cose e cioè che, nello stesso sistema costituzionale previgente, il limite dell'interesse nazionale <<si differenzia dagli altri per la mancanza di ogni criterio idoneo alla sua predeterminazione, ciò che lo rende effettuabile solo con apprezzamenti di opportunità>>⁽¹²⁾. Del resto, in ultima analisi e con una conseguente contraddizione interna (dato il tipo di giudizio che di essa è proprio), la Corte costituzionale affermava che <<l'interesse nazionale non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile nè sotto il profilo sostanziale nè sotto quello strutturale. Al contrario, si tratta di un *concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari* [il corsivo è qui apposto]. Come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, l'interesse nazionale può giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto. La ragione di ciò sta nel fatto che, per raggiungere lo scopo che si prefiggono, le leggi deputate a soddisfare l'interesse nazionale nelle sue mutevoli valenze non possono non seguirne sino in fondo i molteplici e vari percorsi, i quali, in taluni casi, pongono in evidenza problemi la

⁽¹¹⁾ Cfr. F. GABRIELE, *In tema di verifica e di tutela dell'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 1989, pag. 761.

⁽¹²⁾ Così C. MORTATI, *Legislazione regionale esclusiva ed interesse nazionale (a proposito della competenza della Regione Trentino-Alto Adige in materia di turismo ed industria alberghiera)*, in *Giur. cost.*, 1956, pagg. 1004-1005.

cui risoluzione può avvenire soltanto mediante una disciplina dettagliata e puntuale>> (così ancora Corte cost., 10 febbraio 1988, n. 177).

Sia consentito dire che questa ricostruzione dimostra come oggi l'interesse nazionale risulti dunque incompatibile con il nuovo sistema, che per la sua maggiore complessità richiede certezza delle situazioni e che può ammettere elasticità e relatività dei criteri solo in base ad un coordinamento di leale cooperazione e non già per un potere impositivo generale di indirizzi.

Del resto e come già accennato, anche nel sistema pregresso non si sarebbe dovuto riconoscere un così ampio spazio al limite aggiuntivo degli interessi nazionali, perchè l'interesse di cui al vecchio testo di art. 127 Cost. era quello stesso di cui all'art. 117 e 5 Cost., come autorevolmente spiegato dalla migliore dottrina: <<Non sembra si possano avere dubbi su tale coincidenza, non essendo possibile configurare più tipi di interessi, o ammetterne di tali che, pur senza coincidere con i limiti rigidi esplicitamente menzionati, si mantengano nel campo della legittimità>> (¹³).

Tutto questo mi sembra dimostrare che l'interesse nazionale non può essere tuttora concepito come nel passato, perchè esso ha perso rilevanza autonoma (non risultando più menzionato ed esistendo altre soluzioni e metodi di garanzia del sistema). Pertanto, esso deve essere ricondotto o riconosciuto in altri limiti oggi esistenti (¹⁴), prevedendo i quali il legislatore della revisione costituzionale ha indubbiamente pensato alla clausola generale di cui all'art. 5 Cost. ed ai modi attraverso i quali le esigenze

(¹³) Ancora C. MORTATI, *op.cit.*, pag. 1006.

(¹⁴) Cfr. L. A. MAZZAROLLI, *Spunti per una riconsiderazione del limite degli interessi nazionali nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Il diritto della Regione*, 2001, pag. 952.

unitarie possono prendere forma - a livello costituzionale - ed essere conseguentemente garantite. Gli spazi di riconoscimento dell'interesse nazionale sono ora definiti esattamente a livello costituzionale, perchè il legislatore della revisione ha valutato ciò che appariva meritevole di tutela e ne ha stabilito la modalità, senza che vi sia spazio per l'affermazione di un limite ulteriore (aggiuntivo), il quale - a questo punto - non potrebbe che essere indefinito e generico, e dunque incompatibile con un sistema nel quale l'autonomia si è voluta assicurare con maggiore ampiezza.

