

## 04/2025 - Il decreto-legge sicurezza



### Del patto della staffetta: ma a cambiare non sono gli interpreti, bensì il testimone. Qualche considerazione a partire dalla lettera del Presidente della nostra Associazione

di Paolo Carnevale

1. Che le forme “decreto-legge” e “disegno di legge” possano conoscere una certa qual commistione nell'utilizzo fatto dal Governo non è cosa inedita nella nostra esperienza costituzionale.

A ricordarcelo, una tra le più efficaci e note definizioni del decreto-legge – coniata in dottrina per offrire una rappresentazione sintetica dell'abusività della prassi in *thema* – qualificato come “disegno di legge motorizzato”. Espressione, peraltro, che tradiva un evidente nesso di derivazione con l'altra precedente (e non meno fortunata) di «disegno di legge rinforzato».

Quella formula, al pari della sua progenitrice, rifletteva una duplice anomalia: da un verso, l'acquisita sostanziale fungibilità fra disegno e decreto, intesi quali strumenti cui può discrezionalmente e scambievolmente ricorrere il governo per partecipare dell'(all)esercizio della potestà normativa primaria; dall'altro, l'assimilazione del secondo al primo per ciò che concerne la possibilità di modificazione del testo recato, non conoscendo ancora la legge di conversione l'omogeneità normativa quale vincolo alla possibilità di emendazione della disciplina recata dal decreto-legge. Con buona pace, nell'un caso, del rispetto dei presupposti richiesti dall'art. 77 Cost. per l'attivazione della potestà di decretazione d'urgenza, ed in particolare del requisito della stra-ordinarietà; nell'altro, di qualsivoglia specificità da riconoscere al processo di conversione in legge del decreto governativo rispetto all'ordinario esercizio della funzione legislativa.

Ora, è sin troppo evidente che, una volta raggiunta l'assimilazione con il disegno di legge governativo, il decreto ex art. 77 Cost. vantasse un doppio incolmabile vantaggio funzionale: da una parte, l'immediata efficacia, che funge anche da fattore condizionante dell'opzione rimessa alle Camere; dall'altra, il breve e certo tempo di (definitiva) approvazione della legge destinata ad accoglierlo e a sottrarlo alla originaria precarietà. Onde, l'inevitabile preferenza da accordare ad esso, tantopiù nel contesto di una situazione di sostanziale impunità che ha accompagnato per molto tempo il decreto-legge nel nostro ordinamento, quantomeno in ordine al sindacato per i vizi suoi propri.

Senonché, la promiscuità fra disegno di legge e decreto-legge era in quel modo raffigurata in termini – per dir così – *sincronici e alternativi*: come condizione che pone ambo gli strumenti nella cassetta degli attrezzi del Governo che può decidere di prendere l'uno o l'altro, ogniqualvolta voglia in varia maniera stimolare la potestà legislativa parlamentare.

Nella vicenda che ci viene chiesto di commentare si assiste a qualcosa di significativamente diverso, a mio modo di vedere, giacché a verificarsi è una mescolanza *diacronica e sussidiaria* fra le due forme: l'una – il decreto-legge (nella specie il dl. n. 48 del 2025) – essendo chiamata ad ospitare il contenuto precettivo dell'altra – il disegno di legge (nella specie AC 1660 – XIX Legisl.) – candidata ad essere abbandonata ad un destino di oblio, dopo oltre un anno di frequentazione delle aule parlamentari e avvenuta approvazione da parte di un ramo del Parlamento. “A perdere” – come si usa dire per i decreti destinati ad essere ospitati in legge di conversione di altro decreto-legge (prassi della c.d. confluenza) – non è il decreto-legge, ma il disegno di legge che, però, al pari del suo omologo decretizio, non si *perde* del tutto, perché finisce per *perdersi* – ci sia consentito il gioco di parole – nel decreto-legge che ne ospita il contenuto.

