



(<https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la->

[lettera/04-2025-il-decreto-legge-sicurezza/legalita-](#)

[penale-decreto-legge-e-sindacato-della-corte-](#)

[costituzionale-considerazioni-a-partire-dalla-lettera-](#)

[del-presidente-dell-associazione-italiana-dei-](#)

[costituzionalisti\)](#)



[\(/en/\)](#)

Rivista (<http://www.rivistaaic.it/>)

Osservatorio (<http://www.osservatorioaic.it/>)

Associazione

(/)

[Home \(/it/\)](#)

[Associazione ▾](#)

[La Lettera ▾](#)

[Attività ▾](#)

[Notizie ▾](#)

[Info ▾](#)

04/2025 – Il decreto-legge sicurezza



Legalità penale, decreto-legge e sindacato della Corte costituzionale. Considerazioni a partire dalla Lettera del Presidente dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti

di Dario Martire

1. La lettera del Presidente esorta la comunità scientifica a chiarire i termini del dibattito politico-partitico sorto intorno al decreto-legge n. 48 del 2025 in chiave tecnico-giuridica, trattandosi di «questioni antiche e decisive per la nostra forma di governo e per la nostra forma di Stato».

È quello che mi propongo di fare, in relazione, soprattutto, ad alcuni punti specifici, relativi alla riserva di legge in materia penale (art. 25 Cost.), alle conseguenze derivanti dalla necessità costituzionale che il decreto-legge presenti un contenuto omogeneo, alle difficoltà del sindacato della Corte costituzionale e alla possibilità, per i singoli parlamentari, di sollevare un conflitto tra poteri per violazioni manifeste delle proprie prerogative costituzionali.

2. Parte della dottrina, al fine di arginare il fenomeno del c.d. panpenalismo penale e di impedire la costante violazione dell'idea che vuole l'intervento penale come *extrema ratio*, ha recentemente ipotizzato di elevare il *quorum* necessario per approvare leggi che introducono nuovi reati, circostanze aggravanti, incrementi di pena.

Trattasi, evidentemente, di interventi riformatori gravosi, che richiederebbero revisioni costituzionali e, dunque, maggioranze oggi difficilmente raggiungibili.

Eppure, andando a ritroso e risalendo a quella tradizione prevalentemente francese che lega la graduazione tra fonti del diritto alla graduazione tra organi, che il Presidente ha richiamato nella sua Lettera, si scorge dottrina (penalistica e costituzionalistica) che aveva individuato nella riserva di legge formale in materia penale lo scoglio per ostacolare il ricorso agli atti aventi forza di legge per introdurre o riformulare fattispecie incriminatrici.

Dottrina ritenuta minoritaria, in quanto non in linea con il sistema delle fonti stabilito dalla Costituzione, «che, pur non trascurando la posizione centrale che alla legge del Parlamento è riconosciuta in tutte le forme di Stato democratico-rappresentative, equipara ad essa, non solo nel regime giuridico, ma in primo luogo nella competenza, i decreti-legge e i decreti legislativi» e scartata, dunque, anche dalla giurisprudenza costituzionale.

Nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale, tuttavia, sembra intravedersi una deviazione, quando si afferma che la riserva di legge ex art. 25, secondo comma, Cost. «demanda il potere di normazione in materia penale – in quanto incidente sui diritti fondamentali dell'individuo, e segnatamente sulla libertà personale – all'istituzione che costituisce la massima espressione della rappresentanza politica: vale a dire al Parlamento, eletto a suffragio universale dall'intera collettività nazionale (...), il quale esprime, altresì, le sue determinazioni all'esito di un procedimento – quello legislativo – che implica un preventivo confronto dialettico tra tutte le forze politiche, incluse quelle di minoranza, e, sia pure indirettamente, con la pubblica opinione» (sent. n. 230 del 2012).

CERCA NEL SITO

Cerca nel sito...

I SITI AIC

[Associazione](#)

[Rivista
\(<http://www.rivistaaic.it/>\)](#)

[Osservatorio
\(<http://www.osservatorioaic.it/>\)](#)

PROSSIMI APPUNTAMENTI

08 Set 2025, 09:00 – The Role of Rights Institutions in Promoting Preventing Rights-Related Litigation
([/it/notizie/appuntamenti/detto-the-role-of-national-human-rights-in-promoting-rights-and-preventing-related-litigation-and-conflicts](#))

17 Set 2025, 10:00 – Stato di diritto: effettività, prospettive
([/it/notizie/appuntamenti/detto-stato-di-diritto-storia-effettivita](#))

17 Set 2025, 14:30 – Seminario an Diritto e società "Le povertà"
([/it/notizie/appuntamenti/detto-seminario-annuale-della-rivista-societa-le-poverta](#))

18 Set 2025, 09:30 – Ciclo di incontri "L'inclusione". La parola "Inclusione"
([/it/notizie/appuntamenti/detto-ciclo-di-incontri-le-parole-per-parola-inclusione](#))

18 Set 2025, 09:30 – Il costituzionalismo

Troppo poco si dirà, probabilmente è così. Ma se non vi sono margini per sostenere l'incompatibilità costituzionale di qualsiasi intervento del Governo in sede di normazione primaria in materia penale, è legittima l'aspirazione a un controllo penetrante e più incisivo del giudice costituzionale sui presupposti di straordinaria necessità e urgenza.

