

# SOVRANITÀ E INTERESSE NAZIONALE NEL NUOVO ACCORDO DI GOVERNO

## POPULISMO O SEMPLICE ESPRESSIONE DI UN 'CLASSICO' PRINCIPIO COSTITUZIONALE?

ANTONIO MITROTTI

**SOMMARIO:** 1. La sovranità come razionalizzazione giuridica del potere: il modello della sovranità costituzionale. - 2. Che cos'è oggi l'interesse nazionale?.

### **1. La sovranità come razionalizzazione giuridica del potere: il modello della sovranità costituzionale**

Al di là delle evidenze sulla radice etimologica<sup>1</sup>, quello della sovranità è un terreno scivoloso per chiunque ma, sia consentito ammetterlo, lo è ancor più per il giurista.

La "sovranità", infatti, esprime un significato giuridico ben poco preciso e parecchio ambiguo.

A chiarimento è intervenuta, soffermandosi in maniera esplicita per la prima volta, la stessa Corte costituzionale, con la celebre sentenza n. 365 del 7 novembre 2007.

Tra le pieghe di quella nota pronuncia - appare utile sottolineare - la Consulta ritenne necessario il chiarire e dover circoscrivere i contenuti giuridici sottesi all'ambiguo significante del concetto di sovranità («*stante la sua natura polisemantica*»<sup>2</sup>), posto

---

<sup>1</sup> La parola «*sovranità*» rinvia la propria radice etimologica nel latino e precisamente da *superior*, poi volgarizzatosi, tra il XII e XIII secolo, in *superanus*, da cui successivamente *soveranus*, *souverain*, e, infine, *sovrano*. *Ex multis*, sul punto, E. CORTESE, voce *Sovranità (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1985, p. 212.

<sup>2</sup> C. cost., sent. 7 novembre 2007, n. 365, par. 6 del Considerato in Diritto.

che: «*esso, infatti, assume significati profondamente diversi a seconda che esprima sinteticamente le caratteristiche proprie di un ordinamento statale indipendente rispetto agli altri soggetti dell'ordinamento internazionale, o che distingua la originaria natura di alcuni ordinamenti coinvolti nei processi di federalizzazione o nella formazione dei cosiddetti "Stati composti", o che indichi la posizione di vertice di un organo costituzionale all'interno di un ordinamento statale*»<sup>3</sup>.

*Nihil novi sub lumine solis*, potrebbe commentarsi; quelli richiamati dalla Corte, in fondo, non sono altro che i classici profili teorici della sovranità: vale a dire il profilo esterno ed il suo profilo interno.

Il primo si riconosce nell'indipendenza ed autonomia dello Stato rispetto a qualsiasi altro soggetto della comunità internazionale: il che costituisce il tipico effetto dell'originarietà di un ordinamento statale. Il secondo profilo, ossia quello attinente alla sovranità interna, è, invece, l'espressione di un potere di comando esclusivo all'interno dei confini territoriali dello Stato.

Per un classico esempio di effettiva originarietà e indipendenza dell'ordinamento sovrano rispetto a qualsiasi altro Stato è evocabile la "*potestas*" della Chiesa cattolica - *societas iuridice perfecta* - quale manifestazione di un ordinamento: «*quae bonum in suo ordine completum tamquam finem habens, ac media omnia ad illud consequendum iure possidens, est in suo ordine sibi sufficiens et independens, id est plene autonoma*»<sup>4</sup>.

Il riconoscimento nella comunità internazionale della Chiesa cattolica ha consolidato l'effettività di un principio cardine per lo *Jus Publicum Ecclesiasticum*, quello della *Libertas Ecclesiae*<sup>5</sup>: classico paradigma della sovranità esterna della Chiesa cattolica nei rapporti con qualsiasi altro ordinamento statale.

---

<sup>3</sup> C. cost., sent. 7 novembre 2007, n. 365, par. 6 del Considerato in Diritto.

<sup>4</sup> A. OTTAVIANI, *Institutiones iuris publici ecclesiastici. I. Ecclesiae constitutio socialis et potestas*, IV ed., Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, 1958, p. 46.

<sup>5</sup> Sulla *Libertas Ecclesiae*, e con specifico riguardo alla sua distinzione rispetto alla libertà religiosa, G. DALLA TORRE, *Orientamenti e problemi sui rapporti tra Chiesa e Stato dopo il Vaticano II*, in AA.VV., in E. CAPPELLINI (a cura di), *Problemi e prospettive di diritto canonico*, Brescia, Queriniana, 1977, p. 333 ss.

