



EDITORIALE – 16 LUGLIO 2025

Il decreto “sicurezza” (d.l. n. 48/2025)  
e il ruolo di controllo e garanzia del  
Presidente della Repubblica

di Annamaria Poggi  
Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale  
Università di Torino



# Il decreto “sicurezza” (d.l. n. 48/2025) e il ruolo di controllo e garanzia del Presidente della Repubblica

**di Annamaria Poggi**

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale  
Università di Torino

**Sommario:** 1. L’adozione del c.d. decreto sicurezza tra critiche di metodo e di merito e ruolo del Presidente della Repubblica. 2. Il percorso del decreto sicurezza: da disegno di legge a decreto-legge. 3. Il ruolo della Presidenza della Repubblica nella fase antecedente l’emanazione. 4. Il controllo presidenziale sulla straordinaria necessità ed urgenza in sede di emanazione del decreto-legge. 5. Conclusioni

## **1. L’adozione del c.d. decreto sicurezza tra critiche di metodo e di merito e ruolo del Presidente della Repubblica**

L’adozione del d.l. n. 48/2025, recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”, poi convertito nella legge n. 80/2025, ha suscitato diffuse critiche provenienti sia dall’opposizione sia dal mondo accademico e professionale.

L’attenzione si è particolarmente focalizzata sul percorso che ha condotto alla sua adozione su quello che in altri termini è stato definito il “metodo”. In particolare alcuni hanno sostenuto la carenza dei presupposti costituzionali per la decretazione di urgenza che, riproponendo l’annosa questione del ruolo del Parlamento nel processo di produzione delle norme, richiederebbe un’estensione del controllo presidenziale tale da impedire l’adozione del decreto stesso. Soprattutto su quest’ultima discutibile proposta e sulle ricadute di una ipotetica estensione di tale potere sulla forma di governo ci si soffermerà nelle riflessioni che seguono.

## **2. Il percorso del decreto sicurezza: da disegno di legge a decreto-legge**

Il disegno di legge “Sicurezza”, di iniziativa governativa, era stato presentato alla Camera il 22 gennaio 2024 (AC 1660) e, dopo un’ampia discussione, era stato approvato dall’assemblea della Camera in prima lettura, con modificazioni, il 18 settembre 2024 e trasmesso al Senato il giorno successivo.

Le Commissioni riunite I e II del Senato lo avevano esaminato in sede referente e approvato in un testo modificato limitatamente alle coperture finanziarie in data 26 marzo 2025. L’assemblea del Senato aveva il 1 aprile iscritto il disegno di legge all’ordine del giorno del 16 aprile 2025, indicando il termine del 7 aprile 2025 per presentare eventuali ulteriori emendamenti.

Il 4 aprile il Consiglio dei ministri ha deliberato un decreto-legge che riprende (quasi) integralmente il testo del disegno di legge approvato alla Camera dei deputati, perciò l'assemblea del Senato, nella seduta del 16 aprile 2025, non ha proceduto all'esame del d.d.l. A.S. 1236, pur iscritto all'ordine del giorno della medesima seduta, per l'avvenuta presentazione, frattanto, del disegno di legge di conversione del d.l. n. 48 del 2025 alla Camera dei deputati (Atto Camera n. 2355).

Nel comunicato diffuso dal Consiglio dei ministri all'atto dell'adozione del decreto non si motivava il mutamento di percorso, mentre il Ministro dell'Interno Matteo Piantedosi, nella conferenza stampa di presentazione del decreto-legge, faceva cenno all'esigenza di dare "tempi certi" all'approvazione del provvedimento. Ma se l'obiettivo di un'approvazione parlamentare avrebbe potuto essere perseguito ritirando gli emendamenti di maggioranza e respingendo quelli dell'opposizione, evidentemente si era inceppato qualcosa proprio in sede parlamentare e probabilmente quel qualcosa aveva a che fare con contrasti interni alla maggioranza. La ricostruzione più plausibile degli eventi, operata attraverso le notizie diffuse dai mezzi di comunicazione, è che La lega si era opposta al ritiro degli emendamenti con l'intento di inasprire il provvedimento stesso. E dunque l'adozione del decreto-legge sarebbe stata la strada meno impervia per giungere allo scopo del recepimento delle indicazioni presidenziali (*Il Foglio*, 4 aprile 2025).

