

Alessandro Lauro

**A VOLTE RITORNANO: IL
CONFLITTO PARLAMENTARE
CONTRO IL “DECRETO
SICUREZZA” DICHIARATO
INAMMISSIBILE**

Estratto



Lefebvre Giuffrè

ORDINANZA (20 ottobre 2025) 1 dicembre 2025 n. 178 — Pres. Amoroso — Red. Antonini.

[2044/396] Costituzione della Repubblica italiana - Parlamento - Prerogative parlamentari - Deliberazione del Consiglio dei ministri del 4 aprile 2025 - Adozione di un decreto-legge riproduttivo di un disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati e trasmesso al Senato della Repubblica per il suo esame (nella specie: in materia di sicurezza pubblica, tutela del personale in servizio, vittime dell'usura e ordinamento penitenziario) - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal singolo parlamentare nei confronti del Governo - Lamentata lesione delle prerogative delle Camere e dei singoli parlamentari - Carenza dei requisiti soggettivo e oggettivo - Inammissibilità del ricorso. (Cost., artt. 71 e 72; deliberazione del Consiglio dei ministri 4 aprile 2025, in relazione al d.l. 11 aprile 2025, n. 48).

È inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dal deputato R.M. nei confronti del Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, per violazione degli artt. 25, comma 2, 71, comma 1, 72 e 77, comma 2, Cost., per sentire dichiarare che non spettava al Governo approvare la deliberazione 4 aprile 2025, avente a oggetto quello che sarebbe poi divenuto il d.l. 11 aprile 2025, n. 48, in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario, e, conseguentemente, di annullare la deliberazione stessa e il citato decreto-legge, nella sua interezza o — in subordine — nelle parti prive del requisito originario della straordinaria necessità e urgenza. Deve escludersi che il singolo parlamentare sia legittimato a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Governo quando agisce a tutela di prerogative attribuite dalla Costituzione all'intera Camera a cui appartiene, essendo necessario che le attribuzioni costituzionali asseritamente lese spettino al singolo parlamentare in quanto tale, dovendo essere ravvisabile, in capo a esso, una posizione quantomeno distinta e autonoma rispetto a quella facente capo alla Camera di appartenenza. Al contrario, le doglianze del ricorrente relative all'eccentricità del modus operandi del Governo coinvolgono direttamente l'intera Assemblea, consistendo in sostanza nella supposta sottrazione al Parlamento della funzione legislativa, che ai sensi dell'art. 70 Cost. è esercitata collettivamente dalle Camere. Titolare della sfera di attribuzioni costituzionali in ipotesi lese e, quindi, eventualmente legittimata a sollevare conflitto è dunque la Camera di appartenenza del singolo parlamentare e non quest'ultimo, la cui posizione rimane "assorbita" da quella della propria Camera di appartenenza. Deve essere poi negata l'ipotizzabilità di una concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di

appartenenza, dovendo escludersi che il parlamentare stesso possa rappresentare — in un conflitto promosso nei confronti del Governo — l'intera istituzione cui appartiene, poiché non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo. Sotto il profilo oggettivo, il ricorrente non ha allegato una sostanziale negazione o un'evidente menomazione delle proprie prerogative costituzionali. Infatti, il ricorso offre una ricostruzione lacunosa dell'iter parlamentare afferente alla conversione in legge del d.l. n. 48 del 2025, che, tuttavia, dimostra come non sia comunque mancato il confronto parlamentare e come il ricorrente abbia avuto la possibilità di esercitare le proprie funzioni costituzionali, partecipando al procedimento di conversione (ordd. nn. 277 del 2017, 17, 275 del 2019, 197 del 2020, 66, 67 del 2021, 80, 151, 154, 212 del 2022) (1).

