

## 04/2025 - Il decreto-legge sicurezza



### Tra metodo e merito: la decretazione d'urgenza e il suo convitato di pietra

di Andrea Cardone

1. La recente Lettera del Presidente della nostra Associazione solleva, con puntualità ed efficacia, numerosi e complessi temi posti al diritto costituzionale dal c.d. "decreto-legge sicurezza", ma anche, in termini più generali, dalla ormai ultradecennale e radicata prassi seguita dal Governo in materia di decretazione d'urgenza. Vi si mette opportunamente in luce, tra le altre cose, che il decreto-legge di cui si discute può ben essere considerato «il punto di "caduta" di questioni antiche e decisive per la nostra forma di governo».

Scopo di questa brevissima riflessione è cercare di condividere con la dottrina costituzionalistica italiana la sensazione che la prassi delle ultimissime legislature – e con essa quella che ha portato al "decreto-legge sicurezza" – ponga alla nostra forma di governo parlamentare, oltre alle aratissime questioni relative alla marginalizzazione del Parlamento nei processi di produzione del diritto, anche problemi nuovi che attengono alla tenuta della disciplina costituzionale dell'organo Governo e che, generalmente, sono fatti oggetto di minore attenzione. Queste poche righe aspirano, dunque, a dare un minimo contributo a quell'opera che, nella Lettera, viene definita come l'impegno «per i costituzionalisti» di «rinvenire i tratti essenziali dell'assetto costituzionale e porli come base non rinunciabile al fine di consolidare attorno ad essa un consenso largo e plurale».

Si cita testualmente questo passaggio perché si ritiene – salvi i sempre possibili fraintendimenti del pensiero altrui – che esso sia espressivo di una specifica opzione di metodo che chi scrive condivide profondamente, ovvero che la difesa della superiore prescrittività della Costituzione sia un obbligo deontologico per il costituzionalista e che quest'obbligo gli imponga di giudicare in termini di validità normativa le prassi degli organi costituzionali alla luce delle norme della Costituzione, e non viceversa, interpretando quest'ultima in considerazione della circostanza che essa, per usare le parole della giurisprudenza costituzionale, «è fatta soprattutto di principi e questi ultimi sono in stretto collegamento tra loro, bilanciandosi vicendevolmente, di modo che la valutazione di conformità alla Costituzione stessa deve essere operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate» (così la notissima sentenza n. 1 del 2013).

2. Questo preliminare profilo – è inutile nasconderselo, se si vuole perseguire con sincerità il dichiarato scopo di contribuire ad una comune κοινή – è dirimente e mostra l'esistenza in dottrina di una certa diversità di approcci dal punto di vista metodologico, perché consente di apprezzare quanto lontane dall'idea di chi scrive (e, per la verità, di molti dei costituzionalisti) si debbano considerare quelle impostazioni che, nella sostanza, finiscono per svalutare la prescrittività del costruito normativo della Costituzione del 1948 rispetto a tutti quei fenomeni che le prassi del sistema politico-partitico e degli organi costituzionali tendono a presentare come "mutamenti costituzionali" a diritto costituzionale invariato, soprattutto in relazione alle dinamiche di funzionamento della forma di governo parlamentare e del sistema delle fonti. A sommesso giudizio dell'autore di questa nota, infatti, la constatazione che la vincolatività di una qualsivoglia costituzione abbia anche una dimensione puramente fattuale, perché dipende hartianamente dall'effettiva esistenza di una pratica di riconoscimento, non toglie nulla alla considerazione che i soggetti politico-partitici che agiscono all'interno degli organi costituzionali e nelle procedure di formazione del diritto hanno l'obbligo di rispettare la costituzione alla stregua di qualsiasi altro attore dell'ordinamento.

Come si diceva, l'esistenza di quest'obbligo comporta, per l'interprete chiamato a giudicare le prassi normative in termini di legittimità costituzionale, che esso sia impegnato innanzitutto nella ricostruzione del parametro di validità di dette prassi e che realizzi quest'ultima operazione tenendo conto che la Costituzione esprime pretese regolative della realtà che vanno ben oltre la propria lettera, ovvero che essa "parla" anche quando sembra tacere.

