



**DECRETAZIONE D'URGENZA E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE. UNA  
RIFLESSIONE A RIDOSSO DELLA SENTENZA N. 32 DEL 2014 DELLA CORTE  
COSTITUZIONALE**

di

**Franco Modugno**

*(Professore emerito di Diritto Costituzionale  
Università di Roma "La Sapienza")*

11 luglio 2014

Le ragioni di questo *Focus* sono presto dette.

Innanzitutto, esso risponde all'esigenza di offrire al lettore della Rivista uno specifico punto di osservazione sul fenomeno della produzione del diritto oggettivo. E' una finestra aperta sulle dinamiche proprie di questo diuturno processo: sulle tendenze, le tensioni e gli snodi critici che segnano il continuo evolversi di quello che, sempre più con approssimazione, chiamiamo "sistema delle fonti del diritto", la cui rappresentazione, un tempo assicurata dal richiamo alla figura della piramide, fortemente permeato da un'istanza unificante *in apicibus*, oggi sembra assai più realisticamente fornita dall'immagine reticolare e multicentrica dell'arcipelago.

In realtà, come mi è capitato già in altre occasioni di osservare, la stessa espressione "sistema delle fonti", entrata nell'uso comune dei giuristi e degli operatori del diritto, cela in sé un equivoco: se, infatti, anche nel linguaggio comune "sistema" designa un insieme o complesso di elementi collegati tra loro, interdipendenti, in modo da formare un tutto organico, soggetto a determinate regole poste in via esclusiva; allora è dubbio che si possa parlare con proprietà di "sistema delle fonti" (del diritto), alludendo all'insieme dei fatti giuridici (comprensivi, ovviamente, degli atti) idonei a produrre le norme che compongono il c.d. diritto oggettivo, ossia l'aspetto normativo di un determinato ordinamento giuridico. Ciò in quanto, il sintagma suppone un insieme chiuso nelle sue regole di formazione e di trasformazione, cosa che oggi sempre più si scontra con il fenomeno della produzione del diritto secondo fonti esterne a

quelle dell'ordinamento giuridico di riferimento e, più in generale, secondo fonti *extra-ordinem*.

Si coglie qui, la fondatezza e il profondo realismo dell'intuizione espositiva circa la potenza normogena degli atti e comportamenti umani, la quale è collegata alla innata capacità creativa dell'uomo, che ha in sé «l'attitudine a creare, come le opere di arte e di scienza che trascendono l'atto o l'attimo di loro creazione, così anche norme di diritto che vigono oltre l'atto di loro imposizione», e non è effetto dell'esistenza di disposizioni positive sulla normazione, le quali svolgono nell'ordinamento, non già una funzione esclusiva, legittimante della produzione dello *ius*, bensì complementare, essendo chiamate – come sono – ad un compito complementare di tipo regolatorio: quello di disciplinare ed eventualmente eliminare la *vis* normativa dei fatti normogeni.

Da tutto ciò consegue un effetto di possibile disallineamento fra “sistema delle fonti” e “sistema delle norme”, il quale ultimo trova forme di ulteriore esplicazione e concreta manifestazione che appaiono come espressione di libertà dal condizionamento esercitato dal primo, ogniquale volta un ordinamento dato abbia a che fare con norme prodotte al di fuori del proprio sistema legale delle fonti del diritto.

Non solo, la difficoltà di tenuta del sistema si manifesta anche attraverso il progressivo sfrangiamento – come a me piace dire – sia dei singoli tipi normativi, sia dei livelli in cui sono soliti essere collocati: fenomeno che attraversa in modo diverso, ma costante, il “sistema” medesimo, dai piani apicali a quelli più bassi e che sempre più mostra la evidente difficoltà ad opporsi all'assunzione del canone della competenza inteso come criterio ordinatore centrale, che non concorre con quello di gerarchia ma lo surroga, relegandolo al più ad una posizione marginale, in ragione del progressivo evolversi dei rapporti fra fonti dalla separazione e dalla riserva alla concorrenza ed alla integrazione.

Dal sistema ai sistemi – si potrebbe dire – i quali risultano costruiti in relazione alle singole materie (gruppi o insiemi di fattispecie) che vengono in osservazione o in ordine alle quali l'ordinamento normativo offre, a volta a volta, un diverso panorama quantitativo e qualitativo di norme primarie (nel senso di norme applicabili alla fattispecie).