(1) Sulla legittimazione attiva del singolo parlamentare a presentare conflitto di attribuzione, cfr. nota alla ord. n. 17 del 2019, su cui v. le osservazioni di A. PACE, *Un ricorso suicida*, in questa *Rivista* 2019, 180 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela dei diritti?*, *ibidem*, 183 ss.; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, *ibidem*, 191 ss. Poi, cfr. le note alle decc. nn. 274, 275 del 2019; 60 del 2020, su cui v. le osservazioni di M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rivela una trappola. Dalla tutela degli interna corporis alla modifica tacita della Costituzione*, *ivi* 2020, 722 ss.; D. PICCIONE, *Tra legalità e nuova legittimazione: il parlamentarismo lungo il sentiero dei conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari o dai gruppi*, *ibidem*, 731 ss.; 86 del 2020, su cui v. l'osservazione di A. LAURO, *L'integrità numerica delle Camere alla prova del conflitto fra poteri: la risposta negativa al singolo parlamentare*, *ibidem*, 1125 ss.; 197 del 2020; 66 e 67 del 2021, su cui v. l'osservazione di A. LAURO, *Parlamentari versus d.P.C.m.: due conflitti inammissibili per una questione non marginale*, *ivi* 2021, 845 ss.; 188 e 193 del 2021, su cui v. A. LAURO, *La giustiziabilità del potere di interrogazione parlamentare fra circolari presidenziali e norme regolamentari*, *ibidem*, 1979 ss. Successivamente v. le note alle ordd. nn. 80 e 212 del 2022.

Sull'esclusione della legittimazione del parlamentare a far valere attribuzioni spettanti all'intera assemblea cui appartiene v. ordd. nn. 66, 67, 151 e 154 del 2021; 80 del 2022.

A commento della sentenza pubblichiamo un'osservazione del dott. Alessandro Lauro.

A volte ritornano: il conflitto parlamentare contro il “decreto sicurezza” dichiarato inammissibile.

1. Immaginare che nessun parlamentare nella XIX legislatura tentasse nuovamente la via del conflitto di attribuzione, dopo i molteplici insuccessi della precedente, era poco verosimile. Ancor meno verosimile era l'ipotesi che nel Parlamento eletto con le elezioni di settembre 2022 non si registrassero abusi o torsioni tali da giustificare, perlomeno, un tentativo. Ed effettivamente eccoci all'ordinanza n. 178 del 2025: una grande occasione sprecata da parte del deputato ricorrente, pur a fronte di un uso disinibito e veramente lamentabile dei poteri governativi.

La vicenda riguarda il d.l. 11 aprile 2025 n. 48, convertito dalla l. 9 giugno 2025, n. 80. Si tratta del famigerato “decreto sicurezza”, che ha già suscitato l'attenzione della dottrina (1) e addirittura un partecipato appello di giuristi contro la sua adozione (2).

(1) C. DOMENICALI, *Il “decreto-legge sicurezza” n. 48 del 2025: questioni di metodo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2025, 66 ss.; M. ESPOSITO, *Qualche considerazione su adozione ed emanazione del “d.l. sicurezza”*, in *ConsultaOnline* n. 2/2025, 1161 ss.; A. M. POGGI, *Il decreto*

L'oggettiva anomalia procedurale che ha connotato l'origine del d.l. sta nel fatto che il Governo ha trasfuso in un provvedimento d'urgenza *ex art. 77 Cost.*, con modifiche indiscutibilmente marginali, un disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera, che si accingeva ad andare in Aula al Senato (3): il testo recepito nel provvedimento governativo è quello approvato dalle Commissioni referenti di Palazzo Madama. Il titolo del decreto è lo stesso del disegno di legge, salva l'aggiunta dell'aggettivo "urgenti", che renderebbe le sue disposizioni connaturate al veicolo normativo utilizzato.

Pare indubbio che su questa vicenda si profilino delicate questioni di rispetto dei parametri costituzionali sulle fonti, tant'è che persino la Corte lascia scappare la penna e parla di «eccentricità del *modus operandi* del Governo» (4). Si possono considerare esistenti i requisiti di necessità ed urgenza di un decreto-legge che si appropria di un disegno di legge parlamentare in avanzato stato di discussione? Possono considerarsi sopravvenuti, pur non essendo esplicitati nel preambolo del decreto? È conforme agli artt. 70 e 72, e dunque rispettoso della funzione legislativa delle Camere, immettere nell'ordinamento con immediata efficacia disposizioni che sono oggetto di un dibattito non concluso nelle Camere stesse? Si tratta di questioni assai rilevanti che, purtroppo, non potevano essere dedotte con il conflitto di attribuzione o che, comunque, andavano argomentate in maniera diversa (5).

