

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2025

Data: 6 maggio 2025

Il c.d. “decreto-legge sicurezza” (notazioni critiche sui profili procedurali)*

di Antonio Ignazio Arena – *Professore associato di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Messina*

TITLE: The so-called “security decree-law” (critical notes on procedural aspects)

ABSTRACT: Il lavoro analizza gli aspetti procedurali relativi all’adozione e all’emanazione del c.d. “decreto-legge sicurezza” (d.l. n. 48 del 2025). Dopo alcuni cenni relativi alle prerogative del Governo e del Presidente della Repubblica, si sottolinea come l’esecutivo abbia usato in modo spregiudicato le proprie competenze. Si svolgono riflessioni sui margini per rifiutare l’emanazione da parte del Capo dello Stato e sui possibili sviluppi del procedimento di formazione della legge di conversione.

The paper analyses the procedural aspects relating to the adoption and enactment of the so-called “security decree-law” (decree no. 48 of 2025). After some notes on the prerogatives of the Government and the President of the Republic, it is underlined how the executive has used its powers in an unscrupulous manner. Critical considerations are developed on the margins for refusing the enactment by the Head of State and on the possible developments of the process of formation of the conversion law.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza “CC BY-NC-ND” Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

KEYWORDS: decreto sicurezza; Governo; emanazione; controllo; Presidente della Repubblica; security decree-law; Government; adoption; control; President of the Republic

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'*iter* di formazione del decreto-legge “sicurezza”. – 3. Alcuni aspetti del procedimento di formazione del decreto-legge (e della legge di conversione). – 4. Osservazioni sulle decisioni assunte dal Governo e dal Presidente della Repubblica. – 5. Possibili sviluppi.

1. Introduzione

Il d.l. 11 aprile 2025, n. 48 (“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”), è stato oggetto di aspre critiche per molteplici ragioni, di metodo e di merito. In questa sede occorre limitarsi all’esame degli aspetti procedurali. È, ad ogni modo, opportuno segnalare che, da più parti, entro la sfera pubblica, si sono manifestate perplessità sia sulla sussistenza dei presupposti giustificativi per il ricorso alla decretazione d’urgenza (la cui evidente mancanza inficerebbe anche l’eventuale legge di conversione) sia sulla conformità a Costituzione di molte delle norme introdotte¹. È opportuno in quanto, l’analisi delle “forme” è, in concreto, inevitabilmente legata pure a una valutazione dei contenuti dall’atto.

Di seguito, si ripercorrono rapidamente le vicende relative all’adozione e all’emanazione del provvedimento (par. 2); dopodiché si propongono alcune brevi osservazioni valevoli, in generale, per l’interpretazione delle previsioni relative al procedimento di formazione dei decreti-legge e delle leggi di conversione (par. 3). Infine, si formulano alcune considerazioni sulle decisioni prese dal Governo e dal Presidente della Repubblica (par. 4) e su quelle che lo stesso Capo dello Stato e le Camere (e i loro Presidenti e singoli componenti) potrebbero forse assumere (par. 5).

¹ Basti ricordare il comunicato AIPDP (*Sul “pacchetto sicurezza” varato con decreto-legge*, 9 aprile 2025), la delibera della Giunta dell’Unione delle Camere Penali Italiane (12 aprile 2025), il comunicato ANM (*Nel decreto sicurezza possibili profili di illegittimità costituzionale*, 14 aprile 2025) e l’appello dei gius-pubblicisti (*Appello per una sicurezza democratica*, 28 aprile 2025). In merito, si veda anche la *Lettera* del Presidente dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti Renato Balduzzi (*Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica*, 4/2025) e le repliche che ad essa hanno fatto seguito (<https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/04-2025-il-decreto-legge-sicurezza>).

