



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2026

Il Presidente della Repubblica  
e l’emanazione  
dei decreti-legge securitari:  
la straordinaria necessità  
dell’intervento presidenziale  
per la sicurezza delle libertà

di Elena Paparella

EDITORIALE SCIENTIFICA

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA  
E L'EMANAZIONE  
DEI DECRETI-LEGGE SECURITARI:  
LA STRAORDINARIA NECESSITÀ  
DELL'INTERVENTO PRESIDENZIALE  
PER LA SICUREZZA DELLE LIBERTÀ

*di Elena Paparella*

Ricercatrice in Diritto costituzionale e pubblico  
Università di Roma 'La Sapienza'

«Questo è ciò che si chiede al Presidente della Repubblica,  
di rimanere come variabile non progettabile  
da parte dell'indirizzo politico di maggioranza»

STEFANO RODOTÀ, 1984\*

SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE. I DECRETI-LEGGE “SICUREZZA” DELLA XIX LEGISLATURA E IL RUOLO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA; 2. I (RARI) CASI DI DINIEGO DI EMANAZIONE: RINVIO ED EMANAZIONE DISSENZIENTE; 3. IL CASO (UNICO) DI VETO ASSOLUTO; 4. I DUE RECENTI “PACCHETTI SICUREZZA”: L'ESTROMISSIONE DEL PARLAMENTO, IL LIMBO PRECEDENTE LA FIRMA E LA CONVERSIONE CONTESTUALE A NUOVO PROVVEDIMENTO D'URGENZA; 5. CONCLUSIONI. IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA «REGGITORE DELLO STATO», L'ARGINE POSSIBILE E GLI EFFETTI IRREVERSIBILI DEL DECRETO-LEGGE.

**1. Introduzione. I decreti-legge “sicurezza” della XIX legislatura e il ruolo del Presidente della Repubblica**

I due recenti “decreti-legge sicurezza”<sup>1</sup> hanno introdotto una se-

---

\* S. RODOTÀ, *Intervento*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti di un convegno, Messina-Taormina, 25-26-27 ottobre 1984, Milano, p. 229.

<sup>1</sup> D.l. n. 48/2025, «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale di servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario»; d.l. n. 23/2026, «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di attività di indagine dell'autorità giudiziaria in presenza di cause di giustificazione, di funzionalità

rie di nuovi reati che nelle intenzioni del Governo in carica sarebbero diretti a favorire l’ordine pubblico<sup>2</sup>. Tali decreti sono stati entrambi oggetto di procedure irrituali. Il primo a causa del repentino passaggio dalla discussione in sede parlamentare alla deliberazione in Consiglio dei Ministri<sup>3</sup>. Il secondo, per l’atipico lungo intervallo di venti giorni

---

delle forze di polizia e del Ministro dell’Interno, nonché di immigrazione e di protezione internazionale».

<sup>2</sup> Sul tema dell’ordine pubblico in relazione alla recente decretazione d’urgenza della sicurezza, cfr. M.C. AMOROSI, *L’ordine pubblico e le tutele costituzionali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, pp. 1 ss.; quindi, sul tema dei bilanciamenti tra ordine pubblico e limiti alle libertà cfr. ancora ID., *L’ordine pubblico, tra tutela costituzionale dei diritti ed emergenza. Lineamenti teorici e paradigmi applicativi di una nozione evanescente*, Napoli, 2022, p. 173 ss.; inoltre sul «cambio di paradigma» dalla nozione di ordine pubblico democratico, alla nozione di «sicurezza», cfr. A. CIERVO, *Le metamorfosi dell’ordine pubblico nell’esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2023, pp. 297 ss.; da ultimo, sui decreti-legge quali «strumenti giuridici della svolta autoritaria», ID. *Il costituzionalismo in tempi bui. Una prima lettura critica del Decreto-legge n. 23/2026*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 4/2026, pp. 6 ss.; inoltre per un’ampia analisi della nozione di ordine pubblico discendente dal complesso dei valori costituzionali fondanti, in particolare sulla distinzione tra ordine pubblico in senso «ideale» e ordine pubblico in senso «materiale», cfr. F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, Padova, 2007, pp. 25 ss.; sull’ordine pubblico nella dottrina più risalente, cfr. L. PALADIN, *Ordine pubblico*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, Torino, 1965, p. 130; intorno al noto orientamento della Corte costituzionale volto a considerare l’ordine pubblico come bene «inerente al sistema costituzionale» e quindi come «limite insuperabile all’esercizio dei diritti costituzionalmente garantiti», cfr. Corte Cost., n. 19/1962; in senso critico sull’ordine pubblico come motivazione della libertà di manifestazione del pensiero, cfr. C. ESPOSITO, *Libertà di manifestazione del pensiero e ordine pubblico*, in *Giur. Cost.*, 1962, pp. 191 ss.; inoltre A. PACE, *Ordine pubblico, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1971, p. 1779; A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, vol. XXII, Roma, 1990, p. 3; G. CORSO, *Ordine pubbl. (Dir. Pubbl.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, pp. 1057 ss.; P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, pp. 116 ss.; sul «senso costituzionalistico» di ordine pubblico «quale sistema di valori e di principi inderogabili, che informano storicamente l’ordinamento generale della comunità statale» cfr. V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1956, p. 71; inoltre, per una riflessione sul concetto di “sicurezza” riferito alla dimensione urbana, cfr. E. OLIVITO, *Cum cura e sine cura. Solidarietà costituzionale e declinazioni urbane della sicurezza*, in P. COSTA e A. SCALONE (a cura di), *Città e sicurezza*, Quaderni del Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario, Università di Padova, Torino, 2025, pp. 33 ss.

<sup>3</sup> Il d.l. n. 48/2025 è stato deliberato dal Consiglio dei Ministri il 4 aprile 2025 sul medesimo oggetto di un disegno di legge (AC n. 1660) da tempo in discussione in Parlamento, già approvato alla Camera e trasmesso al Senato, cfr. *infra* par. 4.

intercorso tra la deliberazione e la firma del Presidente<sup>4</sup>, oltre che per la – quasi del tutto inedita – promulgazione della relativa legge di conversione, combinata con la contestuale emanazione di un nuovo decreto-legge, avente – presumibilmente – lo scopo di “sanare” i profili di incostituzionalità contenuti nel decreto convertito<sup>5</sup>.

Benché l'anomalia di tali procedure normative d'urgenza abbia aperto profonde crepe nell'assetto della leale collaborazione tra Presidente della Repubblica e Governo<sup>6</sup> e i dubbi sul merito costituzionale di tali decreti, in ragione dell'impatto sulle libertà fondamentali<sup>7</sup>, ab-

<sup>4</sup> Il d.l. n. 23/2026 è stato deliberato dal Consiglio dei Ministri il 4 febbraio 2026 ed emanato il 24 febbraio 2026, cfr. *infra* par. 4.

<sup>5</sup> Il d.l. n. 23/2026 è stato convertito con l. n. 55/2026, contestualmente è stato emanato il d.l. n. 55/2026, convertito con l. n. 103/2026.

<sup>6</sup> Per una riflessione sulla connessione tra leale collaborazione tra poteri dello Stato e azione di persuasione del Presidente della Repubblica, soprattutto a seguito della pronuncia della Corte costituzionale n. 1/2013, cfr. I. DE CESARE, *Sul possibile ruolo del Presidente della Repubblica quale garante della leale collaborazione tra poteri dello Stato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2025, pp. 12 ss.; più in generale, sulla dimensione costituzionale della leale collaborazione riconnessa al principio della divisione dei poteri, cfr. G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIV, Milano, 1985, pp. 670 ss.; inoltre R. BIN, *Il principio della leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, pp. 3 ss.; Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VI Agg., Torino, 2015, pp. 264 ss.; di recente la Corte costituzionale ha richiamato il «canone di leale collaborazione istituzionale», cfr. Corte Cost., n. 157/2023, punto 10.1 del *Considerato in diritto*; sul principio della leale collaborazione riferito al capo dello Stato, si veda ancora Corte cost., n. 1/2013: «il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono», punto 8.3 del *Considerato in diritto*; per una diversa accezione del principio di leale collaborazione, che tuttavia ne denota il fondamentale radicamento nel nostro ordinamento, cfr. F. COVINO, *La perequazione finanziaria nella nostra Costituzione*, Napoli, 2008, in particolare pp. 180 ss.

<sup>7</sup> Sul d.l. n. 48 /2025, cfr. R. BALDUZZI, *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica*, in *associazione deicostituzionalisti.it, La Lettera*, n. 4/2025, 15 aprile 2025; tra le repliche che sono seguite, cfr. Q. CAMERLENGO, *Dalla sicurezza come mezzo all'ordine come fine*, in *associazione deicostituzionalisti.it, La Lettera*, 30 aprile 2025; O. SPATARO, *Legalità penale e decretazione d'urgenza*, in *associazione deicostituzionalisti.it, La Lettera*, 3 maggio 2025; A. CARDONE, *Tra metodo e merito: la decretazione d'urgenza e il suo convitato di pietra*, in *associazione deicostituzionalisti.it, La Lettera*, 6 maggio 2025; P. PINNA, *La prepotenza governativa. Il decreto-legge che dispone come se fosse la legge*, in *associazione deicostituzionalisti.it, La Lettera*, 9 maggio 2025; P. CARNEVALE, *Del Patto della staffetta: ma a cambiare non sono gli interpreti*,

biano prodotto gravi ripercussioni sull’equilibrio tra poteri e sulla garanzia della Costituzione, il Presidente della Repubblica ha dato luogo alle relative emanazioni. Tutto ciò induce a riflettere sull’elusività e sull’indeterminatezza del principio della leale collaborazione tra poteri, soprattutto nel contesto considerato, poiché queste si combinano con il mutevole ruolo del capo dello Stato entro i margini della forma di governo, rendendo più complessa l’individuazione dell’estensione della garanzia presidenziale<sup>8</sup>.

---

*bensi il testimone. Qualche considerazione a partire dalla lettera del Presidente della nostra Associazione*, in *associazionedeicostituzionalisti.it, La Lettera*, 16 maggio 2015; D. MARTIRE, *Legalità penale, decreto-legge e sindacato della Corte costituzionale. Considerazioni a partire dalla Lettera del Presidente dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, in *associazionedeicostituzionalisti.it, La Lettera*, 22 maggio 2025; A. MORRONE, *Rovesciare la Costituzione performativa. “Sicurezza” in cambio di libertà*, in *associazionedeicostituzionalisti.it, La Lettera*, 3 giugno 2025; T. GROPPi, *A partire dal decreto-sicurezza. Tre proposte sulla garanzia dei diritti nel nostro ordinamento*, in *associazionedeicostituzionalisti.it, La Lettera*, 5 giugno 2025.

<sup>8</sup> Sulla collocazione e sull’estensione dei poteri del Presidente della Repubblica nell’ordinamento costituzionale e nella forma di governo parlamentare, gli interventi della dottrina sono, non solo numerosissimi, ma anche molto variamente declinati nel tempo secondo diversi orientamenti, pertanto ci si limiterà in questa sede a richiamare i contributi – sia più risalenti che più recenti – più significativi per l’analisi che si vuole condurre, ovvero quelli più strettamente inerenti il tema dei poteri presidenziali di emanazione del decreto-legge, tuttavia, per una prospettiva generale sul tema del capo dello Stato, si veda la ricostruzione di A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, 1985, pp 22 ss.: «I costituzionalisti hanno tentato e tentano di riassumere la complessa rete dei poteri presidenziali in un’interpretazione unitaria che dia il senso complessivo della posizione e del ruolo del Presidente della Repubblica nel nostro sistema costituzionale. Ma fatalmente, come accade di solito di fronte a fenomeni complessi, essi si dividono a metà tra coloro che pongono l’accento sui poteri di garanzia e di controllo e coloro che invece enfatizzano i poteri di intervento e di impulso politico. I primi – tra i quali rientrano studiosi come Galeotti, Guarino, Mortati, Galizia, Elia, Crisafulli, Martines, Paladin, Cuocolo, Zagrebelsky, Carlassare – configurano il Presidente come una “struttura garantista” o un custode della legalità costituzionale. I secondi invece – tra i quali rientrano studiosi come Barile, Cheli, Negri, De Vergottini e Tosi – definiscono il capo dello Stato come il portatore di un “indirizzo politico costituzionale”, la cui posizione si caratterizza, secondo le parole di Paolo Barile, per il fatto di “determinare preventivamente” i fini direttamente o indirettamente derivanti dalla Costituzione, di determinare il loro grado di valore e di distribuirli nel tempo in relazione al loro più o meno rapido raggiungimento nel tempo. Una terza variante – sostenuta da giuristi come Esposito, Rescigno, Pizzorusso e Luciani – si colloca in una posizione a cavallo tra le due ipotesi descritte, nel senso che il capo dello Stato fungerebbe da “garante” neutrale della Costituzione soltanto in tempi normali, mentre in tempi di crisi emergerebbe, come

Pertanto, l'intento dell'analisi qui condotta è di mettere in chiaro qualche spunto nella vastissima materia dei poteri presidenziali in tema di emanazione dei decreti legge, focalizzando l'attenzione sui due recenti "decreti sicurezza", anche alla luce delle precedenti prassi presidenziali di diniego/rifiuto, al fine di contribuire a delineare l'effettiva conformazione delle funzioni presidenziali<sup>9</sup> nell'attuale scenario politico-istituzionale<sup>10</sup>.

L'art. 87, c.5, Cost. attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di emanare i decreti avente valore di legge<sup>11</sup>. Come si vede, le

---

avevano variamente detto Benjamin Constant e Carl Schmitt, come il vero "reggitore dello Stato"».

<sup>9</sup> «Nelle democrazie contemporanee il ruolo del capo dello Stato non è definito in modo univoco e con un'analogia di fondo rintracciabile in ciascun sistema. Tra un estremo e l'altro c'è una notevole oscillazione che non deriva soltanto da particolarità giuridico-costituzionali, ma anche da elementi propri della tradizione, della cultura, dell'evoluzione politica, e dal tipo di dislocazione del potere effettivo nei luoghi istituzionali. Ciò non significa, tuttavia, che la figura del Capo dello Stato sia in completa balia della casualità storica o delle particolarità empiriche dei singoli sistemi politici e costituzionali. Significa, piuttosto, che, per comprendere le sue "leggi di evoluzione", occorre analizzare il complesso degli elementi rilevanti nel loro movimento storico ed enucleare da esso i principi invarianti che spingono in una direzione o nell'altra», così A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 3; si veda anche R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, pp. 7 ss.

<sup>10</sup> «Non rappresenta certo una novità la constatazione che dietro l'attribuzione al governo del potere di adozione di decreti legge sul presupposto della straordinaria necessità ed urgenza si annidi uno degli strumenti più insidiosi per mettere a dura prova l'equilibrio dei poteri e per sottoporre a tensioni o a vere e proprie torsioni la forma di governo parlamentare», così G. SERGES, *Il rifiuto di emanazione del decreto legge*, in *Astrid.eu*, 1 gennaio 2009, p. 1; sul punto si veda anche L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 259; sul tema dei decreti-legge, in generale, cfr. A. CELOTTO, *L'abuso del decreto legge*, Padova, 1997; occorre inoltre ricordare un decisivo intervento della Corte costituzionale, che in sede di risoluzione di un conflitto di attribuzione, ha riconosciuto la piena legittimità del controllo presidenziale all'atto dell'emanazione dei decreti legge, nel momento in cui stabilisce «la pari intensità» di tale controllo, con quello esercitato in sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge di origine governativa, cfr. Corte cost., n. 406/1989; anche la l. n. 400/1988, che nello stesso periodo razionalizza la materia del decreto-legge, all'art.15 infatti riconosce esplicitamente il potere presidenziale di emanazione che, quindi, da questo momento in poi diventa «incontestabile», cfr. G. SERGES, *Il rifiuto di emanazione*, cit., p. 2.

<sup>11</sup> «Il problema interpretativo dell'art. 87, comma 5, è dunque assai più vasto di quello posto dall'art. 74», così M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Politica del Diritto*, 2009, pp. 409 ss.; la dispo-

disposizioni costituzionali consentono uno spazio d'intervento e di

sizione di cui all'art. 87, 5 c., Cost., infatti nulla dice riguardo i profili procedurali del potere di emanazione dei decreti legge da parte del Presidente della Repubblica, diversamente da quanto avviene per la promulgazione agli artt. 73 e 74 Cost., né possono ritenersi chiarificatori in tal senso i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, poiché il testo definitivo della disposizione è opera del Comitato di coordinamento finale che ha integrato la formula del Progetto di Costituzione, nel quale non era previsto il decreto legge, ma solo l'emanazione dei decreti legislativi, cfr. AC, 21-22 ottobre 1947, pp. 1390 ss., consultabile in *legislature.camera.it*; sul tema dei lavori in Assemblea Costituente, cfr. G. FORTUNA, *Il Capo dello Stato (artt. 83-91)*, in A. CELOTTO (a cura di), *Il coordinamento finale della Costituzione*, Napoli, 2009, p. 169; per un'ampia trattazione del tema dell'emanazione dei decreti-legge, cfr. inoltre D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, 2014, pp. 88 ss., che a partire dalla «laconicità del testo costituzionale», pone in evidenza la necessità di uno sforzo interpretativo di tale disposizione, da effettuarsi alla luce del sistema costituzionale nel suo complesso, da cui derivare l'effettivo ruolo del Presidente della Repubblica; a riguardo, si ricordano le due posizioni interpretative opposte, ovvero quella corrispondente ad una concezione dell'emanazione dei decreti legge come atto dovuto da parte del Presidente della Repubblica, che quindi non parteciperebbe al procedimento di formazione di tali atti, la cui responsabilità ricadrebbe unicamente sul Governo ai sensi dell'artt. 77 e 89 Cost. – per tale orientamento propende la dottrina più risalente, tra i principali riferimenti, cfr. G.F. CIAURRO, *Decreto legge*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. X, Roma, 1988, pp. 6 ss.; V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti legge*, Milano, 1970, pp. 49 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 705 – e la posizione per la quale, al contrario, in mancanza di una disposizione costituzionale che sancisca l'obbligatorietà dell'intervento presidenziale, lo considera un atto discrezionale da parte del capo dello Stato, che potrebbe quindi decidere di rinviare al Governo il decreto-legge per un riesame, o anche di rifiutarne l'emanazione sia per ragioni di mancanza dei presupposti costituzionali, che per ragioni riconducibili al merito costituzionale – ancora nella dottrina più risalente, su questi temi cfr. A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, Padova, 1950, pp. 219 ss., spec. 225 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976, pp. 208-209 ss. – inoltre l'emanazione acquisirebbe anche una valenza costitutiva dell'atto, infatti a differenza della promulgazione che attiene alla fase integrativa dell'efficacia della legge, già giuridicamente perfetta perché approvata nello stesso testo da parte di tutte e due le Camere, il decreto-legge non emanato non acquisisce alcun valore giuridico vincolante, ne deriva che l'emanazione realizza una partecipazione attiva del Presidente, implicante anche il suo consenso sul contenuto dell'atto; proprio a tale riguardo si ricorda che nel dibattito costituente sull'eventuale previsione costituzionale del decreto-legge, l'on. LUCIFERO aveva posto, criticamente, l'accento proprio su quest'ultimo carattere costitutivo dell'intervento del Presidente, poiché, in quanto tale, originante la piena responsabilità di quest'ultimo, cfr. *legislature.camera.it*, on. LUCIFERO, AC, 17 ottobre 1947, p. 1304: «La libertà può essere garantita soltanto da leggi che non consentano eccezioni, perché, quando noi vogliamo che l'eccezione entri nel sistema, noi non sappiamo più quando e da chi si potrà porre un limite all'eccezione. Si è sempre tempestato contro il decreto-legge, di

controllo da parte del capo dello Stato sull'operato del Governo, tanto potenzialmente ampio, quanto non determinabile a priori<sup>12</sup>, tuttavia sempre latamente riconducibile all'ambito dell'esercizio della funzione del c.d. «indirizzo politico costituzionale» da parte del Presidente<sup>13</sup>.