2. L'ordinanza della Corte costituzionale dichiara l'inammissibilità del conflitto sotto entrambi i profili soggettivo ed oggettivo, anche in relazione ai rispettivi sotto-profili, per come configurati nell'azione *sui iuris* dei parlamentari (6), che — in effetti — tendono a confondersi più di quanto non avvenga nel caso di altri conflitti fra poteri (7).

"sicurezza" (d.l. n. 48/2025) e il ruolo di controllo e garanzia del Presidente della Repubblica, in *Federalismi* n. 19/2025, IV ss.

(2) Primi firmatari e promotori di questo appello sono stati: Ugo de Siervo, Gaetano Silvestri, Gustavo Zagrebelsky, Enzo Cheli, Paolo Maddalena, Maria Agostina Cabiddu, Vittorio Angiolini, Roberto Zaccaria, Roberta Calvano.

(3) Si tratta dell'A.C. XIX n. 1660 ("Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario") approvato dalla Camera il 18 settembre 2024 e divenuto l'A.S. 1236/A, il cui esame nelle Commissioni Affari costituzionali e giustizia riunite del Senato si è concluso con il mandato al relatore il 26 marzo 2025.

(4) La frase esatta è la seguente: «le doglianze del ricorrente relative all'eccentricità del *modus operandi* del Governo coinvolgono direttamente l'intera Assemblea». Nulla sarebbe cambiato se vi fosse stato scritto "relative al *modus operandi*", sicché sembra lecito rilevare la garbata sottolineatura.

(5) Il deputato Magi ha diffuso il suo ricorso, il cui testo è stato pubblicato in *Sistema penale*, 17 ottobre 2025, con un commento di A. PUGIOTTO, *Decreto sicurezza e 'scippo' del disegno di legge al Parlamento: alla Consulta il conflitto di attribuzioni sollevato dall'On. Magi. Le ragioni di una difficile ammissibilità*, che già ne anticipava la plausibile inammissibilità.

(6) Sia consentito il rinvio a A. LAURO, *Il conflitto di attribuzioni a tutela del singolo parlamentare*, Bari 2022, 108 ss.

(7) La mutua influenza tra profilo oggettivo e soggettivo nei conflitti di poteri è ampiamente dimostrata dalla dottrina che di conflitti interorganici si è occupata. Si v. al proposito almeno A. CERRI, *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni*, in questa *Rivista* 1982, 2445 ss.; C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di "potere" e di "conflitto" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 1/1979, 112 ss.; A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano 1988, 155 ss.; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano 1992, 160 ss.

Rispetto ai requisiti soggettivi, il ricorso dell'on. Magi è ritenuto inammissibile, in primo luogo, poiché non deduce la violazione di prerogative proprie, riferibili esclusivamente al singolo parlamentare, ma rivendica attribuzioni appartenenti alle Camere nel loro complesso. In secondo luogo, la Corte ribadisce che il deputato non può rappresentare la Camera di cui è membro sollevando un conflitto contro il Governo.

Alla lettura del ricorso, la decisione della Consulta appare condivisibile: il ricorrente, in effetti, non ha dedotto nemmeno una lesione specifica riferita alla propria sfera di attribuzioni. Le doglianze riguardano il procedimento in quanto tale e — probabilmente a ragione — lamentano il mutamento di procedura legislativa, con effettivo sacrificio dei tempi e delle garanzie proprie del procedimento legislativo ordinario (su cui si tornerà *infra*).