La sottrazione alla sede parlamentare è stata ampiamente criticata: nessun fatto nuovo configurabile come «casi straordinari di necessità e di urgenza» ai sensi dell'art. 77, comma secondo, Cost. sarebbe, infatti, occorso tra la discussione alle Camere del d.d.l. sicurezza e la scelta trasformarlo in un decreto-legge dal medesimo contenuto con l'evidente l'intento, dunque, di evitare ulteriori modifiche in Senato. La insussistenza dei presupposti giustificativi per il ricorso alla decretazione d'urgenza sarebbe, inoltre, confermata dalla circostanza che neppure il Governo si era avvalso della facoltà, prevista dall'art. 72 Cost. e dai regolamenti parlamentari, di chiedere l'esame con procedura d'urgenza di quel disegno di legge.

D'altra parte, si osserva nella Relazione del massimario della Cassazione, "la prassi parlamentare annovera due soli precedenti di trasposizione dei contenuti di un progetto di legge in discussione in Parlamento in un decreto-legge, a suo tempo in effetti censurati dalla dottrina costituzionalistica e, in ogni caso, nessuno dei due riguardava la materia penale". Il primo dei due fu il d.l. 28 agosto 2000, n. 238 («Disposizioni urgenti per assicurare lo svolgimento a Palermo della Conferenza sul crimine transnazionale»), trasmesso in prima lettura alla Camera dei deputati, che riprendeva, con alcune modifiche, il testo di un disegno di legge di iniziativa governativa approvato in prima lettura in sede legislativa dalla Commissione affari costituzionali del Senato e trasmesso alla Camera, dove aveva iniziato il suo iter in sede referente presso la Commissione affari costituzionali. Il secondo è stato il d.l. 28 dicembre 2013, n. 149 sull'abolizione del finanziamento pubblico diretto, trasmesso in prima lettura al Senato, che riprendeva il contenuto di un disegno di legge di iniziativa governativa approvato in prima lettura dalla Camera e, al momento della

presentazione del decreto-legge, all'esame in sede referente presso la Commissione affari costituzionali del Senato.

Va solo precisato in proposito che in realtà i due casi cui si fa riferimento nella Relazione del massimario riguardano l'intera trasposizione del progetto/disegno di legge in un decreto-legge, mentre assai frequenti sono ormai i casi di pezzi di provvedimenti contenuti in disegni o progetti di leggi trasfusi in decreti-legge.

Il principale problema di metodo segnalato dalla dottrina, dunque, attiene alla carenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza che in qualche modo sarebbe insita nella stessa modalità di procedere del Governo: i circa dodici mesi di confronto parlamentare (sei al Senato sul A.S. n. 1236 e sei alla camera su A.C. 1660) dimostrerebbero senza necessità di altra argomentazione l'assenza dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza.

Oltre a ciò si è segnalato come le motivazioni dichiarate nel preambolo del decreto appaiono del tutto generiche e tautologiche mentre non vengono adeguatamente giustificate le ragioni della necessità e urgenza di ricorrere al decreto-legge per anticiparne l'approvazione rispetto alla sede parlamentare. Nella Relazione del massimario della Cassazione si evidenzia come una parvenza di tali motivazioni si potrebbe forse rinvenire nel documento (redatto successivamente) di Analisi tecnica normativa in cui si giustifica il ricorso alla decretazione d'urgenza «alla luce della necessità di approntare una immediata e più incisiva risposta sanzionatoria e dissuasiva nei confronti di gravi fenomeni delinquenziali che rappresentano una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica, determinano una crescente percezione di insicurezza tra cittadini e espongono, inevitabilmente, a grave pericolo l'incolumità fisica delle Forze di Polizia». In realtà, in molti altri casi di decreti-legge adottati in precedenza, la questione della "sicurezza" è stata spesso motivata in maniera generica quale necessità di dare risposte ad allarmi sociali. Basti rammentare il d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata" adottato durante il Governo Conte I che, peraltro, aveva reintrodotto il reato di blocco stradale.

