

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2025

Data: 6 maggio 2025

*Il decreto-legge “sicurezza” n. 48 del 2025: questioni di metodo **

di **Caterina Domenicali** – *Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Bologna*

TITLE The ‘Security’ Law-Decree No 48 of 2025: questions of method

ABSTRACT: La decretazione d’urgenza veicola periodicamente scelte punitive che rientrano nell’agenda politica dei governi. Pur collocandosi in questo filone, il decreto-legge n. 48 del 2025 presenta elementi di specificità, anzitutto, per la procedura atipica seguita: il testo si trovava in discussione in Parlamento come ordinario disegno di legge quando il governo lo ha trasformato in un decreto-legge per superare l’*impasse* politica sui contenuti e approvarlo in tempi certi. Tale uso disinvolto delle procedure di produzione normativa costituisce un rischio sotto il profilo dell’equilibrio tra i poteri, poiché potrebbero essere disattesi alcuni limiti costituzionali alla decretazione d’urgenza, e suggerisce di riflettere sulle attuali e potenziali vie percorribili per difendere l’assetto costituzionale dei poteri.

Security law-decrees periodically convey punitive choices that are part of the political agenda of governments. Although in this vein, Decree-Law No. 48 of 2025 presents elements of specificity. First of all, because of the atypical procedure followed: the text was being discussed in Parliament as an ordinary bill when the government turned it into a law-decree in order to approve it within a certain timeframe. Such a use of lawmaking procedures constitutes a risk for the balance of powers,

* 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/>.

since certain constitutional limits could be disregarded, and brings reflection on current and potential avenues for defending the constitutional order.

KEYWORDS: governo; decreto-legge; sicurezza; procedimento; sindacabilità; government; law-decree; security; law making process; constitutional court

SOMMARIO: 1. La vicenda del “pacchetto sicurezza”: dal Consiglio dei ministri alle Camere e ritorno. – 2. La prassi del diritto penale d’urgenza e la specificità di questo caso. – 3. Profili critici del decreto “sicurezza” in relazione all’art. 77 Cost. – 4. L’uso distorto del decreto-legge è sanzionabile: come?

1. La vicenda del “pacchetto sicurezza”: dal Consiglio dei ministri alle Camere e ritorno

Lo scorso 12 aprile è entrato in vigore il decreto-legge n. 48 del 2025 recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”. Il provvedimento sta facendo molto discutere, anche all’interno della comunità scientifica¹, per il contenuto e per le modalità che hanno portato all’approvazione. Al di là del merito, la singolarità del caso sta nel fatto che il testo del decreto riprende ampie parti di un altro provvedimento che il governo aveva approvato il 16 novembre del 2023: si trattava di un ordinario disegno di legge (A.C. 1660), emblematicamente intitolato nello stesso modo, ad eccezione dell’appellativo d’urgenza.

Annunciato con enfasi dal governo, il progetto non aveva seguito un iter facile. D’altra parte, il testo conteneva misure piuttosto eterogenee: dal contrasto al terrorismo internazionale alla modifica delle norme sui beni sequestrati alle mafie; dalla sicurezza urbana, con l’aumento delle pene per chi occupa abusivamente immobili, alla tutela del personale delle forze di polizia e dei vigili del fuoco; dall’introduzione di nuovi reati, quali il blocco stradale e la rivolta nelle carceri, alla proibizione della coltivazione e della vendita della cannabis c.d. *light*; da una serie di interventi

¹ Si vedano l’appello sottoscritto da oltre duecento giuristi e divulgato il 29 aprile scorso e l’invito alla discussione del Presidente dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti con la lettera AIC n. 4 del 2025.

sull'ordinamento penitenziario, alla possibilità di disporre la detenzione per le donne incinte o con figli di meno di un anno.

