

QUESTIONE LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DECRETO LEGGE 48/2025

L'11 aprile scorso è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il decreto legge n. 48/25 recante *"disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario"*.

Nel preambolo del decreto sono riportate le seguenti ragioni a giustificazione della decretazione d'urgenza:

"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";

Le ragioni sopra indicate non fanno altro che riportare il contenuto dei titoli del decreto.

La prima ragione di necessità è semplicemente un copia e incolla del titolo del capo I del decreto (*"Disposizioni per la prevenzione e il contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata, nonché in materia di beni sequestrati e confiscati e di controlli di polizia"*).

La seconda contiene semplicemente un richiamo al titolo del capo II (*"disposizioni in materia di sicurezza urbana"*).

La terza è ancora un copia e incolla del titolo del capo III del decreto (*"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"*).

La quarta al titolo del capo IV (*"Disposizioni in materia di vittime dell'usura"*).

La quinta al titolo del capo V (*"Norme sull'ordinamento penitenziario"*).

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 171 del 2007 (vedasi conformemente la n. 128/2008), nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di un decreto-legge, per difetto dei requisiti di cui all'art. 77, comma secondo, della Costituzione, ha affermato, richiamando una precedente decisione (sentenza n. 29 del 1995), che la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura in primo luogo un vizio di illegittimità costituzionale del decreto-legge che risulti adottato al di fuori dell'ambito applicativo costituzionalmente previsto.

La stessa sentenza ha altresì precisato che lo scrutinio di costituzionalità *"deve svolgersi su un piano diverso"* rispetto all'esercizio del potere legislativo, in cui *"le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti"*, avendo *"la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali tale compito è predisposto"*; ha aggiunto che *"il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità"* deve *«risultare evidente"*.

Conclude la sentenza della Corte affermando che *"l'utilizzazione del decreto-legge – e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta"*.

Occorre dunque verificare, alla luce di tale orientamento se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere del decreto n. 48/2025.

Come evidenziato sopra il preambolo del decreto non indica in alcun modo quale siano le ragioni di straordinaria urgenza fattuali poste a fondamento della decretazione d'urgenza, ma si limita a riportare con affermazioni "apodittiche" il titolo dei capi del testo.

Vi è dunque una assoluta carenza di indicazione dei requisiti previsti dall'art. 77 cost. per l'emissione del decreto.

L'assoluta mancanza delle straordinarie ragioni di necessità ed urgenza peraltro la si può anche evincere dall'iter procedurale di questo testo normativo.

Il decreto legge n. 48/25 è stato emanato in data 4 aprile dal Consiglio dei ministri che si è limitato a fare proprio un disegno di legge in discussione avanzata davanti alle Camere.

Il disegno di legge 1232/24 ha infatti il medesimo titolo "*disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*", i medesimi capi e gli articoli sono sostanzialmente sovrapponibili.

Il disegno di legge era già stato approvato in data 18 settembre 2024 dalla Camera dei Deputati ed era in discussione davanti al Senato, dove si era già esaurito il lavoro preliminare della Commissione Giustizia e Affari Costituzionali con l'esame del testo e degli emendamenti proposti (tutti bocciati) e si attendeva il passaggio del testo alla votazione dell'assemblea.

Probabilmente il testo sarebbe poi dovuto tornare in terza lettura all'esame della Camera per un problema di copertura finanziaria, evidenziate dalla Commissione Bilancio del Senato.

Le motivazioni che hanno indotto il Governo ad appropriarsi del testo, sottraendolo all'esame del Parlamento, sono state enunciate lo stesso 4 aprile nella conferenza stampa del Consiglio dei Ministri, tenutasi immediatamente dopo l'approvazione del decreto.

Il ministro dell'Interno Piantedosi ha affermato infatti che "per una questione nominale il provvedimento doveva tornare alla Camera in terza approvazione e quindi l'approvazione si sarebbe prolungata. Diamo un tempo certo e sicuro. Non c'è nessuna compressione della volontà parlamentare, solo tempi certi per un provvedimento già andato troppo per le lunghe... La centralità del Parlamento non è violata in quanto dopo 2 mesi il testo deve essere convertito e quindi il Parlamento rimane il giudice ultimo"

La tempistica parlamentare è stata dunque la reale motivazione a giustificazione del provvedimento d'urgenza e non ragioni fattuali di straordinaria necessità e urgenza.

Si segnala inoltre che la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha evidenziato in plurime sentenze che il criterio della omogeneità è indice di valutazione per la sussistenza del presupposto dell'urgenza (vedasi sentenza 146/2024).

Il decreto 48/2025 ha un carattere del tutto disomogeneo. Presente norme in materia di prevenzione alla lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata nel primo capo, norme poste a tutela della sicurezza pubblica nel secondo, norme a tutela delle forze dell'ordine nel terzo, norme a tutela delle vittime dell'usura, e norme di modifica dell'ordinamento penitenziario.

Vi sono poi nel testo delle norme che non sono neanche pertinenti in relazione a quanto indicato nei singoli capi, come quella prevista dall'art. 18 sulla cd "cannabis legale", quella dell'art. 32 in tema di esibizione dei documenti per l'acquisto di una carta SIM, o quella dell'art. 29 che pone nuove limitazioni alle navi che prestano attività di soccorso in mare.

Anche sotto questo aspetto si rileva dunque l'incostituzionalità del decreto per violazione dell'art. 77 cost. per mancanza delle ragioni di necessaria e straordinaria urgenza per la decretazione governativa.

Milano, 14 aprile 2025

avv. Mauro Straini

avv. Eugenio Losco