

LE RAGIONI DI UN “BILANCIO” DELLA XVII LEGISLATURA

**EMANUELE ROSSI\***, **FABIO PACINI\*\***

**Sommario**

1. Premessa. – 2. L’inizio della XVII legislatura. – 3. Dall’inizio tormentato ad una “normale” instabilità. La legislatura alla prova della successione dei governi. – 4. Qualche nota di metodo e sui contenuti dello Speciale.

**Suggerimento di citazione**

E. ROSSI, F. PACINI, *Le ragioni di un bilancio della XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa.

Contatto: [emanuele.rossi@santannapisa.it](mailto:emanuele.rossi@santannapisa.it)

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa; docente a contratto nelle Università di Pisa e della Toscana.

Contatto: [fabio.pacini@santannapisa.it](mailto:fabio.pacini@santannapisa.it)

### 1. Premessa

In questo speciale si anticipa la pubblicazione delle relazioni del ciclo di seminari *Analizzando la XVII legislatura: elementi per un bilancio*, volto a compiere un’analisi della trascorsa legislatura sotto diversi profili delle fonti del diritto, dell’organizzazione parlamentare e di alcune tra le più rilevanti politiche pubbliche.

I seminari, svolti nell’aprile 2018 a Pisa e organizzati dalla neocostituita area di ricerca PARS (Parlamenti e Assemblee Rappresentative in Sistema) della Scuola Superiore Sant’Anna in collaborazione con le Università di Firenze, LUISS Guido Carli e Pisa, hanno visto confrontarsi le prospettive della riflessione teorica (affidata sia a studiosi affermati che alle relazioni di giovani professori e ricercatori), della politica e della prassi parlamentare<sup>1</sup>.

Proprio la natura di analisi “a caldo” ha suggerito una pubblicazione in tempi brevi, e si ringraziano quindi gli Autori per la loro celerità e, naturalmente, la Direzione e la Redazione dell’*Osservatorio sulle fonti* per la disponibilità ad ospitare questo Speciale e per il supporto offertoci nella sua curatela. Le relazioni saranno successivamente raccolte, unitamente ai contributi degli altri partecipanti ai seminari, in un volume della collana *Studi pisani sul Parlamento*, edita dalla Pisa University Press.

Si approfitta dunque, di seguito, per alcune considerazioni sui motivi che hanno spinto al “bilancio” di una legislatura appena trascorsa, e della XVII in particolare: a tale ultimo proposito è opportuno partire dal suo stesso inizio, e dalle conclusioni che pareva lecito trarre (visto oggi, affrettatamente) da tale fase.

### 2. L’inizio della XVII legislatura

Parafrasando l’*incipit* di *Anna Karenina*, forse tutti gli inizi felici di legislatura si somigliano tra loro, mentre ogni inizio infelice lo è a suo modo. Certo è stato – se non infelice – tormentato e peculiare l’avvio della XVII legislatura<sup>2</sup>, per

<sup>1</sup> Per le tre Università si ringraziano, in particolare, il Prof. Giovanni Tarli Barbieri, il Prof. Nicola Lupo ed il Prof. Gian Luca Conti, anche per aver presieduto le tre sessioni; grazie al Cons. Andrea Frangioni e al Dott. Giovanni Piccirilli per aver accettato il ruolo di *discussant*, oltre che agli Onorevoli Alfredo D’Attorre, Paolo Fontanelli e Gianpiero D’Alia per le loro considerazioni conclusive. Un ringraziamento va poi al Cons. Valerio Di Porto, che anche in questa occasione non ha fatto mancare il suo generoso supporto.

<sup>2</sup> Dettagliatamente ricostruito da M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amministrazione in cammino*, disponibile all’indirizzo [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 9 maggio 2014. Cfr. gli editoriali, su questa Rivista, di G. Di Cosimo e N. Lupo, rispettivamente nel n. 2 e 3/2013. Risulta poi dedicato all’analisi “a caldo” dei risultati delle elezioni del 2013 il n. 5/2013 di *Federalismi.it*, disponibile all’indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Nella prospettiva degli studi elettorali, cfr. il *dossier* CISE a cura di L. DE SIO, M. CATALDI e F. DE LUCIA, *Le Elezioni Politiche 2013*, disponibile all’indirizzo [cise.luiss.it](http://cise.luiss.it).

quanto i toni d'inedita asprezza e gravità dell'inizio della successiva<sup>3</sup> possano, oggi, metterlo quasi in ombra.