2. L'iter di formazione del decreto-legge "sicurezza"

Il d.l. n. 48 del 2025 si inserisce in un contesto istituzionale segnato dal consistente ricorso alla decretazione d'urgenza² e verte sul medesimo oggetto di una proposta di legge da tempo in discussione in Parlamento; proposta (A.C. n. 1660) che, al momento dell'adozione del decreto, era stata già approvata dalla Camera dei deputati e trasmessa al Senato della Repubblica, ove era stata assegnata alle Commissioni 1° e 2° (A.S. n. 1236). I contenuti del decreto e della proposta di legge sono quasi del tutto sovrapponibili. Infatti, subito dopo l'entrata in vigore del decreto, è stata prospettata la sospensione del procedimento legislativo in corso in Senato, tra le proteste degli esponenti dell'opposizione.

La proposta di legge di conversione è stata presentata presso la Camera dei deputati (A.C. n. 2355) il 14 aprile; ed è quindi dalla Camera che, in definitiva, è "ripreso" il dibattito parlamentare (si tratta, però, di un distinto procedimento).

Per quanto riguarda l'adozione e l'emanazione del d.l. n. 48 cit., può rilevarsi quanto segue.

In data 4 aprile 2025 il Consiglio dei ministri ha adottato il decreto, con l'intento – in disparte ogni considerazione sulla (più che dubbia) sussistenza dei presupposti giustificativi – di evitare ulteriori dilazioni in Senato, ove il testo trasmesso dalla Camera avrebbe potuto essere approvato con modifiche.

Come si apprende dal comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 122, l'adozione è avvenuta dopo una rapida illustrazione dei contenuti dello schema di decreto da parte del Presidente del Consiglio.

Il Consiglio, nel quale peraltro si dovevano discutere diverse questioni, è iniziato alle 18.21 e terminato alle 18.50. Indubbiamente la riunione preparatoria ha consentito, anche in questo caso, la riduzione della deliberazione (concernente un testo composto da trentanove articoli) a un mero passaggio formale.

Sembra che il Capo dello Stato abbia riservatamente indotto a una riflessione su almeno alcune delle previsioni originariamente inserite nello schema di decreto, predisposto su iniziativa del

² Da ultimo cfr. OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *La legislazione, tra Stato, regioni e Unione europea. Rapporto 2024-2025*, Camera dei deputati, Roma, 2025, 2 ss.

Presidente del Consiglio dei ministri, oltreché dei Ministri dell'interno, della giustizia e della difesa. I rilievi del Presidente della Repubblica e le conseguenti modifiche apportate allo schema di decreto hanno preceduto la delibera del Consiglio dei ministri³.

Dopo la deliberazione, il testo è stato sottoposto al vaglio del Presidente della Repubblica, il quale ha ritenuto di procedere all'emanazione.

Non sono state rilasciate dichiarazioni in proposito dal Capo dello Stato.

L'emanazione del decreto, l'autorizzazione alla presentazione alle Camere del disegno di legge di conversione e la pubblicazione del provvedimento in Gazzetta ufficiale sono avvenute l'11 aprile, quindi sette giorni dopo la delibera da parte del Consiglio dei ministri.

3. Alcuni aspetti del procedimento di formazione del decreto-legge (e della legge di conversione)

Del procedimento di formazione tanto del decreto-legge, quanto della legge di conversione sono state offerte differenti interpretazioni in dottrina.

Non è possibile in questa sede discutere adeguatamente le diverse impostazioni. Occorre limitarsi a presentare le conclusioni alle quali pare doversi pervenire in ordine a quegli aspetti rilevanti per una lettura della vicenda in commento.

Quanto al procedimento di formazione del decreto-legge, l'iniziativa compete a uno o più dei componenti del Governo; solo ove questi siano diversi dal Presidente del Consiglio, comporta una richiesta a quest'ultimo di rimessione dello schema di decreto al Consiglio dei ministri. All'organo collegiale compete, chiunque eserciti l'iniziativa, la delibera a seguito della quale si perfeziona il provvedimento.