Ma su tutto questo ovviamente non posso qui intrattenermi.

Gli accenni fatti servono soltanto a spiegare e valorizzare un metodo decisamente realistico nella analisi del fenomeno della riproduzione del diritto oggettivo assicurata attraverso le fonti. La fluidità dei processi e la duttilità dei rapporti interni al “sistema”, che innesca una dinamica di progressiva e diffusa trasformazione, fa sì che si debba privilegiare, quantomeno in prima battuta, *un approccio di tipo descrittivo* solidamente fondato su di una osservazione

dell'esperienza quanto più ricca e minuziosa possibile. Conoscere ed offrire il dato in tutta la sua ricchezza e complessità per consentire, di volta in volta, la ricostruzione del quadro complessivo. Dal "reale" al "razionale", dal *Sein* al *Sollen*, il quale ultimo può esser tale e divenire effettivamente prescrittivo solo se mostra una sicura radice nel primo.

Ebbene, è proprio a questa esigenza che tenta di rispondere questo *Focus* sulle fonti del diritto, orientato com'è a monitorare l'esperienza della produzione normativa per come essa si delinea e si dipana in questi nostri tempi. Questa vocazione conoscitiva sarà assicurata dalle sezioni di Documentazione, Giurisprudenza e Normativa in cui esso si articola, le quali si attingeranno a contenitori deputati a squadernare la relativa messe di dati, elementi e ragguagli.

Non si vuole, tuttavia, che il *Focus* resti totalmente assorbito in questa funzione di tipo informativo. Accanto a quelle appena indicate, sarà presente un'altra sezione, denominata Dottrina, destinata a raccogliere saggi e contributi degli studiosi intorno ai temi volta a volta trattati. Questo per cercare di fornire una visione ricostruttiva e meditata dell'evoluzione mostrata nella prassi, in una prospettiva che definirei sinergica, secondo la quale la riflessione, giovandosi della conoscenza del dato dell'esperienza, può effettivamente offrire al diritto come scienza pratica il suo apporto significativo.

Ed è proprio in questo rapporto di reciproco servizio che si annida e si svela uno degli aspetti caratterizzanti questa nuova intrapresa.

Quelli che si succederanno nel tempo in questo *Focus* saranno infatti numeri "tematici", costruiti intorno a specifiche problematiche di attualità che interessano il macro-*thema* dei processi di produzione normativa. In questo modo, la presente iniziativa vuole differenziarsi da altre già esistenti nel panorama della pubblicistica di settore, per offrire un punto di vista particolare nella osservazione del nostro sistema normativo. L'idea è quella di dare al lettore una rappresentazione quanto più possibile completa del singolo tema prescelto, una sorta di prodotto "chiavi in mano", in grado di procurare al lettore tutti gli elementi – informativi e di riflessione – necessari a ricostruire il quadro complessivo della *quaestio* trattata.

Questa l'ambizione, questa la sfida che ci siamo proposti di raccogliere.

\*\*\*\*\*

La scelta compiuta in questa prima uscita è di prestare attenzione al tema della decretazione d'urgenza, con un numero specificamente dedicato a *Decretazione d'urgenza e giurisprudenza costituzionale. Una riflessione a ridosso della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale. Un ever green* nella riflessione sulla problematica delle fonti del diritto

(e non solo, ovviamente), riletto tuttavia alla luce delle recenti significative prese di posizione della Corte costituzionale che, assieme agli importanti richiami del Presidente della Repubblica, hanno riproposto la questione all'attenzione generale, fornendo lo spunto per nuove considerazioni e nuovi rilievi. A ciò si aggiunge la mai sopita attualità di una prassi debordante, incessante nella sua capacità di dar corpo ai casi di scuola e di proporre inedite situazioni di abuso, nei cui confronti l'azione degli organi di controllo si è spesso mostrata priva di effettiva attitudine arginante.

Ci è sembrato pertanto opportuno presceglierlo come tema d'esordio.

L'auspicio è che questa nuova iniziativa sia in grado di intercettare un'esigenza sentita e di riscuotere l'interesse dei lettori.