### **3. Il ruolo della Presidenza della Repubblica nella fase antecedente l'emanazione**

Nel contesto sopra sommariamente ricostruito va inserito il ruolo giocato dal Quirinale.

Dalle notizie che si ricavano dai mezzi di informazione (spesso l'unica fonte, data l'informalità dei rapporti che si sviluppano tra uffici del Quirinale e Governo) già da dicembre dello scorso anno e cioè dopo che la Camera aveva approvato il provvedimento in prima lettura, i tecnici della presidenza della



Repubblica avevano comunicato in via riservata al Governo diverse perplessità sul contenuto del disegno di legge.

Proprio tali comunicazioni avevano condotto, in sede di analisi nelle commissioni Giustizia e Affari costituzionali del Senato, ad animate discussioni anche in seno alla maggioranza divisa tra quanti (Lega di Matteo Salvini) insistevano per mantenere il disegno di legge nella sua conformazione originaria e altri che propendevano per la recezione dei rilievi espressi dagli uffici del Quirinale.

Sempre tramite mezzi di informazione (*Il Foglio*, 4 aprile 2025) si apprendeva che il Quirinale aveva richiesto la modifica di numerosi punti del disegno di legge che, nel frattempo, il Governo aveva deciso di trasformare in un decreto-legge. In particolare si chiedeva: l'espunzione dell'obbligo per le pubbliche amministrazioni, i gestori di servizi di pubblica utilità, le università e gli enti di ricerca di collaborare con i Servizi di sicurezza e a stipulare convenzioni per la disciplina della cessione di informazioni e dati anche in deroga alle normative in materia di riservatezza; la delimitazione del delitto di rivolta nelle carceri nei soli casi di violazioni di ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza; l'identica circoscrizione con riguardo al delitto di rivolta all'interno dei Centri per il rimpatrio dei migranti; l'esclusione della configurabilità del delitto di rivolta all'interno dei centri di accoglienza; l'eliminazione dell'aggravante di pena per impedire la realizzazione di un'opera pubblica o di una infrastruttura strategica ed il suo mantenimento con riguardo alle infrastrutture destinate all'erogazione di energia, di servizi di trasporto, di telecomunicazioni o di altri servizi pubblici. Con riguardo ai migranti che sbarcano sulle nostre coste si chiedeva poi di sostituire la richiesta del permesso di soggiorno con un documento di identità ai fini dell'ottenimento della sim telefonica. Rispetto poi ai reati di aggressione o resistenza a pubblico ufficiale, le modifiche al codice penale previste nel disegno di legge contemplavano la prevalenza delle circostanze aggravanti sulle circostanze attenuanti generiche che, quindi, non venivano più considerate, norma giudicata dal Quirinale non conforme ai principi dell'equità del diritto penale secondo cui occorre tenere sempre conto anche delle circostanze attenuanti. Infine per quanto riguarda le donne carcerate in stato di gravidanza si richiedeva di sostituire l'obbligatorietà con la sola facoltatività della esecuzione della misura custodiale presso un istituto di custodia attenuata per le madri incinte o di prole inferiore a un anno, indipendentemente da un'eventuale condotta grave della madre.

L'adozione del decreto-legge depurato da tali rilievi rispetto alla versione del disegno di legge induce a ritenere che quello che normalmente avviene nei rapporti tra Governo e Presidente della Repubblica sia anche in questo caso avvenuto: attraverso strumenti informali che il Quirinale gestisce nelle singole situazioni in maniera che ritiene più adeguata, influisce nel merito dei provvedimenti governativi.