---

cui si usava e si abusava quando era discussa la sua costituzionalità; ma qui, badate, il decreto legge diventa una forma ordinaria di legiferazione, perché, una volta che è entrato nel sistema, diventa una forma ordinaria, una forma a cui legittimamente si può far ricorso, una forma sulla cui legittimità arbitro primo è un settore molto limitato di quelli che sono i complessi poteri dello Stato»; della Assemblea Costituente si ricorda anche il dibattito, non senza qualche perplessità, sull'eventualità di «far entrare l'opera personale del Capo dello Stato nella formazione delle leggi», ovvero in sede di promulgazione delle leggi e di emanazione dei decreti legislativi, cfr. *legislature.camera.it*, on. PRETI, AC, 22 ottobre 1947, pp. 1446-1447.

<sup>12</sup> Sulla difficoltà di stabilire «positivamente» il contenuto dei poteri e delle funzioni presidenziali e, per converso, sulla necessità e sulla possibilità di stabilirne «i limiti negativi» che andrebbero «individuati con riferimento ai caratteri propri della forma di governo parlamentare vigente in Italia e, più in particolare, con riferimento al ruolo istituzionalmente proprio del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale», cfr. G. AZZARITI, *Osservazioni sul Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000, p. 418; tra gli altri, nel vasto dibattito sul c.d. «incrocio tra teoria e prassi» nell'individuazione delle funzioni presidenziali di controllo al di fuori del circuito dell'indirizzo politico di maggioranza, cfr. S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XI, Torino, 1996, pp. 417 ss.; quindi sul risultato del disegno costituente che rimette alla prassi e alla specifica postura istituzionale, diversa per ogni Presidente, l'individuazione delle sue funzioni, cfr. C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2003, p. 55; sulla considerazione che si ebbe anche in Assemblea Costituente, dell'importanza della prassi nell'esercizio delle funzioni presidenziali, cfr. anche I. PELLIZZONE, *Poteri e garanzie (Presidente della Repubblica)*, in *Enciclopedia del diritto. I tematici*, vol. V, Milano, 2023, p. 878.

<sup>13</sup> È noto quanto sia controversa la nozione del c.d. indirizzo politico costituzionale riferita agli organi di garanzia e, in particolare, al Presidente della Repubblica, sul tema si veda di recente, A. RUGGERI, *Indirizzo politico costituzionale: risorsa o problema?* in *Consulta Online*, n. 1/2025, 13 marzo 2025, pp. 287 ss., che riprende l'evoluzione della nozione individuata da P. Barile – cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, p. 295 – ed evidenzia una concezione dell'indirizzo politico costituzionale come manifestazione del «moto» della Costituzione – cfr. M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione Repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2023, 1° marzo 2013, pp. 1 ss. – pur sottolineando anche gli elementi, a suo dire, meno convincenti della teoria di P. Barile, soprattutto in riferimento al capo dello Stato, cfr. A. RUGGERI, *Indirizzo politico costituzionale*, cit., p. 10; inoltre, per un richiamo al dibattito sull'indirizzo politico costituzionale in riferimento al primo settennato del Presidente Mattarella, cfr. E. BINDI, *Attualità dell'indirizzo politico costituzionale?*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo man-*

Nel complesso, il potere di emanazione dei decreti-legge può dirsi ricompreso in un vasto perimetro che investe sia la funzione presidenziale di stabilizzazione e di garanzia degli equilibri costituzionali tra

---

dato di Sergio Mattarella. *La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, 2022, pp. 432 ss. e p. 438, che ricorda il contesto giuridico-culturale in cui P. Barile elaborò tale nozione negli anni difficili del c.d. «disgelo» della Costituzione, introducendo una distinzione tra funzione di indirizzo politico costituzionale e funzione di indirizzo politico di maggioranza e attribuendo l'esercizio della prima anche al capo dello Stato – oltre che, *in primis*, alla Corte costituzionale – collocando quest'ultimo ben oltre le tradizionali definizioni di mero controllore della conformità costituzionale degli atti degli altri poteri, divenendo esso stesso direttamente promotore dell'attuazione della Costituzione, in consonanza con una concezione della Costituzione come norma giuridica cui gli organi di garanzia possono e devono dare attuazione, sia per quel che concerne i diritti fondamentali, che per l'assetto democratico delle istituzioni; la funzione di indirizzo politico costituzionale esercitata dal Presidente si concretizzerebbe, quindi, in una «funzione di iniziativa e non di controllo (come è ancora, a rigore, quella riassunta nella formula di custode della Costituzione) (...) il Presidente della Repubblica ha il diritto e il dovere di intervenire in tutte le questioni fondamentali, usando tutti gli strumenti a sua disposizione al massimo possibile, e quindi (...) con continue richieste al Governo di modificare tutti quei provvedimenti amministrativi normativi e politici sottoposti alla sua firma (...)», così P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, p. 226 ed ancora: «(il Presidente della Repubblica) ha per suo precipuo compito quello di controllare l'indirizzo di maggioranza, ed eventualmente di correggerlo per allinearlo all'attuazione dei fini costituzionali», così P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 295; per un orientamento contrario, negli stessi anni, cfr. G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica - Artt. 83-87*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, tomo I, 1978, pp. 182-183: «(...) stabilire se il Presidente della Repubblica italiana posseda o non un potere di indirizzo politico costituzionale è questione di fatto non risolta né in un senso né nell'altro dalla pacifica attribuzione a lui della qualità di Capo dello Stato. Si tratta appunto (...) di una questione che riguarda l'organo Presidente della Repubblica nella sua interezza, e non la qualità del Capo dello Stato isolatamente considerata»; peraltro, il contesto politico nel quale si collocano gli orientamenti sull'indirizzo politico costituzionale è segnato dalla svolta della presidenza Gronchi (1955-1962), che fu fondamentale nel generare la fiducia per l'effettiva attuazione della Costituzione, oltre che per il tentativo da parte del capo dello Stato di conquistare una legittimazione propria e autonoma, finalizzata all'attuazione di un indirizzo politico presidenziale, in un complesso quadro di relazioni tra le forze politiche che aveva generato un'elezione presidenziale anomala fino ad allora, perché non solo fondata su base elettorale allargata, ma persino contro la maggioranza, «o quanto meno contro la *leadership* partitica – democristiana – che sembrava aver conquistato le maggiori *chances* di controllo e di orientamento degli sviluppi politici», cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 72 ss.; sul tema si veda anche C. ROSSANO, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, pp. 90 ss.

poteri, sia la funzione di garanzia della Costituzione<sup>14</sup>, entrambe sostenute, oltre che dalle attribuzioni costituzionali, anche dai dispositivi delle prassi ricorrenti e delle convenzioni costituzionali<sup>15</sup>.

I decreti-legge che si sono susseguiti nell'ultimo decennio, nella materia della "sicurezza" estesa a vari ambiti<sup>16</sup>, nonché la decretazio-

<sup>14</sup> Si ricorda che in Assemblea costituente, all'indomani della presentazione dell'ordine del giorno Perassi – AC, 4 settembre 1946, p. 102, in *legislature.camera.it* – con il quale si proponeva un sistema di governo parlamentare che fosse dotato di dispositivi costituzionali atti a bilanciare le esigenze di stabilità del governo con le complessità del parlamentarismo, l'individuazione della collocazione e delle funzioni del capo dello Stato corrispondeva ad un'avvertita esigenza, tra i Costituenti, di un «polo istituzionale» in grado di esercitare una funzione stabilizzatrice a fronte del pluralismo partitico-parlamentare, per la quale si riteneva fosse cruciale il metodo di elezione, la cui versione finale, nella successione dei voti a maggioranza qualificata, e poi semplice, del Parlamento in seduta comune e integrato, di fatto avrebbe generato una figura presidenziale ambigua, «mezzo nazione e mezzo maggioranza: per metà chiamata ad un ruolo di integrazione politica fra tutte le forze nazionali ("unità nazionale")», e per l'altra metà pensata in funzione di aggregazione della maggioranza di governo ("unità maggioritaria")», sul punto cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 7 ss. e p. 13; mentre sull'opera di T. Perassi, sul tema della crisi del parlamentarismo, cfr. L. RONCHETTI, *Il Parlamentarismo e la democrazia a distanza di oltre un secolo dalla lezione di Tomaso Perassi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte IV, p. 19.

<sup>15</sup> Sul tema delle convenzioni costituzionali in riferimento al Presidente della Repubblica, preme ricordare ancora G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, pp. 92-93: «(...) nel caso in cui non è la legge ma la convenzione che protegge la irresponsabilità politica (diffusa) del Capo dello Stato, questa irresponsabilità sussiste se e finché il Capo dello Stato non si arroga poteri politici. Questa conclusione viene ancora più confermata se riflettiamo che delle attività del Capo dello Stato la parte politicamente più significativa e importante non è quella che si traduce in atti giuridici ma quella che si esprime attraverso fatti giuridicamente irrilevanti, come lettere, proclami, telegrammi, discorsi. Son questi invero i fatti che possono iniziare una lotta politica, premere per una certa soluzione, sventare un pericolo attuale o temuto, pacificare gli animi o viceversa aizzare le parti»; inoltre, ancora sul tema delle convenzioni costituzionali e capo dello Stato, cfr. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana. (Note preliminari)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 969; sul tema in generale, di recente, cfr. Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta Online*, n. 1/2022, p. 2.

<sup>16</sup> Immigrazione, microcriminalità, manifestazione del dissenso, cfr. il c.d. «pacchetto sicurezza» 2008-2009, ovvero il d.l. n. 92/2008, conv. l. n. 125/2008, il d.lgs. n. 159/2008, il d.lgs. n. 160/2008, la l. n. 94/2009; in materia di immigrazione e di protezione internazionale, cfr. i due dd.ll. «Minniti», nn. 13 e 14/2017; quindi il d.l. n. 213/2018, c.d. «decreto Salvini»; per una puntuale analisi di tali misure, cfr. M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico*, cit., p. 398, ed anche pp. 407 ss.; inoltre nello specifico del «decreto

ne d'urgenza nella legislatura corrente, ancora una volta funzionale ad una presupposta "sicurezza"<sup>17</sup>, suggeriscono la necessità di una riflessione sull'estensione dei poteri del Presidente della Repubblica in sede di emanazione degli atti equiparati alla legge. Più precisamente, inducono all'analisi delle possibilità che detti poteri possano essere utilizzati nel senso del rinvio corredato di richiesta di riesame dell'atto, oppure eventualmente estesi fino al limite estremo del diniego/rifiuto di emanazione, sia pure come *extrema ratio*<sup>18</sup>.

Per quanto concerne il diniego di emanazione con rinvio e richiesta di riesame<sup>19</sup>, se ne ricorda il carattere di veto – soltanto – sospensivo,

---

Salvini», cfr. M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2019, pp. 11 ss.

<sup>17</sup> I decreti-legge emanati nel corso dell'attuale legislatura sono: il «decreto anti rave party», d.l. n. 162/2022; il «decreto Cutro», d.l. n. 20/2023, conv. l. n. 20/2023; il «decreto Caivano», d.l. n. 123/2023, conv. l. n. 159/2023; il «decreto sicurezza 1», d.l. n. 48/2025; il «decreto sicurezza 2», d.l. n. 23/2026; il d.l. n. 55/2026, conv. l. n. 103/2026.

<sup>18</sup> Cfr. *infra* par. 2 e 3, si contano pochissimi casi di diniego/rifiuto di emanazione di decreto-legge da parte del Presidente della Repubblica, cfr. D. CHINNI, *L'emanazione del decreto-legge. I «più significativi esempi» e l'intensità costituzionale dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2025, pp. 55 ss.

<sup>19</sup> Sul tema del rinvio per riesame del decreto-legge al Governo, le formulazioni della dottrina sono numerose e relativamente convergenti sul riconoscimento di tale potere presidenziale, per una disamina delle differenti argomentazioni, cfr. D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza*, cit., pp. 91 ss., che riporta gli elementi salienti di ciascuna, in *primis* l'argomento sarebbe quello del richiamo ai principi generali sulla collaborazione tra capo dello Stato e Governo in tema di atti presidenziali, da ricollegarsi all'istituto della controfirma ex art. 89 Cost., per la quale la volontà dei Ministri di accogliere o meno i rilievi presidenziali sarebbe determinante, poiché soltanto il Governo può essere chiamato a rispondere dell'atto, questa è la tesi di C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, 1960, p. 224; cfr. anche ID., *Saggio sulla controfirma ministeriale*, in ID., *Capo dello Stato. Controfirma ministeriale*, Milano, 1962, pp. 57 ss.; un secondo orientamento è quello che mette in rilievo le essenziali funzioni di garanzia e di controllo attivo che la Costituzione attribuisce al Presidente, in virtù della quale egli avrebbe il potere di rinviare per riesame l'emanazione in mancanza di determinate condizioni, consentendo in tal modo una soluzione intermedia e interlocutoria nell'alternativa tra apposizione immediata e rifiuto della firma, che edulcora l'intervento presidenziale per evitare una sua intromissione nella formazione dei contenuti dell'atto, tra le principali posizioni dottrinarie in tal senso cfr. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, p. 182; quindi L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, 1986, p. 216; cfr. G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, p. 227; in riferimento al caso Englaro, cfr. A. RUGGERI, *Il caso*

che può trovare fondamento in motivi di legittimità e/o di merito costituzionale o, talvolta, anche di solo merito. In quanto sospensivo, tale rinvio non produce l'effetto di impedire del tutto l'emanazione, anche nell'eventualità che il Governo non accolga i rilievi presidenziali, a meno che il capo dello Stato non decida di andare oltre e di rifiutare la firma, entrando in uno scenario di motivazioni ulteriori. Vi è da dire, che a seguito del caso Englaro del 2009<sup>20</sup>, il rifiuto – o “veto assoluto” – del Presidente in sede di emanazione dei decreti legge, non appare più solo una remota e controversa possibilità, limitata ai casi di mancanza dei requisiti essenziali dell'atto, o di eventuale responsabilità del capo dello Stato per i reati di cui all'art. 90 Cost.<sup>21</sup>, o ancora, una

---

*Englaro e il controllo contestato*, in *Astrid.eu*, 11 febbraio 2009, pp. 1 ss.; V. ONIDA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla costituzionalità dei decreti legge*, in *Astrid.eu*, 9 febbraio 2009, pp. 1 ss.; P. CARNEVALE, *Emanare, promulgare e rifiutare. In margine a talune considerazioni svolte da Massimo Luciani*, in *Astrid.eu*, 6 maggio 2009, pp. 1 ss.; un terzo orientamento è quello che pone in evidenza un'analogia tra promulgazione ed emanazione, basata sia sul dato testuale dell'art. 87, 5 c., Cost., che sull'argomento della «esternazione» delle volontà dei poteri che hanno emanato tali atti – legge e decreto legge – inoltre promulgazione ed emanazione sarebbero integrative dell'efficacia e il controllo presidenziale verterebbe in entrambi i casi sull'atto e non sull'organo, si veda per tali orientamenti, tra i principali, S.M. CICCONE, *Decreti legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Diritto e Società*, 1980, pp. 564 ss.; A. PIZZORUSSO, *I controlli sul decreto legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Politica del diritto*, 1981, p. 306; L. PALADIN, *Presidente*, cit., p. 216; G. PITRUZZELLA, *La legge*, cit., p. 227; S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 468; V. ONIDA, *Il controllo*, cit., p. 1; S. STAMMATI, *Breve nota sui problemi costituzionali suscitati dal caso Englaro*, in *Astrid.eu*, 25 febbraio 2009, p. 2; A. RUGGERI, *Il caso Englaro*, cit., p. 2; Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, p. 53; G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 1; infine, si richiama l'orientamento per il quale non vi sarebbe analogia, bensì profonda differenza, tra promulgazione ed emanazione, in ragione del fatto che il rinvio di cui all'art. 74 Cost. sarebbe atto distinto ed esterno alla formazione della legge, quindi inammissibile qualora la Costituzione non lo avesse previsto, mentre il rinvio in sede di emanazione conterrebbe un «momento volitivo» interno alla formazione dell'atto, quindi ammissibile anche se non previsto, sul punto cfr. G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica – Artt. 83-87*, cit., pp. 206-207; infine si segnala l'orientamento dottrinario per il quale il principio di leale collaborazione tra Governo e Presidente della Repubblica sarebbe fondativo del rinvio, da intendersi come modalità dialogica, cfr. A. RUGGERI, *Il caso Englaro*, cit., p. 3.

<sup>20</sup> Cfr. *infra* par. 3.

<sup>21</sup> Sul punto si ricorda ancora l'orientamento per il quale la volontà del Governo è prevalente su quella del Presidente della Repubblica che decide di rinviare il decreto

pura ipotesi di scuola nel senso del rifiuto sul merito costituzionale<sup>22</sup>. Piuttosto si concretizza e riceve una più puntuale definizione, proprio nel quadro delle teorie – sviluppate già nei decenni precedenti – sul ruolo e sulle funzioni del Presidente come garante della Costituzione, declinate anche secondo la formula del «garante preventivo»<sup>23</sup>. In

---

legge con richiesta di riesame, e ciò in ragione della responsabilità politica del Governo di fronte alle Camere, cfr. G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 207.

<sup>22</sup> Già nella dottrina più risalente, relativa all'emanazione degli atti equiparati alla legge, si rinviene una posizione non del tutto contraria alla possibilità di un controllo presidenziale tanto pervasivo da oltrepassare il confine del rifiuto, in quanto «controllo di merito consultivo», si veda G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., p. 961, che sostiene si tratti di «(...) una più ampia funzione di controllo che superi l'ambito della mera legalità (...) implicita innanzitutto nella stessa formula del giuramento che menziona accanto all'osservanza della Costituzione anche la fedeltà. (...) né ci si potrebbe fondare sul carattere di autonomia dell'organo controllato perché l'autonomia è protetta solo nei limiti in cui è conforme alla Costituzione. Dobbiamo invece tenere conto che il Presidente è tutore della Costituzione, che egli giura di osservare: il Presidente avrà non tanto il potere, quanto il dovere di non prestare la sua collaborazione ad un provvedimento governativo, che ritenga posto in violazione di norme costituzionali»; cfr. anche E. CHELI, *Deliberazione, emanazione, pubblicazione ed esercizio della funzione legislativa delegata entro il termine della delega*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 1012 ss.

