

RECENSIONE A F. ZAMMARTINO, *LEGGE PROVVEDIMENTO E TUTELA DEI DIRITTI. ASPETTI E PROBLEMATICHE NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO*, NAPOLI, EDITORIALE SCIENTIFICA, 2023

di Alberto Lucarelli*

Francesco Zammartino è un giuspubblicista di formazione classica, nel senso che privilegia lo studio di temi fondativi del diritto pubblico generale, argomenti che, a ben vedere, troppo spesso, hanno anticipato l'insorgere del costituzionalismo democratico.

Ma la sua dimensione classica è contaminata dagli studi storici e politologici, infatti è titolare nel ruolo di ordinario della cattedra delle Istituzioni di diritto pubblico, presso la prestigiosa Università L'Orientale di Napoli.

L'ultimo suo impegno scientifico ha ad oggetto il sistema delle fonti, e in particolare una fonte eterodossa e anomala: la legge provvedimento. Il libro, dal titolo *Legge provvedimento e tutela dei diritti. Aspetti e problematiche nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, si snoda tra studio del sistema delle fonti e tutela delle libertà individuali.

È sapientemente strutturato in cinque equilibrati capitoli: il primo di carattere storico, il secondo di teoria generale e segnatamente sull'annosa questione dell'assenza nel nostro ordinamento costituzionale di una riserva di amministrazione ed i successivi rispettivamente sulla giurisprudenza della Corte e su quella del Consiglio di Stato.

Il libro chiude con una ampia panoramica di raffronto tra la legge provvedimento e il diritto euro-unitario.

Insomma Zammartino, questa volta non soltanto sceglie un tema classico, non temendo di confrontarsi con una antica, rigorosa e prestigiosa letteratura sull'argomento, ma altresì si avventura - ma mai a luci spente - su temi con complesse problematiche di natura pratica.

Il nostro sistema costituzionale, anche nella fase ordinamentale pre-unitaria, si è sempre indirizzato verso un c.d. monismo delle fonti. Una inclinazione del sistema delle fonti che ha fortemente caratterizzato anche la forma di Stato in particolare nei rapporti autorità-libertà. Questo modello, che risente dell'impronta codicistica napoleonica, si è trascinato, attraverso la prassi, le convenzioni e la giurisprudenza fino alla l. n. 100/1926 e alle preleggi al codice civile del '42.

Insomma, il monismo delle fonti che nasceva come visione legocentrica e di centralità della legge, collocato in un sistema autoritario e totalitario, diventa strumento relazionabile più alla politica ed all'esercizio del potere, piuttosto che alla sfera giuridica.

La legge, priva di controlli costituzionali, poteva «decidere» di assumere una portata particolare e concreta, abbandonando i crismi della generalità, astrattezza e imperatività. L'autonomia dell'esecutivo, attraverso il dualismo delle fonti e l'esercizio del potere regolamentare, perdeva di rilevanza, in presenza di un atto legislativo «camaleontico» e soprattutto privo di limiti, se non quegli espressi dal potere politico. L'onnipotenza della legge, del potere legislativo, come ben evidenziato dall'A., assume nella fase costituzionale un'accezione ben diversa. Ovviamente si colloca in una forma di Stato democratica, dove il principio di legalità assume rilevanza sostanziale, limitando e contenendo sia l'esercizio del

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Università di Napoli Federico II.

potere regolamentare che quello a «valle» di natura amministrativa. Si consolida il sistema monista delle fonti, soprattutto, e qui è evidente la sensibilità dell'A., nel rapporto autorità/libertà, nella sfera delle garanzie individuali, a difesa delle libertà dei cittadini.

Zammartino dimostra di «maneggiare» con cognizione e sapienza categorie fondative del diritto pubblico generale: la forma di Stato, il principio di legalità, la riserva di legge, il sistema delle fonti, riuscendo, impresa non banale, a mettere in relazione tali categorie, soprattutto nell'osservazione della fonte oggetto della sua riflessione: la legge provvedimento.

La legge provvedimento c'è ed è risalente nel nostro ordinamento, Zammartino non ha un approccio verso la stessa ideologico e radicale, comprende che la prassi all'interno di un rigoroso monismo delle fonti, in assenza come in Francia di una riserva regolamentare, cerchi spazi di intervento. Ma queste esigenze, soprattutto legate ai processi economici e di gestione del territorio, vanno perimetrare.

L'attuale forma di Stato, basata sul primato della legge, sulle garanzie costituzionali, sul principio di legalità sostanziale, sulla riserva di legge assoluta, impone che la legge provvedimento, priva dei suoi elementi fondativi, sia comunque perimetrata nell'alveo costituzionale. Giusto! E qui allora il lavoro passa ad una ragionata, attenta e certosina analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale, del giudice amministrativo, che in relazione a fattispecie concrete, non esita a misurarsi con la prassi con una costante attenzione alla tenuta dei principi costituzionali e alla tutela delle libertà individuali.

Insomma, si prende atto della porosità e dell'erosione del sistema delle fonti, di una formale centralità della legge che nella sua apparente immanenza, protetta dal monismo delle fonti e dalla conseguente assenza di limiti, determina proprio una «fuga dalla legge ordinaria», attraverso l'abuso del decreto legge e delle mozioni di fiducia sui maxi emendamenti.

E la Corte costituzionale non può che scrutinare tali fonti, in asimmetria originaria con la giurisprudenza amministrativa, sotto la lente del principio di eguaglianza sostanziale e del principio di ragionevolezza e bilanciamento.

Insomma, un tema complesso che come ben evidenzia in coda Zammartino pone non pochi problemi in ambito euro-unitario; un tema talmente complesso che oggi, con la sua stratificazione non può che essere affrontato caso per caso seppur nel perimetro di principi fissati dalla Corte costituzionale.

In conclusione, un libro che si snoda, con equilibrio, tra istituti fondativi del diritto pubblico e attuali e spinosi problemi di ordine pratico, con una spiccata sensibilità verso la protezione delle libertà individuali. Un contributo rigoroso e utile che tuttavia non «chiude la porta» al dibattito, che è tuttora in piedi.

La dottrina deve avere l'autorevolezza di «giocare» la sua partita, non lasciando la regolamentazione degli istituti soltanto al conflitto tra Corte costituzionale, giurisprudenza ordinaria e giurisprudenza amministrativa.