Il disegno di legge è stato presentato alla Camera solamente il 22 gennaio del 2024, due mesi dopo l'approvazione in Consiglio dei ministri, assegnato alle commissioni competenti in materia oltre due settimane dopo, poi accantonato nonostante le sollecitazioni del ministro dell'interno. Nel mese di maggio, il provvedimento torna nelle priorità politiche del governo e riprendono i lavori nelle commissioni, ma l'abbrivio è frenato dalla riprogrammazione dei tempi d'esame dovuta alle pressioni dell'opposizione e alle difficoltà del governo stesso a rilasciare i pareri sui numerosi emendamenti presentati. Nel settembre del 2024 il progetto viene infine approvato dalla Camera e approda al Senato (A.S. 1236). Sennonché, nei mesi successivi l'esame torna a farsi complicato, in particolare, per le obiezioni sollevate su alcuni punti del testo, in via informale, dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella. L'ostacolo all'avanzamento dell'iter parlamentare riguardava l'opportunità di dare seguito ai moniti del Quirinale, che il presidente Giorgia Meloni avrebbe accolto, diversamente dal ministro Matteo Salvini, e le modalità di intervento sul testo: se fosse stato il governo a proporre le modifiche, il regolamento del Senato avrebbe permesso alle opposizioni di presentare ulteriori modifiche, rendendo le procedure di voto lunghe e complesse; siccome nel frattempo il termine per la presentazione di nuovi emendamenti da parte dei senatori di maggioranza era scaduto, l'alternativa sarebbe stata accogliere gli emendamenti delle opposizioni, con riformulazioni, con il rischio però che il centrosinistra potesse rivendicare una vittoria politica. Per certo, le modifiche avrebbero comportato una terza lettura e i tempi dell'approvazione del provvedimento si sarebbero dilatati.

Così, dopo quasi un anno e mezzo di lavori, il governo ha optato per una strada assai irrituale: di fatto sottraendo il provvedimento al Parlamento - all'opposizione e alla composita maggioranza - lo ha riformulato con alcune minime ma significative modifiche - sono cambiate alcune delle misure più controverse quali il carcere per le donne in stato di gravidanza o neo-madri, la disciplina della cannabis *light* e la limitazione all'acquisto di SIM telefoniche per i migranti - e, come dichiarato dallo stesso ministro dell'interno Matteo Piantedosi, lo ha trasformato da disegno di legge in un decreto-legge per dare «tempi certi» alla sua approvazione.

2. La prassi del diritto penale “d’urgenza” e la specificità di questo caso

È tutt’altro che infrequente che un esecutivo adotti decreti-legge in materia penale. Anzi, sotto l’etichetta “decreto sicurezza” o “pacchetto sicurezza” ricadono ormai periodicamente provvedimenti che veicolano scelte punitive rientranti nell’agenda politica dei governi. Limitando all’ultimo decennio la retrospettiva (casi eclatanti si sono avuti anche negli anni addietro) si possono ricordare, nei primissimi mesi del governo Gentiloni, il decreto-legge n. 13 del 2017 per il contrasto dell’immigrazione illegale, e il decreto-legge c.d. Minniti, n. 14 del 2017, contenente diverse misure per la sicurezza pubblica e per la sicurezza urbana; durante il governo Conte I, il decreto-legge n. 113 del 2018, in materia di sicurezza e immigrazione, e il decreto-legge n. 53 del 2019, recante disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica”, approvati allorché Ministro dell’Interno era Matteo Salvini; il decreto-legge n. 130 del 2020 approvato dal governo Conte II e giustificato dall’esigenza di intervenire sui due precedenti decreti-sicurezza per dar seguito alle osservazioni del Presidente della Repubblica.

Questa prassi è da riconnettere alla capacità del decreto-legge di imporsi normativamente al Parlamento², permettendo la prevedibilità temporale che manca al procedimento legislativo, e mediaticamente all’attenzione dell’opinione pubblica, mostrando la rapidità con cui il governo si fa carico dei problemi. Non a caso, i momenti in cui si manifesta l’uso in ambito penale del decreto-legge sono la fase iniziale e quelle di fibrillazione della legislatura. Fu paradigmatico, in tale ultimo senso, l’inserimento dell’equiparazione del trattamento sanzionatorio per i crimini concernenti le sostanze stupefacenti, nell’imminente scadenza della XV legislatura, nella legge di conversione del decreto-legge che, tra le altre cose, predisponeva in via d’urgenza il “pacchetto sicurezza” per le Olimpiadi di Torino del 2005: tale *modus operandi* sarà poi sanzionato dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 32 del 2014, facendo perno sulla palese eterogeneità dell’*addendum* alla legge di conversione.