Ecco allora che quella formula di “disegno di legge motorizzato” trova, nella presente circostanza, una nuova e direi ancor più letterale declinazione, ponendosi il d.l. n. 48 in senso stretto come *veicolo celere* della normativa recata dal ddl. 1660. Quel che, in buona misura e salvo limitate non corrispondenze, abbiamo dinanzi agli occhi, infatti, è un vero e proprio passaggio di testimone, un transitio che non ha molto a che vedere con i diversi casi di trasposizione in decreti-legge in corso di conversione di parti (magari anche cospicue) di normative recate da disegni di legge in discussione che la prassi ci ha sin qui mostrato. Siamo davanti a qualcosa di assai diverso. Si tratta di una surroga, meglio di un soccorso fra atti, secondo quanto risulta dal fatto che sono perfettamente identiche, sia le epigrafi del decreto-legge e del disegno di legge (salva l'aggiunta della parola urgenza nella prima), come le relazioni illustrative che accompagnano il secondo e la legge di conversione del primo. Non una parziale commistione, quindi, ma una effettiva sostituzione del decreto-legge al disegno di legge.

La cosa merita qualche considerazione di commento.

2. La prima domanda che viene da pormi è se nel passaggio dalla “fungibilità alternativa” alla “promiscuità sostitutiva” si manifesti qualche ulteriore strappo al già malandato figurino costituzionale della decretazione d'urgenza o non si sia piuttosto in presenza di una variazione sul tema che non aggiunge molto in termini di lesività procurata alla disciplina dell'art. 77 Cost.

2.1. A questo riguardo, si potrebbe osservare che sia nell'una che nell'altra ipotesi a verificarsi sarebbe potenzialmente un analogo svilimento del rispetto dei presupposti di straordinarietà, necessità ed urgenza. Come nel ricorso insistito in luogo del disegno di legge, anche nel caso della “staffetta”, si assisterebbe nient'altro che alla medesima frustrazione costituzionale.

*Nihil sub sole novi*, quindi, ancorché si tratti di *prava (etiam diabolica) continuitas*?

Non sono persuaso, credo che nella vicenda in questione vi sia un che di aggiuntivo.

Da un lato, c'è un'evidente e rincarata umiliazione del ruolo del Parlamento, poiché lo stesso provvedimento è, al contempo, sottratto alle Camere in quanto ordinario disegno di legge e riproposto alle stesse nella veste di disegno di legge di conversione di un decreto-legge che ne recepisce il contenuto. E se questo accade, non tanto per la comodità di approfittare del "treno rapido" del decreto-legge, ma perché la "prima via" – quella del normale procedimento legislativo – s'è rivelata insoddisfacente per la complessità dei problemi manifestatisi, allora la scelta della sopraggiunta "seconda via" – quella del decreto-legge da convertire – ha il sapore della censura, da una parte, e della costrizione, dall'altra. Insomma, è come se il Governo dicesse alle Camere: non siete state in grado di approvare il provvedimento in parola, quindi lo sfilo dalle vostre mani per poi ridarvelo nella nuova veste così da spingervi ad approvarlo ricorrendo al più costrittivo procedimento di conversione in legge del provvedimento trasformato in decreto. Se poi a questo dovesse seguire, come pure si vocifera, la posizione, da parte del Governo, della questione di fiducia in ordine all'approvazione della legge di conversione, l'umiliazione finirebbe per sconfinare nell'oltraggio.

Non solo, l'urgenza che giustifica e sorregge il decreto-legge è un'urgenza che si palesa in modo del tutto estemporaneo e immotivato, stante anche il fatto che nel corso dell'ordinario procedimento legislativo non era stata evocata, neanche per ricorrere all'espedito dell'abbreviazione dei tempi a seguito di dichiarazione ex art. 72 cpv. Cost.

Ma ancor più si tratta di urgenza generata dalla lentezza del procedimento di approvazione del disegno di legge, quindi – potremmo dire – procurata dal ritardo maturato in precedenza.

