

## 04/2025 - Il decreto-legge sicurezza



### La prepotenza governativa. Il decreto-legge che dispone come se fosse la legge

di Piero Pinna

Intervengo nel dibattito sul decreto sicurezza con un discorso che richiederebbe un'articolazione e un approfondimento molto più estesi rispetto allo spazio di una lettera. Lo faccio, vincendo la ritrosia istintiva, per esprimere un punto di vista controcorrente, raccogliendo l'esortazione, che mi sembra di aver colto nello scritto che ha aperto la discussione, a prestare attenzione coraggiosamente all'orientamento scientifico che esclude il valore di legge del decreto-legge. Poi l'occasione è propizia a chi sostiene questa idea: l'atto in questione è un caso veramente emblematico di legislazione governativa, che viola la regola fondamentale secondo cui il legislatore è l'assemblea composta da chi rappresenta il popolo.

Renato Balduzzi ha individuato importanti incostituzionalità del decreto-legge n. 48 del 2025, seguendo la giurisprudenza costituzionale che ha cercato di arginare l'abuso della decretazione d'urgenza.

Tuttavia, non sembra che il tentativo giurisprudenziale sia riuscito pienamente. La Corte costituzionale scruta indirettamente la necessità e urgenza del decreto-legge, cioè la validità dell'atto, sotto il profilo della ragionevolezza, soprattutto considerando l'omogeneità o, più blandamente, la ratio unitaria delle disposizioni della legge di conversione. Questo sindacato non ha eliminato l'incentivo a utilizzare il decreto-legge come un mezzo analogo all'iniziativa legislativa governativa, il quale ha il vantaggio della immediata applicazione e, anche per questo, di un percorso parlamentare più rapido e agevole. Di conseguenza il decreto-legge continua ad essere un atto ordinario, cui si ricorre spesso più per rinforzare l'iniziativa legislativa del governo che per provvedere a un caso straordinario di necessità e urgenza. Il c.d. decreto sicurezza ne è un chiaro esempio, in quanto riproduce in gran parte il testo di un disegno di legge già arrivato alla seconda lettura.

Infatti, la valutazione circa la straordinarietà del caso e la necessità di provvedere urgentemente è politica e non può essere tipizzata precisamente: si riferisce ad una condizione anomala, nella quale i mezzi di governo disposti dal diritto vigente appaiono inadeguati. In proposito si prevede non tanto come sia la situazione in presenza della quale è giustificato l'esercizio della potestà straordinaria, quanto chi deve stabilire se occorre un provvedimento eccezionale, cioè adeguato al caso e non previsto legislativamente. Il giudizio di legittimità sulla necessità e urgenza di provvedere straordinariamente, dunque, è inevitabilmente assai estrinseco e colpisce le rare violazioni macroscopiche. Inoltre, la omogeneità o la ratio unitaria delle disposizioni sono chiaramente un vincolo che non può indurre alcun governo a rinunciare ai vantaggi del decreto-legge.

Alla base di tutto ciò c'è la convinzione errata che il decreto-legge è un atto legislativo equivalente a quello parlamentare, diverso dalla legge solo per il fatto che è deliberato dal governo, essendo necessario e urgente. Lo stesso Renato Balduzzi mette in dubbio l'esattezza dell'equivalenza. Già nel 1962, Carlo Esposito aveva evidenziato il carattere illegale, in contrasto con la legge, e provvedimentale delle disposizioni urgenti e necessarie, impostando il tema della distinzione tra la forza del decreto e il valore della legge. E dopo di lui altri costituzionalisti teoricamente e dogmaticamente hanno sviluppato l'idea, in opposizione all'opinione prevalente che la forza è un sinonimo del valore di legge.

Non è la sede per riprendere la discussione al riguardo. Basti l'osservazione che il decreto-legge è provvisorio, e la sua provvisorietà non è paragonabile a quella delle leggi che stabiliscono un termine per la loro vigenza. Gli effetti di queste ultime, infatti, non vengono meno alla scadenza, mentre quelli del decreto-legge cessano *ex tunc*, trascorsi sessanta giorni. Per questa peculiare provvisorietà esso è idoneo a modificare la legislazione: il fatto che la legge ritenuta abrogata da un decreto-legge torni in vigore se il decreto non è convertito, dimostra che essa era stata sospesa, non abrogata. L'abrogazione è definitiva e irreversibile; provvisoria o temporanea è invece la sospensione dell'efficacia. Parlare di un'abrogazione precaria non ha senso. Questo evidentemente non spiega completamente quale sia il valore della legge. Tuttavia, indica che il decreto-legge non vale quanto la legge. Esso ha soltanto la forza di legge: provvede urgentemente al caso straordinario secondo necessità, non in base alla legge, ma non modifica la legislazione vigente. Insomma, è una misura emergenziale, non una legge, neppure in senso materiale.

Il punto cui voglio arrivare è che la forza di legge definisce la competenza dispositiva specifica del decreto governativo cui si riferisce l'art. 77, cosicché il decreto-legge è limitato materialmente e non gli è consentito disporre su ciò che spetta solo alla legge. Quindi non può intervenire sulle materie per le quali è prevista la riserva di legge. In quelle in cui la riserva è solamente relativa, può provvedere secondo necessità, ma rispettando i principi posti dalla legislazione in materia. Pertanto, non è ammissibile che disponga in materia penale o di libertà personale, per fare qualche esempio attinente alla politica della sicurezza e criminale di cui si occupa il decreto sicurezza.

Esso poi, oltre che meramente sospensivo e non abrogativo, deve essere anche provvedimentale: le sue disposizioni devono riguardare fatti concreti, collocati nel tempo e nello spazio, e non ipotetici, cioè non definiti in astratto. Non può disporre normativamente come la legge perché la sua vigenza precaria nel tempo lo rende un atto con effetti pressoché istantanei, la cui funzione è quella di regolare urgentemente, qui e ora e non nel futuro.

In breve, nelle materie non riservate alla legge, provvede in contrasto con la legge, ma senza innovare la legislazione. Quindi non può disporre l'abrogazione totale o parziale di leggi. Il decreto sicurezza ha un contenuto spesso normativo e dispone molte abrogazioni di leggi. È incostituzionale anche per queste ragioni.