Come si è osservato, «è il Governo che delibera di ricorrere a decreti-legge e ne assume la responsabilità; l'atto del Capo dello Stato che emana il provvedimento è la forma con cui si esplica

³ Sui rilievi del Presidente della Repubblica e le conseguenti modifiche del testo del provvedimento si sono soffermati i principali quotidiani nazionali: v., ad es., *Il Sole 24Ore*, 3 aprile 2025, 12 e *Corriere della Sera*, 4 aprile 2025, 25.

il decreto-legge; senza volere escludere l'opera di persuasione e di moderazione del Presidente della Repubblica nei riguardi del Governo, è questo in sostanza che agisce»⁴.

La riunione del Consiglio è preceduta dal c.d. "preconsiglio". Può essere preceduta altresì dall'acquisizione, in via informale, dei rilievi del Presidente della Repubblica, sulla legittimità delle norme che si vorrebbero introdurre. Ciò può essere utile a evitare il rifiuto dell'emanazione⁵.

Adottato il decreto, esso è infatti sottoposto a tal fine al Capo dello Stato.

Secondo la ricostruzione preferibile, l'emanazione non implica in alcun modo una compartecipazione del Capo dello Stato alla determinazione dei contenuti dell'atto né concorre alla sua perfezione⁶. Proprio per questo, dell'adozione del provvedimento di cui all'art. 77 Cost. è, come accennato, responsabile unicamente il Governo.

L'emanazione, indispensabile per integrare l'efficacia dell'atto, si ha all'esito di un'attività di controllo che spetta al Presidente della Repubblica. Tale controllo non si associa a una formale competenza del Capo dello Stato in ordine al rinvio del decreto-legge. Di "rinvio" (o "richiesta di riesame") si può discutere, al limite, solo in senso atecnico⁷.

Il Presidente della Repubblica, ove nutra perplessità (per ragioni sostanziali) sulla conformità a Costituzione del provvedimento sottopostogli, può:

- 1) esercitare un'attività di persuasione nei riguardi del Governo per indurlo a una revisione dei contenuti del decreto-legge⁸ (e, in tal caso, è necessaria una nuova deliberazione in Consiglio dei ministri);
- 2) procedere all'emanazione, ricorrendo però all'esternazione per rendere noti alla pubblica opinione profili di criticità insiti nel decreto⁹;

⁴ M. RUINI, *La funzione legislativa (tecnica delle leggi e lavori parlamentari)*, Giuffrè, Milano, 1953, 78.

⁵ E. ROSSI, *Un decreto-legge emanato e non approvato?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2010, 820 ss., part. 823.

⁶ Diversamente, però, si orienta una parte della dottrina, sebbene in termini e con argomenti diversi che non è possibile ricordare in questa sede. Tra i molti, basti rinviare a G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1976, 208 ss.; C. ESPOSITO, *Controfirma ministeriale*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Giuffrè, Milano, 1962, 286; L. PALADIN, *Art. 77*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, A. Pizzorusso, Zanichelli-II Foro, Bologna-Roma, 1979, 71 ss.

⁷ Cfr. M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2009, 421.

⁸ Come rilevato dalla Corte costituzionale, «è indispensabile [...] che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell'emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il "potere di persuasione", essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato. Le attività informali sono pertanto inestricabilmente connesse a quelle formali» (C. cost., sent. n. 1 del 2013, p. 8.3 *cons. in dir.*).

3) rifiutarsi di emanare, ricorrendo – se opportuno¹⁰ – all'esternazione per le medesime ragioni di cui al n. 2.

Tuttavia, il rifiuto dell'emanazione si giustifica, per ragioni sostanziali, unicamente nel caso in cui il Capo dello Stato, emanando il decreto, ritenga di incorrere nei reati di cui all'art. 90 Cost.¹¹.

Il rifiuto è quindi da ricollegare alla presenza non di qualsiasi vizio di legittimità insito nel decreto, ma di vizi particolarmente gravi, tali da determinare l'integrazione delle fattispecie di reato presidenziale.

In altre parole, «il Presidente della Repubblica ha l'obbligo giuridico di astenersi dall'esercitare la sua competenza, ogni volta che la proposta governativa fatta all'uopo, abbia per oggetto un atto che, ultimato, integrerebbe le fattispecie di alto tradimento o di attentato alla Costituzione»¹².