Tuttavia, è proprio da lì che ha senso partire nel presentare questa iniziativa: le elezioni del febbraio 2013 avevano prodotto «un risultato in parte inatteso, evidenziando, fra l'altro, una spiccata mobilità dell'elettorato»<sup>4</sup>, segnatamente (com'è noto) nei termini di un ridottissimo scarto tra la coalizione di centro-sinistra e quella di centro-destra e dell'*exploit* del Movimento Cinque Stelle, che raggiungeva una consistenza elettorale del tutto analoga alle ormai “tradizionali” coalizioni. Le difficoltà nel formare una maggioranza di governo omogenea (quantomeno al Senato, dato invece l'effetto distorsivo – di proporzioni inedite in virtù del contesto frammentato – del premio di maggioranza alla Camera) s'intrecciavano peraltro con la fine del mandato del Presidente della Repubblica e, dunque, con la necessità di una nuova elezione di tale organo.

Senza che sia – ovviamente – possibile ripercorrere qui i passaggi di quella convulsa fase, ci si limita a ricordare che in un primo momento, dopo due “giri” di consultazioni non risolutive, lo stesso Presidente della Repubblica uscente nominò un gruppo di lavoro con dieci componenti, prontamente etichettati dalla stampa come “i dieci saggi”<sup>5</sup>, con l'incarico di fornire proposte di natura istituzionale ed economica, che si sono poi sostanziate in due relazioni<sup>6</sup>; lo scopo, nelle parole dello stesso Presidente della Repubblica, era quello di far parte delle «consegne al nuovo Presidente della Repubblica», oltre che essere oggetto della sua «personale, ulteriore riflessione», dato che – *verbatim* – «la

<sup>3</sup> Si vedano a questo proposito, in particolare, gli atti del Seminario *Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali* (Roma, Università degli Studi di Roma “Sapienza”, 6 giugno 2018), in corso di pubblicazione nel fasc. n. 2/2018 dell'*Osservatorio AIC*, disponibile all'indirizzo [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it). Cfr. A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, editoriale del n. 12/2018 di *Federalismi.it*; M. MANDATO e G. STEGHER, *Il tormentato avvio della XVIII Legislatura e la perdurante crisi di regime: salus rei publicae suprema lex esto*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2018; su alcuni profili specifici, A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 giugno 2018 mentre, da ultimo, A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 giugno 2018, entrambi disponibili all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>4</sup> Così M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio*, cit., 8.

<sup>5</sup> A sua volta diviso in due sottogruppi: uno dedicato alle “riforme istituzionali” e composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante, e l'altro alle “riforme economiche”, composto da Filippo Bubbico, Giancarlo Giorgetti, Enrico Giovannini, Enzo Moavero Milanesi, Giovanni Pitruzzella e Salvatore Rossi.

<sup>6</sup> Pubblicate sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica, oggi accessibili dal portale storico [presidenti.quirinale.it](http://presidenti.quirinale.it). Sulle relazioni ed il loro contenuto si rimanda al *Quaderno della Rivista AIC* pubblicato nel 2013 che raccoglie gli interventi in risposta alla *call for paper* “L'incerto avvio della XVII legislatura sotto la lente del costituzionalista”; cfr. B. CARAVITA, *Navigando a vista, con poco vento, senza GPS e con il cambio di timoniere durante la regata*, in *Federalismi.it*, n. 7/2013 e L. VENTURA, *Abbiamo il timoniere, forse il GPS, ma la confusione è grande*, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it), 6 maggio 2013, oltre a A. SAITTA, *Dieci “saggi” esploratori*, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it), 5 aprile 2013.

parola e le decisioni toccano alle forze politiche, e starà al mio successore trarne le conclusioni»<sup>7</sup>.

A ciò seguì una fase – se possibile – ancor più tormentata, dato che appunto, oltretutto a livello di “ingorgo istituzionale”, i diversi profili dell’elezione presidenziale e della nomina del nuovo governo assommavano le difficoltà politiche, finendo per amplificarle e moltiplicarle. La XVII legislatura appariva in un vicolo cieco, destinata ad un percorso breve e inconcludente<sup>8</sup>; peraltro, senza neppure lo strumento “eutanasico” dello scioglimento anticipato fino alla presenza di un nuovo Capo dello Stato, essendosi evidentemente già consumato il potere derogatorio *ex art. 88 Cost.*, comma 2, come modificato dalla l. cost. 4 novembre 1991, n. 1<sup>9</sup>.

