

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Fondata e diretta da Salvatore Sfricola

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

2021 - Anno XLII

L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice. Recensione a: A. MITROTTI, Napoli, 2020.

Recensione a cura di Antonio Saporito, Dottore e Assegnista di Ricerca di Diritto Amministrativo, Docente a contratto Università UNICUSANO

Il volume di Antonio Mitrotti prende in considerazione il tema dell'interesse nazionale nei rapporti fra Stato e Regioni¹, proponendo una analisi sviluppata lungo l'arco di cinque capitoli.

C'è da premettere che della fenice ne parlò persino Erodoto², 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». 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 *passer* di Lesbia» ma l'argomento è usato come «elemento convenzionale, più o meno indifferente al retroscena mitico»³. Nuovamente Ovidio ne traccia nella storia della letteratura i caratteri della fenice così come è stata tramandata nei millenni seguenti in «una sezione

¹ A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, 2020, p. 11 ss.

² ERODOTO (traduzione di L. ROSSETTI), *Storie*, Newton Compton Editori, Roma, 2011, II, p. 73.

³ 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.

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».

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»⁴.

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»⁵.

Il primo capitolo trattato dall'Autore concerne il percorso evolutivo della nozione di interesse nazionale nell'ordinamento giuridico italiano fino alla riforma del Titolo V della Costituzione. Quello che ne deriva è interessante, in

⁴ *Ivi*

⁵ Sull'interesse nazionale, la dottrina è molto ampia. Cfr, almeno, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, 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*, 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*, Napoli, 2008.

quanto la continua tensione, tra accentramento e decentramento, unità e frammentazione, supremazia e collaborazione, consacrata dalla stessa Costituzione all'art. 5, fa da sfondo alla problematica dell'interesse nazionale, intrisa di contenuti ideologici e assiologici, dunque aprioristici e dogmatici, legati alla sovrapposizione concettuale tra sovranità popolare, sovranità statale, autonomia regionale e principio di indivisibilità e unità della Repubblica.

I concetti di autonomia e di sovranità sono legati intrinsecamente dall'obiettivo finale, ossia garantire il rispetto del principio del pluralismo istituzionale: è per questo che, se da un lato, «la questione dell'autonomia regionale è legata a doppio filo alla nozione di sovranità dello Stato»⁶.

A controbilanciare il riconoscimento costituzionale della potestà legislativa alle Regioni, per l'autonomia di un ente pubblico territoriale vengono posti alcuni ordini di limiti: il riferimento all'esercizio della potestà legislativa regionale «in armonia con i principi della Costituzione», un ampio sistema di controlli statali e, infine, il riferimento all'interesse nazionale all'interno del testo di cui all'art. 117 Cost., quale consacrazione dell'unità e indivisibilità della Repubblica.

Con la riforma del Titolo V si è deciso di espungere ogni riferimento all'interesse nazionale dal testo costituzionale. La formale cancellazione dell'interesse nazionale dalla Costituzione non fa venire meno le esigenze che spinsero per la sua introduzione nel testo, che, nonostante la formale "portata equiordinante" della riforma in relazione a tutti gli enti territoriali (art. 114 Cost.), rimangono dunque inalterate, ripresentandosi "sotto altra forma" (giuridica), in quanto "istanze di compensazione", aggiungerei, centriste: gli artt. 1 e 139, 5 (unità e indivisibilità), 117 (materie trasversali), 118 (l'attrazione in sussidiarietà), 120 (potere sostitutivo del governo)⁷.

⁶ E. GUARNA ASSANTI, *Una res smarrita e forse ritrovata: l'interesse nazionale. recensione a Antonio Mitrotti, l'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice, editoriale scientifica, 2020*, in *Diritti Regionali*, 1/2021, F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli, 2017.

⁷ E. GUARNA ASSANTI, *op.cit.*

Il secondo capitolo tratta il tema delle c.d. «materie trasversali» e l'Autore riesce a mettere in risalto alcune perplessità come il contrasto rinvenibile tra le medesime materie trasversali e la scelta della tecnica della enumerazione delle competenze legislative oppure le differenze tra l'attuale criterio della prevalenza della materia statale rispetto al precedente funzionamento della clausola di supremazia.

