



2025 FASCICOLO II

Mario Esposito

Qualche considerazione su adozione ed emanazione del “d.l. sicurezza”

24 luglio 2025



Mario Esposito

Qualche considerazione su adozione ed emanazione del “d.l. sicurezza”*

ABSTRACT: *This brief contribution analyzes the constitutional legitimacy of the recent Italian emergency decree (Decree-Law No. 48/2025), commonly known as the “security decree,” with particular regard to its adoption by the Government and its enactment by the President of the Republic.*

1. La recente vicenda del c.d. d.l. sicurezza ([d.l. n. 48/2025](#)) e della sua conversione in [legge n. 80/2025](#), ha dato luogo ad un intenso dibattito, nella pubblicistica, in dottrina e persino tra i giudici per il tramite non solo di alcune loro associazioni, ma persino dell'[Ufficio del Massimario](#), che vi ha dedicato una sorta di singolare studio monografico.

Tra le questioni sollevate, v'è innanzitutto quella del preteso abuso della decretazione d'urgenza, per (asseritamente) conclamato difetto dei presupposti di necessità e di urgenza, come rivelerebbe la sostanziale identità tra l'originario [d.d.l. di iniziativa governativa, presentato alla Camera il 22 gennaio 2024 \(AC 1660\)](#).

Tale valutazione, diffusissima e ampiamente condivisa da molti illustri studiosi (basta fare riferimento al corredo di indicazioni offerto dalla cennata Relazione su novità normativa elaborata dall'[Ufficio del Massimario](#)), sembra basare su una difettosa ricostruzione dei fatti o piuttosto di un loro fraintendimento¹.

2. Il tema della sicurezza pubblica, com'è noto, è parte costitutiva del rapporto fiduciario instauratosi a seguito dell'approvazione della mozione di cui all'art. 94, c. 2, Cost.².

Il d.d.l. presentato dal Governo, come si è detto, il 22 gennaio 2024, a firma dei Ministri dell'Interno, della Giustizia e della Difesa, a seguito di autorizzazione presidenziale ex art. 87, c. 4, Cost., costituiva quindi un atto particolarmente qualificante in ordine a forme e tempi di attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza.



¹ Viceversa puntualmente passata in rassegna da A. POGGI, *Il decreto “sicurezza” (d.l. n. 48/2025) e il ruolo di controllo e garanzia del Presidente della Repubblica*, Editoriale di [federalismi.it](#) (16 luglio 2025).

² È sufficiente richiamare un passo delle dichiarazioni programmatiche esposte alla Camera dei Deputati dalla Presidente del Consiglio di Ministri il 25 settembre 2022: «Gli italiani avvertono il peso insopportabile di città insicure, in cui non c'è tutela immediata, in cui si percepisce l'assenza dello Stato. Vogliamo prendere l'impegno di riavvicinare i cittadini alle istituzioni, ma anche di riportare in ogni città la presenza fisica dello Stato. Vogliamo fare della sicurezza un dato distintivo di questo Esecutivo, al fianco delle nostre Forze dell'ordine, che voglio ringraziare oggi, qui, per l'abnegazione con la quale svolgono il proprio lavoro, in condizioni spesso impossibili e con uno Stato che a volte ha dato l'impressione di essere più solidale con chi minava la nostra sicurezza di quanto lo fosse con chi invece quella sicurezza rischiava la vita per garantirla!».



Il d.d.l. era stato approvato con modifiche dall'assemblea della Camera dei Deputati, dopo ampia discussione, sotto la data del 18 settembre 2024.

Passato quindi al Senato, le Commissioni riunite I e II, all'esito dell'esame in sede referente, avevano a loro volta approvato, il 26 marzo 2025, un testo con modiche limitate alle coperture finanziarie, legate al notevole lasso di tempo trascorso dall'avvio dell'iter legis.

Il 1° aprile 2025 il d.d.l. era stato quindi iscritto all'o.d.g. dell'assemblea del 16 aprile 2025, con termine sino al 7 aprile per la presentazione di emendamenti.