Per una sintesi dei caratteri connaturali al profilo interno della sovranità è preziosa, invece, la definizione del concetto di sovranità territoriale, laddove: «*Il territorio è l'ambito entro cui lo Stato esercita la potestà di governo (imperium), ad esclusione di altri soggetti di diritto internazionale (ius excludendi alios)*»<sup>6</sup>.

A ben riflettere, sovranità esterna e sovranità interna sono accomunate da identica *ratio*: l'essere *superior*, infatti, esprime, in ogni caso, un concetto di relazione con un altro soggetto - si può essere *superior* soltanto allorché esista un qualcuno da poter mettere da parte, da escludere dai rapporti - laddove, cioè, chi è *superanus* pretende una esclusività sull'altro che è espressione peculiare di quel tradizionale - e forse abusato - *brocardo* conclamante “*Rex superiorem non recognoscens in regno suo est imperator*”.

Chiaro, in questi termini, come il concetto giuridico di sovranità sia, in ogni caso, legato all'esercizio del potere politico: un potere esclusivo all'interno dei confini territoriali dello Stato e indipendente al di fuori degli stessi; ciò che taluno ha definito essere - *mutatis mutandis* - la sovranità nello Stato e dello Stato.

Può risultar preziosa, sul punto, una non lontana riflessione di Antonio Repo sulla sovranità, esposta proprio in occasione della lezione inaugurale del *Centre d'études sur l'histoire constitutionnelle italienne*, del 5 dicembre del 2014.

Per Repo: «*La sovranità gode di pessima fama, ma non può essere pudicamente sottaciuta o camuffata, come pretende la nouvelle vague dottrinale. La sovranità esprime infatti un dramma intrinseco alla natura stessa dell'uomo che, in ogni circostanza e in ogni luogo, vorrebbe rifiutare qualsiasi soggezione per muoversi in una sublime anarchia, ma è invece destinato sin dalla nascita ad essere coinvolto e accerchiato dalle più diverse e incontenibili manifestazioni del potere sociale [...] La sovranità rientra nella concettuologia del potere politico ed è il suo volto più maestoso e severo [...]*»<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> N. RONZITTI, *Introduzione al Diritto Internazionale*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 75.

<sup>7</sup> A. REPOSO, *Sovranità*, in *Osservatorio A.I.C.*, fascicolo 1/2015, p. 1.

Esiste pertanto un intimo ed evidente legame - direi sentimentale quasi - tra la sovranità e il potere politico.

Di scuola è la definizione di Nicola Matteucci che, nel Dizionario di politica, mette in luce come « [...] del potere la Sovranità vuole essere una razionalizzazione giuridica, nel senso di trasformare la forza in potere legittimo, il potere di fatto in potere di diritto [...]»<sup>8</sup>.

Non mi sembra casuale, del resto, che la Consulta, con la celebre pronuncia n. 365 del 2007, abbia pleonasticamente evidenziato che: «[...] la sovranità popolare - che per il secondo comma dell'art. 1 della Costituzione deve comunque esprimersi «nelle forme e nei limiti della Costituzione» - non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi «luoghi della politica», e perché non si può ridurre la sovranità popolare alla mera "espressione del circuito democratico"»<sup>9</sup>.

Tradotto in altri termini, la Corte costituzionale - e già diverso tempo prima che si producessero gli effetti indesiderati della globalizzazione e delle asimmetrie del processo di integrazione economica europea<sup>10</sup> - si è mostrata attenta nel sottolineare che, se di fatto sono numerosi i luoghi politici, in diritto - ossia in forza della rigidità tipica delle disposizioni contemplate nella Carta costituzionale, fonte superprimaria ed allo stesso tempo come “decisione politica fondamentale”<sup>11</sup> - la sovranità - che è la razionalizzazione giuridica del potere politico - è unicamente espressione del potere esercitato nelle forme e nei limiti fissati in Costituzione: come a dire, cioè, che una cosa è la sovranità, altra cosa è la decisione politica che può adottarsi nei “*numerosi luoghi della politica*”.

Il che significa, per altro verso, che la stessa decisione politica - seppur sempre intrinsecamente libera nel fine<sup>12</sup> - è nell’esercizio del potere sovrano ben limitata giuridicamente dalla Costituzione.