<sup>23</sup> Per la distinzione tra le funzioni del Presidente della Repubblica – come «(...) garante della Costituzione intesa quale accordo sulle principali regole del gioco politico e, in particolare, di garante preventivo dell'equilibrio razionalizzato tra i poteri che di quel "gioco" è parte centrale» – e le funzioni della Corte costituzionale che è «(...) custode della Costituzione intesa quale tavola dei valori fondamentali, attraverso un controllo successivo sugli atti dell'ordinamento di volta in volta ad essa sottoposti», cfr. A. SPADARO, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva in un conflitto per interposto potere*, in A. ANZON, B. CARAVITA, M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *La Corte costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993, pp. 285 ss., (anche in *Politica del Diritto*, n. 2/1992, p. 219); peraltro, tale formulazione rinvia alla concezione della funzione del capo dello Stato come «garante politico» della Costituzione, in particolare sul punto, cfr. T. MARTINES, *Il potere di esternazione del presidente della Repubblica*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo*, cit., pp. 135-138 ss., che aderisce alla teoria del Presidente come «potere neutro» al di sopra della dialettica politica relativa alla determinazione dell'indirizzo politico, ma che tuttavia spiega come tale neutralità possa assumere una connotazione «attiva» e ciò in virtù di quelle attribuzioni costituzionali che conferiscono al Presidente una «notevole "forza politica"», che egli può far valere nei confronti del Governo e del Parlamento; sul fondamento e sulle modalità di esercizio della «forza politica» del Presidente, e sulla sua collocazione «*au dessus des partis*», cfr. ancora ID., *Contributo a una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, pp. 233 ss., in particolare pp. 240-241; infine, sul rapporto tra i due garanti, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, cfr. ancora A. SPADARO, *Storia di un*

conformità a quest'ultima è, infatti, attribuito al Presidente un imprescindibile carattere di estraneità alla dialettica partitico-politica, al fine di preservare una posizione che gli consenta di svolgere le sue funzioni che, nei «casi più estremi», sembrerebbero potersi estendere fino al punto da «impedire sul nascere eventuali conflitti», proprio attraverso l'esercizio di un potere di veto che impedirebbe «in radice» il venire in essere dell'atto. Il Presidente, esercitando le sue funzioni di garanzia e di equilibrio politico, nel contrapporsi eventualmente all'azione di un altro organo o potere, non starebbe suscitando il conflitto, ma al contrario lo starebbe prevenendo ed impedendo, «se necessario giungendo fino all'ipotesi estrema di essere chiamato a rispondere lui, quale parte passiva, in un conflitto per interposto potere»<sup>24</sup>.

Si evolvono, quindi, gradualmente, vari orientamenti volti al riconoscimento di un potere di rifiuto di emanazione del decreto-legge da parte del Presidente e ciò avviene ancor prima che si verifichi il caso Englaro. Tuttavia, solo in occasione di quest'ultimo, il Presidente Napolitano stabilisce, quale motivazione per il rifiuto, il mancato «superamento» dei rilievi presidenziali<sup>25</sup>, da intendersi come l'effetto di una

---

“consolato” di garanzia: il Presidente-garante e la Corte-custode a 50 anni dall'inizio dell'attività della Consulta, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, pp. 597 ss.

<sup>24</sup> Per tale tesi, formulata precedentemente al caso Englaro, secondo la quale si potrebbe «addirittura» parlare di un «dovere» di rifiuto da parte del Capo dello Stato, soprattutto a fronte degli «effetti non sempre reversibili» prodotti dal decreto-legge, si veda ancora A. SPADARO, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica*, cit., pp. 288-289 e p. 291, che per l'appunto richiama la possibilità di un intervento preventivo del Presidente, ipotizzando una «facoltà “di rifiuto” all’emanazione di un decreto legge o all’autorizzazione di un disegno di legge tutte le volte in cui tali atti fossero (...) anti-costituzionali e non semplicemente in-costituzionali e, in particolare, laddove apparissero gravemente e irrimediabilmente lesivi delle competenze costituzionali di un altro potere dello Stato»; tale A. quindi si ricollega ad orientamenti della dottrina più risalenti sulla possibilità del rifiuto del Presidente della Repubblica di autorizzazione di disegni di legge «semplicemente» incostituzionali», che anticipano di molto le riflessioni intorno al caso del veto assoluto posto dal Presidente Napolitano nel caso Englaro, cfr. A. PREDIERI, *Appunti sul potere del Presidente della Repubblica di autorizzare la presentazione dei disegni di legge governativi*, in *Studi Senesi*, LXX, 1958, p. 303; F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, 1971, p. 51; *contra* si veda, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Milano, 1976, p. 728; sull'«innesto», nella nostra forma di governo, di atti presidenziali orientati al rifiuto del decreto-legge, in coerenza con una funzione di garanzia «eminentemente preventiva», cfr. C. SALAZAR, *Riflessioni sul “caso Englaro”*, in *Astrid.eu*, 13 febbraio 2009, p. 3.

<sup>25</sup> Nella nota del 6 febbraio 2009 alla Presidenza del Consiglio, il Presidente

«insuperabilità» *tout court* degli stessi<sup>26</sup>, per come il Presidente li ha prospettati. Questo sarebbe l'esito sia per quanto concerne i presupposti dell'atto, sia per il merito costituzionale – che in questo caso è anche oggetto dell'intervento della giurisdizione – nonché per le «gravi perplessità» che il capo dello Stato esprime in merito all'adozione di una «disciplina dichiaratamente provvisoria» in materia di «diritti della persona costituzionalmente garantiti dal combinato disposto degli articoli 3, 13 e 32 della Costituzione»<sup>27</sup>.

La riflessione intorno al caso Englaro, negli aspetti riguardanti il potere del Presidente di opporsi in modo definitivo all'emanazione del decreto-legge, è stata in gran parte incentrata sul confronto/parallelismo tra la promulgazione delle leggi e l'emanazione dei decreti-legge, in quanto assimilabili alla medesima funzione di controllo presidenziale, pur nella considerazione delle differenze tra procedimento legi-

---

Napolitano esprime con chiarezza la sua volontà di rifiutare l'emanazione del decreto-legge: «Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha preso atto con rammarico della deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri del decreto-legge relativo al caso Englaro. Avendo verificato che il testo approvato non supera le obiezioni di incostituzionalità da lui tempestivamente rappresentate e motivate, il Presidente non ritiene di poter procedere alla emanazione del decreto», consultabile in *Quirinale.it*, Portale Storico, *Comunicato*, 6 febbraio 2009, p. 69.

<sup>26</sup> Sul punto, cfr. M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale*, cit., pp. 409 ss., in particolare p. 411, sulla individuazione di un potere presidenziale di veto assoluto in sede di emanazione del decreto-legge, che si manifesterebbe per l'appunto in occasione del mancato «superamento» del rilievo presidenziale, da intendere come «insuperabilità» che prescinde dalla connessione con motivazioni concernenti i presupposti dell'atto o il merito costituzionale.

<sup>27</sup> Nella lettera inviata dal Presidente Napolitano al Presidente del Consiglio Berlusconi, sempre in data 9 febbraio 2009, ma precedentemente alla approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del decreto-legge relativo al caso Englaro, si legge: «Io non posso peraltro, nell'esercizio delle mie funzioni, farmi guidare da altro che un esame obiettivo della rispondenza o meno di un provvedimento legislativo di urgenza alle condizioni specifiche prescritte dalla Costituzione e ai principi da essa sanciti. (...) il ricorso al decreto legge – piuttosto che un rinnovato impegno del Parlamento ad adottare con legge ordinaria una disciplina organica – appare soluzione inappropriata. (...) il fondamentale principio della distinzione e del reciproco rispetto tra poteri e organi dello Stato non consente di disattendere la soluzione che per esso è stata individuata da una decisione giudiziaria definitiva sulla base dei principi, anche costituzionali, desumibili dall'ordinamento giuridico vigente», in *Quirinale.it*, Archivio Storico, *Comunicato stampa del Quirinale: testo della lettera che il Presidente Napolitano ha inviato al Presidente Berlusconi precedentemente all'approvazione del decreto legge da parte del Consiglio dei Ministri sul caso Englaro*, in *Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, Incontri con la stampa*, vol. II, pp. 68-69.

slativo e potere normativo del Governo<sup>28</sup>. Ciò che emerge è la diversa natura dei due tipi di atti presidenziali, connessa alla dialettica maggioranza/opposizione per la promulgazione e, per converso, in totale assenza di tale dialettica, per l'emanazione<sup>29</sup>. In altre parole, il rinvio presidenziale posto in essere in sede di promulgazione, atto potenzialmente a riattivare il dibattito parlamentare, può essere inquadrato come «meccanismo – sia pure politico – di tutela dei principi costituzionali che reggono la normazione primaria», ne deriva che tale intervento del Presidente non pone quest'ultimo in contrapposizione con il Parlamento, ma riapre la dialettica maggioranza-opposizione con relativa pubblicità della discussione e delle procedure decisionali; diversa è, invece, la procedura di deliberazione del decreto-legge, rispetto alla quale il rinvio presidenziale non genera alcuna pubblicità, poiché nulla può trapelare dai lavori del Consiglio dei Ministri<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Non vi è concordanza piena di orientamenti riguardo la collocazione della promulgazione, ovvero se questa debba rinvenirsi nella fase integrativa dell'efficacia della legge, di tale avviso cfr. *ex plurimis*, F. MODUGNO, *Legge (vizi della)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Milano, 1973, p. 1017; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1985, pp. 390 ss.; S.M. CICONETTI, *Promulgazione e pubblicazione della legge*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, Milano, 1988, pp. 100 ss., oppure alla fase perfetta dell'atto legislativo, in tal senso cfr. A.M. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. IX, Torino, 1963, pp. 630; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Artt. 73 e 74*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, tomo I.I., 1985, p. 964; diversamente dalla promulgazione, l'emanazione si situerebbe tra la fase perfetta e la fase dell'efficacia, cfr. D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente*, cit., p. 99, si veda anche la dottrina ivi citata, non unanime sulla natura dell'emanazione, che sarebbe per l'appunto attinente all'efficacia del decreto-legge, poiché la perfezione dell'atto, quindi i suoi contenuti, sarebbero prerogativa del Governo, tra gli altri, sul punto cfr. E. CHELI, *Deliberazione, emanazione*, cit., p. 1014; la legge si ritiene già perfetta all'atto della promulgazione, mentre il decreto-legge è modificabile e revocabile fino all'emanazione, in tal senso G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica – Artt. 83-87*, cit., p. 207; M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale*, cit., p. 413; P. VIPIANA, *L'emanazione presidenziale degli atti governativi con forza di legge*, Padova, 2012, p. 21.

<sup>29</sup> Cfr. M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale*, cit., pp. 414-415.

<sup>30</sup> Cfr. ancora M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale*, cit., p. 415; l'art. 77 Cost. non dispone in ordine alla procedura di emanazione del decreto-legge, che di fatto è sottratta anche alla visibilità dell'opinione pubblica e al controllo delle minoranze politiche, anche da questo si vuol far derivare la «superiorità politico-costituzionale del procedimento parlamentare», sul punto cfr. M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in Atti del XXV Convegno Annuale della Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Parma, 29-30 ottobre 2010, *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2012, pp. 8 ss.

Tutto ciò considerato e dall'osservazione dell'attuale congiuntura emerge che la «straordinaria necessità», più che ai decreti legge presumibilmente diretti a garantire la «sicurezza» dei cittadini<sup>31</sup>, dovrebbe essere ricollegata ad un intervento del Presidente della Repubblica quale «reggitore dello Stato»<sup>32</sup>, volto a riportare l'operato del Governo in un'area di conformità al dettato costituzionale.

Nelle note che seguono si intende focalizzare l'attenzione su due ambiti che le ultime vicende relative alla decretazione d'urgenza della «sicurezza» sembrerebbero mettere in connessione. *In primis*, si riporteranno in luce alcuni – rari – casi nei quali il controllo e l'influenza del Presidente hanno prodotto un diniego – o anche – un rifiuto di emanazione degli atti equiparati alla legge<sup>33</sup>. In secondo luogo, si collegherà a tale ambito dei poteri presidenziali il tema della recente decretazione d'urgenza nella materia penale<sup>34</sup>, che sembrerebbe essere divenuta – nell'attuale congiuntura politica – funzionale alla conferma e alla riproduzione di un «diritto penale del nemico», nella assoluta noncuranza di quanto quest'ultimo rappresenti un ossimoro, se si ha a cuore una concezione del diritto come negazione della guerra e, in particolare, del diritto penale come negazione della vendetta<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Cfr. G. AZZARITI, *Democrazia e sicurezza*, in *Questionegiustizia.it*, 9 aprile 2025; in precedenza anche ID., *I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2019, p. 639; sul tema dell'*escalation* della decretazione securitaria e, in particolare, sull'interessante questione della «declinazione in senso ideale sulla sicurezza», cfr. ancora M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico*, cit., pp. 300 ss.

<sup>32</sup> Con tutti i rischi che tale risoluzione comporta, soprattutto quando il Presidente si trova ad agire in tempi di crisi e in solitudine, cfr. M. LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, p. 7, «Così come il capo dello Stato non può costruire, in solitudine, un'unità non altrimenti generata, così non può, in pari solitudine, reggere la cosa pubblica nei momenti di crisi. Ma è a lui che spetta di trovare il punto di equilibrio tra l'esigenza democratica di lasciare aperto il conflitto sociale e politico e quella sistemica di tenerne indenni le istituzioni».

<sup>33</sup> Sul potere di influenza del Presidente della Repubblica, in particolare, sulle «lettere» del Presidente, cfr. A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Napoli, 2013, pp. 73 ss.

<sup>34</sup> Sul tema del ricorso improprio alla decretazione d'urgenza, preme segnalare Corte cost., n. 146/2024, punto 7 del *Considerato in diritto*: «La brevità del termine, assegnato al Parlamento per decidere se approvare la legge di conversione e con quali emendamenti, esige, affinché sia rispettata la funzione legislativa del Parlamento, che l'oggetto da disciplinare sia circoscritto (...) Senza il rispetto di tali condizioni, il decreto-legge si tramuta in un improprio "disegno di legge ad urgenza garantita"».

<sup>35</sup> Per tale dibattito si veda L. FERRAJOLI, *Il "diritto penale del nemico" e la dis-*

A fronte di questo ciclo del diritto penale del nemico e della sicurezza<sup>36</sup>, il capo dello Stato è chiamato ad una funzione anticiclica di controllo e di garanzia, la cui ampiezza ed estensione, ancora una volta, si pone entro il quadro della «impredicibilità» dei suoi poteri<sup>37</sup>.

## 2. I (rari) casi di diniego di emanazione: rinvio ed emanazione dissenziente

I casi di diniego/rifiuto<sup>38</sup> presidenziale di emanazione di decre-

---

*soluzione del diritto penale*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2006, pp. 97 ss., che in questo intervento già condanna, a seguito dei gravi accadimenti imputati al c.d. terrorismo internazionale, la torsione del diritto penale verso una concezione diretta a giustificare la sospensione di tutte le garanzie – diritto alla difesa *in primis* – nei confronti del presunto reo, ridotto a nemico; sull'emergere di un «diritto alla sicurezza» in rapporto alla nozione di ordine pubblico, cfr. ancora A. CIERVO, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico*, cit., pp. 439 ss., che ricorda come l'ordine pubblico sia entrato definitivamente nella Costituzione formale con la l. cost. n. 3/2001, all'art. 117, 2 c., lett. h, producendo una «rottura giuridica e culturale di grande rilievo», in contraddizione con la volontà dei costituenti di non voler fare dell'ordine pubblico un limite alla garanzia dei diritti, tuttavia ridimensionata dalla collocazione tra le materie della legislazione regionale di esclusiva competenza statale, che non afferisce al piano dei diritti fondamentali; sulle conseguenze più recenti di detta «rottura», in particolare sul punto – gravissimo – della «radicale carenza di tassatività» della nuova disciplina securitaria contenuta nel d.l. n. 23/2026 e sulla «assoluta imprevedibilità *ex ante* da parte del soggetto destinatario della misura», cfr. A. CIERVO, *Il costituzionalismo in tempi bui*, cit., p. 21.

<sup>36</sup> Come emergerà nel prosieguo, tale difficile scenario non è per nulla alleggerito dalla depenalizzazione di alcune condotte, sostituita da gravose sanzioni amministrative di carattere pecuniario, cfr. art. 9, d.l. n. 23/2026 e *infra* par. 4.

<sup>37</sup> Le molteplici variabili e le differenti declinazioni dell'effettivo esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare delineata dai costituenti, oltre che il diverso uso che ogni Presidente fa del «capitale di autorevolezza» che la Costituzione gli attribuisce – cfr. G. AZZARITI, *Appunti per le lezioni*, Torino, 2025, pp. 127-128 – richiedono che l'analisi si adatti a tale «impredicibilità» dei poteri presidenziali, affinché si possa cogliere, di volta in volta, l'emergere e/o il prevalere delle funzioni di controllo, di garanzia o di indirizzo, a seconda dello specifico conformarsi della forma di governo nel dato momento storico, cfr. M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale*, cit., p. 435.

<sup>38</sup> Si accostano volutamente i due termini del «diniego» e del «rifiuto», poiché nei casi attinenti alla Presidenza Pertini, alla Presidenza Cossiga e alla Presidenza Scalfaro, non si è trattato di un «rifiuto assoluto», poiché la reazione del Governo ha di fatto neutralizzato tale ipotesi, diversamente dal caso del Presidente Napolitano in cui la reazione oppositiva del Governo ai rilievi presidenziali ha indotto il Presidente a non emanare il provvedimento d'urgenza, cfr. *infra* par. 3.

ti-legge si sono verificati nell'ambito di circostanze fattuali e istituzionali tra loro molto differenti<sup>39</sup>, ma ciò che sembrerebbe accomunare tali dinieghi, o «emanazioni dissenzienti» o, ancora, tali «perplexità», è che provengono da Presidenti appartenenti alla fase del c.d. superamento della deferenza presidenziale nei confronti del Governo<sup>40</sup>. Dapprima il Presidente Pertini e pochi anni dopo il Presidente Cossiga, adottano nei confronti dei rispettivi Governi, in rapporto alla decretazione d'urgenza, toni e atti inediti. Saranno poi seguiti dai Presidenti Scalfaro e Napolitano. In tutte queste circostanze, i dinieghi e le perplexità si sposteranno dal piano dei presupposti costituzionali della necessità e dell'urgenza, a quello più ampio del merito costituzionale collegato alla garanzia dell'equilibrio tra i poteri, oltre che dei principi costituzionali fondamentali.

Nel 1980 il Presidente Pertini fa emergere pubblicamente e rende visibile il potere di controllo presidenziale sui decreti legge<sup>41</sup>. Con una

<sup>39</sup> È lo stesso Presidente Napolitano a richiamarli, cfr. D. CHINNI, *L'emanazione del decreto legge*, cit., pp. 55 ss., che prende in esame la lettera inviata dal Presidente Napolitano al Presidente del Consiglio Berlusconi in relazione al caso Englaro, nella quale, nel poscritto, il Presidente Napolitano elenca quelli che sembrerebbero essere i soli effettivi casi di diniego di emanazione di decreto-legge; inoltre, occorre ricordare che una prima «opposizione» all'emanazione di un decreto-legge, è manifestata nel luglio del 1964 dal Presidente della Repubblica Segni nei confronti del Presidente del Consiglio Moro, anche se l'esito non fu quello del diniego di emanazione, cfr. A. BURATTI, «*Preferirei di no*». *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale*, in *Diritto e Società*, 2014, p. 222.