Incidentalmente, mi sembra di poter notare che, venuto meno l'interesse nazionale come limite alla sfera di competenza delle Regioni, si deve ritenere non più sussistente o legittimabile la funzione statale di indirizzo e coordinamento che in esso trovava il presupposto generale, costituendone ciò che era ritenuto <<il risvolto positivo>> (così Corte cost. 4 marzo 1971, n. 39 e poi specialmente 28 aprile 1989, n. 242). Parimenti, si deve ritenere non più applicabile la figura autonoma del coordinamento tecnico, che - peraltro - era caratterizzata da contorni assai poco definiti e perciò non soddisfacenti sul piano delle garanzie (oltre alla sent. ult. cit., cfr. Corte cost. 28 luglio 1988, n. 924 e 27 luglio 1989, n. 452). Con questo non si vuole negare che potranno aversi norme di organizzazione o di procedura così come principi fondamentali che assolvono a finalità le quali, sul piano effettuale e pratico, potranno essere viste come preordinate ad un indirizzo e coordinamento o ad un coordinamento tecnico, ma ciò risulterà ammissibile solo se giustificato e circoscritto in aderente rispetto del nuovo art. 117, comma 2° e 3° Cost. o di altre norme sui compiti dello Stato. Si deve, infatti, considerare che l'indicazione delle materie e degli oggetti riserva-

ti allo Stato rappresenta una deroga al principio generale della competenza regionale e dunque deve essere vista in senso rigoroso o di stretta interpretazione.

3. Le esigenze unitarie nel nuovo sistema: la non utilità della rilevanza autonoma del criterio dell'interesse nazionale.

Come ho già detto, predicare la persistente autonomia del limite dell'interesse nazionale non solo appare in contrasto con il nuovo sistema, ma non risulterebbe neppure utile.

Si deve anzitutto notare che della salvaguardia dell'interesse nazionale si è fatto carico in maniera soddisfacente il legislatore della revisione costituzionale, perchè le "nuove materie" di competenza legislativa esclusiva dello Stato riguardano non solo semplici oggetti o materie tradizionalmente intese ma <<valori costituzionali da rispettare o garantire>> ⁽¹⁵⁾ e cioè proprio quanto giustificava la sussistenza di un interesse nazionale nel precedente sistema. Oltretutto, il fatto che la competenza su dette "materie" sia riconosciuta esclusivamente allo Stato presenta una significativa assonanza con il carattere unitario ed insuscettibile di frazionamento (territoriale) che era posto a giustificazione dell'invocato interesse nazionale.

Sul punto, la dottrina è estremamente chiara: va <<escluso che potestà legislative statali possano essere direttamente dedotte da principi di ordine generalissimo, quali il carattere unitario dello Stato, o il concetto di sovranità, o l'interesse nazionale. Il riparto di attribu-

⁽¹⁵⁾ Secondo la formula enunciata ad esempio in Corte cost. 10 febbraio 1988, n. 177.

zioni previsto dall'art. 117 deve invece essere inteso come la specifica attuazione che la Costituzione ha voluto dare a tali principi generali, i quali dunque non possono essere contrapposti ad esso. Non si può dunque affermare che lo Stato ha potestà legislativa ordinaria nelle materie dell'art. 117, 2° comma, e in più su tutto ciò che è di interesse nazionale, ma si deve affermare che ciò che il Costituente ha ritenuto di interesse nazionale si manifesta attraverso le materie e i compiti statali previsti dall'art. 117>> (¹⁶).

La ragione prima della non attuale sussistenza e della non utilità del limite e criterio (aggiuntivo) dell'interesse nazionale risiede proprio nella scelta concettuale e sistematica espressa dal nuovo art. 117, comma 2° Cost. Le "nuove materie" di competenza legislativa esclusiva dello Stato non sempre sono materie in senso stretto o tecnico; infatti, talora non esprimono un semplice oggetto di disciplina ma piuttosto finalità o valori, esigenze da tutelare (in maniera uniforme - per l'affermata competenza centrale - ed appunto esclusiva). Si tratta, spesso, di funzioni pertinenti a più materie ma non riconducibili ad una sola di esse; se si vuole, con una terminologia che però non mi convince a pieno, si tratta di "materie trasversali".

Oltre a quanto previsto dall'appena citato art. 117, comma 2° Cost. sono ovviamente rilevanti gli altri compiti statali identificati nelle nuove disposizioni della revisione costituzionale.

In sostanza, il nuovo Costituente ha scrutinato nel vasto repertorio delle esigenze pubbliche e di ordine collettivo quelle che richiedevano un metro di valutazione ed

(¹⁶)Così G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1251.

una disciplina unitari, assegnandole perciò alla competenza dello Stato. Con questa operazione, nel nuovo titolo V, parte II della Costituzione si è stabilito una volta per tutte ciò che è di interesse nazionale e ciò che non lo è (rendendo dunque inammissibili diversificate e mutevoli valutazioni).