---

<sup>8</sup> M. MATTEUCCI, voce *Sovranità*, in N. BOBBIO, M. MATTEUCCI e G. PASQUINO (a cura di), in *DIZIONARIO DI POLITICA*, Torino, Utet, 1983, p. 1102.

<sup>9</sup> C. cost., sent. 7 novembre 2007, n. 365, par. 6 del motivi del Considerato in Diritto.

<sup>10</sup> Sul punto sia consentito il rinvio alla ricostruzione sviluppata in A. MITROTTI, *Le scelte di politica economica, tra discrezionalità tecnica e discrezionalità politica*, in *AmbienteDiritto.it*.

<sup>11</sup> C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, in A. CARACCILOLO (a cura di), Milano, Giuffrè, 1984, p. 130 ss.

<sup>12</sup> E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 111 ss.

Il nodo problematico, a volte drammatico, è la discrasia esistente tra Carta e realtà politica e istituzionale: sulla carta i rapporti tra prescrizioni costituzionali, forme di esercizio della sovranità appartenente al popolo - con tutti i suoi limiti - e le volontà espresse nei 'numerosi luoghi della vita politica' sono distinti e ben riconoscibili e demarcabili, eppure non sempre può dirsi che accada altrettanto nella liquida realtà politica in cui quotidianamente 'galleggiano' sfortunatamente oggi le Istituzioni.

*«Costituzione, democrazia e sovranità popolare non seguono [però] traiettorie distinte. Il punto di convergenza è rintracciabile in quel luogo in cui diritto e politica si mescolano, compenetrandosi vicendevolmente, così da formare una massa compatta in cui si rivela pressoché impossibile isolare, identificandoli, gli elementi originari»<sup>13</sup>.*

Lo scomodo compito per il giurista - specie nell'attuale contesto politico interno ed internazionale - è preservare l'effettività dei "limiti" costituzionalmente fissati per l'esercizio del potere sovrano: un potere, questo, che si sviluppa in contesti in cui diritto e politica si mescolano talvolta a tal punto che il mancato rispetto degli stessi limiti costituzionali diviene così difficilmente sanzionabile - se non in quegli evidenti casi di "degenerata" patologia costituzionale - da rischiare di apparire di muoversi in vere e proprie zone franche dell'ordinamento costituzionale.

Sul punto, devono considerarsi davvero preziosi ed encomiabili tutti i recenti sforzi della dottrina tendenti a tratteggiare i caratteri ineludibili ed indispensabili per la "sovranità costituzionale", verso un modello vivente che sia realmente capace di scongiurare i rischi di usi degenerativi della legittimazione politica<sup>14</sup> (o, peggio ancora, di strumentalizzazioni derivanti dall'evidente, nonché palpabile, crisi di delegittimazione politica delle Istituzioni).

Del resto, lo stesso Costantino Mortati aveva evidenziato come quella accolta in Costituzione fosse la sovranità popolare di uno Stato costituzionale<sup>15</sup>: dove, cioè, è la

---

<sup>13</sup> Q. CAMERLENGO, *Ritratto Costituzionale della Legittimazione Politica*, in Riv. A.I.C., fascicolo 2/2016, p. 13.

<sup>14</sup> Q. CAMERLENGO, *Ritratto Costituzionale della Legittimazione Politica*, in Riv. A.I.C., fascicolo 2/2016, 09.04.2016.

<sup>15</sup> C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 22.

Costituzione, limitandone l'esercizio, ad assegnare alla sovranità popolare un carattere giuridico, con il peculiare effetto di svincolarla e sottrarla alla sua 'naturale' dimensione, strettamente e puramente, politica e/o fattuale, in maniera tale da porre in capo su chi esercita, concretamente, la sovranità appartenente al popolo: *«un vincolo di corrispondenza ai fini propri del tipo di ordine garantito dalla Costituzione medesima»*<sup>16</sup>.

In questa prospettiva può leggersi, per esempio, la stessa graduale ed inesorabile tendenziale riduzione dei 'confini di insindacabilità giurisdizionale' degli *“atti o provvedimenti emanati dal governo nell'esercizio del potere politico”*<sup>17</sup>, ciò almeno fintantoché *«[...] gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto legislativo; [...] Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate»*<sup>18</sup>.