Sul secondo punto dobbiamo registrare una qual certa ambiguità della Corte, se non tanto rispetto all'esito, almeno in relazione al principio di fondo. Il tema è questo (ed è già stato variamente criticato (8)): non appare corretto asserire che un deputato non potrà *mai* agire contro il Governo. Possono infatti esistere casi in cui atti propri del Governo (anche decreti-legge) ledano le prerogative di uno o più parlamentari, singolarmente individuati, senza di per sé menomare le attribuzioni delle Camere nel loro complesso (9).

Senza voler troppo inferire in frasi piuttosto laconiche, pare comunque che la Corte abbia sfumatamente aggiustato il tiro, anche se cita precedenti che hanno fatto propria l'impostazione criticata. La sottolineatura del giudice costituzionale, infatti, è nel senso che va «*escluso che il singolo parlamentare sia legittimato a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Governo quando agisce a tutela di prerogative attribuite dalla Costituzione all'intera Camera a cui appartiene*». Quello che la Corte strenuamente non vuole è confondere la sfera del singolo parlamentare con quella della Camera di appartenenza. Le ragioni sono evidenti ed essenzialmente pratiche: sarebbe insostenibile gestire centinaia di ricorsi individuali che denuncino la menomazione della potestà legislativa delle Camere (soprattutto in questo ultimo trentennio di storia repubblicana). Vi è pure un significativo argomento di natura sostanziale e processuale al tempo stesso: «la più piccola minoranza» (cioè il singolo) (10) non può considerarsi legittimato a rappresentare l'intero. Nella rappresentanza processuale in materia di conflitti interorganici, in base all'art. 37 della l. n. 87 del 1953, serve quantomeno la presunzione che volontà del potere e volontà dell'organo che in giudizio lo rappresenta coincidano (11),

(8) A. LAURO, *Il conflitto fra poteri e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27 settembre 2018; Id., *Il conflitto di attribuzione*, cit., 116 ss.

(9) Un caso concretamente verificatosi ha riguardato l'elezione del Presidente della Repubblica durante l'emergenza COVID. Il decreto-legge 30 dicembre 2021 n. 229 (c.d. "Decreto grandi elettori") riguardava in via principale parlamentari. L'ord. n. 15 del 2022 sul conflitto sollevato da alcuni parlamentari contro tale atto governativo dichiarò inammissibile il conflitto con riguardo al profilo oggettivo, e non soggettivo. Su questa pronuncia si v., volendo, A. LAURO, *Tutte le strade portano a Roma? La libertà di circolazione dei parlamentari e la partecipazione all'elezione presidenziale al tempo della "certificazione verde"*, in questa *Rivista* 2022, 204 ss.

(10) N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano 1991, 312.

(11) Il principio si ricava agilmente dalla giurisprudenza costituzionale in materia di legittimazione del comitato promotore del referendum. Così da ultimo la sent. n. 206 del 2025: «I promotori esercitano poteri che sono loro propri, ma nell'interesse di altri soggetti: essi agiscono in qualità di rappresentanti degli elettori che hanno sottoscritto la richiesta referendaria [...]. Si tratta di una peculiare forma di rappresentanza istituzionale, di carattere pubblicistico, che

il che può essere agevolmente escluso se il parlamentare (di minoranza) agisce contro il Governo (sostenuto dalla maggioranza dell'Assemblea).

Se questo è vero, va nondimeno osservato che l'esistenza di un'attribuzione globale non può di per sé fagocitare e annullare un'attribuzione "concentrica". Se ci si limita a dire che la funzione legislativa appartiene alle Camere nel loro complesso e, al più, alla Camera singola, cade completamente l'impostazione disegnata dall'ord. n. 17 del 2019: non ci sono voti, opinioni, facoltà emendative (12) che tengano; tutto sarebbe assorbito nel procedimento camerale. Ma se si continua a ribadire che questa sfera esiste, l'idea che non possa esistere, in alcun caso, «concorrenza» fra legittimazione della Camera e legittimazione del singolo appare incoerente. Resta ferma ovviamente la necessità che il singolo dimostri la violazione del suo proprio *status*, cosa che nel caso di specie non è avvenuta.