La situazione si sbloccò solo con la rielezione senza precedenti di Giorgio Napolitano, che lo stesso dichiarava di aver accettato condizionandola all’impegno delle forze politiche che l’avevano sostenuta ad una revisione della legge elettorale, ad interventi sulla parte seconda della Costituzione e – nell’immediato – alla pronta formazione di una maggioranza a sostegno di un governo<sup>10</sup>: solo tale passaggio permise la soluzione della crisi, portando alla nomina di Enrico Letta a Presidente del Consiglio, alla testa di un governo sostenuto da una (ampia) maggioranza trasversale<sup>11</sup>.

A quel punto, dopo aver rischiato una fine precocissima, la legislatura apparve prendere una piega diversa: in particolare, in virtù dell’orizzonte di diciotto mesi che il Presidente del Consiglio individuava per un percorso di riforme – anche a livello costituzionale – nel solco di quanto individuato dallo

<sup>7</sup> Intervento del Presidente Napolitano alla riunione per la consegna delle relazioni conclusive dei Gruppi di lavoro, Palazzo del Quirinale, 12 aprile 2013, disponibile all’indirizzo [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>8</sup> È appena il caso di ricordare come lo stallo politico sulla formazione del governo bloccasse anche la formazione delle commissioni parlamentari, e – con esse – l’attività legislativa, eccezion fatta per quanto deferibile alla “commissione speciale” costituita *ad hoc*: si veda M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio*, cit., 35 ss. Nello specifico *cfr.* C. FASONE, *La mancata costituzione delle Commissioni permanenti all’inizio della XVII legislatura*, in *Quad. cost.*, n. 2/2013, 406 ss. Anche in questo caso, peraltro, si è trattato di una situazione che si è ripresentata *telle quelle* all’inizio della successiva, XVIII legislatura.

<sup>9</sup> E versando del resto, com’è ovvio, non più negli *ultimi* sei mesi della legislatura, bensì – semmai – nei *primi* della successiva.

<sup>10</sup> Tutti spunti presenti, con chiarezza, nel messaggio rivolto al Parlamento in seduta comune dopo il (secondo) giuramento (A.C.-A.S., XVII leg., res. sten. seduta comune del 22 aprile 2013, in part. 3 ss.). Subito dopo la rielezione, *cfr.* S. CECCANTI, *Rieletto, ma non troppo: le grandi differenze tra l’undicesimo e il dodicesimo Presidente* e I.A. NICOTRA, *Le ragioni dell’eccezionale “bis” di Giorgio Napolitano nel discorso di insediamento*, entrambi in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 aprile 2013; *cfr.* anche a questo proposito il più volte citato M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio*, cit., 41 ss. Sul primo mandato di Giorgio Napolitano si veda oggi V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, il Mulino, Bologna, 2013; con riferimento anche alla rielezione, *cfr.* F. GIUFFRÈ, I.A. NICOTRA (a cura di), *L’eccezionale «bis» del presidente della Repubblica Napolitano*, Giappichelli, Torino, 2014.

<sup>11</sup> Sulla genesi del Governo Letta si veda E. PATTARO, *Il governo Letta e il governo Monti: due diversi «governi del Presidente»*, in *Quad. cost.*, n. 3/2013, 621 ss.

stesso Capo dello Stato nel messaggio di (re)insediamento di qualche giorno prima<sup>12</sup>.

Seguiva la nomina, con d.P.C.M. 11 giugno 2013, di una Commissione presieduta dal Ministro per le riforme costituzionali, «con il compito di formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle predette materie, nonché di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale»<sup>13</sup>. Faceva da *pendant* ai lavori di questa commissione una proposta di legge costituzionale volta ad istituire un procedimento di revisione in deroga all'art. 138 Cost. e incentrato su di un "comitato", composto di venti senatori e venti deputati<sup>14</sup>.

Pareva dunque lecito aspettarsi, a quel punto, una legislatura con un orizzonte – per così dire – di medio periodo, e con un'enfasi accentuatissima su di una riforma costituzionale largamente condivisa, propiziata da un governo espressione di una maggioranza ampia.