Sembra così improvvisamente riemergere il ricordo di certe "condiscendenti elaborazioni dei costituzionalisti" – per dirla con Livio Paladin – ed, in particolare, della suggestione espositiva circa la "necessità in senso soggettivo", motivata cioè da ragioni legate all'attuazione del programma di governo. Elaborazioni e suggestioni su cui non poco la politica fece leva, a suo tempo, per intraprendere il percorso del progressivo "stravolgimento del significato costituzionale dell'istituto" e che, almeno sul piano teorico, parevano ormai in archivio.

Ma non meno evidente è l'eco della deprecata e deprecabile prassi della reiterazione, all'epoca della quale si soleva affermare la necessità ed urgenza dei decreti di reitera proprio a causa della (prolungata) mancata conversione dei precedenti, onde quanto più si allungava la catena decretizia tanto più le ragioni costituzionali della ripresentazione del nuovo decreto aumentavano di peso. Logica stigmatizzata dalla celebre sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale, là ove si afferma che il «divieto di iterazione e di reiterazione, implicito nel disegno costituzionale, esclude [...] che il Governo, in caso di mancata conversione di un decreto-legge, possa riprodurre, con un nuovo decreto, il contenuto normativo dell'intero testo o di singole disposizioni del decreto non convertito, ove il nuovo decreto non risulti fondato su autonomi (e, pur sempre, straordinari) motivi di necessità ed urgenza, motivi che, in ogni caso, non potranno essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente dalla mancata conversione del precedente decreto» (corsivo mio).

Senza poi dire dell'assenza nel d.l. n. 48 di qualsivoglia giustificazione che non sia la "apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza", la quale però non può sostenere "l'utilizzazione del decreto-legge – e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Cost.!", come affermato dalla Corte costituzionale nella prima (celebre) pronuncia di incostituzionalità in tema di decretazione d'urgenza.

Insomma, mi sentirei davvero di affermare, usando il linguaggio e la logica del nostro giudice costituzionale, che si sia di fronte ad un caso di "evidente mancanza" dei presupposti di necessità ed urgenza.

2.2. C'è poi un secondo aspetto da considerare.

Il mutar di contenitore, nel transito dal disegno di legge al decreto-legge, segna per il tessuto normativo interessato il passaggio da un regime di (in buona misura) lasca aggregazione della disciplina recata ad uno invece contrassegnato da significativa costrizione. Se, infatti, il legislatore parlamentare può addensare entro un medesimo testo una normativa che pure non conosce stretti vincoli di relazione – che semmai possono interessare l'emendazione di quel testo – non allo stesso modo può operare il Governo confezionando un decreto-legge.

Come si sa – e come da tempo, prima il legislatore della legge n. 400 del 1988, poi i Presidenti della Repubblica, il(i) Comitato(i) per la legislazione e la Corte costituzionale, in molteplici occasioni ci hanno ricordato – la disciplina recata da un decreto-legge deve essere provvista del requisito della omogeneità materiale (o teleologica) che ne rappresenta il fattore connettivo in grado di avvicinare la stessa al caso straordinario di necessità ed urgenza, che del potere governativo costituisce il presupposto legittimante.

Fattore, com'è altrettanto noto, che quella normativa deve intessere non solo in origine, al momento cioè dell'adozione dell'atto, ma anche in sede di conversione in legge dello stesso.

Ebbene, quello della omogeneità è oggi uno dei requisiti maggiormente valorizzati, quasi enfatizzati nella sua funzione parametrica nell'ambito dello scrutinio sulla decretazione d'urgenza esercitato dalle varie istanze di garanzia che, *intra ed extra moenia Parlamenti*, incrociano il percorso del decreto-legge, dalla sua adozione alla sua conversione. Tanto da far dire che si sarebbe trasformato in una sorta di "asso piglia tutto", il cui protagonismo rischia di avere un ruolo catalizzatore ed assorbente rispetto ad ogni altra possibile violazione del modello costituzionale di cui all'art. 77.