3. Per risolvere questa aporia, qualche spunto può trarsi dal profilo oggettivo di inammissibilità, che invero risulta inestricabilmente legato a quello soggettivo.

La Corte osserva infatti, senza tema di smentita, che il deputato Magi non ha dedotto alcuna evidente menomazione o negazione delle sue prerogative. Di ciò appare convinta nella misura in cui l'onorevole ha presentato una delle questioni di pregiudizialità costituzionale sul decreto-legge, che sono state discusse e respinte, a dimostrazione del fatto che le sue prerogative costituzionali sono state esercitate.

Questa specificazione appare interessante — ma, anche qui, bisogna essere cauti a non enfatizzarla troppo — giacché si potrebbe dire che la presentazione di simili questioni pregiudiziali possa integrare la sfera di attribuzioni proprie del parlamentare. Si entra così in un ambito grigio, rimasto non meglio precisato dalla Corte, che attiene a tutte quelle facoltà ottriate dai regolamenti parlamentari, che in taluni casi potrebbero ascendere al livello dell'attribuzione costituzionale, se ricondotte alle facoltà costituzionalmente esplicitate o formatesi per consuetudine costituzionale (13).

Soprattutto nell'ottica precedentemente rappresentata (cioè relativa al bisogno di distinguere fra sfera della Camera e sfera del parlamentare), l'integrazione regolamentare appare assai preziosa. Sarebbe infatti il regolamento a fungere da spartiacque, identificando chiaramente quali facoltà possono ricondursi al singolo e quali no.

La possibilità di presentare questioni di pregiudizialità costituzionale sembra una di quelle facoltà di impulso, che impongono un voto dell'Assemblea e sono facilmente riconducibili a principi costituzionali in maniera da tale da poter entrare, magari per il tramite del potere rappresentativo di cui all'art. 67 Cost., nella sfera individuale.

Del resto, quando si ha a che fare con la pregiudiziale di costituzionalità in materia di decreti-legge, non c'è solo in gioco un'astratta partecipazione al procedimento legislativo, ma compare all'orizzonte il rispetto degli assetti costituzionali ed il potere di

trova fondamento non in un mandato elettivo, ma in una comunione d'intenti tra chi ha promosso la richiesta di referendum e chi ha condiviso tale iniziativa, sottoscrivendo la richiesta stessa».

(12) Bisogna ricordare che il potere di presentare emendamenti è stato espressamente riconosciuto dalla Corte come parte della sfera di attribuzioni del parlamentare, essendo espressione "derivata" dell'iniziativa legislativa: si cfr. ord. n. 17 del 2019; n. 186 del 2021; n. 80 del 2022.

(13) Questa tesi segue la ricostruzione di M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano 1990, 138 a proposito delle regole del diritto parlamentare generale: «Il valore di questo diritto [parlamentare] in rapporto alla Costituzione formale deve allora misurarsi secondo i criteri applicabili alle convenzioni e alle consuetudini prodotte dall'agire dei soggetti costituzionali». Sul potere di emendamento come facoltà fondata, al contempo, sul testo dell'art. 71 Cost. e sulla consuetudine del regime parlamentare v. A. LAURO, *Il conflitto di attribuzione*, cit., 195-196.

controllo esercitabile dalle Camere sull'operato del Governo, il quale, senza delega, non può adottare decreti aventi valore di legge ordinaria (art. 77, comma primo, Cost.). Anche alla luce della ben nota giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione d'urgenza (14), la pregiudiziale in parola non può considerarsi un mero apparato ostruzionistico in mano alle opposizioni (15), ma piuttosto un legittimo strumento di controllo parlamentare sulle circostanze che legittimano l'adozione dei decreti-legge. Proprio nella sua più recente giurisprudenza in tema di insindacabilità dei membri delle Camere, la Corte ha ribadito più volte che il potere di controllo spetta tanto alla Camera come organo complesso quanto al singolo suo membro (16).