<sup>40</sup> La prima breccia verso una maggiore indipendenza del Presidente della Repubblica dal Governo è aperta nel 1955 dal Presidente Gronchi, non solo con due rinvii di leggi alle Camere, ma anche e, forse più significativamente, con un rinnovato tono delle comunicazioni nei confronti della Presidenza del Consiglio, sebbene queste fossero effettuate al di fuori delle procedure della promulgazione, ma non per questo da ritenersi meno incisive nel merito di indirizzi fino ad allora considerati di esclusiva spettanza governativa, cfr. A. BURATTI, «*Preferirei di no*», cit., pp. 187 ss.

<sup>41</sup> È noto come il Presidente Pertini fosse circondato da un'aura di «limpidezza» nella sua azione e nelle sue determinazioni, tuttavia i suoi interventi nell'esercizio dei poteri di controllo in sede di rinvio degli atti legislativi e dei decreti-legge non sono stati esenti da critiche, in quanto ritenuti all'origine «sia (di) peccati di azione, che (di) peccati di omissione», in tal senso, cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 253, e pp. 256-257, che ricordano, per quanto riguarda «i peccati di azione», come la maggior parte dei rinvii del Presidente Pertini in sede di promulgazione fossero dovuti al motivo della mancanza della copertura finanziaria, mentre per «i peccati di omissione» la critica è diretta al silenzio del Presidente a fronte del proliferare dei decreti-legge, tutto ciò entro un quadro altalenante tra una carenza di interventi formali e una maggioranza di interventi non formalizzati eppure penetranti; sul punto

brevissima lettera del 24 giugno 1980 indirizzata al Governo presieduto in quel momento dal Presidente del Consiglio Cossiga, il Presidente Pertini esprime – lapidariamente – il suo diniego di emanazione per un decreto-legge in materia di verifica delle sottoscrizioni delle richieste di referendum, con la motivazione che l’emananda disciplina d’urgenza relativa allo spostamento di tali verifiche dall’Ufficio centrale della Corte di Cassazione ai Distretti delle Corti di Appello e alle Sezioni dei Tribunali, sarebbe andata ad inficiare il procedimento referendario già in corso. Il Presidente chiede, quindi, al Governo di «evitare» di ricorrere al decreto legge<sup>42</sup> in riferimento al corretto svolgimento dell’iter referendario e non ritiene di dover motivare il rifiuto di emanazione sulla base della mancanza dei presupposti costituzionali della necessità e dell’urgenza. Il Consiglio dei Ministri decide, quindi, di non perseguire la via della decretazione d’urgenza e sceglie di presentare un disegno di legge sulla medesima materia, che il Presidente autorizza senza osservazioni.

---

dei rinvii mirati alla salvaguardia dei conti pubblici in un momento in cui cominciava a manifestarsi l’emergenza del debito pubblico, cfr. A. BURATTI, «*Preferirei di no*», cit., p. 226; sull’esercizio del potere di controllo da parte del Presidente Pertini sugli atti del Governo, per un orientamento volto a considerarli come mere richieste di riesame, cfr. S.M. CICONETTI, *Decreti legge e poteri del Presidente*, cit., pp. 559 ss.; quindi anche P. BARILE, *La prassi di Pertini*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 367; L. PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, p. 234.

<sup>42</sup> «A questo punto è mio dovere richiamare la sua attenzione sul fatto che la nuova normativa adottata in forma di provvedimento di urgenza verrebbe ad incidere su procedimenti referendari già in corso e ciò potrebbe legittimare dubbi sulla correttezza della iniziativa, qualunque sia il giudizio di merito sul provvedimento», più precisamente, il Presidente Pertini chiede di «evitare di dare corso al provvedimento in questa forma», cfr. *Quirinale.it*, Archivio Storico, *Discorsi e Messaggi del Presidente della Repubblica Alessandro Pertini*, Quaderni di Documentazione, Nuova serie n. 18, a cura di R. GALLINARI, Roma, 2009, pp. 115-116; come ricorda D. CHINNI, *L’emanazione del decreto-legge*, cit., pp. 58-60, la lettera non venne resa pubblica e la volontà del Presidente Pertini venne affidata ad un comunicato del Quirinale, tale A. inoltre sottolinea come la mancanza di pubblicità non consente di comprendere esattamente se si sia trattato di un netto rifiuto da parte del Presidente o di una richiesta di riesame, in tale ultimo caso il Consiglio dei Ministri avrebbe ben potuto insistere con la ripresentazione del decreto-legge, ma evidentemente si mostra quiescente nei confronti del Presidente anche a causa della risonanza mediatica della vicenda; per un resoconto anche sui fatti, quindi sulla discrasia tra esposizione mediatica che riportò quello del Presidente Pertini come un rifiuto di emanazione e le effettive modalità di intervento del Presidente che farebbero propendere per un rinvio dell’atto al Governo, cfr. S.M. CICONETTI, *Decreti legge e poteri del Presidente*, cit., pp. 559 ss.

Il contrasto tra due differenti orientamenti circa la natura di tale atto presidenziale – ovvero se debba considerarsi diniego/rifiuto di emanazione<sup>43</sup> o richiesta di riesame del provvedimento<sup>44</sup> – sembrerebbe perdere consistenza di fronte al dato fattuale del Presidente che riesce a ricondurre la materia nell'alveo della funzione legislativa esercitata dal Parlamento e, ulteriormente, a generare un esito decisivo sul piano della questione di merito in oggetto, ovvero sulla garanzia del procedimento referendario quale strumento di democrazia diretta e di partecipazione politica dei cittadini.

Per quanto concerne il tema dell'estensione dei poteri presidenziali, tale decisione del Presidente Pertini rileva in modo particolare rispetto ai vari casi di rinvio – che precedono a che seguiranno – poiché il tenore degli interventi del capo dello Stato, pur non lasciando ben intendere se davvero si sarebbe spinto fino al rifiuto, consente di prospettare tale eventualità. Infatti, se è vero che a seguito dei rilievi presidenziali, il Consiglio dei Ministri si è nuovamente riunito e vi ha aderito – concretizzando quindi l'ipotesi di rinvio presidenziale per riesame da parte del Governo – nel caso in cui, da parte governativa, fosse stato confermato il decreto anche a seguito di una nuova deliberazione del Consiglio dei Ministri e il Presidente avesse insistito con le sue perplessità in ordine al merito costituzionale dell'atto, probabilmente, per l'appunto considerati i toni del Presidente, si sarebbe configurato un vero e proprio rifiuto<sup>45</sup>. Tuttavia ciò non è avvenuto grazie all'«acquiescenza» del Governo, per cui non è dato inquadrare univocamente l'esercizio del controllo presidenziale in tale circostanza<sup>46</sup>, ma

---

<sup>43</sup> Come sosterrà lo stesso Presidente Napolitano nella sua lettera al Governo del 6 febbraio 2009, vedi *infra* par. 3.

<sup>44</sup> Per la tesi del rinvio per riesame, cfr. S.M. CICCONETTI, *Decreti legge*, cit., p. 569; inoltre, sull'importanza dei «modi» in cui si instaurano le relazioni tra il Presidente e gli altri organi, ovvero su «se» e «quanto» il Governo è quiescente oppure deferente, cfr. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 217; per analoghe riflessioni, ma in riferimento al rinvio delle leggi, cfr. G. RIVOSECCHI, «Rileggere i maestri»: L. Paladin, voce «Presidente della Repubblica», in «Enciclopedia del Diritto», Vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, in *Diritto e Società*, 4/2024, pp. 707 ss.

<sup>45</sup> In tal senso si veda V. LIPPOLIS, *Presidente della Repubblica e controllo in sede di emanazione dei decreti legge*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, pp. 534 ss., in particolare pp. 539-540.

<sup>46</sup> Sul punto dell'«acquiescenza» del Governo, cfr. ancora L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 217 ss., che assimila il controllo presidenziale in sede di rinvio delle leggi al controllo in sede di emanazione degli atti equiparati alle leggi e, rispet-

emerge in modo chiaro l'effetto, non di poco rilievo, di una inversione dei rapporti di deferenza tra Governo e Presidente<sup>47</sup>.

Nell'anno seguente – il 3 giugno 1981 – il Presidente Pertini assume nuovamente una posizione netta nei confronti del Governo in occasione della emanazione di un decreto-legge deliberato dal Consiglio dei Ministri il 26 maggio 1981, relativo a prestazioni di cura erogate dal Servizio Sanitario Nazionale. In questo caso il Presidente è mosso da «gravi perplessità» suscitate dal provvedimento di urgenza, specificamente riguardanti la «pertinenza» dell'intervento governativo «al complesso della manovra economica», la «congruità dello strumento del decreto legge in relazione alla materia disciplinata», oltre che la «contrapposizione ad un indirizzo giurisprudenziale in via di definizione»<sup>48</sup>.

Diversamente dal precedente diniego del 1980, il Presidente Pertini si addentra nel merito del decreto, facendo emergere la contrapposizione del Governo al giudice amministrativo, per mezzo di una decretazione d'urgenza adottata nelle more della definizione di un orientamento giurisprudenziale in materia di prestazioni sanitarie. Vi è da dire che, anche se catalogato tra i dinieghi di emanazione, tale intervento del Presidente Pertini è in realtà successivo alla pubblicazione

---

to al caso del Presidente Pertini del 1980, sostiene che non si tratti di «espressione di un rifiuto di emanare l'atto, bensì ha corrisposto ad un invito rivolto al Governo (...) sicché al caso stesso, almeno esteriormente, hanno contribuito in maniera decisiva l'acquiescenza o la deferenza del Presidente del Consiglio nei confronti del Presidente della Repubblica (...)».

<sup>47</sup> Sulle nuove impostazioni del Presidente Pertini che affermò la necessità di riconsiderare le prassi istituzionali risalenti nella relazione tra Consiglio dei Ministri e Presidente della Repubblica, oltre che sul punto del superamento della «deferenza», cfr. ancora A. BURATTI, «*Preferirei di no*», cit., p. 229 e p. 231; sulla differenziazione operata dal Presidente Pertini tra la Presidenza e il circuito maggioranza-indirizzo politico, cfr. P. BARILE, *La prassi di Pertini*, cit., pp. 365-366.

<sup>48</sup> «In verità sia la pertinenza di tale intervento al complesso della manovra di politica economica in questa seconda fase perseguita, sia la congruità dello strumento del decreto-legge in relazione alla materia disciplinata ed in contrapposizione ad un indirizzo giurisprudenziale in via di definizione, sia infine il merito della disciplina dettata hanno in me suscitato gravi perplessità, che credo opportuno riferirle con l'allegato appunto, sollecitandola ad una riconsiderazione sui modi e sui termini della normativa affidata al decreto legge in via di emanazione», lettera del Presidente Pertini, 3 giugno 1981, *Al Presidente del Consiglio dei Ministri Arnaldo Forlani (sul decreto legge concernente la disciplina delle prestazioni di cura erogate dal Servizio Sanitario Nazionale)*, consultabile in *Quirinale.it*, Archivio Storico, *Discorsi e Messaggi*, cit., pp. 119-122.

in Gazzetta Ufficiale del decreto-legge, le perplessità e i rilievi presidenziali sembrerebbero quindi indirizzati all'azione che il Governo sarebbe andato ad intraprendere in sede di conversione in legge<sup>49</sup>. Appare significativo in questo caso – nella prospettiva dell'estensione dei poteri del capo dello Stato e del relativo, e opposto, *self restraint* – che il Presidente si determini a non intervenire direttamente sull'attività legislativa del Governo ma che, diversamente dal caso precedente, egli scelga di esercitare la sua influenza e il suo controllo sul Governo nella fase successiva: il Presidente non ostacola l'emanazione e, quindi, neanche l'integrazione dell'efficacia dell'atto, tuttavia "dissente" e invita il Governo ad un riesame del provvedimento durante l'iter legislativo di conversione. Il capo dello Stato in tal modo sceglie di riproporre il suo ruolo di garante della Costituzione, per l'appunto collocando il suo intervento tra l'integrazione dell'efficacia dell'atto e il rispetto dei fondamenti costituzionali<sup>50</sup>.

I due casi riguardanti il Presidente della Repubblica Cossiga, attengono entrambi al profilo dei presupposti di necessità ed urgenza, tuttavia solo il primo dei due può essere annoverato come diniego/rifiuto.

Il 10 luglio 1989 il Presidente Cossiga invia una lettera al Presidente del Consiglio De Mita, con la quale manifesta le sue riserve relativamente ad un decreto-legge in materia di profili professionali del personale ANAS e dichiara di voler «sopassedere» all'emanazione, anche per consentire il compimento dell'iter legislativo in Parlamento di un provvedimento avente ad oggetto analoga materia concernente i funzionari ministeriali<sup>51</sup>. Ciò che desta le perplessità del Presidente è la mancanza dei presupposti della necessità e dell'urgenza ad opera di un Governo dimissionario, quindi slegato da un preciso indirizzo politico, con una visione «relativa» di tali presupposti costituzionali. Per tali ragioni il Presidente ritiene di dover adottare un controllo più incisivo.

L'anno seguente, il 6 febbraio 1990, il Presidente Cossiga procede ad una c.d. «emanazione con osservazioni», ovvero non rifiuta l'ema-

---

<sup>49</sup> Sulla vicenda si veda esaustivamente ancora D. CHINNI, *L'emanazione del decreto legge*, cit., pp. 60-61.

<sup>50</sup> Cfr. P. VIPIANA, *L'emanazione*, cit. p. 42, che definisce tale operato del Presidente Pertini «emanazione dissenziente»; analogamente C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2002, p. 14, che richiama la formula della «promulgazione dissenziente», nel caso in cui la promulgazione venga accompagnata da rilievi presidenziali in senso critico.

<sup>51</sup> Cfr. A. BURATTI, *«Preferirei di no»*, cit., pp. 231 ss., e pp. 244-246.

nazione del decreto-legge, ma lamenta nuovamente la carenza dei presupposti della necessità e dell'urgenza e non manca di esprimere il suo dissenso anche sulla forma e sul merito dell'atto<sup>52</sup>. In tale circostanza, il Presidente critica il ricorso allo strumento del decreto-legge per «disposizioni che abbiano tempi di attuazione superiori al termine di validità proprio del decreto-legge» ed esprime il suo convincimento sulla decretazione d'urgenza «ormai sempre più utilizzata come anomala e rapida forma di esercizio della iniziativa legislativa, piuttosto che come strumento per far fronte in via immediata a improvvise emergenze». Inoltre, appaiono particolarmente pregnanti, in questo caso, i rilievi presidenziali intorno alla legittimità di un atto normativo avente natura provvisoria che produce effetti irreversibili, proprio questi ultimi, infatti, inducono il Presidente a ritenere che la disciplina in questione fosse «di dubbia opportunità costituzionale, se non di legittimità»<sup>53</sup>.

Un altro diniego di emanazione di decreto-legge si verifica ad opera del Presidente della Repubblica Scalfaro nel marzo del 1993. Il Governo presieduto da Giuliano Amato delibera un decreto-legge in tema di finanziamento ai partiti politici, che avrebbe avuto notevole incidenza su di una normativa, già oggetto di un referendum abrogativo, per la depenalizzazione del reato di finanziamento illecito ai partiti<sup>54</sup>. Il Presidente Scalfaro in una nota inviata al Presidente del Consiglio Amato, il 7 marzo 1993, invita il Governo «a riesaminare l'intera questione» rimettendone per intero la responsabilità allo stesso Governo<sup>55</sup>. Il Presidente pone, quindi, alla base della sua decisione di rinviare il decreto-legge, sia una questione giuridica, che una questione politica. In primis, sottolinea l'interferenza del decreto-legge con l'iter del referendum abrogativo in corso, con qualche analogia con il caso di diniego del Presidente Pertini del 1980. Tuttavia, nel caso del 1980

<sup>52</sup> Si tratta del d.l. n. 16/ 1990, «Misure urgenti per il miglioramento qualitativo e per la prevenzione dell'inquinamento delle acque».

<sup>53</sup> Sul punto si veda *Quirinale.it*, Archivio Storico, *Discorsi e messaggi*, cit., p. 222.

<sup>54</sup> Tali disposizioni avrebbero esercitato un impatto non indifferente proprio nel periodo delle vaste indagini della Procura di Milano su noti esponenti politici, cfr. D. CHINNI, *L'emanazione del decreto legge*, cit., p. 65.

<sup>55</sup> «Ritengo quindi, invitare il Governo da lei presieduto a riesaminare l'intera questione, valutando (...) se non sia più appropriato presentare il provvedimento alle Camere in forma diversa da quella del decreto legge», lettera inviata dal presidente della Repubblica Scalfaro al Presidente del Consiglio dei Ministri Amato, 7 marzo 1993, in *Quirinale.it*, Archivio Storico, *Discorsi e interventi del Presidente della Repubblica*, Oscar Luigi Scalfaro, 1992-1999, Tomo I, pp. 111-112.

il decreto-legge non interferiva con l'oggetto della richiesta di abrogazione, bensì con la procedura referendaria – la verifica della sottoscrizione delle firme – peraltro già avviata. Diversamente, nel caso del decreto-legge del marzo 1993, questo interferisce con il contenuto del quesito referendario, senza avere, di per sé, capacità abrogativa, considerata la sua inequivocabile natura di atto provvisorio fino al momento della conversione<sup>56</sup>. Sul piano politico, la pubblicità data alla vicenda, anche attraverso l'intervento pubblico e l'esposizione mediatica della magistratura, ha reso pressoché impossibile per il Governo insistere nell'emanazione del decreto<sup>57</sup>. Riguardo poi il dubbio se si tratti di un rifiuto di emanazione o di una richiesta di riesame, sembrerebbe sciolto dallo stesso tenore della nota del Presidente.

### 3. Il caso (unico) di veto assoluto

La decisione del Presidente Napolitano di non emanare il decreto-legge deliberato dal Governo Berlusconi diretto ad impedire un intervento di “fine vita”<sup>58</sup>, rappresenta l'unico caso di rifiuto di emanazione in senso “assoluto”<sup>59</sup>, con il quale egli ha innescato – insieme alla

<sup>56</sup> Estensivamente sul punto della inopponibilità del decreto-legge allo svolgimento della procedura referendaria, cfr. P. CARNEVALE, *Richiesta di referendum abrogativo, intervento legislativo sopravvenuto e «blocco» delle operazioni referendarie. Nuovi spunti di riflessione alla luce di un intervento del Capo dello Stato e di taluni sviluppi della Giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1993, IV, pp. 14 ss.

<sup>57</sup> Cfr. G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti aventi forza di legge*, Torino, 2000, p. 150.

<sup>58</sup> Il 6 febbraio 2009 il Consiglio dei Ministri approva un decreto-legge volto a vietare, in qualunque caso e su tutto il territorio nazionale, la sospensione dell'alimentazione e dell'idratazione dei degenti in stato vegetativo, tale presa di posizione del Governo è generata dal noto caso della giovane donna di 22 anni, Eluana Englaro (EE), che dopo un incidente stradale verificatosi molti anni prima, il 18 gennaio 1992, riporta un gravissimo trauma cranioencefalico, da cui è derivata dapprima una condizione di coma profondo, in seguito un progressivo e persistente stato vegetativo, con perdita di ogni acoltà psichica superiore, quindi di ogni funzione percettiva e cognitiva e della capacità di avere contatti con l'ambiente esterno, cfr. C. SALAZAR, *Riflessioni sul “caso Englaro”*, cit., pp. 1 ss.