Emblematico di questa linea ricostruttiva è il riferimento alla <<determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale>> (art. 117, comma 2°, lett. m), che non è una materia in senso proprio ma una finalità od obiettivo, una scelta che risponde ad esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento territoriale.

Lo stesso si può dire per la <<tutela della concorrenza> (lett. e) e per il <<coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale>> (lett. r).

Ma anche relativamente alle materie di competenza concorrente (art. 117, comma 3° Cost.) si registra, seppure con minore intensità, la sussunzione di finalità ed esigenze espressive di un interesse nazionale, per modo che lo Stato - attraverso la determinazione dei principi fondamentali - può occuparsene. Inoltre, sul delicato tema della finanza pubblica gli elementi a garanzia delle esigenze unitarie sono ben presenti, sia perché lo Stato ha competenza legislativa esclusiva sul <<sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie>> [art. 117, comma 2°, lett. e) Cost.], sia perché i tributi e le entrate proprie delle Regioni e degli altri enti territoriali sono stabiliti e applicati da essi <<in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento

della finanza pubblica e del sistema tributario>> (art. 119, comma 2° Cost.).

Del resto, la stessa Corte costituzionale, in recentissime pronunce, ha colto molto bene la portata del nuovo art. 117, comma 2° Cost. così come, mi sembra, la profondità di esso per la tutela dell'interesse nazionale, posto l'ampio catalogo di "nuove materie" ivi contenuto.

La sentenza 26 giugno 2002, n. 282 afferma, infatti, che quanto <<ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione statale possa limitarle o condizionarle>>.

Anche la sentenza 26 luglio 2002, n. 407 risulta espressiva di tale linea di ragionamento ed anzi lo sviluppa in termini assai interessanti, perché ne emerge il concorso dello Stato e delle Regioni nella tutela degli interessi pubblici, ferma restando l'esigenza di una salvaguardia basilare uniforme per ciò che realmente (e senza enfaticizzazioni) può essere considerato insuscettibile di trattamento differenziato: <<non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza n. 282 del 2002). In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela

dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998). // I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato>>.

Tutto quanto evidenziato mi sembra abbastanza per ritenere che lo Stato goda di ampia possibilità di manovra per quanto veramente meritevole di trattamento unitario, senza che vi sia bisogno di predicare la persistente sussistenza

stenza del criterio o limite (aggiuntivo) dell'interesse nazionale. Anche perché il nuovo sistema, onde essere correttamente applicato, necessita - come già detto - di una stabilità di confini e di una chiarezza di spazi nei quali ciascuna autonomia territoriale si possa esprimere.

4. Le esigenze unitarie e la ragionevolezza del sistema.

Per constatare l'odierna non utilità del criterio o limite aggiuntivo dell'interesse nazionale si deve rimarcare anche il venire meno del principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative (vecchio testo dell'art. 118 Cost.). Precedentemente, si aveva un sistema rigido nei suoi elementi di base⁽¹⁷⁾; oggi, l'affermazione del principio di sussidiarietà di cui al nuovo testo di art. 118, comporta una doverosità di riconoscimento a livello locale delle funzioni amministrative, che non è affatto paragonabile a quanto rappresentavano la delega o sub-delega e, tantomeno, l'assegnazione di funzioni di interesse esclusivamente locale; così sarà dunque normale, non già eccezionale, che alla competenza legislativa dello Stato non corrisponda una competenza amministrativa.

Questo venir meno del principio del parallelismo deve essere associato, per quello che qui interessa, al rovesciamento della soluzione di riparto delle competenze legislative: la competenza generale e residuale non appartiene più allo Stato bensì alla Regione. Inoltre, i limiti alla

⁽¹⁷⁾ La delegazione di ulteriori funzioni amministrative, cui pure si è fatto non esiguo ricorso (cfr. soprattutto il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, espressivo - invero - di un nuovo spirito di valorizzazione delle autonomie), non sposta i termini della questione qui rilevante, perchè essa non rappresentava un elemento certo e stabile del sistema, essendo rimessa alla discrezionalità del legislatore statale.

potestà legislativa sono imposti in eguale misura (paritariamente) allo Stato ed alle Regioni (nuovo art. 117, comma 1° Cost.).