4. In questo quadro, va ricordato l'unico caso in cui la Corte provò a dare concretezza alle attribuzioni dei parlamentari, vale a dire l'ordinanza n. 274 del 2019, nella quale si affermò che, in astratto, «*la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione [avrebbe potuto] costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari*» (17). Una qualche doglianza simile era espressa pure dal ricorso dell'on. Magi, sebbene in maniera generica.

Sembra poco controvertibile che nell'ordinamento costituzionale italiano *non* esista un principio di "intercambiabilità" fra procedimenti legislativi ordinari. Anche se l'esito dell'attività parlamentare è un testo di legge destinato alla promulgazione, è la stessa Costituzione a sancire (all'art. 72, ultimo comma) che non tutti i procedimenti legislativi sono uguali, poiché non tutte le leggi sono uguali. Ebbe modo ampiamente di ricordarlo l'ordinanza n. 17 del 2019, a proposito della legge di bilancio, salvo poi evitare di trarne le dovute conseguenze (18). Se non v'è una unicità di procedimenti legislativi, non si può nemmeno dire che vi è *unicità della forma di partecipazione* dei parlamentari (19). Il che significa, in effetti, che le modalità di partecipazione cambiano in relazione al procedimento e che ciò è ammesso in linea di principio dalla Costituzione: si pensi semplicemente alle procedure in sede legislativa-deliberante (dove i parlamentari esterni alla Commissione nemmeno possono votare) o in sede redigente (dove i parlamentari nemmeno possono presentare emendamenti in Aula).

Nel caso della conversione di decreti-legge, questo principio di diversificazione è particolarmente visibile nella sua immediata conseguenza, ovvero l'illegittimità di "norme intruse", estranee alla *ratio* originaria dell'atto governativo, teoricamente sorretta dall'urgenza.

(14) Su cui v. da ultimo le sentenze n. 146 del 2024, n. 44 del 2025, n. 23 del 2026, che consolidano e rafforzano il sindacato della Corte sull'omogeneità delle norme introdotte in sede di conversione del decreto-legge.

(15) Ammesso che l'ostruzionismo sia da considerarsi una pratica in qualche modo dannosa, il che invero è criticato dalla dottrina che vede in queste possibilità segni di vitalità democratica dell'organo parlamentare: cfr. A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, Napoli 2020, 103.

(16) La Corte ha infatti affermato, a chiare lettere, che la «funzione di indirizzo e controllo del Governo, e in particolare del singolo ministro, [...] appartiene al Parlamento e a ogni suo componente» (sent. n. 19 del 2026, che riprende e conferma quanto già asserito nelle decisioni n. 104, n. 194 e n. 195 del 2024).

(17) V. sul punto M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio costituzionale* n. 4/2020.

(18) Così M. MANETTI, *La tutela delle minoranze si perde nel labirinto degli interna corporis*, in *Rivista AIC* n. 2/2019, 611 ss.

(19) A. LAURO, *Il conflitto di attribuzione*, cit., 180 ss.

Orbene, al netto delle insufficienze del ricorso, può essere comunque utile provare a ragionare su quali siano gli spazi dei singoli parlamentari, proprio rispetto al procedimento che più di tutti si presta ad abusi, in un'acquiescenza tutto sommato generalizzata che trova pure riscontro nelle più recenti versioni dei regolamenti camerali. Basti pensare che nella revisione regolamentare di recente approvata (trasversalmente) dalla Camera dei Deputati, il contingentamento dei tempi — prima vietato, ancorché “in via transitoria” — nella procedura di conversione diventa alternativo alla questione di fiducia. Il che significa che, in un modo o in un altro, i dibattiti attorno ad un decreto-legge potranno essere tagliati (20).