Invero, a fronte di questo processo di valorizzazione si registra, da un lato, la maggiore attenzione censoria rivolta alla disomogeneità contratta in sede di conversione rispetto a quella originaria; dall'altro, una certa difficoltà di perimetrazione che ha portato in specie la Corte costituzionale ad individuare una duplice cautela: che il sindacato sia esercitato ed esercitabile solo in caso di "evidente estraneità" e che l'esigenza in parola possa essere assicurata, in presenza di oggetti normativi disaggregati, anche dalla comune rispondenza allo scopo.

Ebbene nella vicenda che qui ci occupa la carenza di omogeneità è – mi sento di dire – davvero manifesta. Non è soltanto l'esame del contenuto normativo del d.l. n. 48 a dircelo, né la relazione illustrativa del relativo disegno di legge di conversione, in cui la necessità e l'urgenza non risultano invocate congiuntamente e tantomeno in modo adeguato a fornire giustificazione del provvedimento e del provvedere. È piuttosto il preambolo dell'atto a mostrarcelo, là ove si dice che l'adozione del decreto è avvenuta: "Ritenuta la necessità e urgenza di prevedere misure volte a potenziare le attività di prevenzione e contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata, nonché al miglioramento dell'efficienza e della funzionalità dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; ritenuta la necessità e urgenza di adottare misure in materia di sicurezza urbana e di controlli di polizia; considerata la straordinaria necessità e urgenza di introdurre misure in materia di tutela del personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, nonché degli organismi di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124; considerata altresì, la straordinaria necessità e urgenza di introdurre disposizioni in materia di vittime dell'usura; Ravvisata, inoltre, la necessità e urgenza di introdurre misure in materia di ordinamento penitenziario".

È un florilegio di presupposti che, seppur volessimo ritenere in grado di supportare i vari ambiti di disciplina del decreto, non sarebbe invece capace di assicurare omogeneità al suo contenuto pluri-materiale. Ricordo a questo proposito quanto detto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 2012 circa la contrarietà a Costituzione ed in specie all'art. 77 Cost. della "commistione e [...] sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei" (corsivo mio). Insomma, non è solo la disomogeneità del tessuto normativo del decreto-legge a costituire la spia o la prova dell'assenza dei presupposti, è anche la disomogeneità dei presupposti a palesare l'irriducibile disomogeneità del decreto.

Ciò mi spinge a concludere che si tratti di un caso di disomogeneità *per tabulas* o, meglio, per usare il linguaggio della Corte costituzionale, ricavato "alla stregua degli indici intrinseci" all'atto di decretazione d'urgenza. E per questo invalidante.

3. Quanto detto sinora porta ad una riflessione conclusiva, che risponde ad una specifica sollecitazione della lettera inviataci.

Data la peculiarità della vicenda, sarebbe stata davvero auspicabile, a mio avviso, una più energica presa di posizione del Capo dello Stato in sede di emanazione del decreto-legge n. 48, con un intervento che, più che attestarsi su singole disposizioni del testo ritenute costituzionalmente indigeribili, al fine di ottenerne l'espunzione, si sarebbe dovuto appuntare sull'operazione in sé. Certo, nulla sappiamo circa l'eventuale interlocazione avvenuta fra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio e i suoi termini, ancorché a conferma dell'azione censoria puntuale abbiamo, sia le notizie trapelate che l'effetto prodotto: l'eliminazione dal testo; nulla invece sul fronte più ampio.

Ad ogni buon conto, proprio l'episodio in esame può offrire l'occasione per spendere qualche parola sul ruolo del Presidente della Repubblica in tema di decretazione d'urgenza e sull'utilizzo dello strumentario a sua disposizione.

A questo proposito, segnalo innanzitutto che quello del Presidente è un controllo *plurimo*: (formalmente) triplice o, meglio tri-articolato, posto che egli opera per ben tre volte all'interno della vicenda relativa ad un medesimo decreto-legge – in sede di emanazione dello stesso, in occasione dell'autorizzazione alla presentazione alle Camere del relativo disegno di legge di conversione e nella circostanza della promulgazione di quest'ultima – ma (sostanzialmente) duplice, poiché il primo ed il secondo intervento sono assolutamente

sincronici. Più momenti di una medesima filiera del controllo, che certo non possono essere messi sullo stesso piano, ma che nondimeno danno conto della complessiva valenza dell'azione presidenziale.