3. Un controllo notoriamente complesso, perché foriero di dubbi in ordine alla possibile sovrapposizione del suo sindacato rispetto a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione, ove le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti, con conseguente interpretazione elastica e, a tratti, accondiscendente, dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza.

Da qui, la necessità di individuare un sintomo della mancanza, a questo punto evidente, dei presupposti del decreto, la sua eterogeneità, salvo che vi sia una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, dal punto di vista oggettivo e materiale o dal punto di vista funzionale e finalistico.

Il decreto-legge n. 48 del 2025, ricomprendendo, al proprio interno, norme manifestamente eterogenee, dal punto di vista oggettivo-materiale, nonché da quello finalistico-funzionale, rientra certamente nella categoria dei decreti aventi forza di legge ma privi dei requisiti di validità costituzionale, che alterano, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, «gli equilibri fondamentali della forma di governo».

Questi i presupposti indicati nel decreto: “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”.

A quanto pare, la straordinaria necessità e urgenza sussisterebbe solo per le misure in materia di tutela del personale delle Forze di polizia, armate e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario. Il che renderebbe le altre misure incostituzionali per espressa confessione del Governo, in quanto dichiaratamente non straordinarie.

Al netto di tali nefandezze istituzionali, ulteriori difficoltà della Corte costituzionale nel giudicare in tale contesto si evidenziano alla luce della sua giurisprudenza pregressa. È noto, infatti, come a partire dalla sentenza n. 22 del 2012 l'omogeneità cessa di rappresentare il veicolo attraverso cui sindacare il requisito della straordinaria necessità e urgenza, denso sì di politicità, ma espressamente previsto dalla Costituzione, per assumere, invece, autonomia concettuale e divenire autonomo parametro di legittimità costituzionale, perché, pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento.

Se, di conseguenza, i cosiddetti decreti “milleproroghe” possono salvarsi in quanto provvisti di *ratio* unitaria, per converso, «ove 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», risultando invece 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».

Un diverso paradigma che, salvo le problematiche relative alla possibile rilevanza delle questioni, potrebbe tornare utile nel caso di specie, se l'obiettivo diventa la dichiarazione di incostituzionalità dell'atto nella sua interezza, nel più breve tempo possibile, considerato che «i vizi formali delle leggi e degli atti con forza di legge, diversamente da quelli materiali, diventano progressivamente più deboli con il trascorrere del tempo, mentre man mano si aggravano gli effetti che una loro rilevazione da parte della Corte costituzionale comporta», specialmente in un ambito, come quello penale, ove diventa ancor più rilevante la prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei comportamenti, la cui violazione si determina per effetto del superamento dei limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza e alla legge di conversione (sent. n. 146 del 2024).

Un sindacato, dunque, consapevole delle difficoltà ancorate alla politicità dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, che utilizza l'eterogeneità quale sintomo della loro evidente mancanza, contrapposto ad un altro sindacato che, più che altro quando ha ad oggetto le relative leggi di conversione, prescinde da tali passaggi e giudica autonomamente la omogeneità in quanto vizio di legittimità costituzionale.

Peraltro, mentre nella sentenza n. 8 del 2022, per i decreti-legge *ab origine* a contenuto plurimo, quel che rileva è dunque il profilo teleologico, ossia l'osservanza della *ratio* dominante l'intervento normativo d'urgenza, nella successiva sentenza n. 151 del 2023, considerato che la diversità di ambiti materiali in cui interviene il decreto-legge non esclude che si possano individuare due settori più generali oggetto del provvedimento governativo, situazione che potrebbe ricorrere anche nel caso di specie, si ritiene che la riferita diversità delle *rationes* giustificatrici dei singoli interventi – evidenziate nel preambolo del d.l. c.d. anti *rave* – non impedisce di rinvenire, anche con riguardo all'aspetto teleologico, una finalità di carattere più generale, rappresentata dalla prevalente necessità di dettare misure imposte dall'approssimarsi di termini e scadenze.