Sarebbe forse auspicabile che la Corte, se adeguatamente sollecitata, inizi a riflettere attorno a questo punto e provi a cogliere come le sfere di attribuzioni dei parlamentari si atteggiino in maniera diversa a seconda dei diversi procedimenti e in quali di essi meritano maggiore protezione. In realtà, più che il procedimento ordinario — che la Corte ha parzialmente svuotato di significato, quando ha ritenuto che fosse pienamente compatibile con la questione di fiducia (21) — è proprio la conversione dei decreti-legge che suggerisce particolare cautela, tanto più se abbinata alla questione di fiducia. Anzi, ad essere precisi, è stata proprio la Corte ad indicarlo come procedimento “pericoloso” per le prerogative del Parlamento e dei singoli, e quindi meritevole di particolare attenzione, sottolineando il rischio che «l'iter procedimentale peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario, previsto per l'approvazione della legge di conversione, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano la decretazione d'urgenza e vada a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare» (22).

Ovviamente le ipotesi possono sprecarsi, ma restando ancorati alla vicenda di partenza, il dubbio sorge: *quid* se il conflitto fosse stato mosso da un senatore, pronto a votare e a dibattere un disegno di legge ordinario, tramutato dall'oggi al domani in un testo normativo immediatamente efficace? Pare un dubbio rilevante, nella misura in cui il vero scippo è stato subito dai senatori, non tanto dai deputati. E su questo versante si nota la diversità netta dei procedimenti: il passaggio dal procedimento ordinario alla conversione dei decreti-legge segna, per esempio, la riduzione delle facoltà di emendare i testi, o *rectius*, di presentare emendamenti ai testi, che subiscono la tagliola dell'estraneità all'oggetto del decreto (23).

5. Al netto di tutte le osservazioni precedenti relative anche alle carenze dell'atto introduttivo, bisogna nondimeno constatare come nell'ordinamento italiano manchi uno strumento di reazione, immediata e diretta, contro abusi e malcostumi che

(20) Questo il nuovo testo dell'art. 154 R.C.: «1. Le disposizioni di cui ai commi 7, 8, 9, 10 e 11 dell'articolo 24 si applicano al procedimento di conversione dei decreti-legge solo qualora il Governo non intenda porre la questione di fiducia. Nel caso in cui si applichi l'organizzazione dei tempi di cui al comma 7 dell'articolo 24, il Presidente della Camera, in relazione alla particolare complessità del provvedimento e ove ne sia avanzata richiesta da un presidente di un Gruppo di opposizione, può disporre l'aumento di un terzo del tempo assegnato al Gruppo stesso. Non è comunque applicabile il comma 12 dell'art. 24». Ciò, di fatto, garantirà sempre la votazione sulla conversione, anche con possibilità di “ghigliottinare” il dibattito.

(21) Corte cost., sent. n. 32 del 2014.

(22) Ord. n. 274 del 2019, le citazioni interne sono state omesse. Sul punto si v. le sentenze n. 226 e n. 181 del 2019, n. 154 del 2015, n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012.

(23) Così la sent. n. 146 del 2024, ripresa dalla sent. n. 23 del 2026: «Gli emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge devono riguardare lo stesso oggetto di quest'ultimo, a pena di illegittimità costituzionale (da ultimo, sentenze n. 215 e n. 113 del 2023). In questo modo si realizza un concorso di fonti, la prima governativa e la seconda parlamentare, nella disciplina del medesimo oggetto».

appaiono irrecuperabilmente tali, particolarmente dopo l'emersione delle convenzioni politiche dell'epoca maggioritaria (24).

Il fatto che la Corte abbia argomentato, anche diffusamente, sulle carenze del ricorso, evidenziando entrambi i profili di inammissibilità, suscita il dubbio (o, forse, la speranza) che il giudice costituzionale, avvedutosi della macroscopica contingenza, stesse provando a mostrare ai potenziali ricorrenti quali sono gli elementi da valorizzare e quali gli errori da non commettere per provare a superare la barriera (psicologica, oltre che giuridica) dell'inammissibilità. Che la Corte, anche in passato, abbia discusso su altri conflitti e che alcuni di essi abbiano sfiorato il superamento della soglia è ormai provato (25).