Ma è soprattutto la condizione privilegiata che lo scrutinio presidenziale può vantare nei confronti del sindacato affidato alla Corte costituzionale a doversi rilevare. Mentre, infatti, l'azione della Corte si presenta come: a) eventuale; b) ritardata; c) su singola previsione normativa; il controllo del Presidente, invece, appare caratterizzato: e) dalla portata "a tappeto" (e non a domanda) del vaglio, f) dall'allineamento (e non differimento) temporale nei riguardi del processo politico in corso (di cui il decreto scrutinato è espressione); g) dalla possibilità di intervenire sull'atto, piuttosto che su singola disposizione.

Si aggiunga, poi, quello che è giusto ritenere come il principale valore aggiunto del riscontro operato dal Presidente rispetto a quello compiuto dal giudice costituzionale: il suo carattere preventivo, sia rispetto all'emanando decreto-legge, sia riguardo alla promulganda legge di conversione.

In ordine a questo, non si può mancare di rilevare che, ad esempio, in punto di omogeneità del decreto-legge lo scrutinio del Capo dello Stato è il *più adeguato*, il *meno penalizzante* e il *solo realmente effettivo*. Il *più adeguato*, perché esercitato avendo di mira l'atto e non le singole disposizioni contenute nel testo; il *meno penalizzante*, per via del limitato impatto afflittivo per il Governo, trattandosi di scrutinio che incide non sulla possibilità, ma sulla modalità di esercizio del potere governativo, potendosi risolvere nella richiesta di una diversa formale ridislocazione di parte del contenuto, da collocare, se del caso, in altro(i) decreto(i); il *solo realmente effettivo*, perché in grado di evitare la compressione della capacità di esame del decreto-legge da parte delle Camere che l'annullamento *a posteriori* della disposizione disomogenea ad opera della Corte costituzionale non sarebbe certo in grado di riparare.

Per quanto riguarda, invece, il riscontro sui presupposti, il controllo del Presidente esibisce il vantaggio della contestualità e della prossimità rispetto all'adozione dell'atto. La possibilità di esercitare un sindacato a stretto ridosso del momento in cui quei presupposti vengono evocati rende l'apprezzamento sulla loro consistenza più facile che non a distanza di tempo (magari di diversi anni) – come per la Corte costituzionale – quando il controllore deve misurarsi in una operazione di ricostruzione *ex post* della situazione esistente in origine. Ciò che, del resto, è solito affermarsi per tutti i controlli su fattispecie a forte contaminazione fattuale.

Calando queste considerazioni nella vicenda in esame, viene da pensare che il Presidente della Repubblica avrebbe potuto richiedere al Governo, determinato a percorrere la nuova via del decreto-legge, lo "spacchettamento" della disciplina in più decreti omogenei quale condizione per consentirne l'emanazione.

Allo stesso modo, avrebbe potuto esigere una esplicitazione delle ragioni di necessità ed urgenza che non si limitasse alla sola apodittica affermazione della loro esistenza.

Ovviamente, non siamo in grado di sapere se simili istanze siano state avanzate dal Presidente della Repubblica attraverso una richiesta di riesame. Fatto si è che esse non sono state palesate e il decreto-legge n. 48 del 2025, ad ogni modo, non ne reca traccia.

Orbene, senza prendere qui partito sulla *querelle* relativa al grado, meglio all'intensità della violazione costituzionale che può spingere il Presidente al rifiuto di emanazione – ed anzi volendo pure abbracciare, in ipotesi, la tesi più rigorosa della necessaria gravità del vizio – mi chiedo davvero se la presente vicenda, per come qui s'è rappresentata, non potesse giustificare il veto presidenziale.

Tanto più che l'assoluta singolarità del caso difficilmente avrebbe fatto assurgere l'interdizione del Presidente a forzatura degli equilibri della forma di governo, da un lato, e ad ingombrante e condizionante precedente, dall'altro.