## **2. Che cos'è oggi l'interesse nazionale?**

In un contesto di percepita crisi politica, e talvolta anche istituzionale, sollecitato da tensioni di segno opposto - europeiste, da un lato, e populiste, dall'altro - rimane fermo, sullo sfondo, l'interrogativo sulla vera identità costituzionale dell'esercizio del potere sovrano appartenente al popolo: non si vuole pretendere, naturalmente, di dare qui esaustive risposte - che rischierebbero, per altro, di rivelarsi approssimative e inevitabilmente sommarie - quanto, semmai, proporre un ulteriore interrogativo sullo sfondo di quanto sino ad ora esposto.

---

<sup>16</sup> C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 22.

<sup>17</sup> Art. 7, u.c., del D.lgs. n. 104 del 2010. Per una breve disamina sul punto si rimanda a F. BILANCIA, *Ancora sull'“Atto Politico” e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Riv. A.I.C.*, fascicolo 4/2012, 02.10.2012.

<sup>18</sup> C. cost., sent. 5 aprile 2012, n. 81, par 4.2 del Considerato in Diritto, ultimo periodo.

E' possibile, oggi, - ed alla luce di un sistema politico in depressione e della forte percezione di crisi della sovranità appartenente al popolo - poter tornare a parlare dell'interesse nazionale?

Certamente occorrerebbe, in via preliminare, precisare e circoscrivere il significato della stessa espressione di “interesse nazionale”.

L'interesse nazionale è declinabile in almeno due possibili accezioni: una politica, l'altra giuridica.

In primo luogo è innegabile che si tratti di un concetto squisitamente politico.

Sergio Pistone, nel Dizionario di politica, riferisce l'interesse nazionale ai due classici aspetti della politica di uno Stato: *in primis*, al campo delle relazioni internazionali e della politica estera e, in secondo luogo, al versante della politica interna.

E' sorprendente come già nel 1983 Sergio Pistone immaginasse che sul terreno delle relazioni internazionali l'interesse nazionale avrebbe, un giorno, potuto: « *assieme ad altre ragioni, condurre alla stessa scelta dell'integrazione sopranazionale, cioè alla progressiva rinuncia alla sovranità nazionale assoluta a favore di istituzioni sopranazionali, attraverso le quali un insieme di popoli che hanno perso una capacità di reale autonomia internazionale tendono a recuperarla non più come singoli, ma come insieme*»<sup>19</sup>.

In questa prospettiva - sul piano delle relazioni internazionali e della politica estera - l'interesse nazionale esprime, dunque, la tendenza - di carattere generale - di uno Stato a ricercare il proprio interesse di sicurezza, tanto politica che economica.

Sul versante della politica interna, invece, il riferimento all'interesse nazionale è per Sergio Pistone concepibile: « *come interesse della generalità degli abitanti di un Paese [...] (ma in questo caso si tende a usare più spesso l'espressione «interesse generale» [...])*»<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> S. PISTONE, voce *Interesse Nazionale*, in N. BOBBIO, M. MATTEUCCI e G. PASQUINO (a cura di), *DIZIONARIO DI POLITICA*, Torino, Utet, 1983, p. 559.

<sup>20</sup> S. PISTONE, voce *Interesse Nazionale*, in N. BOBBIO, M. MATTEUCCI e G. PASQUINO (a cura di), *DIZIONARIO DI POLITICA*, Torino, Utet, 1983, p. 560.

Appare significativo, per altro, come si ponga su questo stesso indirizzo semantico - oltre che una emblematica convergenza tra gli studi politologici e giuspubblicisti - l'autorevole commento che Vezio Crisafulli e Damiano Nocilla hanno fatto della parola "Nazione" richiamata all'art. 67 della Carta costituzionale, evidenziando che: «*i membri del Parlamento perseguono (o dovrebbero perseguire) l'«interesse generale», sia pure riguardato da punti di vista particolari [...] Ma nell'interesse generale sono certamente ricompresi anche gli interessi unitari e permanenti della comunità statale che, nello stesso testo della Costituzione, sono spesso indicati con riferimento alla nazione [...]»*<sup>21</sup>.

Non sarebbe opera creativa, dunque, accostare semanticamente l'interesse nazionale alla cura 'generale' degli interessi unitari e permanenti della comunità statale, sottesi al significato della disposizione *ex art. 67 Cost.*: in questo senso l'interesse nazionale corrisponderebbe all'interesse generale di una tutela delle esigenze di unitarietà della Repubblica (in senso verticale, *ex artt. 5 e 114 Cost.*) e di pieno sviluppo collettivo della comunità statale (in senso orizzontale, *ex artt. 1, 2 e 3 Cost.*).