Quella che oggi è una "porta murata" (26) merita senza dubbio di essere a poco a poco liberata dagli ingombri che sono stati posti per evitare la sommersione del giudice costituzionale ad opera dei ricorsi individuali. Il che porta, ancora una volta, a sottolineare che esisterebbe una strada alternativa e forse meno rischiosa dal punto di vista logistico: essa passa dal riconoscimento della legittimazione al conflitto di minoranze parlamentari organizzate a cui si conferisca la possibilità di contestare le violazioni del procedimento legislativo ordinario, tanto più quando imposto dalla Costituzione (art. 72, ultimo comma), dal momento che è la Costituzione stessa a riconoscere il loro diritto potestativo di richiedere l'uso di tale procedimento (art. 72, terzo comma) (27).

Ovviamente, non bisogna cadere nello sconforto: per quanto possa essere difficile ribaltare pratiche fortemente diffuse e trasversalmente conservate da tutti i gruppi politici che si sono susseguiti alla guida del Paese, va sempre ricordato che la Corte, se lo vuole, può sempre mettere la parola fine a certi malcostumi. Ormai trent'anni fa, la sent. n. 360 del 1996 mise termine alla reiterazione dei decreti-legge. Un luminoso precedente che tiene viva la speranza di scelte giurisprudenziali coraggiose, in grado veramente di incidere per il meglio sul funzionamento dell'ordinamento costituzionale.

ALESSANDRO LAURO

(24) M. MANETTI, *Giurisprudenza costituzionale e convenzioni sulla separazione dei poteri*, in *Rivista AIC*, n. 4/2024, 86 ss. in particolare. Queste convenzioni che ammettono una sorta di "tirannia della maggioranza" nelle aule parlamentari incidono profondamente sul complesso del funzionamento della giustizia costituzionale, anche con riguardo ai vizi procedurali. Pare evidente che l'esistenza della via incidentale, nella quale è pur sempre possibile denunciare vizi genetici di un atto legislativo, si rivela tortuosa: da un lato, perché un soggetto esterno all'attività parlamentare (il giudice o le parti che lo sollecitano) deve ricostruire l'iter legislativo, che invece è ben conosciuto da parte di chi è chiamato a parteciparvi. Dall'altro lato, non sorprende che, a fronte di una giurisprudenza costituzionale che ha avallato talune macro-storture (come l'abbinamento fra maxi-emendamento e questione di fiducia: si cfr. la sent. n. 237 del 2013), si riveli complesso convincere un collegio giudicante a riconoscere la non manifesta infondatezza di questioni anche attentamente costruite.

(25) Cfr. N. ZANON, *Le opinioni dissenzienti in Corte costituzionale*, Bologna 2024, 69 ss., laddove il Vicepresidente emerito della Corte presenta un'opinione dissenziente mai venuta alla luce in relazione al caso della ord. n. 188 del 2021, in materia di iniziativa legislativa negata ad un parlamentare dalla presidenza camerale.

(26) *Ibidem*.

(27) A. LAURO, *Il conflitto di attribuzione*, cit., 189 ss.

ABSTRACT

Dopo alcuni anni, torna alla Corte un conflitto sollevato dal singolo parlamentare. Tale conflitto, diretto contro un decreto legge che si è appropriato di un testo di legge in avanzata fase di esame all'interno delle Camere rendendolo immediatamente efficace, viene dichiarato inammissibile. Malgrado la condivisibilità dell'esito, dovuto essenzialmente a carenze dell'atto introduttivo, il tema delle violazioni del procedimento legislativo torna prepotentemente alla ribalta, in assenza di una decisa presa di posizione da parte della Corte.

Sometimes they come back: the parliamentary challenge against the “security decree” has been ruled inadmissible.

After several years, a constitutional litigation initiated by an individual member of Parliament has returned to the Court. The dispute, directed against a law decree that incorporated a legislative text already at an advanced stage of parliamentary examination — thereby rendering it immediately effective — was declared inadmissible. Notwithstanding the sound nature of the ruling, primarily due to procedural deficiencies in the introductory motion, the issue of violations of the legislative process has forcefully resurfaced, particularly in the absence of a decisive stance by the Court.