In questo nuovo sistema lo Stato non è più il garante sovraordinato dell'ordinamento complessivo ma una componente qualificata (si può anche dire primaria) di esso; questo comporta però che la razionalità del tutto può essere riconosciuta se e perchè esistono - nel nuovo testo costituzionale - indicazioni puntuali sui compiti e sui titoli abilitanti dei vari livelli istituzionali dai quali è costituita la Repubblica. In altre parole, nel nuovo sistema non vi può essere spazio per la ricostruzione di poteri statali impliciti o per formule generiche che, facendo emergere limiti aggiuntivi (ulteriori), mostrerebbero un elemento di incoerenza del sistema stesso. Infatti, predicare la possibilità di far valere un interesse nazionale anche nelle materie di cui all'art. 117, comma 3° e 4° Cost., significherebbe concretizzare una competenza potenzialmente estesa ad ogni ambito materiale, con una conseguente vanificazione o smentita delle scelte compiute in occasione della revisione costituzionale.

La necessità di attenersi rigorosamente a quanto espresso nel nuovo titolo V, parte II della Costituzione, astenendosi dal tentativo di ricostruire poteri impliciti, deriva da una esigenza di ragionevolezza, efficacemente evidenziata dalla dottrina proprio con riguardo al rapporto tra leggi statali e leggi regionali: <<in un sistema organizzato sull'autonomia regionale è logico che della presenza sia dello Stato che della Regione entrambi gli enti ed entrambi i legislatori tengano conto>> ⁽¹⁸⁾. Invero, per il legislatore statale risulterà molto semplice tutelare le

⁽¹⁸⁾ Così C.E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale. Una prima lettura*, Torino, 2001, pag. 77.

esigenze unitarie mantenendosi nei confini della sua odierna competenza (ancorchè non più generale e residuale), perchè le "nuove materie" di cui all'art. 117, comma 2° Cost. presentano quel carattere non meramente oggettuale ma trasversale di cui si è detto. L'interesse nazionale si è dunque incorporato in compiti, istituti e procedure espressamente qualificati dalla Costituzione stessa e questo consente di escludere la possibilità (ed anche l'utilità) che esso emerga *a posteriori* in occasione di contingenti scelte del futuro legislatore ordinario statale, che voglia esprimersi nelle materie dell'art. 117, comma 3° al di là dei principi o comunque in quelle del successivo comma 4°.

Neppure l'interesse nazionale può essere criterio da poter invocare in sede di conferimento delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost. Anche qui la dottrina si è espressa in termini convincenti: <<costituendo la allocazione delle funzioni componente della disciplina delle materie cui esse attengono>> la fonte della distribuzione non può che essere <<la legge che quelle materie è deputata a regolare>>; pertanto, fermo restando quanto previsto dall'art. 117, comma 2°, lett. p) (che deve essere oggetto di stretta interpretazione), <<per il resto la legge statale ovvero la legge regionale, secondo le rispettive competenze, provvederanno ad intestare le competenze in applicazione delle regole e principi di cui all'art. 118, 1° comma>> ⁽¹⁹⁾. Ciò significa che l'identificazione di funzioni amministrative statali potrà indubbiamente esservi, se fondata sui tre principi enunciati nell'art. 118, comma 1° Cost., ma la legge dello Stato che ciò dispone dovrà essere espressiva delle specifiche clausole di competenza di

⁽¹⁹⁾ Così A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1311.

cui all'art. 117 Cost. e non di un generico ed elastico potere di identificazione di funzioni statali per ragioni (aggiuntive ed innominate) di interesse nazionale.

Per completare l'inquadramento della questione, nei limiti di spazio qui consentiti, si può aggiungere che lo stesso art. 120, comma 2° Cost. non è idoneo a modificare le conclusioni cui ritengo di poter giungere.

Il potere sostitutivo del Governo rispetto ad organi delle Regioni e delle autonomie territoriali, <<quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali>>, riguarda il mancato esercizio di funzioni amministrative e pertanto non può consentire la ricostruzione di un "rinnovato" limite dell'interesse nazionale ⁽²⁰⁾. Inoltre, sembra evidente che la selezione dei fattori di interesse nazionale, che possono legittimare compressioni dell'autonomia locale, deve trovare un necessario fondamento legislativo (e dunque, in relazione a tali leggi, dovrebbe valere quanto detto sopra).