Tuttavia il 4 aprile 2025 il Consiglio dei Ministri deliberava un decreto-legge, in larga misura riproduttivo dei contenuti del d.d.l. approvato dalla Camera dei Deputati: l'accordo raggiunto in seno alla maggioranza (nelle due sue articolazioni, governativa e parlamentare) circa l'attuazione dell'obiettivo delineato nella mozione di fiducia e trasfuso nel d.d.l. era stato oggetto di puntuali rilievi critici da parte degli uffici della Presidenza della Repubblica (motivati con riferimento alle norme costituzionali, ma con articolati suggerimenti di riconformazione) all'indomani della suddetta approvazione da parte della Camera bassa (maturati evidentemente dopo la concessione dell'autorizzazione alla presentazione del d.d.l., anche a fronte – può ritenersi in base a quanto emerge dalla cronaca politica di quei giorni – della volontà di uno dei partiti della maggioranza, la Lega, nella sua “proiezione” parlamentare, di non modificare il testo, se non addirittura di introdurre inasprimenti di alcune disposizioni del d.d.l.).

Nell'ambito dell'esame nelle Commissioni Giustizia e Affari costituzionali del Senato si profilava quindi un contrasto tra i partiti della maggioranza, in gran parte, ma non tutti, orientati per l'accoglimento dei suddetti rilievi del Quirinale.

Ove, al fine di mantenere coesa la maggioranza, avesse prevalso questo secondo orientamento, il Presidente della Repubblica avrebbe potuto rinviare la legge *ex art. 74 Cost.*: strumento che tuttavia, soprattutto nel caso di leggi di iniziativa governativa, la cui approvazione esponga a rischio di stabilità l'Esecutivo, non solo consente più ristretti margini di apprezzamento al Capo dello Stato (anche in ragione, è appena il caso di precisarlo, del rapporto che lo lega al Parlamento³, ma presenta “rigidità” che rischiano di non portare ad effetto la sua cooperazione al contenimento dell'azione lato *sensu* governativa nei limiti della Costituzione, secondo la prospettazione che in concreto ne faccia il Presidente avuto riguardo alle circostanze del momento (com'è proprio del suo *munus* di rappresentante dell'unità nazionale).

D'altra parte, si tratta di un veto soltanto sospensivo.

La scelta del Governo di adottare un decreto-legge è espressiva della volontà di fare propri i rilievi della Presidenza della Repubblica, così modificando il contenuto di un atto esecutivo,

³ ...tanto più in relazione al fatto che la costituzione del rapporto fiduciario tra il Governo e le Camere, presuppone l'investitura del primo da parte del Presidente della Repubblica, di che la rottura del rapporto medesimo si rifletterebbe anche, oggettivamente, sulla posizione del Capo dello Stato.



come si è avuto modo di dire, di un punto essenziale del patto fiduciario: una opzione che costituisce di per sé caso straordinario di necessità e di urgenza (in quanto altera un accordo *in executivis* già raggiunto tra le parti del rapporto fiduciario, e formalizzato con la presentazione del d.d.l.), come ben si evince dal (molto trascurato, salvo autorevolissime eccezioni) riferimento dell'art. 77, c. 2, Cost. alla responsabilità del Governo, che deve intendersi riferita, in deroga all'art. 94 Cost., anche a quella politica⁴.

Né si può credere che, a fronte di tale scelta, il Presidente della Repubblica dovesse negare l'emanazione, al fine di impedire il perfezionamento della fattispecie di cui all'art. 77 Cost.⁵: ciò sarebbe equivalso a ritirare le osservazioni critiche formulate, suscettibili, in forza della composizione tra le deliberazione del Consiglio dei Ministri e l'emanazione di tradursi in modifiche dell'originario d.d.l.