Questione che diviene ancor più complessa se, come nel caso in esame, non vi è un contenuto prevalente, trattandosi di un decreto-legge avente diversi “presupposti” di straordinaria necessità e urgenza, ove, dunque, ciascuna disposizione può, a rigore, essere considerata intrusa rispetto all'altra; peraltro, anche a voler considerare tale aspetto superabile attraverso la rimessione

(/it/notizie/appuntamenti/dett
/il-costituzionalismo-oggi)

18 Set 2025, 15:00 - Universal De
Prospettive giuridiche per una n
educazione interculturale
(/it/notizie/appuntamenti/dett
/universal-design-for-educator
giuridiche-per-una-nuova-conc
educazione-interculturale)

23 Set 2025, 15:00 - Presentazio
Elia Cremona "I poteri privati nel
(/it/notizie/appuntamenti/dett
/presentazione-del-volume-di-
poteri-privati-nell-era-digitale)

24 Set 2025, 10:00 - Constitution
Electoral Integrity. Navigating Cl
Prospects
(/it/notizie/appuntamenti/dett
/constitutional-courts-and-elec
navigating-challenges-shaping-f

24 Set 2025, 10:00 - Workshop "F
Strengthening EU Values, Consti
and Election Integrity: Navigatin
Shaping Prospects"
(/it/notizie/appuntamenti/dett
/workshop-promoting-and-stre
values-constitutional-courts-an
integrity-navigating-challenges-
prospects)

25 Set 2025, 10:30 - Presentazio
Francesca Nugno "Povertà abita
Costituzione. Nuovi itinerari di r
(/it/notizie/appuntamenti/dett
/presentazione-del-volume-di-
poverta-abitativa-e-costituzione
di-ricerca)

Visualizza il calendario
(/it/notizie/appuntamenti-co
elenco)

NEWSLETTER
DELL'ASSOCIAZIONE AIC

Per ricevere periodicamente
aggiornamenti sulle nostre novit

Iscrivetemi

Iscrivendomi acconsento al
trattamento dei dati secondo la
normativa sulla privacy
(/info/privacy-policy?ml=1).

alla Corte della questione di legittimità costituzionale sull'intero decreto, si porrebbe il problema della sua rilevanza, a meno di non voler considerare tale profilo assorbito dalla rilevanza di almeno una disposizione del relativo decreto-legge.

4. Le difficoltà evidenziate hanno stimolato la dottrina, anche negli interventi successivi alla Lettera, che ha cercato di individuare nuove forme di controllo nei confronti di decreti-legge evidentemente incostituzionali.

Tentativi complessi che, tuttavia, meritano di essere esperiti.

In una recente ordinanza avente ad oggetto un conflitto proposto da singoli parlamentari per violazione dell'art. 77 Cost. e delle loro prerogative costituzionalmente riconosciute la Corte ha affermato che «se – in astratto – la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione potrebbe costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari, tuttavia – in concreto, nel caso di specie – il ricorso non offre elementi tali da portare all'evidenza di questa Corte né l'asserito difetto di omogeneità dell'emendamento oggetto del presente conflitto, né la conseguente palese violazione delle prerogative dei senatori ricorrenti; che nel ricorso l'eterogeneità dell'emendamento è solo asserita sulla base di un mero raffronto tra la materia regolata dall'emendamento stesso e il titolo del decreto-legge».

Uno spiraglio forse in grado di aprire una nuova strada per sindacare un decreto-legge eterogeneo, considerato peraltro che, in tal caso, non sussisterebbero neanche quelle esigenze di tempestività imposte da vincoli esterni che possano bilanciare tali violazioni.

La questione del decreto-legge sollevata dai singoli parlamentari riguarda la possibilità di rilevare norme intrusive in sede di conversione.

Nel caso del decreto-legge n. 48 del 2025, inoltre, la questione si pone in relazione al decreto-legge in sé, a fronte, peraltro, di un procedimento parlamentare aperto e che poteva portare, eventualmente, all'approvazione di una legge ordinaria.

Si potrebbe sostenere la violazione dell'art. 77 Cost., con ridondanza sulle prerogative dei singoli parlamentari, sulla scorta di quanto accade per le regioni (sent. n. 247 del 2019), anche se, come è noto, la Corte potrebbe far leva sulla sua giurisprudenza in tema di inosservanza in Parlamento di diverse norme e prassi regolamentari in materia di procedimento legislativo, alla stregua della quale le relative violazioni, inerendo alle funzioni primarie delle Camere, devono trovare all'interno delle stesse gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti.

Nuove soluzioni, dunque, non è facile trovarle e ipotizzarle, trattandosi di questioni dense di politicità, che incontrano, evidentemente, limiti e ostacoli a tratti insormontabili.

La strada per la dichiarazione di incostituzionalità dell'intero atto è probabilmente irta di ostacoli; non resta, forse, che perseguire quella della demolizione articolo per articolo, disposizione per disposizione, norma per norma, strada peraltro già seguita in passato, anche in altri ambiti, dalla Corte costituzionale.

📅 22 MAGGIO 2025



(<http://www.giappichelli.it/>)

L'Associazione Italiana dei Costituzionalisti è iscritta al Registro degli Operatori della Comunicazione a far data dal 09.10.2013 con n. 23897.

(<https://ilmiosit Joomla!>)