Anche da parte di chi, invero con eleganti argomentazioni, sottolinea la centralità persistente dell'interesse nazionale, non si manca di evidenziare che il valore dell'unità deve giocare un ruolo non solo successivo ma anche preventivo, quale criterio dirimente, ma subordinatamente alla garanzia di più ampi poteri partecipativi e decisionali al mondo delle autonomie ⁽²¹⁾.

Il discorso non sarebbe completo se si omettesse uno spunto che viene dalla teoria generale e che appare parti-

⁽²⁰⁾ Cfr. C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1357 e segg.

⁽²¹⁾ Cfr. F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pagg. 89-90.

colarmente utile per comprendere la non attualità del concetto di interesse nazionale nel sistema profondamente riformato.

La dottrina ⁽²²⁾ ha messo in evidenza la necessità di tenere distinto l'interesse pubblico dagli interessi pubblici; questi ultimi sono l'oggetto di valutazione e di coordinamento o, se si vuole, sono le finalità concrete da perseguire, mentre l'interesse pubblico (al singolare) è il mezzo logico-giuridico che consente di tenere conto delle predette finalità mediante un giudizio di valore <<onde farle valere entro i limiti in cui ciò è possibile nelle diverse situazioni>> ⁽²³⁾. Dunque l'interesse pubblico, al singolare, non è un interesse paragonabile agli altri ma è uno strumento giuridico o criterio di valutazione. L'assonanza da genere a specie con l'interesse nazionale appare assai forte, perché anche questo era destinato ad operare come criterio decisorio in relazione al riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, cui erano state assegnate determinate materie e cioè, in definitiva, gli interessi pubblici ad esse sottesi.

Se così è, un interesse pubblico nazionale come criterio di valutazione e deroga (aggiuntiva) al riparto nominato delle competenze non sembra più avere spazio nel nuovo ordinamento, perché la valutazione è stata compiuta in maniera completa dal legislatore della revisione costituzionale, assegnando distintamente e con più ampia precisione i compiti di predisposizione legislativa del soddisfacimento

⁽²²⁾ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, pag. 57 e segg. e cfr. anche F.G. SCOCA, *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, relazione al XXXII Convegno di Varenna <<La disciplina generale del procedimento amministrativo>> (18-20 settembre 1986) [relazione non scritta].

⁽²³⁾ Così A. PIZZORUSSO, *op. ult. cit.*, pag. 85.

degli interessi pubblici (riconducibili alle varie "materie" considerate nel nuovo testo di art. 117).

Poiché anche le Regioni sono ora riconosciute come parte essenziale dell'unità della Repubblica non è più necessaria una perfetta corrispondenza tra l'interesse nazionale e l'interesse fatto valere dallo Stato⁽²⁴⁾. Sembra dunque molto convincente affermare che «ciò che riveste interesse nazionale non necessariamente deve assumere forma statale, perché possono ben ipotizzarsi per l'espressione e la sintesi dei diversi elementi che compongono l'interesse nazionale sedi di carattere misto statale-regionale, o anche solo interregionale»⁽²⁵⁾.

In definitiva, non appare corrispondente ad una necessità logica ed oggi neppure ad una necessità costituzionale di sistema⁽²⁶⁾ che l'interesse pubblico *tout court*, nel senso sopra detto, debba essere identificato con quello della comunità statale (quasi inteso come unica istanza di garanzia del sistema stesso)⁽²⁷⁾.

Pertanto, il criterio dell'interesse nazionale non sembra più utile, in quanto esso non risulta più veramente funzionale al nuovo ordinamento.

⁽²⁴⁾ Cfr. ancora L.A. MAZZAROLLI, *op. cit.*, pag. 955.

⁽²⁵⁾ Così G. SCIULLO, *La Biennale di Venezia resta <<nazionale>>*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 698.

⁽²⁶⁾ Fermi restando i meccanismi e le procedure di garanzia - fra l'altro - di cui agli artt. 117, commi 2°, 3° e 5°; 120 e 126 del nuovo testo costituzionale.

⁽²⁷⁾ Anche perché l'ordinamento pubblicistico non si risolve solamente nello Stato e nelle autonomie territoriali di esso; cfr. per tutti S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, spec. pagg. 645-647; ID., *Lo spazio giuridico globale*, *ivi*, 2002, pag. 323 e segg.; ID., *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2002, pag. 291 e segg.