<sup>59</sup> «Il primo vero e proprio rifiuto nella storia repubblicana», così G. SERGES, *Il rifiuto di emanazione*, cit., in *Astrid.eu*, 1 gennaio 2009, p. 2, che ricorda che la mancata emanazione da parte del Presidente Pertini (cfr. *supra* par. 2) ha lasciato sempre aperto un dubbio sulla sua effettiva qualificazione come rifiuto di emanazione; nel senso

Corte costituzionale e alla Corte di Cassazione<sup>60</sup> – un circuito virtuoso dell'esercizio delle funzioni di garanzia<sup>61</sup>.

Nella lettera inviata al Governo<sup>62</sup>, il Presidente Napolitano, oltre ad indicare le ragioni delle sue perplessità, richiama i decisivi precedenti di diniego/rifiuto di firma da parte di suoi predecessori, volendo così esplicitare le varie modalità – fino a quel momento poste in essere – dell'estensione del potere di controllo presidenziale sul Governo in sede di decretazione d'urgenza<sup>63</sup>. Quindi, nell'esercizio del suo potere di influenza, ancora una volta, il Presidente mobilita poteri che non discendono dalle attribuzioni costituzionali formali, bensì dalla prassi

---

della decisione del Presidente Napolitano quale «rifiuto assoluto» e non come rinvio al Governo, si vedano anche U. ALLEGRETTI, *Un rifiuto presidenziale ben fondato*, in *Astrid.eu*, 13 febbraio 2009, pp. 1 ss.

<sup>60</sup> Il rifiuto del Presidente Napolitano di firmare il decreto-legge in materia di «fine vita», che avrebbe impedito di interrompere l'alimentazione della paziente in conclamato stato vegetativo, si poneva in un contesto di emergente conflitto tra Governo e giurisdizione della Cassazione, tanto da indurre quest'ultima ad esternare in una nota le ragioni del proprio operato, cfr. *La Cassazione precisa sul caso Englaro*, in *associazione deicostituzionalisti.it*, 18 luglio 2008, in riferimento a Corte Cass., sent. n. 21748/2007 con la quale era stata dichiarata legittima – dopo vari giudizi e gradi di giudizio – la richiesta dei ricorrenti di porre termine alla condizione penosa di EE.

<sup>61</sup> Cfr. T. GROPPI, *Il caso Englaro: un viaggio alle origini dello Stato di diritto e ritorno*, in *Astrid.eu*, 5 marzo 2009, p. 4; per un orientamento volto a riconoscere in capo al Presidente della Repubblica la possibilità di un «veto politico» da opporre all'azione dell'esecutivo, cfr. O. CHessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2011, p. 53; anche Id., *Capo dello Stato, politica nazionale e interpretazione costituzionale. Una replica ai critici*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 gennaio 2012, pp. 1 ss.

<sup>62</sup> Lettera del Presidente Napolitano del 6 febbraio 2009, consultabile in *Quirinale.it*, Archivio Storico, *Comunicato stampa del Quirinale*, cit., pp. 68-69, cfr. *supra* nota 27.

<sup>63</sup> Talvolta messo in dubbio, come si è visto, nonostante l'esplicitazione e l'attuazione in senso espansivo del dettato costituzionale data dall'art. 15, l. n. 400/1988: «I provvedimenti provvisori con forza di legge ordinaria adottati ai sensi dell'art. 77 della Costituzione sono presentati per l'emanazione al Presidente della Repubblica (...)», su questi temi cfr. D. CHINNI, *L'emanazione del decreto legge*, cit., p. 55, che ricorda come nei lavori relativi alla l. n. 400/1988 sia stata modificata la disposizione relativa al potere presidenziale di emanazione dei decreti-legge, da «sono emanati» a «sono presentati per l'emanazione», non solo confermando in tal modo il suddetto potere del Presidente, ma anche riducendo l'orientamento interpretativo orientato ad un automatismo dell'emanazione, cui la disposizione ex art. 87.4, Cost. può indurre, in favore di un esercizio del potere presidenziale dotato di uno spazio di valutazione che può condurre ad esiti differenti.

e dalle consuetudini che non consentono, di per sé stesse, di definirne a priori l'ampiezza. Il Presidente in quest'occasione estenderà i suoi poteri di emanazione del decreto legge fino al rifiuto<sup>64</sup>.

I fattori che hanno dato origine al caso e suoi sviluppi politici e istituzionali, sono molteplici e molto noti<sup>65</sup>, tuttavia preme in questa sede evidenziare soprattutto le modalità di esercizio dei poteri del capo dello Stato<sup>66</sup>. Nella lettera al Presidente del Consiglio egli afferma un punto di principio essenziale, ovvero fa discendere il potere di rifiutare la sottoscrizione dei provvedimenti di urgenza del Governo, dalla «natura della funzione di garanzia istituzionale che la Costituzione assegna al Capo dello Stato», nel caso in cui tali provvedimenti siano «manifestamente lesivi di norme e principi costituzionali»<sup>67</sup>. Quindi, assurgono a parametro del diniego non solo i presupposti della «straordinaria necessità e urgenza» ex art. 77, 2 c., Cost., ma anche motivi di costituzionalità o, per meglio dire, «ragioni sostanziali» da non limitare ai soli casi in cui il Presidente incorrerebbe nei reati presidenziali ex art. 90 Cost. qualora emanasse il decreto, ma da estendere anche a tutti i casi in cui l'emanando decreto conduca ad una lesione dei diritti inviolabili della persona e, quindi, ad una

---

<sup>64</sup> A seguito della lettera del Presidente, il Governo procede ugualmente con la delibera del decreto-legge che avrebbe vietato le pratiche del "fine vita", quindi sempre nella giornata del 6 febbraio 2009, il Presidente della Repubblica comunica che non avrebbe emanato il decreto, cfr. *supra* nota 25.

<sup>65</sup> Nella prospettiva della funzione di garanzia esercitata dal Presidente della Repubblica, la complessità giuridica del caso Englaro trova la sua matrice, come anzi detto, sostanzialmente nella contrapposizione tra Governo e ordine giudiziario, tra i numerosi interventi a ridosso della decisione del Presidente, cfr. ancora C. SALAZAR, *Riflessioni sul "caso Englaro"*, cit., p. 6; A. PACE, *L'inutilità pratica della legge "per Eluana"*, in *Astrid.eu*, 11 febbraio 2009, pp. 1 ss.

<sup>66</sup> Si veda M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale*, cit., pp. 409 ss., P. CARNEVALE, *Emanare, promulgare e rifiutare. In margine a talune considerazioni svolte da Massimo Luciani*, in *Astrid.eu*, 6 maggio 2009, pp. 1 ss.

<sup>67</sup> «Ricordo infine che il potere del Presidente della Repubblica di rifiutare la sottoscrizione di provvedimenti di urgenza manifestamente privi dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza previsti dall'art. 77 della Costituzione o per altro verso manifestamente lesivi di norme e principi costituzionali discende dalla natura della funzione di garanzia istituzionale che la Costituzione assegna al Capo dello Stato ed è confermata da più precedenti consistenti sia in formali dinieghi di emanazione di decreti legge sia in espresse dichiarazioni di principio di miei predecessori», lettera del Presidente Napolitano, consultabile in *Quirinale.it*, Archivio Storico, *Comunicato stampa del Quirinale: testo della lettera*, cit., pp. 68-69.

profonda contrarietà ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale<sup>68</sup>.

Pertanto, le ragioni indicate dal Presidente Napolitano nella sua lettera al Presidente del Consiglio Berlusconi, vertono su quattro temi<sup>69</sup>. Innanzitutto il Presidente ribadisce il primato del Parlamento e valuta il ricorso al decreto-legge come «inappropriato», in considerazione della complessità del tema e dell'incidenza sui diritti fondamentali, che primariamente richiedono di essere sottoposti alla dialettica parlamentare. La seconda argomentazione riguarda la mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, poiché, come emerge dalle formulazioni dello stesso Presidente «(...) rispetto allo sviluppo della discussione parlamentare, non è emerso nessun fatto nuovo che possa configurarsi come caso di necessità e urgenza ai sensi dell'art.77 della Costituzione, se non l'impulso pur comprensibilmente suscitato dalla pubblicità e drammaticità di un singolo caso». Lo stato vegetativo della Englaro durava infatti da anni, pertanto non si trattava di salvare una vita umana in pericolo<sup>70</sup>.

La terza motivazione è inerente al conflitto che il decreto-legge, se emanato, avrebbe aperto tra Governo e potere giurisdizionale ed è infatti su questo punto che l'intensità dell'intervento del Presidente Napolitano rileva maggiormente. Il Presidente tra le sue ragioni di perplessità pone la pronuncia con la quale la Corte di Cassazione – dopo un lungo e tormentato iter giudiziario<sup>71</sup> – aveva fissato un principio

<sup>68</sup> Sul punto S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del presidente della Repubblica*, Università Cattolica, Milano, 1949, p. 37.

<sup>69</sup> Cfr. A. SPADARO, *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto legge? Le "ragioni" di Napolitano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 febbraio 2009, pp. 4 ss.

<sup>70</sup> Cfr. *Quirinale.it*, Archivio Storico, *Comunicato stampa del Quirinale: testo della lettera*, cit., p. 68; per delle ipotizzate critiche all'operato del Presidente Napolitano si veda ancora A. SPADARO, *Può il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 5-6, sia sul punto della esclusione da parte del Presidente dei presupposti di necessità e urgenza, sia sul versante della presunta responsabilità esclusiva del Governo in ordine al provvedimento di urgenza, su tale controverso tema l'A. ricorda le decisioni della Corte costituzionale nn. 171/2007 e 128/2008, che hanno sancito la possibilità per il Presidente di esercitare «realmente» un sindacato di legittimità sui presupposti.

<sup>71</sup> Il Tribunale di Lecco aveva rigettato l'istanza del tutore di EE, perché ritenuta incompatibile con l'art. 2 Cost., interpretato come norma implicante una tutela assoluta ed inderogabile del diritto alla vita, tali decisioni avevano quindi trovato sostanziale conferma in quelle della Corte di Appello di Milano e quindi della Corte di Cassazione (ord. n. 8291/2005); quest'ultima aveva ritenuto «inconfigurabile», in mancanza di specifiche disposizioni, un generale potere di rappresentanza in capo al tutore con riferimento ai di-

di diritto dirimente sulla libertà di autodeterminazione terapeutica<sup>72</sup>. Il Presidente Napolitano quindi affronta una contingenza complessa data dalla decisione del Governo Berlusconi di procedere alla deliberazione del decreto legge sul fine vita, nonostante che la decisione della Corte di Cassazione avesse accolto i ricorsi del tutore e del curatore di Eluana Englaro. Il capo dello Stato quindi decide di estendere i suoi poteri fino al rifiuto di emanazione del decreto-legge, poiché l'azione e l'orientamento del Governo risultano essere in evidente contrasto con la decisione della Cassazione<sup>73</sup>. Si vede, quindi, come l'interposizione della pronuncia della Suprema Corte chiama il Presidente ad agire per esercitare la sua funzione di garante degli equilibri costituzionali, mentre la firma del decreto-legge avrebbe assunto il significato di una sua sottrazione agli obblighi che gli derivano da tale funzione.

La quarta argomentazione del Presidente Napolitano attiene ai principi e alle libertà fondamentali coinvolti. Si tratta di un passaggio epocale, anche per le argomentazioni che offrono importanti chiavi di lettura per il difficile contesto attuale, che vede la decretazione d'urgenza espandersi sempre più oltre il limite di quanto è costituzionalmente accettabile in materia di libertà<sup>74</sup>.

---

ritti c.d. personalissimi, compreso quello alla rinuncia ai trattamenti sanitari necessari alla sopravvivenza; ciononostante il tutore di EE proponeva nuovamente ricorso formulando la questione in termini diversi, ovvero la Suprema Corte avrebbe dovuto pronunciarsi non più, come in un primo momento, sulla surrogabilità del volere dell'incapace da parte del tutore, ma sulla ricostruzione della volontà del primo con il supporto di quest'ultimo, che non si sarebbe sostituito al rappresentato ma ne avrebbe fatto «sentire la voce».

<sup>72</sup> «In situazioni in cui sono in gioco il diritto alla salute o il diritto alla vita, o più in generale assume rilevanza critica il rapporto tra medico e paziente, il fondamento di ogni soluzione giuridica passa attraverso il riconoscimento di una regola basata su norme di rango costituzionale (in particolare gli artt. 2, 3, 13 e 32 della Costituzione) che mette al primo posto la libertà di autodeterminazione terapeutica», Cassazione civile, Sez. I, 16 ottobre 2007, n. 21748.

<sup>73</sup> Si ricorda che si è trattato di un giudizio di volontaria giurisdizione, per il quale l'art. 742 c.p.c. prevede che i decreti emessi possono essere in ogni tempo modificati o revocati, fatti salvi i diritti acquisiti, questo tuttavia non indebolisce la portata epocale dell'intera vicenda; sull'elemento di «novità» del caso Englaro, in ordine al rapporto tra diritti e potere e nel quale è stato dimostrato che secondo una certa concezione dello Stato costituzionale «il diritto non coincide con la legge, ma è il prodotto della coesistenza «mite» di legge, diritti e giustizia», cfr. ancora T. GROPPI, *Il caso Englaro*, cit., pp. 5-7 e 10, laddove l'A. sottolinea il tema della giustizia costituzionale non sempre solerte per la garanzia dei diritti, e questo scaricherebbe questioni e tensioni sui giudici comuni e sul Presidente della Repubblica.

<sup>74</sup> Così il Presidente Napolitano: «Desta inoltre gravi perplessità l'adozione di

#### 4. I due recenti “pacchetti sicurezza”: l'estromissione del Parlamento, il limbo precedente la firma e la conversione contestuale a nuovo provvedimento d'urgenza

A differenza del rinvio delle leggi in sede di promulgazione ex art. 74, 1 c., Cost., la procedura relativa all'emanazione dei decreti legge non è in egual misura formalizzata dalle disposizioni costituzionali, pertanto il rinvio del provvedimento di urgenza al Governo per riesame, che sarebbe da considerarsi implicito nel carattere costitutivo dell'emanazione, sarebbe in origine meno vincolante, proprio perché non formalizzato. In realtà, come emerge anche dai casi su riportati, l'informalità può prendere forme anche molto incisive, tanto da sfociare nel diniego e nel rifiuto di firma da parte del capo dello Stato<sup>75</sup>: il decreto-legge è “determinato” dal Governo nel suo contenuto, ma è “costituito” dall'atto di emanazione del Presidente la cui funzione è di “consentire” solo quegli atti del Governo che siano in conformità con le leggi della Repubblica e l'interesse della Nazione.

I decreti-legge – c.d. “pacchetti sicurezza” – emanati nell'aprile 2025 e nel febbraio 2026, sono stati oggetto di procedure sofferte. In entrambi i casi il Presidente Mattarella ha dato corso all'emanazione, tuttavia ciò è avvenuto a margine di scambi non pienamente rispondenti al principio della leale collaborazione tra poteri<sup>76</sup>. Il Presidente ha compiuto le sue scelte con l'obiettivo della tenuta della legalità costituzionale e ponendo in essere quell'azione di persuasione che pure attiene all'insieme dei suoi poteri<sup>77</sup> e ciò che emerge da questi due pro-

---

una disciplina dichiaratamente provvisoria e a tempo determinato, delle modalità di tutela dei diritti della persona costituzionalmente garantiti dal combinato disposto degli artt. 3, 13 e 32 della Costituzione: disciplina altresì circoscritta alle persone che non siano più in grado di manifestare la propria volontà in ordine ad atti costrittivi di disposizione del loro corpo», in *Quirinale.it*, Archivio Storico, *Comunicato stampa del Quirinale: testo della lettera*, cit., p. 69; inoltre A. SPADARO, *Può il Presidente della Repubblica*, cit., p. 7.

<sup>75</sup> Ancora sulla informalità della procedura di emanazione, cfr. D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza*, cit., p. 97, note 58-59; si veda anche G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti aventi forza di legge*, Torino, 2000, p. 112.

<sup>76</sup> I. DE CESARE, *Sul possibile ruolo del Presidente della Repubblica*, pp. 12 ss.; Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione*, cit., pp. 264 ss.

<sup>77</sup> Sul tema della *moral suasion* presidenziale si veda ancora M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale*, cit., p. 421; G. RIVOSCECHI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 4 ss.

cedimenti è che egli si è trovato ad agire su di un terreno impervio, tra la mancanza di leale collaborazione da parte del Governo e il merito di tali provvedimenti, che lo hanno fortemente richiamato all'esercizio delle sue funzioni di garante degli equilibri tra poteri, oltre che di garante della Costituzione<sup>78</sup>. Sia l'introduzione di nuovi reati, che l'inasprimento delle pene, toccano l'ambito critico della irreversibilità degli effetti del decreto legge sulle libertà fondamentali nei sessanta giorni della sua immediata vigenza e sollevano il controverso tema della decretazione d'urgenza nella materia penale<sup>79</sup>. Ciononostante, il Presidente Mattarella, negli scambi con il Governo, ha ritenuto di doversi autolimitare entro uno spazio di *self restraint*, quindi, a seguito della presentazione dei suoi rilievi e del riesame dell'esecutivo – sia pure solo parziale – il Presidente in entrambi i casi ha dato luogo all'emanazione<sup>80</sup>.

Il d.l. n. 48/2025, entrato in vigore il 12 aprile 2025, è stato deliberato ed emanato secondo modalità che non si esita a definire irrituali<sup>81</sup>. Il testo del decreto si compone in larga misura di disposizioni oggetto di un altro provvedimento approvato dal Governo il 16 novembre 2023, ovvero un disegno di legge (d.d.l. n. 1660) avente il medesimo titolo,

---

<sup>78</sup> Sul punto, cfr. G.M. SALERNO, *La Presidenza della Repubblica tra centralità ed evoluzione*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., pp. 503 ss.

<sup>79</sup> Il contenuto di questi due “pacchetti sicurezza” è infatti notoriamente molto controverso, cfr. *L'appello di 237 giuristi: il d.d.l. sicurezza un attacco alla democrazia: fermiamolo*, in *La Stampa*, 27 aprile 2025; peraltro la Corte costituzionale, pur avallando il ricorso al decreto-legge in ordine alla riserva di legge di cui all'art. 25, 2 c., Cost. – essendo tale atto equiparato alla legge – ha dichiarato non legittimo il decreto-legge che sottrae al dibattito parlamentare la disciplina di reati, sia sotto il profilo incriminatorio, che sotto il profilo sanzionatorio, cfr. Corte cost., n. 32/2014, punto 4.4 del *Considerato in diritto*.

<sup>80</sup> Il Presidente Mattarella ha fatto esercizio di *self restraint*, potendosi ascrivere tale condotta ad una valutazione sulle possibili – e non irrilevanti – conseguenze di una sua «decisione congiunturale» sul disegno complessivo della forma di governo, cfr. R. BALDUZZI, *Il decreto con forza di legge*, cit., p. 3, che sottolinea come si sia configurato un effettivo rischio di compenetrazione tra il potere di emanazione del capo dello Stato e la decisione governativa, del tutto incongrua in rapporto alla forma di governo parlamentare.