Ciò non significa, però, che il rifiuto si possa avere soltanto al ricorrere di “casi di scuola”. La lesione dei diritti inviolabili della persona o l'evidente mancanza dei presupposti giustificativi, quando siano strumentali a (o sintomatici di una volontà di) determinare una “rottura” con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale vigente, quando finiscano per «sovvertire la Costituzione»¹³, giustificano il rifiuto.

Dinanzi al rifiuto, il Governo può esternare il proprio dissenso e, in casi limite, se ritiene, ricorrere alla Corte costituzionale. Come detto, non è investito formalmente del riesame, ma può approvare un nuovo decreto avente lo stesso contenuto del precedente (e quindi – può ipotizzarsi – destinato ad avere la stessa sorte) ovvero un decreto con un contenuto diverso.

⁹ È dubbio, invece, che sia appropriato, a tal fine, ricorrere all'esternazione sia nel caso della promulgazione (rispetto alla quale la rappresentazione di perplessità sulla legge ciò nondimeno promulgata – che talvolta si è avuta – risulta contraddittoria) sia nel caso del rinvio *ex art. 74 Cost.* (dovendosi esprimere, in tal caso, le perplessità del Presidente attraverso lo strumento tipico, e non mediante il ricorso a esternazioni). Non è da escludere, invece, almeno nei casi più gravi di emanazione del decreto pure ritenuto affetto da vizi di legittimità costituzionale, il ricorso – da parte del Capo dello Stato – a un messaggio *ex art. 87 Cost.*, dal momento che spetta anzitutto alle Camere operare un controllo sull'adozione del decreto-legge (benché, da tempo, il potere di messaggio risulti relegato «in una posizione di fatto marginale e del tutto subordinata rispetto ad altre forme di esternazione del pensiero del Capo dello Stato che si sono venute sviluppando»: M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Giuffrè, Milano, 1986, 58).

¹⁰ Non è escluso che il Capo dello Stato preferisca non esternare le ragioni del rifiuto dell'emanazione; come si è osservato in dottrina (part. M. DOGLIANI, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani, M. Volpi, Il Mulino, Bologna, 1997, 221 ss.), il Presidente potrebbe rendere esternazioni in difesa della Costituzione, ma al contempo dovrebbe evitare quelle dichiarazioni che potrebbero essere lette come «uno spostamento di confine» tra il suo ruolo e quello del Governo.

¹¹ Cfr. S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto – discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1996, 468 ss.

¹² S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Università Cattolica, Milano, 1949, 37.

¹³ S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., 38.

È un'opinione diffusa quella per cui il decreto-legge non dovrebbe essere impiegato come un disegno di legge “a corsia preferenziale” e cioè in luogo dell'iniziativa legislativa¹⁴.

Tale opinione riposa sulla convinzione che sia da escludere la piena fungibilità tra legge e decreto-legge.

Coerentemente, la proposta di legge di conversione – la cui presentazione alle Camere è soggetta ad autorizzazione del Presidente della Repubblica (che può negarla nei medesimi casi in cui può rifiutare l'emanazione del decreto-legge) – non può essere riguardata alla stessa stregua di una “comune” proposta di legge.

In particolare, e per quanto adesso maggiormente interessa, nel corso dell'*iter* relativo a una proposta di legge di conversione è ragionevole che gli spazi per un intervento mediante emendamenti siano ridotti. La proposta di emendamento, infatti, dovrebbe essere omogenea rispetto ai contenuti del disegno di legge di conversione (e, dunque, del decreto). Di regola, invece, nel procedimento legislativo è sufficiente che la proposta di emendamento non sia del tutto estranea all'oggetto del disegno di legge.