Il riferimento alla cura dell'interesse nazionale - nel senso di tutela degli interessi unitari e generali della comunità statale - è, fra l'altro, sottintendibile pure al significato stesso del riferimento alla Nazione presente all'art. 98 Cost.: in questa disposizione, ed a maggior ragione, non per il personale pubblico onorario (di carattere elettivo, come per l'art. 67 Cost.) bensì per il personale "professionale".

Del resto, non è trascurabile che il D.lgs. 2001 n. 165 - sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche - escluda espressamente, al suo art. 38, che i cittadini degli Stati membri dell'Ue possano accedere agli impieghi presso le amministrazioni pubbliche italiane che implicino l'esercizio diretto o indiretto dei pubblici poteri, ovvero - si badi - che attengano alla tutela "*dell'interesse nazionale*": in coerenza - invero - con lo stesso diritto europeo che, all'art. 45 Tfu, pone proprio una pregnante, significativa, eccezione nei riguardi dell'operatività del fondamentale

---

<sup>21</sup> V. CRISAFULLI e D. NOCILLA, voce *Nazione*, Enc. Dir., XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, p. 814.



principio di libera circolazione dei lavoratori per il caso di impieghi nella pubblica amministrazione che attengano all'esercizio dei poteri pubblici ed alla tutela - non a caso direi - degli 'interessi generali' dello Stato.

Il riferimento all'interesse nazionale, per altro, in materia di pubblico impiego, è utile sottolineare, è stato di recente oggetto, come ben sarà noto, di un lungo ed annoso contenzioso amministrativo che ha riguardato proprio la necessità o meno del requisito della cittadinanza italiana per la nomina dei direttori dei Poli Museali d'interesse nazionale.

Ad ogni buon conto, è difficile confutare che l'interesse nazionale sia, e senza alcun dubbio, un figura accostabile all'esercizio del potere nei delicati ambiti della politica estera e in quella degli interni di un Paese.

Ma trattandosi di una figura legata a doppio filo con l'esercizio del potere politico - per di più in campi vitali per l'esistenza dello Stato - è da ritenersi, verosimilmente, impossibile che si tratti di un profilo separato dall'esercizio della sovranità popolare, che, come osservato, è la 'razionalizzazione giuridica' del potere politico.

Da qui le premesse per approfondire la seconda accezione dell'interesse nazionale: quella squisitamente giuridica.

E' noto, ad onor del vero, che prima della riforma del Titolo V esistesse in Costituzione un esplicito riferimento all'interesse nazionale, quale limite posto nei confronti della potestà legislativa delle Regioni.

Per i Padri costituenti, infatti, si trattava di un esplicito limite<sup>22</sup> frapposto all'autonomia legislativa regionale, declinabile in ben due distinte modalità operative: una di carattere sostanziale, quale limite di legittimità contemplato al previgente art. 117 Cost.; l'altra di tipo procedurale - così come descritto in forza del preesistente art. 127 Cost. - e potenzialmente costituente, proprio a seconda del tipo di procedura attivata, tanto un limite di merito fatto valere davanti alle Camere, quanto uno stesso limite di legittimità attivabile dinanzi alla Corte costituzionale.

---

<sup>22</sup> M. AINIS, voce *Interesse Nazionale*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Bari, Laterza, 2000, p. 257.

Si tiene qui ad osservare che, sebbene l'interesse nazionale si riferisse ai rapporti fra competenze legislative dello Stato e delle Regioni, la *ratio iuris* che reggeva la previgente clausola di supremazia era sempre - e comunque - rinvenibile nella preminenza dell'interesse 'generale' di unitarietà ed uniformità della disciplina legislativa dello Stato, per lo sviluppo comune della comunità statale.

La stessa Corte costituzionale non ha mai mancato di sottolineare, e in diverse occasioni, che la clausola dell'interesse nazionale costituisse proprio il fondamento e la giustificazione costituzionale degli interventi statali nelle materie di competenza regionale<sup>23</sup>, qualora fosse stata in gioco la fondamentale tutela degli interessi unitari e insuscettibili di frazionamento.