<sup>81</sup> Cfr. C. DOMENICALI, *Il decreto-legge “sicurezza” n. 48 del 2025: questioni di metodo*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2025, p. 66; A. I. ARENA, *Il c.d. “decreto-legge sicurezza” (notazioni critiche sui profili procedurali)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3/2025, p. 54 ss.

salvo che per l'aggettivo «urgenti» e alquanto eterogeneo<sup>82</sup>. Il d.d.l. n. 1660 è stato presentato alla Camera il 22 gennaio 2024 e, con alterne vicende, è stato più volte accantonato e ripreso, sia per le pressioni dell'opposizione, che per difficoltà interne alla maggioranza in sede di presentazione degli emendamenti. Nel settembre del 2024 è presentato al Senato (A.S. 1236), ma i lavori parlamentari sono rallentati anche a causa dei rilievi presentati dal Presidente Mattarella. Questa fase è stata peraltro caratterizzata anche da contrasti all'interno della maggioranza, concernenti l'accoglimento delle obiezioni del Presidente, oltre che da difficoltà relative alle modalità di presentazione delle modifiche. Infatti, se fosse stato il Governo a proporre in Parlamento le modifiche conformi ai rilievi presidenziali, il regolamento del Senato avrebbe lasciato la precedenza alle opposizioni nella discussione, ed essendo scaduti i termini per i partiti della maggioranza per presentare i loro emendamenti, si stava per palesare la chiusura del procedimento con una vittoria politica del centrosinistra<sup>83</sup>. È proprio durante questo passaggio, dopo un anno e mezzo di lavori parlamentari, che il Governo decide di sottrarre il provvedimento al Parlamento e di adottare in Consiglio dei Ministri un decreto-legge dal medesimo contenuto del disegno di legge originario, modificato nelle parti in cui erano stati accolti i rilievi del Presidente Mattarella su misure minori, ma ugualmente molto delicate e controverse, quali il carcere per le donne in stato di gravidanza, o neo madri, la disciplina della cannabis light e la limitazione per l'acquisto di SIM telefoniche per gli stranieri immigrati. Sottratto alla sintesi nella maggioranza parlamentare e al confronto

<sup>82</sup> Riprodotto nel d.l. n. 48/2025, il d.d.l. n. 1660 comprendeva misure relative al contrasto al terrorismo internazionale, la modifica delle norme sui beni sequestrati alle mafie, inoltre disposizioni sulla sicurezza urbana, sull'aumento delle pene per chi occupa abusivamente immobili, sulla tutela personale delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, sull'introduzione di nuovi reati quali il blocco stradale e la rivolta nelle carceri, sulla proibizione della coltivazione e della vendita della cannabis light, sull'ordinamento penitenziario, sulla possibilità di disporre la detenzione per le donne incinte o con figli di età anche minore ad un anno; sul d.d.l. n.1660 cfr. A. ALGOSTINO, *L'incostituzionalità nell'anima di un disegno autoritario: note sul D.D.L. n. 1660 sulla sicurezza pubblica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2024, parte IV, pp. 92 ss.; quindi sulla «varie anime» del d.l. 48/2025, si veda A. CARDONE, *Tra metodo e merito*, cit., p. 2, sull'argomento, normalmente meno evidenziato, dell'incidenza della disomogeneità del decreto-legge sui lavori parlamentari nella sede della conversione e sulla responsabilità collegiale del Governo che ne risulta frantumata.

<sup>83</sup> C. DOMENICALI, *Il decreto-legge "sicurezza"*, cit., pp. 68 ss.

con l’opposizione, invece che essere ripresentato in Senato a seguito della presentazione degli emendamenti, il pacchetto torna alla Camera come legge di conversione<sup>84</sup>.

I contenuti del d.l. n. 48/2025 sono stati ampiamente commentati<sup>85</sup>, tuttavia preme ancora sottolineare l’elemento della loro disomogeneità<sup>86</sup>, poiché questa è strettamente collegata alla trasmutazione della «sicurezza» da strumento in fine<sup>87</sup>. Dal contenuto del decreto emergono infatti sostanzialmente due, forse tre, filoni – contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata, sicurezza delle forze di polizia e di altri corpi, sicurezza urbana<sup>88</sup> – ma tutti nel medesimo segno della tutela della c.d. sicurezza e dell’ordine pubblico. In sostanza, la effettiva disomogeneità delle disposizioni si incanala nell’obiettivo finale di tale disciplina, dato dall’evidente volontà di introdurre norme di forte tenore securitario<sup>89</sup>. Senza timore di una «lettura politologica»<sup>90</sup> – che in sé non arrecherebbe nulla di fuorviante, ma semmai sarebbe complementare alla prospettiva giuridica – appare evidente che l’«omogeneità

---

<sup>84</sup> Il provvedimento aveva condotto a forti dissidi tra i partiti di maggioranza ed è questo, apparentemente, il motivo della decisione assai irrituale di trasformare il disegno di legge in decreto-legge, in tal modo si sarebbero superati i contrasti e si sarebbe giunti all’approvazione definitiva «in tempi certi», come da dichiarazioni del Ministro dell’Interno, sull’irrituale trasferimento del disegno di legge dal Parlamento al Consiglio dei Ministri, cfr. G. AZZARITI, *Il decreto sicurezza contrario alla costituzione*, in *La Stampa*, 28 giugno 2025.

<sup>85</sup> Cfr. *supra* nota 7.

<sup>86</sup> Cfr. A. CARDONE, *Tra metodo e merito*, cit., pp. 1-2.

<sup>87</sup> Cfr. Q. CAMERLENGO, *Dalla sicurezza come metodo*, cit., p. 2.

<sup>88</sup> Cfr. d.l. n. 48/2025, Capo I, «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», Capo II, «Disposizioni in materia di sicurezza urbana», Capo III «Misure in materia di tutela del personale delle forze di Polizia, delle forze Armate e del Corpo dei Vigili del Fuoco (...)», Capo IV, «Disposizioni in materia di vittime dell’usura».

<sup>89</sup> Tra queste anche le disposizioni del d.l. n. 48/2025 sui beni confiscati e sulle vittime dell’usura – art. 7 – rientrerebbero nella *ratio* di fondo del decreto, sebbene destino qualche profilo problematico proprio nella prospettiva del criterio della omogeneità, anche in considerazione di alcune pronunce della Corte costituzionale, con le quali è stato interpretata estensivamente la nozione di omogeneità dei decreti-legge, tra le altre, cfr. Corte cost., sent. n. 151/2023 e sent. n. 146/2024.

<sup>90</sup> Cfr. A. MORRONE, *Rovesciare la Costituzione performativa. “Sicurezza” in cambio di libertà*, in G. LOSAPPIO e A. MANNA (a cura di) *Profili di incostituzionalità del decreto-sicurezza*, Atti del Webinar, 30 maggio 2025, Sistema Penale, Bari, 2025, pp. 6 ss.

di scopo»<sup>91</sup> del d.l. n. 48/2025 sia data da un preciso indirizzo del Governo, che va, ancora una volta, nel senso dell'affermazione di un diritto penale introdotto d'urgenza, con il preciso intento di farne anche un uso «simbolico»<sup>92</sup>, volto a ridisegnare dalle fondamenta il rapporto tra autorità e consociati e che, per questo, fa ampiamente dubitare della sua legittimità costituzionale. La tanto invocata «sicurezza» da strumento e mezzo per la realizzazione dei fini primari per la collettività degenera in fine, andando ben oltre un ragionevole equilibrio tra libertà e sicurezza e/o tra libertà e ordine pubblico<sup>93</sup>, a ridisegnare «il sodalizio sociale su nuove basi, ben distanti da quelle delineate dalla nostra Costituzione»<sup>94</sup>.

Il d.l. n. 23/2026, sia nelle modalità di emanazione, che nei contenuti, si presenta in continuità con il d.l. n. 48 /2025. Per quanto riguarda l'emanazione, ciò che appare anomalo è l'intervallo di tempo intercorso tra la delibera in Consiglio dei Ministri del 4 febbraio 2026 e l'emanazione da parte del capo dello Stato del 24 febbraio 2026. Non è frequente, ma neanche del tutto inedito, assistere a prassi inconsuete nell'ambito dei procedimenti dei provvedimenti d'urgenza<sup>95</sup> e, in quest'ultimo caso, si può ipotizzare che le settimane di «limbo» e, quindi, di attesa da parte presidenziale per la firma del decreto, siano state impiegate per lo scambio tra la presentazione dei rilievi del

<sup>91</sup> Sull'«omogeneità di scopo» del decreto-legge, che deve «dare luogo ad una normativa unitaria sotto il profilo della finalità perseguita», si veda ancora Corte cost., n. 151/2023.

<sup>92</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Il «diritto penale del nemico»*, cit., 797 ss.; M. RUOTOLO, *Sicurezza e disprezzo dell'altro*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2025, parte I, pp. 7 ss.

<sup>93</sup> Cfr. *supra* nota 2.

<sup>94</sup> Cfr. Q. CAMERLENGO, *Dalla sicurezza come metodo*, cit., p. 2; cfr. M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in *Astrid.eu*, 1° gennaio 2010, pp. 1 ss.; M. RUOTOLO, *Sicurezza e disprezzo*, cit., pp. 10 ss.

<sup>95</sup> Per anomali procedimenti di emanazione di provvedimenti d'urgenza, cfr. M. FRANCAVIGLIA, *Il caso del decreto-legge n. 34/2019: dall'emanazione differita alla doppia deliberazione*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3/2019, pp. 36 ss.; A. DI CHIARA, *Due prassi costituzionalmente discutibili: delibere del Governo «salvo intese» e pubblicazione tardiva dei decreti legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, pp. 1 ss.; per riferimenti di dottrina più generali sulle prassi inconsuete concernenti i decreti legge, tra gli altri, cfr. A. PIZZORUSSO, *Il problema del decreto legge e il suo rapporto con la forma di governo vigente in Italia*, in *Politica del diritto*, 1981, p. 303; M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti tra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in M. D'AMICO e B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, p. 1154.

capo dello Stato ed il riesame da parte del Governo. Nonostante tale non breve lasso di tempo utilizzato per la persuasione presidenziale, ne è risultato che il d.l. n. 23/2026 non solo ha presentato anch'esso un contenuto alquanto disomogeneo<sup>96</sup>, ma ha per di più sollevato fondati dubbi sul piano della legittimità costituzionale di molte sue disposizioni<sup>97</sup>. Vi è da dire che alcune delle richieste presidenziali di modifica del provvedimento sono state effettivamente accolte, anche se, per le vie ufficiali, non molto traspare delle modalità e dei termini effettivi della *moral suasion* esercitata dal Presidente Mattarella. Nel testo finale si può riscontrare un correttivo sul c.d. «fermo preventivo», ora denominato «accertamento», che nel provvedimento deliberato dal Governo non prevedeva l'obbligo di comunicazione al magistrato<sup>98</sup>. Inoltre, un altro punto controverso, tra i cardini del decreto, ovvero il c.d. «scudo penale» per gli agenti di pubblica sicurezza che, per l'appunto, il

<sup>96</sup> Sono infatti previste misure in materia di armi, violenza giovanile, furto con destrezza, vigilanza rafforzata e divieto di accesso ai centri urbani, il c.d. arresto in «flagranza differita» per danneggiamenti in occasione di manifestazioni pubbliche, perquisizioni, spaccio di stupefacenti, potenziamento di iniziative in materia di sicurezza urbana (c.d. DASPO urbano), «zone rosse», fermo preventivo di polizia, sicurezza stradale, pubbliche manifestazioni, divieto di partecipazione a riunioni o assembramenti in luogo pubblico, sanzioni per lesioni al personale della scuola, operazioni sotto copertura per la sicurezza degli istituti penitenziari, inoltre numerose disposizioni sul reclutamento e l'organizzazione delle forze di polizia, cfr. il *Dossier* presentato in Senato dall'Associazione dei Giuristi Democratici, in *Giuristi democratici.it*, 10 marzo 2026; per una compiuta analisi delle disposizioni del d.l. n. 23/2026 e il suo impatto sulla libertà di riunione ex art. 17 Cost., cfr. D. CODUTI, *La libertà di riunione (sempre più) sotto assedio. Riflessioni sul decreto-legge n. 23 del 2026*, in *Federalismi.it*, n. 17/2026, pp. 1 ss., che sottolinea, a riprova del deciso sfavore da parte del Governo per le manifestazioni pubbliche, la scelta di fare leva sulla portata deterrente di gravose sanzioni amministrative per una serie di condotte, per di più molto genericamente indicate; ancora sul d.l. n. 23/2026 e i rischi dello scivolamento verso un «ambiente post-democratico», cfr. A. CIERVO, *Il costituzionalismo in tempi bui*, cit., p.4.

<sup>97</sup> Il 13 maggio 2026, la Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo ha rilasciato una *Relazione su novità normativa*, molto critica sul d.l. n. 23/2026: «La linea di intervento prescelta privilegia (...) un modello di disciplina integrato, nel quale l'inasprimento del trattamento sanzionatorio e la puntuale tipizzazione delle fattispecie incriminatrici si accompagnano all'introduzione o al rafforzamento di strumenti amministrativi di prevenzione, destinati ad incidere sulle condizioni soggettive e oggettive che possono favorire la reiterazione di condotte pericolose per la sicurezza collettiva»; sui rischi della c.d. «amministrativizzazione della sicurezza», cfr. A. ALGOSTINO, *Contro l'antisemitismo o contro il dissenso? Sul disegno di legge in tema di contrasto all'antisemitismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2025, parte IV, p. 59.

<sup>98</sup> Art. 11 bis, d.l. n. 23/2026.

Presidente ha giudicato costituzionalmente illegittimo per violazione del principio di eguaglianza, è stato modificato estendendo le garanzie legali previste per le forze dell'ordine a tutti coloro che agiscono per ragioni di servizio<sup>99</sup>, applicando una sorta di principio di uguaglianza "al ribasso" poiché, anziché eliminare la stonatura costituzionale, ne ha esteso e diluito la portata oltre la categoria specifica delle forze di polizia.

La trama della dubbia legittimità costituzionale del d.l. n. 23/2026 si è fatta, quindi, ancora più complessa, nella sede dell'iter di conversione in Parlamento, determinando, altresì, anomale soluzioni nell'approvazione e nell'emanazione di tali disposizioni. Si è visto, infatti, come a seguito dell'approvazione al Senato di un emendamento presentato dalla maggioranza con il parere favorevole del Governo, è stato inserito nel provvedimento da convertire l'art. 30 bis che, in tema di rimpatri volontari, ha introdotto una remunerazione per il rappresentante legale del migrante, nel caso in cui sia raggiunto l'esito del rimpatrio<sup>100</sup>. Si tratta di una disposizione che lede la libertà del mandato dell'avvocato<sup>101</sup>, di conseguenza sostanzialmente idonea ad arrecare pregiudizio al diritto di difesa del migrante e quindi palesemente incostituzionale. Su questo punto il Presidente della Repubblica ha ritenuto di dover presentare, sia pure informalmente, i suoi rilievi negativi, ed è in questa fase del procedimento parlamentare di conversione che si configura la suindicata anomalia procedurale: essendo trascorsa la maggior parte dei sessanta giorni disposti dalla Costituzione per la conversione del decreto-legge, l'accoglimento alla Camera, nella sede del procedimento di conversione, di modifiche del provvedimento in ordine al suddetto art. 30 bis, avrebbe comportato una nuova trasmissione dell'atto e una nuova discussione al Senato, quindi il superamento del termine dei ses-

<sup>99</sup> Art. 12, d.l. n. 23/2026, la disposizione che esclude per le forze di polizia la registrazione nel registro degli indagati in presenza di cause di giustificazione dei reati commessi – ovvero azioni compiute nell'adempimento del proprio dovere e nell'uso legittimo delle armi – era inizialmente diretta solo agli agenti di polizia, a seguito dei rilievi del Presidente Mattarella è stata estesa a chiunque agisca per ragioni di servizio o per legittima difesa.

<sup>100</sup> Art. 30 bis, testo del d.d.l. d'iniziativa del Governo, approvato al Senato il 17 aprile 2026.

<sup>101</sup> Cfr. R. VAZZANA, *Decreto sicurezza, Greco: "la Camera cambi il decreto, nessuno ha consultato il CNF"*, in *Il Manifesto*, 19 aprile 2026; M. SERIO, *Un "premio" per i rimpatri. Ma l'avvocato è il garante dei diritti del cliente, non un ausiliario del Governo*, in *Questionegiustizia.it*, 21 aprile 2026.

santa giorni, nonché la decadenza del decreto-legge. Pertanto, l'anomalo *escamotage* è consistito in una "combinazione" tra l'immediata approvazione anche alla Camera del testo della legge di conversione non epurata – nonostante le chiare indicazioni del capo dello Stato – della disposizione relativa agli emolumenti agli avvocati, la promulgazione della legge di conversione e la contestuale emanazione di un nuovo decreto-legge, il d.l. n. 55/2026, recante la stessa data di pubblicazione ed entrata in vigore della legge di conversione<sup>102</sup>. Quest'ultimo provvedimento d'urgenza ha avuto un preciso e tempestivo scopo "sanante", ovvero quello di introdurre, nell'immediatezza dell'entrata in vigore della l. n. 54/2026, di conversione del d.l. n. 23/2026, disposizioni volte a sanare specificamente l'incostituzionalità dell'art. 30 bis, lesive del diritto di difesa dei migranti. In altre parole, la «assoluta contemporaneità degli atti» ha impedito alla disciplina illegittima di produrre effetti, evitando il «prezzo» della decadenza dell'intero decreto<sup>103</sup>.

Tuttavia, a ben vedere, appare se non altro controversa tale portata "sanante" del d.l. n. 55/2026<sup>104</sup>. Se si mettono a confronto l'art. 30 bis, l. n. 54/2026 e l'art. 1, 1., lett. c), d.l. n. 55/2026 emerge qualche dubbio, poiché l'emolumento non è eliminato per i rappresentanti legali, ma esteso a chiunque abbia un mandato e possa rappresentare il migrante. Si vede quindi, come sia stata adoperata la medesima tecnica dello «scudo penale», ovvero anziché eliminare la disposizione di dubbia costituzionalità, se ne estende l'applicazione anche ad altre categorie

<sup>102</sup> L. n. 54/2026 e d.l. n. 55/2026, pubblicati entrambi in Gazzetta Ufficiale il 24 aprile 2026.

<sup>103</sup> Si ricorda che non si tratta di un inedito assoluto, infatti già il Presidente Napolitano – con il Presidente del Consiglio Berlusconi ed il Ministro dell'Economia Tremonti – ha fatto ricorso alla sincronica promulgazione della l. n. 102/2009 di conversione del d.l. n. 78/2009, (c.d. «decreto anticrisi») e all'emanazione del d.l. n. 103/2009 contenente disposizioni correttive del testo del decreto-legge convertito, anche in questo caso si è fatto ricorso ad un secondo decreto-legge «sterilizzatore» degli effetti della legge di conversione del precedente provvedimento di urgenza, sul punto si veda P. CARNEVALE, *L'insicurezza generata dalla sicurezza. La recente vicenda della conversione del decreto sicurezza*, in *laCostituzione.info*, 6 maggio 2026, pp. 2-3, che mette in evidenza alcune differenze tra i due episodi: nel caso più risalente, l'esplicitazione delle finalità correttive del secondo decreto, nel d.l. n. 55/2026 il riferimento a «straordinaria necessità ed urgenza» in rapporto all'ambito disciplinare, ovvero la materia dei rimpatri volontari, ma nessun richiamo all'atto recante la normativa da correggere, infatti l'atto correttivo riguarderebbe non solo direttamente la legge di conversione, bensì anche un atto terzo, ovvero il T.U. sull'immigrazione (d.lgs., 286/1998).