Nel terzo capitolo, l'Autore tratta il tema del meccanismo di attrazione in sussidiarietà, nel prisma del principio di leale collaborazione⁸, rimarcando il fatto che oramai questo principio sia divenuto il cardine anche di questo istituto di matrice pretoria, trattandosi della «fase più delicata di qualsiasi tipo di intervento pubblico».

Prendendo spunto dalla nota sentenza Corte cost. n. 303/2003, l'Autore valorizza il profilo procedurale, occorre che vi sia un raccordo tra istanze unitarie e istanze locali, senza alcuna prevalenza. Infatti le Regioni non sono micro-stati nello Stato, ma devono muoversi dentro i binari definiti in sede nazionale anche perché le emergenze, come ad esempio quella sanitaria, non conoscono i confini amministrativi delle stesse regioni⁹. Impossibile, dunque, per l'Autore non riscontrare le analogie con un orientamento abbastanza datato, quello della Corte cost. n. 177/1988 in relazione all'interesse nazionale, dove i parametri di costituzionalità utilizzati erano il rispetto del principio di proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento statale, giustificato in considerazione della consistenza sostanziale dell'interesse pubblico in gioco ed oggetto di un penetrante sindacato costituzionale onde evitare ogni possibile invasione di campo da parte del legislatore statale.

Il quarto capitolo concerne il tema dei poteri sostitutivi contemplati dal novellato art. 120, co. 2, Cost., il quale pone numerose questioni problematiche: dal significato dell'espressione stessa «poteri sostitutivi», alla natura dell'atto con il quale tali poteri sono esercitati; dai

⁸ Sul tema della leale collaborazione, soprattutto tra Stato e regioni, cfr. A. SAPORITO, *Il principio di leale collaborazione al tempo dell'emergenza sanitaria*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2020.

⁹ A. SAPORITO, *Il principio di leale collaborazione al tempo dell'emergenza sanitaria*, cit.

presupposti costituzionali per la loro attivazione, all'oggetto del potere sostitutivo (ovvero quali sono i poteri sostituibili).

Di qui si arriva al punto nodale relativo alla natura giuridica dell'atto che costituisce esercizio dei poteri sostitutivi del Governo statale: trattasi di atto politico o di atto amministrativo? L'Autore, riportando tutte le tesi della dottrina, dell'una e dell'altra tesi, propende per una soluzione intermedia, ossia l'Autore sostiene che si tratterebbe, di atto dalla natura ibrida, dunque di atto di alta amministrazione, ricollegabile alla responsabilità politica dell'organo avocante e sottoponibile al controllo del giudice amministrativo. Una tesi innovativa, che coglie le peculiarità di entrambe le posizioni proposte e «i rispettivi punti di forza».

Come spesso accade quando ci si immerge in problematiche definitorie, le tesi quando si concentrano su estremi opposti, da un lato, non tengono in considerazione le peculiarità dei casi concreti, dall'altro, sottovalutano tutti quei profili che militano in favore della tesi dell'atto amministrativo espressione di una discrezionalità via via più ristretta man mano che i presupposti per il suo esercizio siano maggiormente definiti in relazione all'oggetto, amministrativo o legislativo, dei poteri sostitutivi del Governo¹⁰.

L'Autore conclude affermando incisivamente che «le novità della revisione del Titolo V siano più formali che sostanziali»¹¹, essendosi trasformata la precedente potestà indefinita del Governo di intervenire in ambiti riservati agli enti territoriali inferiori in un vero e proprio potere disciplinato dalla Costituzione in relazione a specifici titoli abilitativi, seppur estremamente elastici e, per questo, pervasivi.

L'interesse nazionale, dunque, non è smarrito ma rinasce dalle sue ceneri, proprio come «l'araba fenice»¹².