Tale interpretazione del potere di proporre emendamenti (e di emendare) presuppone che – come d'altronde richiesto espressamente dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (e in linea con quanto, in vero, sembra discendere dalla Carta) – il decreto stesso abbia contenuti omogenei (v. art. 15, comma 3, l. n. 400). Tuttavia, spesso, il criterio dell'omogeneità risulta evanescente (specie perché si reputa “omogeneo” pure un provvedimento dai contenuti piuttosto eterogenei, ma accomunati da “macro-finalità”¹⁵). Più il contenuto del decreto-legge è eterogeneo, più si restringe, di fatto, il potere dei Presidenti d'Assemblea di dichiarare inammissibili – perché disomogenee – le proposte di emendamento.

Senz'altro, poi, il ricorso alla decretazione d'urgenza incide sulla programmazione dei lavori e condiziona i tempi del procedimento di formazione della legge di conversione. Da questo punto di vista, anche se i contenuti del decreto sono eterogenei, le possibilità di apportare emendamenti sono comunque piuttosto ridotte. Ciò nonostante, il Governo non di rado ha proposto di modificare significativamente (e, per le ragioni anzidette, impropriamente) la proposta di legge di conversione

¹⁴ L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, ann. II-2, Giuffrè, Milano, 2008, 552 ss.

¹⁵ N. LUPO, *La lunga crisi del procedimento legislativo e l'impossibile qualità delle regole*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 2, 2013, 426.

(e quindi il decreto) e, a tal fine, si è servito talora del *tandem* “proposta di emendamento-questione di fiducia” (benché sulla legittimità del ricorso alla questione di fiducia in un procedimento come quello di conversione, nel quale il Parlamento è deputato a controllare l’operato del Governo, sia lecito nutrire più di qualche dubbio¹⁶).

Sembra poi che il Capo dello Stato sia chiamato a esercitare un nuovo e diverso controllo in caso di approvazione della legge di conversione. In questa circostanza, anziché promulgare, può rinviare la legge di conversione alle Camere con messaggio motivato¹⁷, per qualsiasi vizio di legittimità rinvenibile nella proposta.

Se, però, le Camere riapprovano la legge, il Presidente della Repubblica è tenuto a promulgare. Non può legittimamente rifiutarsi di farlo, se non – secondo una parte della dottrina¹⁸ – ancora una volta per evitare di incorrere nei reati di cui all’art. 90 Cost. Qualora, però, avesse già escluso la configurazione di tali reati in sede di emanazione del decreto, il secondo rinvio risulterebbe – in assenza di stravolgimenti contenutistici operati in sede di conversione – improbabile e contraddittorio.

4. Osservazioni sulle decisioni assunte dal Governo e dal Presidente della Repubblica

Nel caso adesso in esame il Governo ha seguito l’*iter* di formazione del decreto-legge come sopra descritto.

Ha fatto, però, un uso spregiudicato della decretazione, in quanto ha interrotto il dibattito parlamentare – che durava da oltre un anno – su una proposta di legge di contenuto pressoché identico.

Ciò, di per sé, non è in contrasto con la Costituzione (sempreché possano dirsi ricorrere i presupposti per la decretazione d’urgenza), anche se è un fatto grave sul piano politico-istituzionale e le Camere, chiamate a controllare politicamente l’operato del Governo, potrebbero (e dovrebbero) tenerne conto.

¹⁶ G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Cedam, Padova, 1989, 283.

¹⁷ L. PALADIN, *Art. 77*, cit., 71 ss. e R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, 5. *Contra*, però, per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, 708.

¹⁸ Cfr. P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Wolters Kluwer, Padova, 2017, 263.

Accertata l'evidente mancanza dei presupposti, l'adozione del decreto sarebbe da ritenere illegittima, lesiva dell'autonomia delle Camere alle quali, per Costituzione, spetta l'esercizio della funzione legislativa. Il Parlamento non può, infatti, essere ridotto a organo di mera ratifica delle decisioni assunte dal Governo e la dialettica parlamentare, nella quale si riflette la pluralità di vedute presenti a livello sociale, deve essere salvaguardata¹⁹.

Il Governo sembra aver recepito, almeno in parte, i rilievi del Capo dello Stato. Questo potrebbe aver influito sulla decisione di emanare il decreto.