Va segnalato che l'ampiezza delle modifiche ha probabilmente tenuto conto del fatto che si trattava di un provvedimento già approvato dalla Camera e rispetto al quale le Commissioni competenti del Senato



avevano apportato limitate modifiche riguardanti le coperture finanziarie. Del resto un'eccessiva ingerenza del Presidente della Repubblica sui lavori parlamentari si giustificerebbe assai meno del controllo sull'operato normativo del Governo.

#### **4. Il controllo presidenziale sulla straordinaria necessità ed urgenza in sede di emanazione del decreto-legge**

Veniamo al punto più delicato: il controllo presidenziale sui presupposti costituzionali del decreto-legge e l'estensione dei suoi poteri di controllo con riguardo all'emanazione dello stesso.

Come noto il dibattito si sviluppa a partire dagli anni Ottanta ed è alla fine di quel decennio – segnato da un aspro conflitto tra Corte dei conti e Parlamento e Governo – che iniziano a chiarirsi i confini dell'intervento presidenziale. Nella sentenza 406/1989 si afferma, infatti, che esso “è ritenuto di intensità almeno pari a quello spettante allo stesso Presidente sulle leggi ai sensi dell'art. 87, quarto comma, della Costituzione”. L'intervento della Corte, come pure la legge n. 400/1988 dell'anno precedente – che all'art. 15, c. 1, prevede che il decreto approvato dal Governo sia presentato per l'emanazione al Presidente della Repubblica – avevano l'intento di confermare quanto in realtà già si era in qualche modo affermato in dottrina e, cioè, l'implicito fondamento costituzionale del potere di controllo del Presidente in sede di emanazione.

Ma il vero punto riguardava, e continua a riguardare, l'estensione di tale potere sino alla drastica ipotesi di veto che, pur teoricamente ammissibile, pone problemi rilevanti quanto alla configurazione della Presidenza della Repubblica nel nostro ordinamento ed alle sue relazioni con la forma di governo parlamentare. Ciò spiega il motivo per cui la dottrina, pur essendo ormai concorde sulla massima latitudine teorica dei poteri presidenziali, continua a confrontarsi dialetticamente con la tesi di Esposito circa il difficile crinale su cui collocare tale potere, senza sconfinare nella compartecipazione all'indirizzo politico. Come continua a confrontarsi, senza giungere a soluzioni condivise, con l'altra tesi di Barile sull'esistenza o meno di un indirizzo politico costituzionale.

Il riconoscimento di una autonomia “politica” al di là della controfirma, infatti – ormai pacificamente ritenuta elemento di stabilità del sistema di rapporti tra poteri – non ha partorito sufficienti elementi di delineazione specifica della stessa. Tale autonomia, infatti, non può emanciparsi rispetto ai fondamenti che caratterizzano la forma di governo parlamentare, senza correre il pericolo di un'invasione presidenziale sia nei confronti del Parlamento, sia con riguardo all'azione politica del Governo.

Perciò, contrariamente a quanto spesso si sostiene, il punto di svolta non è da considerarsi il diniego del Presidente Napolitano con riguardo all'adozione del decreto-legge sul caso Englaro. Si tratta di un caso rimasto quasi isolato, mentre l'articolazione dei rapporti tra Quirinale e Governo si presenta assai più

variegata, con una quantità di sfumature collegate ai diversi contesti istituzionali e costituzionali in cui hanno operato i Presidenti, nonché all'interpretazione e alla visibilità che essi intendono conferire al loro ruolo.

A seconda di tali contesti, infatti, i Presidenti operano diversamente come del resto è logico che sia visto che, a differenza del rinvio alle Camere che, a norma dell'art. 74, deve essere “motivato”, nessuna motivazione è richiesta al Presidente della Repubblica con riguardo alla emanazione del decreto-legge.