Sul punto è bene cercare di essere chiari. Con quanto detto non si intende negare che dalle prassi si possano ricavare utili elementi interpretativi *praeter Constitutionem*, ma escludere che interpretare la Costituzione alla luce delle prassi normative possa rendere assenti atti e comportamenti che si devono considerare non consentiti in forza di quello che la Costituzione afferma anche implicitamente e al di là della sua elasticità e laconicità, ovvero che per questa via si possano avallare atti e comportamenti *contra Constitutionem*.

3. In quest'opera ricognitiva del parametro di validità delle prassi normative, è fondamentale riconoscere l'esistenza di un "modello costituzionale" di "sistema delle fonti", il quale, se compiutamente ricostruito attraverso l'interpretazione sistematica, contiene il complesso delle norme che gli organi costituzionali devono assumere come vincoli eteronomi della produzione normativa.

Non è questa la sede per argomentarlo per evidenti ragioni di brevità, ma nel nostro ordinamento costituzionale un "modello" di "sistema delle fonti" esiste e si radica nell'imprescindibile funzione di legittimazione democratica che il Parlamento esprime nei procedimenti normativi – sia sotto forma di proposizione di un autonomo indirizzo politico, che di controllo su quello del Governo – secondo le dinamiche proprie della forma di governo parlamentare, le quali traducono in termini istituzionali la convinta adesione dei Costituenti a quella logica compromissoria che è stata allo stesso tempo il "metodo" dei lavori dell'Assemblea Costituente e il cuore del "merito" delle scelte realizzate in punto di organizzazione costituzionale, in *primis* quella appunto per il parlamentarismo in senso kelseniano. È, dunque, innanzitutto, in forza di tale "modello" che appare corretta l'affermazione della Lettera secondo cui gli atti normativi primari del Governo, in quanto eccezione alla regola dell'attribuzione della potestà legislativa primaria al Parlamento, «esigono – se non diffidenza – almeno una scrupolosa interpretazione dei relativi presupposti».

Come si accennava in apertura, del "modello" in questione fa parte un elemento che assai più di rado della centralità parlamentare nei processi di produzione normativa viene considerato quando si ragiona delle prassi torsive in materia di decretazione d'urgenza e degli effetti di tali prassi sulla forma di governo. Tale elemento è il carattere collegiale della responsabilità politica del Governo, che della logica compromissoria rappresenta la proiezione nell'organizzazione costituzionale dell'organo titolare della funzione esecutiva e che non

per caso, dunque, viene invocato dall'incipit dell'art. 77, comma 2, Cost. Ciò che può forse valere la pena di sottolineare è che tale responsabilità collegiale è minacciata dalle prassi in questione non meno della centralità parlamentare.

4. E proprio la vicenda del "decreto-legge sicurezza" ne costituisce una significativa conferma alla luce della sua problematica (dis)omogeneità, la quale, come evidenzia la *Lettera*, renderà inevitabilmente più complesso e meno penetrante il controllo delle Commissioni parlamentari e, per quanto qui di più prossimo interesse, renderà alle Camere più difficile fare valere la responsabilità collegiale del Governo in ordine all'esistenza dei presupposti della decretazione d'urgenza, i quali, come noto, sono individuati dall'art. 77, comma 2, Cost. senza distinguere, come il decreto pretende di fare nel suo preambolo, tra «straordinaria necessità e urgenza» e «necessità e urgenza». Ma, soprattutto, tale disomogeneità renderà oltremodo improbabile che le Camere chiamino il Governo a rispondere collegialmente – in relazione alle varie «anime» del decreto (la sicurezza pubblica, la tutela del personale in servizio, l'usura e l'ordinamento penitenziario) e alle loro variegate previsioni singolarmente considerate (sul punto rinvio ancora alla *Lettera*) – della scelta della maggioranza parlamentare di ricorrere alla decretazione d'urgenza "abbandonando" in Parlamento un disegno di legge che conteneva molte delle previsioni inserite nel decreto-legge, che era stato già oggetto di un lungo dibattito parlamentare (addirittura prossimo all'approvazione in seconda lettura in Aula) e in relazione al quale non erano intervenute sopravvenienze configurabili come «casi straordinari di necessità e di urgenza» ai sensi dell'art. 77, comma 2, Cost. Come ovvio, poi, nessuna responsabilità politica potrà essere fatta valere se il Governo apporrà, come spessissimo avviene, la questione di fiducia sul disegno di legge di conversione.