Il Presidente della Repubblica avrebbe anche potuto, come ricordato, accompagnare l'emanazione del decreto con un'esternazione. Ciò non è avvenuto.

È possibile chiedersi se il Presidente della Repubblica potesse, dopo l'adozione, cercare di indurre il Governo a una modifica (ulteriore) dei contenuti del decreto prospettando, in alternativa, il rifiuto dell'emanazione; o se, nei giorni intercorrenti tra adozione ed emanazione, un simile tentativo di persuadere il Governo non sia stato compiuto. E, infine, se il Capo dello Stato non dovesse rifiutare l'emanazione.

Poiché, come detto, il rifiuto dell'emanazione si giustifica solo in casi molto gravi, non è mai facile valutare l'operato del Presidente della Repubblica in circostanze come quella relativa al d.l. n. 48.

Ove si sostenesse che il Presidente avrebbe dovuto rifiutare l'emanazione, per coerenza si dovrebbe pure qualificare l'adozione/l'emanazione del decreto come attentato alla Costituzione. Il Presidente della Repubblica ha ritenuto, invece, di *dover* emanare assumendo che l'emanazione del decreto non integrasse attentato alla Costituzione. Ha quindi lasciato che il Governo si assumesse, dinanzi alle Camere e, in generale, alla pubblica opinione, la responsabilità del provvedimento.

Bisogna rilevare, nel considerarne l'operato, che «il Presidente della Repubblica, almeno così com'è disciplinato dalla Costituzione italiana, è un organo che mal si presta, come invece si vorrebbe, a essere efficace strumento di garanzia per l'opposizione parlamentare e le minoranze in genere, se non occasionalmente e casualmente, in base a meccanismi che tendono a sfuggire a classificazioni e automatismi»²⁰.

¹⁹ Cfr. L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell'universalismo procedurale*, Jovene, Napoli, 2012, part. 286 ss.

²⁰ A. SAIITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Giuffrè, Milano, 2004, 190 ss.

Peraltro, sembra che il Capo dello Stato, nel corso della XIX Legislatura, sia impegnato in un'opera di "contenimento" e di "riconduzione" delle attività del Governo entro la "cornice" delineata dalla Costituzione. Ciò rende ancor più difficile criticare la scelta di emanare il d.l. n. 48, poiché non è in discussione, in questo frangente storico, l'attenzione del Capo dello Stato, nell'esercizio delle sue funzioni, per assicurare il rispetto della Carta da parte di tutti gli operatori del sistema istituzionale.

È altresì vero che il potere di rifiutare, in casi eccezionali, l'emanazione del decreto-legge può essere inteso come *extrema ratio*, dovendo il Presidente della Repubblica gestire i propri rapporti con l'esecutivo in modo tale da scongiurare eccessive drammatizzazioni del conflitto politico.

Ordinariamente, non può che spettare al Parlamento valutare, in termini politici, se convertire o meno il decreto e alla magistratura, in sede di applicazione delle norme, valutare se ricorrono i presupposti per sollevare questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale²¹.

In definitiva, il Capo dello Stato ha forse preferito non spingersi (ancora?) sino al punto di rifiutare l'emanazione. Ciò che, come noto, in alcuni frangenti della storia repubblicana, è avvenuto e ha condotto il Governo (pure in presenza di *leadership* forti e maggioranze coese) a preferire la presentazione di una proposta di legge in Parlamento all'adozione di un decreto-legge²².

Una scelta di questo tipo, da parte del Presidente della Repubblica, si giustificerebbe in un contesto nel quale iniziative in contrasto con la Costituzione, nella valutazione rimessa al Capo dello Stato, fossero assunte in numero crescente dal Governo. Potrebbe allora ritenersi che vi sia un progetto sistematico, da parte del Governo, di sostituirsi al Parlamento nel ruolo che la Costituzione gli assegna e/o di introdurre norme non conciliabili con la tutela dei diritti fondamentali in un ordinamento liberaldemocratico.