La tendenza a dare risposta a temi che toccano la sensibilità di parte dell’elettorato attraverso un uso anche simbolico del diritto penale si è innestata nella più generale tendenza a realizzare mediante decreto-legge l’azione di breve periodo collegata al mandato dell’esecutivo. Un vero e

² Secondo la nota tesi del disegno di legge governativo «rafforzato» di A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto legge fra governo e parlamento. Il processo legislativo nel Parlamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1975, XVII.

proprio diritto penale d'urgenza, insomma, ove i presupposti emergenziali, in genere, lasciano spazio al perseguimento di politiche per la sicurezza pubblica, per lo più per la modifica in senso repressivo della normativa penale, in risposta alle esigenze di prevenzione e di contrasto di fenomeni delinquenziali particolarmente acuti o attorno ai quali gravita la percezione di insicurezza della cittadinanza.

Pur collocandosi in questo filone, il decreto-legge n. 48 del 2025 presenta elementi di specificità, anzitutto, per la procedura atipica seguita. Non è una anomalia in senso assoluto che stralci di proposte di legge in discussione in Parlamento vengano trasferite nei decreti-legge: può succedere per ragioni di emergenza oppure quando una determinata iniziativa si possa integrare nel testo di un decreto in fase di preparazione o già approvato dal governo. In questo caso, però, il compromesso interistituzionale e il conflitto tra le forze politiche sono stati più nitidamente sottratti alla sintesi nella maggioranza parlamentare e al confronto con l'opposizione: il "pacchetto sicurezza" è tornato alla Camera, dove era stato approvato nella sua precedente veste di proposta di legge di iniziativa governativa, non a seguito di emendamenti apportati dal Senato, dove era fino a poco tempo prima in discussione, bensì come disegno di legge AC 2355 di conversione di un provvedimento già vigente, mantenendo l'impianto securitario e modificando i profili più controversi su cui la presidenza della Repubblica aveva espresso perplessità. Tale uso disinvolto delle procedure di produzione normativa costituisce senza dubbio un rischio sotto il profilo dell'equilibrio tra i poteri poiché potrebbero essere disattesi alcuni limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza. Nelle brevi notazioni che seguono si proverà a rappresentare le principali criticità, con particolare riguardo a quelle che potrebbero essere oggetto del vaglio della Corte costituzionale, l'organo di garanzia che può ancora esperire utilmente un controllo di legittimità su questo provvedimento.

3. Profili critici del decreto "sicurezza" in relazione all'art. 77 Cost.

La dinamica di adozione e i dati estrinseci, esterni e interni al provvedimento, potrebbero essere indici dell'assenza per il decreto-legge *de quo* di casi straordinari di necessità e urgenza che ne giustificano l'adozione. Certo, è arduo attendersi un sindacato di questo tipo: escludendo una verifica parlamentare sui presupposti, va considerata la ritrosia della Corte costituzionale di fronte allo spazio riservato alle valutazioni del decisore politico. Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale

ha in qualche modo procedimentalizzato il controllo sull'*an* della decretazione d'urgenza. Anzitutto, richiedendo che dal decreto-legge o da indici non contestuali allo stesso emerga una giustificazione sostanziale dei presupposti.

L'esistenza di una formale motivazione delle singole disposizioni non è ritenuta sufficiente se «non rende ragione dell'esistenza della necessità ed urgenza di intervenire sulla norma» e «l'utilizzazione del decreto-legge – e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il governo secondo l'art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta» (a partire da sent. n. 171 del 2007). Il fondamento normativo di questa pretesa non è solamente l'art. 15, comma 1, della legge n. 400 del 1988, che impone nel preambolo dei decreti-legge «l'indicazione delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione». Tale previsione è generalmente ritenuta attuativa del disposto costituzionale, in forza della norma che si trae dall'art. 77 Cost. e ai sensi della quale l'esercizio dei poteri normativi primari da parte del governo deve essere corredato da una giustificazione in riferimento alla necessità e all'urgenza. Un onere di motivazione è previsto altresì dall'art. 96-bis, comma 2, del regolamento della Camera, che richiede che nella relazione di accompagnamento del disegno di legge di conversione il governo dia conto (anche) della sussistenza dei presupposti.