In termini più generali, pare di poter dire che la disomogeneità della decretazione d'urgenza – correttamente vietata dall'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 – è nemica della responsabilità collegiale del Governo non solo perché ostacola il sindacato sui presupposti della decretazione d'urgenza, ma anche perché diluisce e frammenta le scelte di indirizzo politico fino alla soglia di renderle talvolta irriconoscibili e perché è caratteristica che rischia di incoraggiare i singoli partiti della maggioranza parlamentare ad introdurre, in regime di reciprocità, contenuti normativi che rispondono prevalentemente all'esigenza di coltivare i propri, diversi, elettorati di riferimento e che, quindi, difficilmente si lasciano cogliere nella prospettiva di quell'«unità di indirizzo politico ed amministrativo» che ex art. 95 Cost. è compito del Presidente del Consiglio mantenere. Del resto, di quest'ultimo fenomeno sembra essersi manifestato nel corso della legislatura in essere un segno tangibile anche in relazione alla prassi dell'iniziativa governativa in tema di riforme costituzionali e legislative di carattere ordinamentale, che ha visto la maggioranza parlamentare proporre tre rilevanti iniziative (quella legislativa sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., e quelle costituzionali sul c.d. "premierato" e sulla "riforma della giustizia") rispondenti ciascuna alle aspettative consolidate degli elettori di ognuno dei tre partiti della maggioranza.

5. Ma v'è di più. Nel corso delle ultime legislature, infatti, molte altre sono le prassi sviluppatesi in tema di decretazione d'urgenza che sembrano testimoniare una più generale tendenza all'elusione della collegialità del Governo. Si pensi, ad esempio, all'effetto combinato dell'abuso della questione di fiducia sulla legge di conversione e del ricorso ai maxi-emendamenti governativi, alla pubblicazione tardiva dei decreti-legge (verificatasi anche in occasione del "decreto sicurezza", approvato il 4 aprile e pubblicato l'11 aprile), alla non coincidenza dei testi approvati con quelli sottoposti all'emanazione del Capo dello Stato, alla mancata approvazione in Consiglio dei Ministri dei testi dei decreti-legge medesimi (di cui sono state approvate slides!). Una pluralità di prassi che dimostrano come sia oggi sempre più difficile sottrarsi dal constatare la sistematica violazione della clausola dell'art. 77, comma 2, Cost., in forza della quale «il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, [i] provvedimenti provvisori con forza di legge».

Così come non si può non rilevare che il principio costituzionale di collegialità del Governo è messo a repentaglio anche da prassi ulteriori rispetto a quelle della decretazione d'urgenza, che tendono a dare preminenza assoluta al ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nei processi di produzione normativa. Si pensi, a titolo di mero esempio, alla proliferazione del potere di decretazione del Presidente del Consiglio o alla diffusione delle delibere del Consiglio dei Ministri "salvo intese".

6. Si può adesso tornare a quanto rilevato in apertura e provare a chiudere il cerchio. Tutti i fenomeni cui si è accennato spingono a guardare in maniera diversa da come si è soliti fare agli abusi della decretazione d'urgenza, non perché i problemi da decenni segnalati dalla dottrina siano venuti meno o siano diventati meno rilevanti, ma perché ad essi se ne sono aggiunti altri, nuovi, la cui dimensione è tale da richiedere una maggiore considerazione. È per questo motivo che la perdurante tendenza della riflessione costituzionalistica a privilegiare le questioni legate alla marginalizzazione del Parlamento nel tematizzare gli effetti torsivi che la decretazione d'urgenza produce sulla forma di governo parlamentare sembra tanto far apparire oggi la responsabilità collegiale del Governo, e più in generale il principio di collegialità di cui all'art. 92 Cost., come il fantasma nascosto nella statua sepolcrale di marmo di cui Tirso de Molina racconta nel suo *El burlador de Sevilla* del 1630: un *convidado de piedra*.