Con la legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3, il riferimento all'interesse nazionale - che, per vero, numerose critiche aveva attratto - è stato, come noto, letteralmente espunto dal testo della Carta costituzionale.

Tuttavia è innegabile - ad onta dell'esplicita espunzione della clausola dell'interesse nazionale - che i problemi connessi all'esigenze unitarie e agli interessi infrazionabili della legislazione statale siano rimasti e non siano, affatto, venuti meno, tanto è vero che in dottrina, e oramai da diversi anni, si sostiene che l'interesse nazionale scomparso nel testo della Carta costituzionale sia, in ogni caso, rimasto nel suo contesto<sup>24</sup>.

E' incontrovertibile, invero, che - dall'utilizzo consolidato che la giurisprudenza costituzionale ha fatto negli anni del 'criterio di prevalenza' per i casi di materie

---

<sup>23</sup> Già con la storica e risalente sentenza n. 39 del 4 marzo 1971 la Corte costituzionale diede avvio a quell'orientamento giurisprudenziale (poi consolidatosi) in forza del quale la *ratio* giustificatrice del limite degli interessi nazionali veniva riposta proprio sul principio di prevalenza e preminenza delle "*esigenze di carattere unitario*".

<sup>24</sup> Per una preziosa ricostruzione del dibattito maturato in dottrina sul tema dell'interesse nazionale, nonché sulla relativa evoluzione a cavallo dell'intervenuta riforma del Titolo V, F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, fascicolo 1/2 del 2012, pp. 57-99. Per un'analisi aggiornata sul tema, F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli, 2017. Ancora più di recente, sia consentito il riferimento ad A. MITROTTI, *La capriola dell'interesse nazionale, da clausola di supremazia a criterio di prevalenza: ma le unitarie esigenze di uniformità legislativa statale permangono e il Consiglio di Stato lo conferma in materia ambientale*, in *Osservatorio A.I.C.*, n. 1/2018.

trasversali dello Stato<sup>25</sup> incidenti sulle competenze regionali, nonché della stessa (forse troppo abusata) applicazione del principio di sussidiarietà legislativa per l'ipotesi di esercizio unitario delle funzioni amministrative - sia risorta (sulle ceneri della riforma del Titolo V o "nel suo contesto", se si preferisse) - la presenza dell'interesse nazionale, unitamente a una chiara ed innegabile tendenza istituzionale verso nuove 'spinte' accentratrici, a valorizzazione, cioè, delle istanze di unitarietà ed uniformità, non dissimili, dunque, dalla stessa *ratio* sottesa alla previgente clausola di supremazia.

La questione, per altro, è tanto più attuale quanto più ci si ricolleggi al tema della crisi del principio della sovranità popolare e, soprattutto, a quello delle recenti e delicate scelte di politica economica - adottate, invero, in un contesto istituzionale di evidente instabilità e crisi politica - giunte nel nostro Paese (sebbene l'Italia non sia l'unico Stato Ue ad averlo già fatto) sino alla loro costituzionalizzazione.

Il primo passo in questa direzione è stata l'adesione al Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione europea, firmato il 2 marzo 2012, la cui parte fondamentale è, come noto, il patto di bilancio (c.d. *fiscal compact*): si tratta - è bene puntualizzare - di un vero e proprio trattato internazionale stipulato al di fuori dei Trattati istitutivi dell'Unione europea che, in modo alquanto rigido, ha significativamente introdotto, da un lato, il divieto per il *deficit* strutturale di ciascuno Stato membro aderente di superare lo 0,5 % del PIL e, dall'altro lato, la progressiva riduzione del debito pubblico (in rapporto al PIL) di un ventesimo l'anno (che, si badi, per l'Italia equivarrebbero, grosso modo, a decine di miliardi di euro l'anno).

Con la successiva legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, segnatamente, sono state introdotte, come ben sarà noto, alcune significative modifiche agli artt. 81 Cost. - con l'irrigidimento del principio di equilibrio del bilancio -, 97 Cost. - che attualmente prescrive, al primo comma, che: « *Le pubbliche amministrazioni, in*

---

<sup>25</sup> L'espressione viene comunemente attribuita in dottrina a G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, fascicolo 6/2001, pp. 1247-1271.

*coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» - , 117 e 119 Cost.*

Sullo sfondo della crisi di sovranità, si è via via imposto, in sostanza, il delicato, quanto necessario, bilanciamento tra gli interessi europei di tenuta finanziaria dello Stato e di garanzia delle libertà economiche del mercato unico e aperto (al cui rispetto il legislatore è vincolato costituzionalmente *ex artt.* 117, 119, 81 e 97 Cost.) e gli opposti “impegni” costituzionali di riconoscimento e garanzia effettiva (*ex art.* 3, c. 2 Cost.) su tutto il territorio nazionale (*ex art.* 117, c. 2, lett. m, Cost.) dei livelli essenziali attinenti alle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ovvero, detto in maniera più generica, della cura dell’interesse generale dello Stato (interesse, questo, di sicuro insuscettibile di alcun tipo di frazionamento) alla garanzia dei fondamentali diritti sociali e dello stesso effettivo mantenimento dello Stato sociale<sup>26</sup>.

Ovviamente, il prezioso compito di realizzare questo delicato bilanciamento non può che spettare primariamente alle Istituzioni politiche deputate a esercitare - nelle forme e nei limiti della Costituzione - la sovranità popolare entrata, però, rischiosamente in crisi.

Sul punto, anche Massimo Luciani, nella relazione sulla “*Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione Repubblicana*” - presentata al Convegno annuale A.I.C. del 2011, sul “*Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*” - aveva già significativamente puntualizzato che:« *La prospettiva costituzionale richiede di essere recuperata anche là dove, di fatto, al di là del formale ossequio alla dottrina dei controlimiti, la si è sterilizzata: nella prospettiva dell’integrazione sovranazionale. Non tutti i cammelli europei possono passare per la cruna dell’art. 11 della Costituzione, il cui significato essenziale è che il posto dell’Italia in Europa (e comunque in tutte le istituzioni create da accordi*

---

<sup>26</sup> E’ davvero emblematico, in questo senso, come la dottrina più sensibile sia addirittura giunta a definire i diritti sociali in uno stato di «*sostanziale minorità*», P. CARETTI, *Globalizzazione e diritti fondamentali*, in *Diritto e società*, fascicolo 1/2014, p. 14

*internazionali) deve deciderlo l'Italia, perché [...] è nella Costituzione (nelle singole costituzioni degli Stati membri) che giace la legittimazione delle istituzioni sovranazionali, non viceversa»<sup>27</sup>.*

Persino la dottrina pubblicistica più fiduciosa nel processo di integrazione economica europea aveva già da diverso tempo - e prima ancora che intervenisse la stessa legge costituzionale del 2012 - ammesso che: « [...] per quanto riguarda la parte strettamente economica della Costituzione non resta che affidarsi ad una interpretazione largamente evolutiva»<sup>28</sup>. Si tratta di interpretazione visibilmente non ben riuscita.

Tra gli auspici del recupero di una prospettiva costituzionale dell'esercizio del potere politico (dunque della stessa sovranità popolare) ed i falliti tentativi di interpretazioni evolutive della stessa Carta fondamentale, si attanaglia sfortunatamente, da un alto, l'evidente e ineluttabile crisi del sistema politico e, dall'altro, la diffidenza in dottrina verso l'approfondimento di un tema 'impegnativo' (forse) come quello dell'interesse nazionale che - al di fuori dalle demonizzate accezioni populiste - priva gli studi pubblicistici di un valido strumento di lettura: l'interesse nazionale costituisce, infatti, il merito politico-costituzionale dell'esercizio della sovranità popolare ed è, al contempo, la concreta declinazione politica dell'"interesse generale", nonché degli interessi unitari e permanenti della comunità statale, che, del resto, nel testo della Costituzione vengono ripetutamente indicati con i diversi riferimenti alla Nazione.

In conclusione non si può non riconoscere all'interesse nazionale il diritto di cittadinanza fra i 'classici' principi dell'ordinamento costituzionale, ne è prova, solo per un valido esempio, la stessa sovrapponibilità concettuale fra la definizione politologica dell'interesse nazionale (autorevolmente delineata da Sergio Pistone nel sopracitato Dizionario di politica) e il suo significato giuridico, ricostruibile alla luce

---

<sup>27</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, saggio originato dalla relazione orale al Convegno annuale A.I.C. 2011 su *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, 28 ottobre 2011, Torino, 79. Reperibile *on line* sul sito dell'Associazione italiana dei costituzionalisti.