A ben vedere – e rinviando ad altra occasione per più ampie considerazioni – l'emanazione presidenziale, non a caso estranea a discipline procedimentali (se si fa eccezione per il profilo, ben rimarcato dall'art. 15 l. n. 400/1988, per cui i provvedimenti provvisori adottati in sede consiliare sono presentati al Presidente della Repubblica per l'emanazione⁶), appare integrare un contributo volizionale del Capo dello Stato in funzione di ausilio al Governo per l'adempimento dell'obbligo di agire conformemente a Costituzione (e quindi con riferimento a parametri che non possono ridursi a quelli propri di un vaglio comparativo-deduttivo, essendo per loro stessa natura prospettati pro futuro), connotato dalla specifica posizione del Presidente della Repubblica.

Esso fa capo al potere di nomina di cui all'art. 92, c. 2, Cost.: con l'emanazione il Presidente rinnova la sua investitura del Governo (e la relativa frazione fiduciaria, ad essa è sottesa), approvando (quale Capo dello Stato) la scelta di porre in essere un atto che, ovviamente nel perimetro normativo costituzionale, altera temporaneamente l'attribuzione della funzione normativa primaria e si pone perciò al di fuori del rapporto di fiducia costituito, al quale

⁴ Rinvio, anche per ampi riferimenti, a M. ESPOSITO, *Decreto-legge, indirizzo politico e rapporto di fiducia*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, V. Coccozza e S. Stajano (a cura di), I, Torino, 2001, 167 ss.

⁵ Mi pare che la tesi di G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 11a ed., Milano, Giuffrè, 1976, p. 209, sia per molti versi quella più convincente, per aderenza alle disposizioni costituzionali e al sistema della forma di governo, quale si desume da una spassionata interpretazione: il tentativo, spesso molto dotto e accurato, di annoverare l'emanazione tra gli atti espressivi di una funzione di controllo *ab extra* (che a sua volta, com'è ovvio, postula una certa ricostruzione della figura del Presidente della Repubblica, che appare essa pure lontana dalle norme costituzionali), con individuazione di una serie di categorie e sottocategorie, si pone in contrasto con la realtà della dinamica istituzionale e, per così dire, con la collocazione "materiale" dell'atto in parola, facendone un istituto privo (in tale veste) di ogni effettiva applicabilità.

Sul tema, cfr., anche per ampia ricognizione dottrinale e giurisprudenziale, il bel lavoro di D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014.

⁶ Cfr., al riguardo, le fini considerazioni, di M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Pol. dir.*, 2009, 410).



pertengono i mezzi ordinari di attuazione: in tal senso esso cospira ad un effetto “sistemico” di controllo⁷ e predispone la rinnovazione del patto fiduciario mediante l’atto di conversione, ovviamente ove questo sopravvenga a ratifica delle modifiche di metodo e/o di merito apportatevi per unilaterale iniziativa del Governo.

Merita notare che, a seguito della nomina, si instaura tra il Presidente della Repubblica e il Governo un rapporto cooperativo, in ragione del quale il primo, fino dove ciò sia possibile senza superare i limiti di cui all’art. 90 Cost., può e deve porre in essere tutti gli atti (ricorrendo altresì ai suoi noti poteri di moral suasion) funzionali alla preservazione del rapporto fiduciario e quindi della stabilità dell’Esecutivo, ferma, va da sé, la preminenza delle Camere in quanto organi direttamente rappresentativi del popolo e fiducianti del Governo.

E d’altra parte la cennata investitura con la connessa fiducia costituiscono titolo di esercizio della funzione governativa anche in assenza (per attesa o per sua revoca) della fiducia parlamentare.

In conclusione, mi paiono fuori fuoco le obiezioni sollevate in ordine alla carenza dei presupposti di necessità e di urgenza e al connesso dovere presidenziale (che sarebbe stato disatteso) di negare l’emanazione.

Al contrario, il Capo dello Stato, emanando il decreto-legge nel testo che recepiva i suoi rilievi, ha agito in modo da garantire un pronto recepimento di questi, segnalandone, se così può dirsi, il rilievo ai fini della dinamica fiduciaria parlamentare, facendo sì che il voto di conversione assumesse anche valore in rapporto ad essa.

⁷ In tal senso, O. CHESSA, *L’emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Quad. cost.*, 2013, 32.