<sup>104</sup> Ora convertito con l. n. 103/2026.

di soggetti<sup>105</sup>. Tutto questo senza considerare, in questo scenario, il rischio di antinomia difficilmente risolvibile qualora il d.l. n. 55/2026 non fosse stato convertito<sup>106</sup>.

È oltremodo palese quanto l'irritualità delle procedure adottate dal Governo in carica per l'emanazione dei due ultimi "pacchetti sicurezza" abbia creato per il capo dello Stato condizioni complesse nelle quali operare. Il tenore usuale del potere di influenza presidenziale come modalità del suo controllo sul Governo non ha sortito reazioni conformi agli inviti, ai rilievi e ai moniti del Presidente, al contrario, soprattutto nel caso del d.l. n. 48/2025, questi ha sperimentato un anomalo sviamento e una trasmutazione del disegno di legge che egli stesso aveva autorizzato, in un decreto-legge. In altri termini, la *moral suasion* presidenziale<sup>107</sup> è stata fortemente depotenziata a fronte del venir meno della leale collaborazione che dovrebbe essere fondante delle relazioni tra Governo e capo dello Stato. Per quanto concerne il d.l. n. 23/2026, in mancanza di note presidenziali formali, l'intensità dell'azione di *moral suasion* del capo dello Stato si può, per il momen-

<sup>105</sup> Si vedano l'art.30 bis, l. n. 54/2026 e l'art.1. 1, lett. c, d.l. n. 55/2026.

<sup>106</sup> Sull'effettiva efficacia "sanante" del d.l. n. 55/2026, cfr. ancora P. CARNEVALE, *L'insicurezza generata dalla sicurezza*, cit., pp. 6 ss., che mette a confronto i due testi normativi e dimostra che il decreto-legge più recente, non fa più menzione di un «rappresentante legale», ma di un «rappresentante munito di mandato», allargando così la platea dei beneficiari dell'incentivo, senza escludere gli avvocati, ma di fatto depotenziando ulteriormente la legittimità costituzionale della disposizione.

<sup>107</sup> Le forme e gli strumenti del potere di influenza presidenziale sono molteplici, non tutti assumono una veste formale e predicibile; sulle diverse tipologie di atti, formali e informali, con i quali il Presidente esercita il suo potere di influenza, cfr. A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza*, cit., pp. 17-18 e 52 ss.; sui rischi connessi alla c.d. «magistratura di influenza», cfr. M. FIORILLO, *Il capo dello Stato*, Roma-Bari, 2002, pp. 89-91; sulla *moral suasion* nell'ambito di un "rapporto di fiducia" tra Governo e Presidente, cfr. A. ROMBOLI, in ID. (a cura di), *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in AA.Vv., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, 2008, pp. 67 ss.; si ricorda ancora Corte cost., n. 1/2013: «per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di "magistratura di influenza", il Presidente deve tessere costantemente una rete di accordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni di conflitto (...)», cfr. G. RIVOCCHI, *Il Presidente della Repubblica tra poteri «deformalizzati» e garanzia politica della Costituzione (Brevi riflessioni a margine di un volume curato da D. Paris)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2024, p. 4; il ruolo presidenziale di stimolo e di persuasione è stato quindi, nella giurisprudenza costituzionale, pienamente riconosciuto, cfr. Corte cost., n. 1/2013, punto 8.3 del *Considerato in diritto*.

to, solo dedurre dai mezzi di informazione<sup>108</sup>. Tuttavia, l’effettivo prosieguo delle vicende appena suesposte, relativamente alla conversione di tale atto, lascia emergere più di una perplessità proprio in ordine all’intervento del Presidente della Repubblica. Questi ha preferito non ricorrere al rinvio, ex art. 74 Cost., della legge di conversione del d.l. n. 23/2026 e si è piuttosto determinato ad esercitare diversamente i suoi poteri, procedendo alla promulgazione contestualmente all’emanazione di un nuovo decreto-legge presumibilmente “sanante” la disciplina convertita<sup>109</sup>.

Tali scelte del capo dello Stato sembrerebbero dettate dall’intento di svolgere al suo massimo la funzione di «equilibratore del sistema», nella prospettiva della salvaguardia e della rappresentanza «dell’unità nazionale», tuttavia procedere alla promulgazione di disposizioni incostituzionali solo perché “assicurate” da un successivo atto presumibilmente “sanante”, desta non poche perplessità, non tanto in sé, quanto in un contesto politico e di forma di governo in cui la tendenza del Governo e della sua maggioranza parlamentare, sembrerebbe essere non già e non soltanto, la diffusa trascuratezza della *moral suasion* presidenziale, bensì il sostanziale venir meno della leale collaborazione – quando non si perviene a forme di vera e propria scorrettezza istituzionale – che apre il sistema di governo e l’ordinamento a pratiche e a disposizioni evidentemente contrarie al dettato costituzionale.

---

<sup>108</sup> Tra gli altri, si veda *Il Quirinale chiede modifiche su scudo e fermo preventivo, Palazzo Chigi al lavoro*, in *Ansa.it*, 4 febbraio 2026.

<sup>109</sup> Non è dato sapere, al momento della definitiva redazione delle presenti note, se la decisione del Presidente Mattarella di operare in tal senso, sia stata in qualche modo determinata dalla considerazione del precedente del Presidente Napolitano – cfr. *supra* nota 103 – in ogni caso l’entrata in vigore, con la legge l. n. 54/2026 di conversione del d.l. n. 23/2026, di disposizioni legislative costituzionalmente illegittime, induce a riflettere su tale tortuoso percorso intrapreso dal capo dello Stato, a cominciare dalla questione dei presupposti costituzionali per l’emanazione di tale decreto, considerato che necessità e urgenza sono dettate da circostanze specifiche non oggettive, sul punto cfr. ancora P. CARNEVALE, *L’insicurezza generata dalla sicurezza*, cit., p. 6 ed anche pp. 3-4, tale A. si sofferma in particolare sul mancato ricorso da parte del Presidente al rinvio ex art. 74 Cost., ponendo in evidenza quanto il rinvio in sede di promulgazione, nel caso delle leggi di conversione dei provvedimenti d’urgenza, possa effettivamente trasformarsi da veto sospensivo a veto definitivo, l’A. giunge quindi a riformulare l’ipotesi della possibile reiterazione del decreti-legge decaduti a seguito di rinvio della legge di conversione, che troverebbe fondamento sul pieno consenso parlamentare già espresso da entrambe le Camere, con l’effetto di “alleggerire” la decisione del rinvio da parte del Presidente, escludendone la portata di veto e conservandone solo l’effetto sospensivo.

## 5. Conclusioni. Il Presidente della Repubblica «reggitore dello Stato», l'argine possibile e gli effetti irreversibili del decreto-legge

Nella fase di poco successiva a quella del c.d. «disgelo» della Costituzione<sup>110</sup>, nella quale si assiste al superamento di un atteggiamento di «deferenza» del capo dello Stato nei confronti dell'esecutivo, nel contesto della cultura giuridico-costituzionalistica – sia pure nella varietà dei suoi orientamenti<sup>111</sup> – sul tema dei poteri e della collocazione del Presidente della Repubblica nella forma di governo, si era portati a misurarsi con formulazioni dell'indirizzo e dell'agire politico governativo condotte conformemente a valori ritenuti «inoppugnabili». Diversamente, nel panorama odierno, sebbene il Presidente persista costantemente nell'orientare le decisioni che competono alla sfera dell'indirizzo politico verso i principi e i valori fondanti, questi ultimi non appaiono più essere del tutto ineccepibili da parte di chi determina le scelte normative e politiche<sup>112</sup>. Il capo dello Stato si trova oggi ad operare in un critico scenario di mutamenti istituzionali profondi<sup>113</sup>, dati soprattutto dalla torsione della forma di governo e della forma di Stato<sup>114</sup>, nel quale egli tende ad assumere le vesti di «reggitore dello

<sup>110</sup> Cfr. U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna, 2014, p. 151; M. DOGLIANI, *Origine e sviluppo dell'ordinamento costituzionale italiano*, in ID., *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna, 2015, p. 51; sulla fase della presidenza Gronchi in relazione alla elaborazione della teoria dell'indirizzo politico costituzionale, cfr. E. BINDI, *Giovanni Gronchi e la cultura costituzionalistica italiana: alcuni spunti di riflessione*, in *Forum di Quaderni costituzionali-Rassegna*, n. 1/2025, pp. 133 ss.

<sup>111</sup> Cfr. *supra* par. 1.

<sup>112</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente*, cit., p. 86, «(...) nello svolgere questo ruolo egli non decide sulle possibilità normative insite o conseguenti ai valori, ma piuttosto ne circoscrive l'ampiezza applicativa immettendole in un orizzonte storico-politico e perciò finito, determinato: in altri termini egli non entra nel processo politico di decisione, ossia, per usare le categorie di Easton, non entra nel circuito della ripartizione e della lotta per l'acquisizione delle risorse e del potere, ma favorisce e permette che queste decisioni si compiano, orientandole tutt'al più in relazione ad alcuni valori ritenuti come inoppugnabili».

<sup>113</sup> Si pensi ai mutamenti del sistema politico-istituzionale connessi all'emersione di una concezione «identitaria» dell'agire politico e del conseguente conformarsi delle istituzioni a tali tendenze, cfr. G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000, pp. 425-426 ss.

<sup>114</sup> Sul punto della posizione del Presidente Mattarella nel quadro della forma di

Stato»<sup>115</sup> in un senso dinamico, esercitando attivamente le sue funzioni di organo equilibratore del sistema<sup>116</sup>, secondo modalità connotate da una complessità differente da quella emergente nei decenni passati, durante i quali i poteri del capo dello Stato erano diretti a fronteggiare maggioranze instabili e frequentemente non in grado di autolegitti-

---

governo e della forma di stato in mutamento, relativamente alle vicende più recenti, cfr. R. BALDUZZI, *Il decreto con forza di legge*, cit., p. 3; quindi esclude ogni possibile «stonatura» nell'azione del Presidente Mattarella nel suo primo settennato, G. GRASSO, *La chiave a stella del Presidente: la prima Presidenza di Sergio Mattarella e l'evoluzione della forma di governo in Italia*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., p. 149, in particolare p. 157; si veda anche M. FERRARA, *L'attività di tutoraggio costituzionale del Presidente Mattarella sul governo Draghi al tempo del «riformismo vincolato»*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022, parte I, p. 2; A. MASTROPAOLO, *Il Presidente della Repubblica e il regime parlamentare in Italia: una coabitazione problematica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022, parte I, pp. 1137 ss.; sul punto controverso della prevalenza della funzione «governante» del Presidente oppure, diversamente, della permanenza della funzione «garantista», cfr. G.M. SALERNO, *La Presidenza della Repubblica*, cit., 503 ss.; più in generale, sulla complessità dell'organo Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana, si ricorda ancora L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 236 ss.; sul tema più specifico dei poteri presidenziali che superano la sfera strettamente istituzionale e, quindi, sulla esigenza di garantire il Presidente e la sua legittimazione, soprattutto nel quadro di un contesto maggioritario che lo spinge, in misura sempre crescente, verso la configurazione di un capo dello Stato quale garante politico, cfr. G. RIVOCCHI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 1 ss.; sull'evoluzione verso un parlamentarismo maggioritario che incide sul ruolo e sulle funzioni del capo dello Stato, inducendolo ad un crescente «interventismo», cfr. già V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubbettino, 2007, pp. 74 ss., in particolare 78, «(...) il Presidente è divenuto l'istanza di riferimento della opposizione di turno contro vere o presunte violazioni di principi costituzionali ad opera della maggioranza. Il Presidente è cioè divenuto per l'opposizione la garanzia più immediata contro la tirannia (incostituzionale) della maggioranza e come tale chiamato in causa»; ancora sull'operato del Presidente Mattarella, cfr. A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, 2002, pp. 195 ss.

<sup>115</sup> Cfr. *supra* par. 1 e nota 32.

<sup>116</sup> Per una visione favorevole a questo dinamismo del capo dello Stato all'interno del circuito politico, cfr. G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, vol. III, *Legalità e garanzie*, Roma-Bari, 2006, p. 430; per l'idea di un equilibrio dinamico quale postura del capo dello Stato, si veda M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo costituzionale)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, pp. 1 ss.; inoltre per una definizione del capo dello Stato come «supremo regolatore del sistema costituzionale», cfr. A. BALDASSARRE, *Capo dello Stato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, Torino, 1987, pp. 477 ss.

marsi<sup>117</sup>. Nell'attuale contingenza politica e istituzionale la difficoltà del Presidente sembrerebbe piuttosto consistere nell'esercizio delle sue funzioni di controllo nei confronti di un esecutivo che tendenzialmente non esterna e/o non esternalizza, le sue fratture interne<sup>118</sup>, ma che pone in essere politiche finalizzate ad introdurre l'instabilità nel quadro di quei valori fino a tempi recenti ritenuti, per l'appunto, indiscutibili. L'instabilità che il Presidente si trova a dover contrastare nella legislatura in corso, è ampiamente generata da una costante azione della maggioranza di governo volta a compromettere le libertà fondamentali. Attraverso la decretazione d'urgenza nella materia penale, gli indirizzi dell'esecutivo seguono, infatti, un disegno volto a scardinare il rapporto autorità-libertà per ragioni riconducibili ad una concezione di ordine pubblico come fine, e non come mezzo<sup>119</sup>.

<sup>117</sup> «Di fronte ad un sistema politico le cui tendenze sono indecifrabili, che non elabora nessun disegno di aggregazione, che non avanza nessuna richiesta che non si riduca a una generica istanza di stabilità, il Presidente è chiamato a compiti di intervento attivo quantitativamente e qualitativamente diversi dal passato, che implicano innanzitutto, un'autonomia di interpretazione e valutazione enormemente accresciuta», cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di Governo*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo*, cit. 83; negli anni più recenti al Presidente si è chiesto di esercitare una funzione di «garanzia sistemica» nell'ambito di una differente accezione di instabilità, data da un tipo di «sorveglianza presidenziale» tenuta anche a presidiare gli indirizzi dell'esecutivo a fronte dei vincoli europei e quindi dell'effettiva «europeizzazione dell'indirizzo politico», sul punto cfr. M. FERRARA, *L'attività di tutoraggio costituzionale*, cit., pp. 124 ss.; ed anche N. LUPO, *Un (primo) settennato intenso, nello snodo tra Italia e Unione europea*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., pp. 165 ss.; inoltre cfr. G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, in M. BENVENUTI e R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. L'organizzazione costituzionale*, IV, Torino, 2024, pp. 157 ss., in particolare sul punto, p. 188; sul tema del Presidente come «reggitore» dell'instabilità della maggioranza, cfr. anche A. POGGI, *Editoriale. Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata*, in *Federalismi.it*, n. 19/2022, pp. iv ss.

<sup>118</sup> Il referendum costituzionale del 22 e 23 marzo 2026 ha tuttavia prodotto ripercussioni non irrilevanti nella maggioranza di Governo, cfr. A. CIANCIO, *I referendum e la partecipazione popolare oggi*, in *associazione deicostituzionalisti.it*, *La Lettera*, 3/2026, 29 marzo 2026.

<sup>119</sup> Appare emblematica la diffidenza diffusa nell'Assemblea costituente nei confronti della nozione di «ordine pubblico», in particolare del suo inserimento nella prima parte della Carta come limite all'esercizio dei diritti fondamentali, su questi temi cfr. ancora A. CIERVO, *Le metamorfosi dell'ordine pubblico*, cit., 223, che sottolinea anche quanto l'«ordine pubblico» fosse «troppo ideologicamente connotato in termini autoritari e repressivi» per essere accolto nella cultura della Costituente.

Tutto ciò, peraltro, avviene disattendendo il principio della leale collaborazione tra Presidente e Governo<sup>120</sup>, che in passato avrebbe indotto quest'ultimo a retrocedere a fronte dei rilievi presidenziali e che al contrario, nel quadro attuale, appare del tutto ignorato, come emerge dalla scelta di deviare dall'iter legislativo ordinario, peraltro già autorizzato dal Presidente, nel caso del d.l. n. 48/2025 e/o di non ricorrere ad una nuova deliberazione in Consiglio dei Ministri a seguito dell'azione persuasiva del Presidente sulle disposizioni più sofferte sul piano del merito costituzionale, nel caso del d.l. n. 23/2026.

Considerata, pertanto, la evidente «caduta nel primitivo» che l'intero sistema delle garanzie e dei diritti sta sperimentando – o per meglio dire patendo – con i c.d. “pacchetti sicurezza”<sup>121</sup>, il rifiuto di emanazione dei decreti legge pare essere l'unico potere presidenziale in grado di esprimere un possibile argine alla lesione delle libertà fondamentali<sup>122</sup>, anche perché, come è dimostrato dalle vicende relative al

<sup>120</sup> A dimostrazione di quanto vasto sia il divario tra i modi dell'applicazione e del rispetto del principio della leale collaborazione tra Presidente e Governo di qualche tempo addietro e quello attuale, cfr. V. LIPPOLIS, *Presidente della repubblica e controllo*, cit., pp. 534-535, che riporta la nota vicenda intercorsa tra il Presidente della Repubblica Cossiga e il Presidente del Consiglio De Mita, in occasione della reiterazione di un decreto-legge sui ticket sanitari (d.l. n. 199/1989), il capo dello Stato aveva infatti trasmesso al Governo una lettera proveniente dal segretario del PCI Achille Occhetto, riconoscendone gli argomenti di contestazione del decreto-legge in corso di emanazione in essa svolti e richiamando lo stesso Governo a ben valutare l'opportunità di procedere alla rinnovazione del provvedimento d'urgenza, la lettera giunse al Consiglio dei Ministri ancora in corso, quindi il decreto-legge fu nuovamente deliberato con significative modifiche corrispondenti ai rilievi del capo dello Stato; sul tema della leale collaborazione tra capo dello Stato e Governo, cfr. ancora I. DE CESARE, *Sul possibile ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 18 ss.

<sup>121</sup> Cfr. G. AZZARITI, *I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza*, cit., p. 640.