Ora, l'abituale *modus operandi* del collegio costituzionale sulle condizioni di adozione del decreto-legge vede un'istruttoria del tutto peculiare, inerente a un ampio materiale normativo e non al fatto extraprocessuale. Si danno casi, però, in cui la Corte ha dato conto anche dei fatti: per esempio, nella sent. n. 8 del 2022, i giudici costituzionali hanno fondato le proprie conclusioni sulle dichiarazioni di natura politica espresse dal Presidente del consiglio nel presentare il decreto³; prima ancora, nella sent. n. 149 del 2020, avevano sminuito la rilevanza degli indici normativi, basando le proprie conclusioni sulle dichiarazioni espresse dal governo nell'ambito di un'interrogazione parlamentare⁴. Applicando questo peculiare metodo d'indagine al decreto-legge n. 48 del 2025, si dovrebbe tenere conto complessivamente di tutti

³ Lo sottolinea anche D. CHINNI, *Un caso di sindacato sulla necessità relativa ex art. 77, secondo comma, della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2022, 111 ss.

⁴ A. SPERTI, *La Corte costituzionale e il controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni sulla sent. n. 149 del 2020*, in questa *Rivista*, n. 6, 2020, 376.

gli indici a disposizione e considerare che: nel preambolo le motivazioni appaiono generiche e tautologiche; l'intitolazione del provvedimento è la medesima del disegno di legge abbandonato, con la sola aggiunta dell'aggettivo «urgente»; la relazione che accompagna il disegno di legge di conversione alla Camera dà conto della *ratio* delle norme ma non si sofferma sulle ragioni che giustificano la necessità e l'urgenza di ricorrere al decreto-legge per anticiparne l'approvazione; le dichiarazioni con cui i membri del governo hanno spiegato il "cambio di cavallo" danno manifesta evidenza del fatto che l'uso del decreto-legge ha rappresentato un espediente procedurale per far fronte a una *empasse* politico-istituzionale.

Dal punto di vista del contenuto, il provvedimento nasce eterogeneo, così come lo era l'originario disegno di legge. Sulla disomogeneità *ab origine* del decreto-legge la Corte costituzionale raramente si è pronunciata (mentre più incisive su questo fronte, forse, sono le trattative preventive messe in campo dalla Presidenza della Repubblica). Solo l'estraneità di singole disposizioni è stata causa di incostituzionalità, in quanto sintomo della non sussistenza per le stesse dei medesimi presupposti che giustificano il provvedimento (sentt. nn. 171 del 2007 e 128 del 2008 e di nuovo sent. n. 146 del 2024). Rispetto ai provvedimenti *omnibus* la Corte si è espressa in via teorica nella sentenza n. 22 del 2012, desumendo dal principio di omogeneità la conseguenza per cui, «[o]ve le discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati», mentre sarebbe «in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei». Abitualmente, però, la Corte ritiene che le disposizioni di provvedimenti governativi a contenuto plurimo debbano essere «accomunate dall'obiettivo e tendere tutte a una finalità unitaria, pur se connotata da notevole latitudine» (da ultimo sent. n. 146 del 2024). Nel caso *de quo* è chiara l'eterogeneità materiale, in quando le previsioni riguardano settori distinti, mentre è più complesso argomentare l'assenza di una complessiva omogeneità di scopo posto che la giurisprudenza costituzionale lascia spazio a una interpretazione ampia del criterio teleologico e non ha mai dato fatto valere il limite che imporrebbe, per una pluralità di presupposti, altrettanti provvedimenti d'urgenza.

A commento del decreto-legge, voci della dottrina penalistica e di quella costituzionalistica sottolineano la discrasia tra i presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza e le esigenze di

ponderazione delle scelte di criminalizzazione. Più in generale, si sollevano le tradizionali perplessità⁵ sulla possibilità di inserire a pieno titolo il decreto-legge tra le fonti del diritto penale, in particolare in ragione di un'interpretazione garantista della riserva di legge, quale riserva all'organo parlamentare, in questo ambito connessa alle varie manifestazioni del principio di legalità *ex art. 25*, comma 2, Cost. Come noto, però, prevale una interpretazione dell'istituto come riserva di livello normativo e di garanzia del sindacato di costituzionalità⁶ e la parificazione alle leggi formali degli atti aventi forza di legge ai fini della soddisfazione della riserva è da tempo affermata dalla Corte costituzionale.