Se la Costituzione non richiede una motivazione, né tantomeno la formalità delle interlocuzioni, ciò è evidentemente inserito non tanto in una logica di *arcana* da non svelare, quanto più adeguatamente in un'ottica di rapporti che chiedono una gestione non solo “tecnica” (la motivazione attiene a questo livello) quanto una considerazione anche “politica” delle varie vicende e dei contesti in queste si inseriscono. Che poi i Presidenti, soprattutto da Napolitano in avanti, abbiano deciso di utilizzare la comunicazione pubblica in maniera più strutturata attiene ad un altro livello di questioni, su cui in questa sede non occorre soffermarsi.

Ed invece, proprio allo scopo di sottolineare la rilevanza dei diversi contesti istituzionali sui comportamenti presidenziali, basti rammentare che lo stesso Presidente Napolitano non bloccò l'adozione del d.l. 28 dicembre 2013, n. 149, sull'abolizione del finanziamento pubblico diretto. Si tratta, come sopra evidenziato, di uno dei due precedenti rispetto all'attuale vicenda di disegno di legge che nel percorso di discussione parlamentare venne dal Governo trasformato in decreto-legge. Il decreto-legge, infatti, riprendeva il contenuto di un disegno di legge di iniziativa governativa approvato in prima lettura dalla Camera e, al momento della presentazione del decreto-legge, all'esame in sede referente presso la Commissione Affari costituzionali del Senato.

La differenza del Suo comportamento, evidentemente, non risiedette tanto e solo in questioni giuridiche, quanto nella diversità delle situazioni in cui si inseriva l'adozione dei decreti-legge in questione e che gli suggerì comportamenti diversi quanto al diniego o meno dell'adozione.

Anche nel caso Englaro, come noto, era in corso una discussione parlamentare e nella sua lettera di diniego Napolitano sottolineò che non era intervenuto “nessun fatto nuovo che possa configurarsi come caso straordinario di necessità ed urgenza ai sensi dell'art. 77 se non l'impulso pur comprensibilmente suscitato dalla pubblicità e drammaticità di un singolo caso. Ma il fondamentale principio della distinzione e del reciproco rispetto tra poteri e organi dello Stato non consente di disattendere la soluzione che per esso è stata individuata da una decisione giudiziaria definitiva sulla base dei principi, anche costituzionali, desumibili dall'ordinamento giuridico vigente”. Evidentemente in questo caso, alla considerazione della carenza dei requisiti costituzionali, ebbe un peso non irrilevante la considerazione di un potenziale conflitto tra poteri dello stato, tra magistratura ed esecutivo.



Non solo, ma quel diniego fu l'ultimo atto di un'interlocuzione tutta in salita: alla originaria contrarietà della Presidenza della Repubblica, manifestata in un primo tempo informalmente, segue una lettera in cui tale dissenso è esplicitato ed a cui il Presidente del Consiglio risponde sottoponendo al Consiglio dei Ministri la proposta di adozione del decreto-legge che il Consiglio approva all'unanimità. Il diniego fu conseguenza dell'assenza totale di dialettica.

Dal punto di vista formale, inoltre, i riferimenti fatti da Napolitano nel Poscritto erano 5 ma non tutti sono riferibili a dinieghi in senso stretto. Peraltro, solo raramente il rifiuto di emanazione è ufficializzato e comunque pone un problema di identificabilità rispetto alle informali richieste di riesame per la scarsa procedimentalizzazione che caratterizza la fase di emanazione.

Se poi si allarga lo sguardo alle altre situazioni divenute note, che sono molte più numerose di quelle citate nel poscritto della lettera di Napolitano al Presidente del Consiglio Berlusconi, si trovano una varietà di situazioni e comportamenti che non consentono di rinvenire "regolarità".

Se ne riportano solo alcuni. Due anni prima della lettera di diniego del 1980, il Presidente Pertini anticipò la sua contrarietà ad un decreto-legge in fase di elaborazione mirante a sottrarre alla Corte di Cassazione, a favore delle Corti d'Appello, le operazioni di controllo, certificazione e conteggio delle firme per la richiesta di referendum abrogativi (peraltro a ridosso della scadenza del termine per la raccolta delle firme per alcuni referendum abrogativi). L'effetto fu la rinuncia del Governo all'adozione del decreto-legge e la sua trasformazione in un disegno di legge sostanzialmente identico.