<sup>122</sup> «(...) l'assolutezza del veto, infatti, costituisce il solo rimedio ad una distorsione del monopolio parlamentare della funzione legislativa voluto dall'art. 70 Cost. e impedisce che venga aggirata l'evidente diffidenza della Costituzione per la produzione normativa primaria del Governo, e data dalle doppie negazioni rinvenibili negli artt. 76 e 77. Se il presidente della Repubblica può esercitare poteri tipologicamente più forti di quelli che la Costituzione gli conferisce in sede di promulgazione, pertanto non lo si deve al silenzio dell'art. 87, bensì al peculiare disegno della forma di governo parlamentare tracciato dalla Costituzione e alla posizione che, in esso, occupa il Governo, in particolare per quanto riguarda l'esercizio della funzione legislativa», il sindacato in sede di emanazione deve essere quindi «quantitativamente meno esteso, ma qualitativamente più incisivo di quello esercitabile in sede di promulgazione», cfr. M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale*, cit., pp. 425-426; nella medesima corrente di pensiero, per

d.l. n. 23/2026, non sembra possibile, né realistico, confidare nel successivo intervento parlamentare in sede di conversione per la modifica di disposizioni che presentano forti dubbi di legittimità costituzionale e neanche avrebbe senso il ricorso alla c.d. «promulgazione dissenziente», piuttosto appare ben più urgente ed accresciuta la responsabilità del Presidente quale organo di garanzia.

Volendo, quindi, concludere la riflessione nel senso del dissenso, occorre che questa proceda, per un verso, nel rispetto del quadro consolidato, anche se mai del tutto predefinibile, dei poteri del Presidente della Repubblica e, per altro verso, con una postura e un atteggiamento di realismo, ossia di osservazione critica delle circostanze contingenti, oltre che del tenore dei fatti istituzionali correnti<sup>123</sup>. In altri termini, nell'analisi dell'operato recente del Presidente della Repubblica, è doveroso tenere conto di tutto ciò che genera domande e/o richiede soluzioni, nel contesto di condizioni di instabilità o di situazioni di conflitto tra poteri e, quindi, di rischio per i fondamenti del sistema democratico-costituzionale<sup>124</sup>. Tuttavia, a fronte di una produzione normativa del Governo nella forma dei decreti legge, che presuppone e impone la necessità e l'urgenza di misure che, per l'obiettivo della sicurezza collegato a quello dell'ordine pubblico, di fatto mettono a rischio le libertà fondamentali, la tentazione, più che l'intenzione, è di invocare l'intervento del Presidente della Repubblica come organo di ultima istanza – «che rappresenta l'unità nazionale non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento, dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repub-

---

la quale la promulgazione costituirebbe un potere più arginato e circoscritto di quanto non sia l'emanazione, si colloca la c.d. teoria della «manifesta incostituzionalità», teorizzata dal Presidente Ciampi e in seguito consolidata dal Presidente Napolitano, in ragione della quale il rinvio può essere esercitato solo in caso di «manifesta non costituzionalità della legge», in tal modo il Presidente acquisisce uno strumento idoneo al tipo di controllo che esercita, ovvero un controllo non definitivo, di natura ben differente rispetto a quello della Corte costituzionale, che non può interferire con l'attività del Parlamento, ma che finisce con l'essere anche molto limitato nella sua dimensione discrezionale, su questi temi, si veda G. RIVOCCHI, «*Rileggere i maestri*», cit., pp. 689 ss., in particolare, pp. 707-714.

<sup>123</sup> G. AZZARITI, *Per un costituzionalismo critico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2024, parte II, p. 4.

<sup>124</sup> Si pensi alla legislazione d'emergenza negli anni Settanta e alla nascita del «paradigma emergenziale», cfr. M.C. AMOROSI, *L'ordine pubblico*, cit., p. 335.

blica»<sup>125</sup> – affinché si ponga come argine, auspicabilmente «assoluto», all'infrazione in corso dei principi e delle prassi della leale collaborazione tra capo dello Stato e Governo.

Questo porterebbe, quindi, a dissentire dalle più recenti decisioni del capo dello Stato, ma quello stesso realismo che genera domande – e richieste – in una situazione contingente in cui pare «necessario» mettere in «sicurezza» le libertà fondamentali, dovrebbe indurre ad interpretare l'azione del Presidente nei termini di ciò che gli è possibile, dati i suoi poteri e date le circostanze politiche e istituzionali<sup>126</sup>, provando a cogliere, di volta in volta, di caso in caso, quanto e come si espande o si restringe il punto dell'argine che egli può opporre.

Come è emerso dal raffronto dei casi in cui il Presidente della Repubblica ha deciso nel senso del diniego di emanazione del decreto-legge, più precisamente dalle motivazioni e dalle dinamiche istituzionali, i limiti e i confini di tali poteri presidenziali di controllo dipendono da molte variabili<sup>127</sup>. Se si pensa al caso Englaro, l'unico nel quale il veto presidenziale è stato «assoluto», gli elementi che hanno spinto il Presidente Napolitano a presentare i suoi rilievi sono stati l'incertezza dei presupposti della necessità e dell'urgenza, il conflitto tra Governo e potere giurisdizionale, l'obiezione per la quale i caratteri della generalità e dell'astrattezza della norma mal si conciliano con la disciplina della posizione di uno specifico soggetto. A fronte dell'inerzia del Governo, il Presidente ha quindi scelto di espandere il suo controllo fino al punto di rifiutare l'emanazione del decreto-legge. Con la recente decretazione d'urgenza in materia penale, l'argine presidenziale è stato posto al di qua del limite del rifiuto di emanazione, sono stati infatti accolti dal Governo solo alcuni dei rilievi presidenziali, tuttavia i decreti-legge sono stati ugualmente emanati e lo scenario che ne deriva induce a qualche dolente interrogativo e, senza alcuna pretesa di esaudività, a qualche suggestione<sup>128</sup>.

<sup>125</sup> Così ancora Corte cost. n. 1/2013, punto 8.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>126</sup> A riprova del necessario intervento del capo dello Stato in momenti di crisi, si veda il discorso del Presidente Mattarella al CSM del 18 febbraio 2016, precedente di poche settimane il referendum costituzionale incentrato sulla revisione delle disposizioni costituzionali sulla magistratura, tenutosi il 22-23 marzo 2026, in *Quirinale.it, Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione del plenum del Consiglio Superiore della Magistratura*, Roma, 18 febbraio 2026.

<sup>127</sup> Cfr. *supra* par. 2 e 3.

<sup>128</sup> La recente decretazione d'urgenza presenta due ambiti di criticità che rilevano

Il primo interrogativo riguarda la forma e il metodo adottati per l'emanazione dei due più recenti "pacchetti sicurezza". Per quanto riguarda il d.l. n. 48/2025, come su esposto, è stato dato luogo alla delibera del decreto-legge nel Consiglio dei Ministri mentre era in corso un procedimento legislativo ordinario a cui aveva dato impulso un disegno di legge dello stesso Governo. Per il d.l. n. 23/2026 i presupposti della necessità e dell'urgenza sono stati vanificati dai venti giorni intercorsi tra la delibera in Consiglio dei Ministri e la firma del Presidente della Repubblica<sup>129</sup>. Viene, quindi, da chiedersi se il Presidente non avesse potuto decidere di espandere i suoi poteri di controllo sul Governo fino a al punto di ricomprendere nella verifica della compatibilità costituzionale di tali provvedimenti, insieme ai presupposti in senso stretto e al merito costituzionale, anche il metodo e la forma degli atti adottati dal Governo, e ciò ancora più a ragione, poiché tali decreti-legge toccano la materia penale, e quindi le libertà, per cui il metodo di adozione e la forma diventano più che mai costitutivi e non scindibili dai contenuti<sup>130</sup>.

A questo si aggiunge un secondo – dolente – interrogativo: il d.l. n. 48/2025 e il d.l. n. 23/2026 sono decreti «eversivi»? In considerazione della irreversibilità dei loro effetti nel lasso di tempo precedente la conversione? Tale domanda – suggestione – è stata già posta in riferimento

---

sul piano della legittimità costituzionale: il primo è da ricondurre alla – imprescindibile – matrice democratica del sistema del diritto penale, per il quale le restrizioni alle libertà fondamentali e le scelte di criminalizzazione – ovvero di sostanziale "disvalore sociale" – trovano la loro esclusiva legittimazione nella legge, come fonte del diritto generale e astratta e, quindi, nel monopolio parlamentare come sede della dialettica democratica maggioranza-opposizione, da questo consegue che le scelte relative alla legalità penale dovrebbero essere sottratte all'esclusivo indirizzo politico della maggioranza di governo tradotto nella forma dei decreti legge; il secondo fattore concerne la possibile e frequente irreversibilità degli effetti del decreto legge eventualmente non convertito, che in materia penale può rivelarsi di particolare gravità; si assiste alla profilazione di un "diritto penale dell'urgenza", orientato a modifiche in senso repressivo della normativa penale già vigente, di fatto carico di una forte valenza simbolica e propagandistica, su questi aspetti cfr. O. SPATARO, *Legalità penale e decretazione*, cit., pp. 1 ss.; C. DOMENICALI, *Il decreto legge "sicurezza"*, cit. pp. 69 e 73.

<sup>129</sup> Questo lasso di tempo è stato evidentemente quello occorrente allo scambio tra Presidente e Governo, perché fossero inviati, ed eventualmente in parte recepiti, i rilievi presidenziali, ciò tuttavia non risolve la contraddizione rispetto alla «straordinaria necessità e urgenza», cfr. *supra* par. 4.

<sup>130</sup> Cfr. G. AZZARITI, *Forma e sostanza nel diritto. A proposito del dl n. 29 del 2010*, in *Costituzionalismo.it*, 15 marzo 2010.

al caso Englaro, sul punto del controllo presidenziale spinto fino al limite del «veto assoluto» anche per ripristinare la centralità del Parlamento, soprattutto a fronte del rischio di effetti irreversibili prodotti dal decreto legge<sup>131</sup>. L'emanazione – come l'eventuale rinvio, diniego o rifiuto del Presidente della Repubblica – deve infatti essere il risultato di una valutazione che tenga conto anche delle specifiche caratteristiche del decreto-legge interessato, ovvero della sua immediata efficacia una volta pubblicato, per tutta la durata dei sessanta giorni previsti per la conversione, con il rischio di generare effetti materiali irreversibili anche nel caso di mancata conversione<sup>132</sup>, per la quale vengono meno soltanto gli effetti giuridici, ma non quelli materiali<sup>133</sup>.

La terza – complicata – domanda è la seguente: il Presidente Mattarella ha davvero agito al massimo del suo possibile? Il suo *self restraint* è da imputare maggiormente alle attribuzioni costituzionali, o non piuttosto a motivi di opportunità politica? Pertanto, non è forse adesso il caso di «valutare la prassi in ragione delle norme costituzionali»<sup>134</sup>? Come si è visto, il Presidente Napolitano ha affrontato non solo gli attacchi mediatici provenienti dal Presidente del Consiglio, ma anche le conseguenze del fatto che il decreto-legge era stato deliberato dal Governo con contenuti e intenti che non hanno tenuto conto delle indicazioni chiaramente espresse dal Presidente<sup>135</sup>.

Forse nell'attuale contesto, nel quale i fondamenti dei meccanismi

<sup>131</sup> Sul punto si veda V. ONIDA, *Il controllo del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 1 ss., «Un “veto assoluto” del Presidente potrebbe probabilmente essere opposto solo nei casi limite di decreti legge “eversivi” o che fossero suscettibili di produrre, durante il loro provvisorio vigore, effetti irreversibili».

<sup>132</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2006, p. 244, che sostiene come l'attività del Parlamento in sede di conversione del decreto sia un'attività condizionata, trattandosi di norme già in vigore e produttive di effetti di cui ci si attende la conversione, la forza di legge del decreto-legge di fatto si impone al legislatore ordinario.

<sup>133</sup> Sul tema, cfr. M. AINIS, *Gli effetti irreversibili del decreto legge*, in ID., *Le parole e il tempo della legge*, Torino, 1996, pp. 181 ss.

<sup>134</sup> «(...) la diffusa prospettiva di un'analisi delle norme costituzionali sul capo dello Stato attraverso la prassi dovrebbe essere rovesciata, dovendosi – invece – valutare la prassi in ragione delle norme costituzionali, con la conseguenza che una prassi contraria a quelle norme non basta a legittimare il comportamento che le sia conforme», cfr. M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale*, cit., p. 427.

<sup>135</sup> Il Presidente Napolitano ha costruito un argine, assumendosene i rischi, inviando la lettera al Presidente del Consiglio, e quindi ha agito di conseguenza dopo la reazione del Governo alla lettera, cfr. F. LANCHESTER, *Il governo Berlusconi e gli*

istituzionali appaiono soverchiati, e tra questi, *in primis*, il principio di leale collaborazione tra Governo e Presidente della Repubblica, per quest'ultimo non si tratterebbe di azionare una tragica *extrema ratio*, ma di agire pienamente entro la cornice costituzionale, quale garante della Costituzione: né «garante giuridico», né «garante politico», ma «reggitore» nel perimetro del combinato tra il primo e il quinto comma dell'art. 87 Cost., per ricondurre l'emanazione – quindi anche la mancata emanazione – alla «unità nazionale»<sup>136</sup>. In altri termini, il venir meno della leale collaborazione su di una materia così critica come quella penale, ed inoltre, il punto nodale della irreversibilità degli effetti del decreto-legge in tale materia, dovrebbero far emergere la garanzia e la rappresentanza presidenziale ex art. 87, 1c., Cost, nel senso più ampio possibile, poiché anche la “sicurezza” dei principi e delle libertà fondamentali si pone “urgentemente” come oggetto di quella garanzia<sup>137</sup>.

Il finale piacerebbe che fosse, ancora una volta, aperto, ma al momento si presenta chiuso. Nella figura del Presidente della Repubblica il confine tra la funzione di garanzia costituzionale e la funzione di indirizzo politico che questi non dovrebbe travalicare, è difficile da tracciare, eppure quando occorre salvaguardare il ruolo del Parlamento e la tutela delle libertà, si pone almeno l'esigenza di una «qualche co-determinazione della funzione normativa» in capo al Presidente della Repubblica<sup>138</sup>. Nella congiuntura attuale, le modalità della decretazione d'urgenza sono rivelatrici dei cambiamenti di cui sono oggetto

---

*organi di garanzia*, in *Federalismi.it*, n. 15/2009, pp. 1 ss.; G. AZZARITI, *Un inquietante schiaffo al Presidente della Repubblica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2009, pp. 1 ss.

<sup>136</sup> Anche gli organi di controllo sono titolari di un «indirizzo politico centrale» in base al quale intervengono non solo per stimolare, ma anche per paralizzare l'attività contraria alla Costituzione, sul punto cfr. P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, pp. 916 ss.

<sup>137</sup> Per un'ampia trattazione del tema dei principi fondamentali, cfr. S. PAJNO, *Introduzione ai principi fondamentali*, in M. BENVENUTI e R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. I principi fondamentali*, II, Torino, 2024, pp. 1 ss.; inoltre, più in generale, sui problemi del diritto pubblico a fronte delle crescenti instabilità politiche e istituzionali, cfr. G. MONTEODORO, *Il diritto pubblico tra ordine e caos. I pubblici poteri nell'era della responsabilità*, Bari, 2018, pp. 13 ss.

<sup>138</sup> Una sede in cui il Presidente della Repubblica esercita effettivamente un ruolo di co-determinazione degli indirizzi è quella del Consiglio Supremo di Difesa, cfr. F. FURLAN, *La prassi del Presidente Mattarella in materia di sicurezza e di difesa nel suo primo mandato*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., pp. 231 ss.; sul tema controverso delle convocazioni del Consiglio Supremo di Difesa

la forma di governo e la forma di stato, la prima in senso maggioritario, la seconda in senso decidente<sup>139</sup>. Inoltre, le modalità della conversione del d.l. n. 23/2026 e l'emanazione del d.l. n. 55/2026, confermano un intento non collaborativo da parte del Governo – poiché la collaborazione presupporrebbe l'azione combinata di entrambi i soggetti istituzionali coinvolti – che spinge il Presidente ad un intervento sostanzialmente «riparatore». Ciononostante, in tale contesto politico-istituzionale, il Presidente della Repubblica si mantiene sul piano della «co-determinazione» dell'atto, che si rivela tuttavia inefficace, e decide di non addentrarsi sul terreno del «veto assoluto».

Eppure, alla luce del caso Englaro – nel quale la presa di posizione del capo dello Stato è stata fortemente motivata anche dall'intento di evitare un sovrachiarimento del potere esecutivo nei confronti del potere giurisdizionale – la garanzia delle libertà fondamentali, al pari del conflitto tra poteri, richiederebbe che il Presidente estendesse il suo controllo, poiché è anch'essa inerente agli equilibri costituzionali.

Con il rifiuto, sia pure «straordinario», di emanazione del decreto-legge per motivi di costituzionalità, il capo dello Stato non fuoriesce dal perimetro di organo costituzionale *super partes*, al contrario, da quella posizione può estendere la sua funzione di garante della Costituzione e degli equilibri costituzionali, pur non dismettendo il ruolo di equilibratore del pluralismo del sistema<sup>140</sup>.

---

da parte del capo dello Stato, cfr. M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3/2022, pp. 20 ss.

<sup>139</sup> «Il regime politico del nostro Paese è mutato. Lo si può affermar senza téma di smentita. (...) Se l'insieme delle istituzioni che secondo la Costituzione regola la lotta per il potere è rimasto integro, sono mutate le regole per e sull'esercizio del potere, i modi e i fini concreti di usarlo, sono mutati soprattutto i valori che animano la vita di tali istituzioni. È quindi cambiato il modo di essere della Repubblica», queste le parole di G. FERRARA, *La mutazione del regime politico italiano*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2008, pp. 1 ss. e p. 6 sul punto della «democrazia decidente».

<sup>140</sup> La torsione in corso della forma di governo e della forma di Stato – cfr. R. BALDUZZI, *Il decreto con forza di legge*, cit., p. 3 – in certa ottica può costituire l'opportuno limite all'azione del Presidente, la ragione del suo «mite» *self restraint*, ma per altro verso può forse ritenersi il giusto motivo per andare oltre quel limite; sulla necessità di abbandonare le visioni troppo «miti», cfr. G. AZZARITI, *Dove è finito il pensiero critico? Dalla rivoluzione promessa all'utopia concreta*, Roma, 2025, p. 277; quindi sulla crisi del sistema che travolge anche i garanti, cfr. Id., *Stato costituzionale e dinamiche della democrazia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2026, parte I, p. 14.

\* \* \*

## ABSTRACT

## ITA

A partire dai recenti interventi del Presidente della Repubblica a fronte della recente decretazione d'urgenza nella materia della c.d. "sicurezza", il saggio ripercorre alcune passate esperienze di diniego e/o di rifiuto presidenziale di emanazione di decreti-legge. L'analisi pone in rilievo la carente leale collaborazione da parte del Governo nei confronti del capo dello Stato nella legislatura in corso, nonché i rischi della decretazione d'urgenza in materia penale per la tutela delle libertà fondamentali, per giungere ad evidenziare come l'eventuale – necessario – rifiuto di emanazione, può essere ricompreso nelle funzioni presidenziali di garanzia, senza fuoriuscire dal perimetro delle disposizioni di cui all'art. 87 della Costituzione.

## EN

Starting from the President of Republic's interventions in response to the recent emergency decrees-laws in the area of the so called "security", the essay retraces some past experiences of presidential denial and/or refusal to issue decrees. The analysis highlights the Government's lack of loyal cooperation with the Head of State during the current legislature, as well as the risks of emergency decrees in criminal matters for the protection of fundamental freedoms. It then emphasizes how any possible refusal – in some cases necessary – to issue decrees can be included within the presidential guarantee functions without exceeding the scope of the provisions of Article 87 of the Constitution.



*Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*