4. L'uso distorto del decreto-legge è sanzionabile: come?

Sulla sindacabilità dei vizi *ex art. 77* Cost. nel giudizio di legittimità costituzionale non v'è dubbio, anche se valgono tutti i *caveat* di un intervento in funzione di garanzia sporadico e confinato ai casi limite (che non è escluso questo provvedimento configuri). Per recuperare spazi di sindacabilità sui vizi originari del decreto-legge, oltre a rivalutare più compiutamente l'onere di motivazione in capo al governo sui presupposti di fatto⁷, andrebbe valorizzata la natura precaria del provvedimento e la sua capacità di innovare provvisoriamente l'ordinamento. Così, non a caso, fu con la sentenza n. 161 del 1995⁸ che dichiarò ammissibile un conflitto avverso un decreto-legge proprio per la specificità di provvedimento provvisorio, adottato dal governo sotto la propria responsabilità e vigente per un tempo: tuttavia, osservava la Corte, la perdita di efficacia in caso di mancata conversione «non può far venir meno i mutamenti irreversibili della realtà che lo stesso decreto abbia potuto produrre nel corso della sua precaria vigenza, con la conseguenza che l'atto non convertito, anche se divenuto

⁵ Su cui v. I. PELLIZZONE, *Profili costituzionali della riserva di legge in materia penale: problemi e prospettive*, Milano, F. Angeli, 2015.

⁶ Vedi G. PICCIRILLI, *La "riserva di legge". Evoluzioni costituzionali, influenza sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2019, spec. 38 ss.

⁷ Si è provato a sostenerlo in C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 135 ss., cui si rinvia per ogni approfondimento e riferimento.

⁸ Come sottolinea recentemente anche F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo in Federalismi.it*, 22/2024, 79 ss.

inefficace, permane di fatto come “comportamento” di cui il governo è chiamato, sotto ogni profilo, a rispondere».

Le disposizioni del decreto-legge n. 48 del 2025 ben potrebbero essere modificate in sede di conversione in legge oppure decadere oppure essere abrogate oppure ancora dichiarate illegittime. Tuttavia, resterebbe l'irreversibilità degli effetti prodotti, anzitutto, sulle posizioni dei singoli: qualora nel periodo di provvisoria vigenza venga adottata una misura cautelare restrittiva della libertà personale o si realizzi un arresto o si proceda per direttissima nell'accertamento della responsabilità penale, gli effetti prodotti sulla libertà personale non verranno travolti. L'irrimediabilità del *vulnus* potrebbe riguardare anche l'equilibrio tra i poteri costituzionali e il confronto tra maggioranza e opposizione, più gravemente sacrificato trattandosi di materia che vorrebbe un momento di conciliazione in forma pubblica e democratica e che invece vede l'imposizione di un – apparentemente – improprio disegno di legge ad urgenza garantita.

La via potrebbe essere difendere l'assetto costituzionale attraverso il conflitto di attribuzioni. Alcune iniziative in tal senso avverso il decreto-legge n. 48 del 2025 sono state avviate dalle opposizioni ma dovranno superare gli ostici limiti di percorribilità che la giurisprudenza costituzionale ha posto a questa strada: aperta dall'ordinanza della Corte costituzionale n. 17 del 2019 è ancora tutta da esplorare, dopo che le ordinanze nn. 274 e 275 del 2019 hanno dichiarato inammissibili i ricorsi di alcuni membri delle due Camere per eterogeneità di un emendamento introdotto in sede di conversione perché mancava una evidente menomazione. È vero che la Corte costituzionale tende a difendere gli equilibri tra poteri attraverso il sindacato di costituzionalità delle leggi piuttosto che con lo strumento del conflitto tra poteri dello Stato⁹ per il rischio di una «deriva di giurisdizionalizzazione del conflitto politico (per giunta, al livello costituzionale)»¹⁰ ma si tratta comunque di una via praticabile. Posto che la decretazione d'urgenza è una delle poche modalità di produzione del diritto di cui la Corte costituzionale difende le procedure di adozione, per le questioni di metodo c'è spazio argomentativo.

⁹ Vedi F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra poteri*, Torino, Giappichelli, 2019, 17 ss.

¹⁰ G. PICCIRILLI, *Vizi formali della legge e conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari: in un vicolo cieco?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2020, 147.