<sup>28</sup> E. PICOZZA, *Intervento dello Stato in economia e finalità sociali: dalla programmazione economica imperativa e per obiettivi alla dismissione dei beni e delle aziende pubbliche. Una parabola necessaria?*, in R. DI RAIMO E V. RICCIUTO (a cura di), *Impresa pubblica e intervento dello Stato nell'economia. Il contributo della giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Esi, 2006, 53.

del testo delle disposizioni contemplate in Costituzione: a) il che accade nel campo della politica estera, dove, infatti, all'esigenza di tutela degli aspetti diplomatici e di sicurezza economica e politica dello Stato si affianca la disposizione costituzionale finalizzata alla cura dell'unità ed indivisibilità della Repubblica (*ex art. 5 Cost.*); ciò sia sotto il profilo di difesa dei confini nazionali che della tutela dei delicati interessi economici dello Stato in campo sovranazionale; b) la stessa cosa si verifica anche sul versante della politica interna - dove è ancora più evidente la convergenza tra studi politologici e studi giuridici - posto che non sarebbe affatto azzardato il ritenere che l'interesse nazionale esprima 'l'interesse generale della comunità statale'<sup>29</sup> ad una effettiva garanzia dei diritti fondamentali; fra i quali, in primo luogo, i diritti sociali.

Se la dottrina prevalente ha sin qui concepito l'interesse nazionale unicamente come previgente clausola di supremazia nel riparto fra le competenze legislative statali e regionali - tra il potere centrale e le Autonomie regionali - perché escludere che il corrispondente interesse (mai tramontato) unitario e generale della comunità statale (interesse ancora sotteso ai plurimi richiami alla Nazione, non casualmente, presenti in Costituzione) attenga pure ai rapporti tra autorità e libertà, ossia fra lo Stato e il cittadino?

In fondo, la forma di Stato disegnata in Costituzione - al di là dalla sua strutturazione verticale (e della stessa permanenza dell'interesse nazionale sotto le mentite spoglie delle 'tipizzate' 'materie trasversali'<sup>30</sup> di competenza legislativa esclusiva dello Stato, nonché dello stesso abusato meccanismo del principio di sussidiarietà legislativa) - si impernia, nella sua dimensione orizzontale (di rapporto tra governanti e governati, tra autorità e libertà), sul principio di sovranità popolare e sul riconoscimento e garanzia dei fondamentali diritti inviolabili dell'uomo: in questo senso, conclusivamente,

---

<sup>29</sup> V. CRISAFULLI e D. NOCILLA, voce *Nazione*, Enc. Dir., XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, p. 814..

<sup>30</sup> A. ANZON DEMMIG, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; nel senso di "positivizzazione costituzionale dell'interesse nazionale" si è espresso G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, fascicolo 6/2001, pp. 1247-1271; peculiare, per altro, è l'interpretazione data da chi ritiene che l'interesse nazionale sia stato "circoscritto", C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Il Foro Italiano*, fascicolo 5/2001, p. 194-195.

parlare d'interesse nazionale equivarrebbe, tecnicamente, a richiamare l'interesse generale della Nazione (che ogni membro del Parlamento, non si trascuri, rappresenta *ex art. 67 Cost.*) alla garanzia effettiva (della cura unitaria, nonché non frazionabile) dei diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale, fra i quali, in particolar modo, rientra la tutela e la garanzia effettiva dei diritti sociali, posti nella gerarchia dei valori costituzionali in posizione di indiscutibile e assoluta preminenza; anche nei confronti, eventualmente, di un ipotetico bilanciamento con il rispetto degli impegni assunti a livello internazionale<sup>31</sup>.

**PUBBLICATO SU AMBIENTEDIRITTO.IT – 26 MAGGIO 2018 – ANNO XVIII**

*AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME -  
Tel +39 0941 421391 - Fax digitale +39 1782724258 Mob. +39 3383702058 - info@ambientediritto.it - Testata registrata  
presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562*

ISSN 1974-9562  
9 771974 956204

www.ambientediritto.it

*La rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 - Riviste Scientifiche Giuridiche.  
ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Repertorio del Foro Italiano Abbr. n.271 [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)*

<sup>31</sup> Giova nuovamente puntualizzare come il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione europea - firmato il 2 marzo 2012 e la cui parte fondamentale è rinvenibile nel "patto di bilancio" (comunemente noto come *Fiscal Compact*) - costituisca un strumento internazionale stipulato al di fuori dei Trattati su cui vige attualmente l'Unione europea.