Nel quinto capitolo, infine, l'Autore offre ulteriori importanti spunti sulla base di un confronto con il modello tedesco,

¹⁰ E. GUARNA ASSANTI, *op.cit.*

¹¹ A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, 2020, p. 332.

¹² S. BUDELLI, *L'araba fenice dell'interesse nazionale ed il principio di supremazia*, in *Id.*, *Dinamismi centripeti del multilivello solidale*, Torino 2007.

dove la Costituzione contempla una clausola di necessità e un modello di competenza concorrente, strutturata però in termini di alternatività, ovvero o il legislatore centrale oppure quello regionale, piuttosto che di condivisione, sulla base di una analoga (rispetto al modello italiano) esigenza di rafforzamento delle posizioni delle autonomie regionali «nell'ottica di un peculiare modello più cooperativo che competitivo»¹³.

A differenza del modello italiano, il modello tedesco presenta divergenze strutturali. Innanzitutto la seconda Camera, il *Bundesrat*, rappresenta gli Stati, la Costituzione, all'art. 93, prevede la necessità che lo Stato centrale espliciti i presupposti per l'emanazione di misure, legislative o amministrative, di rango unitario, mentre da noi il Senato doveva essere di rappresentanza delle regioni, infatti la sua durata era diversa rispetto alla Camera dei Deputati, ma di fatto in un bicameralismo perfetto come il nostro, questa rappresentanza regionale è superata, viene ricordata da qualche legge elettorale che prevede (va) l'elezione del Senato su base regionale.

Conviene allora chiedersi se non sia necessario prevedere adeguate forme di raccordo tra istanze centrali e periferiche nella stessa Costituzione, in modo da consolidare questa sensibile evoluzione del principio di leale collaborazione, così da permettere allo stesso di diventare un principio di pari livello con altri principi. Ritenere espunto l'interesse nazionale dalla Costituzione è un controsenso, essendo la Costituzione stessa espressione dell'interesse nazionale, il quale viene declinato da tutte le sue norme, secondo precise forme e limiti.

Occorrerebbe un dialogo tra gli attori istituzionali per costruire ponti tra istanze nazionali e locali, senza supremazia alcuna, ricordandoci che *"la Repubblica è una ed indivisibile"*.

Data per certa la bontà della scelta del legislatore del 2001, non si può non rilevare come il testo costituzionale riformato, si presenti complessivamente "moncante" sotto il profilo delle forme di raccordo interistituzionale.

¹³ E. GUARNA ASSANTI, *op.cit.*

Per poter effettivamente realizzare la Repubblica delle autonomie, oltre che alla "temporanea" attuazione dell'art. 11, si rende necessario e non procrastinabile, da un lato, una riforma del bicameralismo che garantisca un'adeguata rappresentanza delle autonomie territoriali nelle istituzioni centrali attraverso la previsione di un effettivo Senato rappresentativo delle componenti costitutive della Repubblica e, dall'altro, la costituzionalizzazione ed il rafforzamento delle Conferenze, le quali non possono che svolgere una funzione complementare alla Camera delle autonomie. E' solo attraverso queste riforme che si può portare a compimento quel modello di regionalismo cooperativo, insito nella nostra Carta costituzionale che, sulla base dell'analisi svolta, risulta ancora "zoppicante"¹⁴.

I problemi ci sono e sono problematiche che affliggono i punti più deboli dove si scaricano le tensioni accumulate.

L'interesse nazionale e la Corte costituzionale, insieme più che separatamente, sono, quindi, i parafulmini del sistema. E, così, è molto adatto, come fatto sapientemente dall'Autore, avvicinare la mitologica araba fenice all'interesse nazionale: *"entrambi sfuggenti, entrambi dati per certi, entrambi dalle caratteristiche più uniche che rare"*¹⁵.

¹⁴ C. SALERNO, *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del titolo v della costituzione*, in *Amministrazione in Cammino*, 7/2008.

¹⁵ M. CARRER, *L'interesse nazionale, araba fenice dell'ordinamento costituzionale. Metafore e paralleli giuridici da una recente monografia*, op.cit.