Il rifiuto dell'emanazione potrebbe servire anche come monito rispetto a future scelte assunte dalle Camere, pur potendo determinare tensioni nel sistema politico-istituzionale ed essere criticato o strumentalizzato in termini politici.

In conclusione, ove il Governo dovesse nuovamente operare come nel caso del d.l. n. 48, potrebbe non essere del tutto inopportuno valutare finanche la prospettazione del rifiuto dell'emanazione.

²¹ In proposito, v. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Foggia, *Memoria a seguito dell'introduzione del d.l. 48 dell'11 aprile 2025 (c.d. "Decreto sicurezza")*, del 18 aprile 2025.

²² M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge*, cit., 409 ss.

5. Possibili sviluppi

L'intera vicenda relativa all'adozione del d.l. n. 48 è indicativa degli attuali rapporti tra Governo e Parlamento.

I parlamentari, attraverso la presentazione di proposte di emendamento, potrebbero certo cercare di ritardare od ostacolare l'approvazione del disegno di legge. Uno scrutinio "stretto" sull'ammissibilità delle proposte di emendamento, a fronte dell'eterogeneità dei contenuti del decreto, sarebbe criticabile.

Verosimilmente, però, la maggioranza e il Governo impiegheranno tutti gli strumenti atti a ottenere l'approvazione nei tempi previsti.

Ove questa non fosse la volontà politica del Parlamento, quest'ultimo avrebbe, naturalmente, modo di censurare l'operato del Governo.

Si deve ribadire che, in tutti i casi di adozione del decreto-legge, il Parlamento dovrebbe «esercitare con molto rigore il suo controllo» e avrebbe «nel suo potere di conversione tutti i mezzi per garantire le sue non rinunciabili funzioni legislative»²³.

Approvata la legge di conversione, il Presidente della Repubblica dovrebbe decidere se promulgarla ovvero – come già, in altri casi, si è verificato in passato²⁴ – rinviarla alle Camere.

Il rinvio potrebbe determinare un ritardo nell'approvazione della legge di conversione. È difficile che possa indurre a un ripensamento dell'impianto complessivo della proposta, immutato l'orientamento della maggioranza di governo.

Il ritardo determinato dal rinvio potrebbe essere tale da far decorrere inutilmente il termine di sessanta giorni previsto per la conversione del decreto-legge²⁵.

Non è escluso, però, che il Presidente della Repubblica possa orientarsi in tal senso.

È bene tener presente che in gioco vi sono gli equilibri del sistema istituzionale, la tutela dei diritti inviolabili della persona e, persino, la reputazione internazionale della Repubblica. Infatti, di

²³ M. RUINI, *La funzione legislativa (tecnica delle leggi e lavori parlamentari)*, cit., 79.

²⁴ R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., 5 ss.

²⁵ I. PELLIZZONE, *Studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011, 180 ss., che sottolinea come «l'effetto della decadenza del decreto-legge, tuttavia, dovrebbe essere tenuto in considerazione nella decisione sul rinvio della legge di conversione dal Presidente, che è auspicabile agisca con la necessaria prudenza».

una torsione illiberale della forma di Stato in Italia inizia a discutersi, sempre più frequentemente²⁶, e proprio il decreto n. 48 (come, prima ancora, il disegno di legge “sicurezza”) ha suscitato rilievi critici anche da parte di osservatori indipendenti delle Nazioni Unite²⁷.

²⁶ Cfr. S. GAMBINO, *Verso una nuova forma di Stato? Premierato elettivo, magistratura e autonomia differenziata. Pesi e contrappesi*, in *LCE Online*, n. 1, 2025, 1 ss.

²⁷ G. ROMERO, I. KHAN, M. LAWLOR, G. MADI, K.P. ASHWINI, B. SAUL, *Report OL ITA 7/2024*, 19 dicembre 2024. Cfr. anche UNITED NATIONS, HUMAN RIGHTS – OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER, *Italy: UN experts concerned by administrative enactment of problematic security bill*, in *ohchr.org*, 14 aprile 2025.