Durante la Presidenza Cossiga (1985) un quotidiano rese noto un caso di diniego "informale" di un decreto-legge contenente un accordo Governo-sindacati per il rinnovo del contratto dei ferrovieri, le cui motivazioni non avrebbero avuto alcuna attinenza con i requisiti costituzionali di cui all'art. 77 Cost; mentre qualche anno dopo (1989) lo stesso Presidente Cossiga, pur avendo informalmente espresso la sua contrarietà ad un decreto-legge (concernente la reiterazione di un decreto-legge sui ticket sanitari) lo emanerà comunque dopo che il Governo aveva confermato, sempre informalmente, la volontà di adottarlo.

Il Presidente Ciampi, in un caso probabilmente analogo a quello oggi in discussione, decise di emanare il decreto-legge n. 144/2005 (convertito poi dalla l. n. 156/2005) in materia di terrorismo solo dopo aver ottenuto la rimozione dal testo di talune misure ritenute incostituzionali. Ed anche in quel caso ciò avvenne senza comunicati formali, bensì attraverso interlocuzioni informali tra Governo e Quirinale.

## 5. Conclusioni

Il controllo presidenziale sui decreti-legge, in conclusione, si muove necessariamente su un sottile crinale a causa dei diversi bilanciamenti che esso deve garantire: controllo *prima facie* della costituzionalità (c'è poi



una Corte costituzionale a ciò deputata), rispetto dell'indirizzo politico di Governo e Parlamento, tenuta del sistema politico, garanzia del rispetto degli obblighi comunitari e internazionali.

Il Presidente non può influire sul contenuto e sulle scelte politiche sottese ad un provvedimento normativo, ma deve limitarsi a valutare e, se necessario, invitare ad intervenire sui profili “manifestamente” problematici sotto il profilo costituzionale. Questo è avvenuto con il d.l. sicurezza che era e rimane espressione dell'indirizzo politico del Governo e della visione politica della maggioranza. Tutti i Presidenti hanno promulgato ed emanato norme che non dividevano, in alcuni casi lo hanno detto pubblicamente attraverso vari strumenti, in altri casi hanno preferito mantenere il riserbo. Ma ciò che più rileva è che con la *moral suasion* il Presidente realizza i suoi obiettivi senza essere coinvolto nel conflitto e nella polemica politica e con ciò preserva il suo ruolo e la sua autorevolezza di organo *super partes*

Il ruolo del Capo dello Stato (pure in trasformazione) in una forma di governo parlamentare (pure essa ormai in continua evoluzione), non può e non deve scivolare né dall'uno e né dall'altro crinale ed in ciò sta il peso del suo ruolo “politico”, sempre più indispensabile per la tenuta del sistema.

Il che non equivale ad “indifferenza” rispetto a quanto Parlamento e Governo producono in termini normativi, come dimostra il costante lavoro in termini di interlocuzioni informali che precede l'adozione dell'atto e, inoltre, come attesta la prassi che si va consolidando delle esternazioni in sede di promulgazione o di emanazione.

Attraverso esse, infatti, egli per un verso non invade campi che non pertengono alle sue funzioni ma, per altro verso, evidenzia criticità in termini di interpretazione (che potranno essere successivamente utilizzate anche in caso dalla Corte costituzionale), ovvero sottolinea la necessità di una correzione di rotta (si pensi agli ormai innumerevoli richiami al rispetto costituzionale del requisito di straordinaria necessità ed urgenza).

Di più non gli si può e non gli si deve chiedere, almeno in una forma di governo parlamentare, e se vogliamo che mantenga il suo ruolo *super partes* e non diventi attore e fautore della conflittualità politica.