<sup>12</sup> Così, nelle parole di Enrico Letta, «[a] fine di sottrarre la discussione sulla riforma della Carta costituzionale alle fisiologiche contrapposizioni del dibattito contingente sarebbe bene che il Parlamento adottasse le sue decisioni sulla base delle proposte formulate da una Convenzione aperta anche alla partecipazione di autorevoli esperti non parlamentari e che parta dai risultati delle attività parlamentari della scorsa legislatura e dalle conclusioni del Comitato dei saggi istituito dal Presidente della Repubblica. La Convenzione deve poter avviare subito i propri lavori sulla base degli atti di indirizzo del Parlamento, in attesa che le procedure per una legge costituzionale possano compiersi. *Dal momento che questa volta l'unico sbocco possibile su questo tema è il successo nell'approvazione delle riforme che il Paese aspetta da troppo tempo, fra diciotto mesi verificherò se il progetto sarà avviato verso un porto sicuro.* Se avrò una ragionevole certezza che il processo di revisione della Costituzione potrà avere successo, allora il nostro lavoro potrà continuare. In caso contrario, se veti e incertezze dovessero minacciare di impantanare tutto per l'ennesima volta, non avrei esitazione a trarne immediatamente le conseguenze» (A.C., XVII leg., res. sten. seduta del 29 aprile 2013, 10. Corsivo, ovviamente, aggiunto).

<sup>13</sup> Con riguardo ai lavori della Commissione non si può che rimandare, in prima battuta, a G. QUAGLIARIELLO (a cura di), *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio, Roma, 2013. Dedicano ampio spazio ad un commento ai dibattiti in sede di tale Commissione i saggi contenuti in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, ESI, Napoli, 2014. *Cfr.* più di recente, anche per ulteriori riferimenti bibliografici ed agli avvenimenti successivi, E. CATELANI, *Il ruolo del governo nella riforma costituzionale e nella prospettazione di soluzioni legislative attuative di tale riforma*, in *Federalismi.it*, n. 12/2016, *passim* ed in part. 2 ss.

<sup>14</sup> A. S., XVII leg., n. 813. Nell'originario d.d.l., si prevedeva che all'approvazione da parte del comitato avrebbe comunque dovuto far seguito la doppia approvazione da parte di entrambe le Camere (a maggioranza assoluta dei componenti nella seconda deliberazione) e in ogni caso, anche se la proposta fosse stata approvata con una maggioranza superiore ai due terzi, si sarebbe dovuto svolgere un referendum confermativo.

### 3. Dall’inizio tormentato ad una “normale” instabilità. La legislatura alla prova della successione dei governi

Di nuovo, però, ogni conclusione in tal senso si è rivelata quantomai affrettata: già minato da una serie di vicissitudini relative ai soggetti politici che componevano l’eterogenea maggioranza, e che non è qui il caso di ripercorrere<sup>15</sup>, il Governo Letta non poté reggere l’urto della nuova maggioranza congressuale venutasi a creare all’interno del Partito Democratico (al quale il Presidente del Consiglio apparteneva e del quale era stato vicesegretario). Nella Direzione nazionale del 13 febbraio 2013 fu approvata una mozione dai toni ultimativi, al limite – forse oltrepassato – della (s)cortesìa istituzionale che rilevava «la necessità e l’urgenza di aprire una fase nuova, con un nuovo esecutivo che a[vesse] la forza politica per affrontare i problemi del Paese con un orizzonte di legislatura, da condividere con la attuale coalizione di governo e con un programma aperto alle istanze rappresentate dalle forze sociali ed economiche». Il giorno successivo, Enrico Letta rassegnò le dimissioni e il 17 febbraio Matteo Renzi, neo-segretario del Partito, ricevette l’incarico di formare un governo, per poi sciogliere la riserva e venir nominato il successivo 21 febbraio (giuramento il giorno successivo).

Il Governo Renzi ottenne quindi la fiducia dalle Camere, con una maggioranza sostanzialmente simile a quella del precedente Esecutivo, con il quale del resto manteneva alcuni elementi di continuità a livello di composizione.

Di nuovo, le prospettive della legislatura apparvero del tutto da aggiornare: l’orizzonte diventava – appunto – “di legislatura”, della quale si dichiarava aver «allungato l’orizzonte politico (certo, non quello costituzionale e istituzionale, che è fissato, come è naturale, nel 2018)»<sup>16</sup>.

Seguiva un cambio di priorità, ma forse più ancora di toni e di accenti, come si percepisce fin dal discorso d’insediamento, confrontandolo con quello del predecessore. Dal punto di vista che qui interessa, è interessante approfittare dei contributi che qui si presentano per capire quali cambiamenti vi siano stati, nel dettaglio, circa l’utilizzo dei principali strumenti normativi, parlamentari e

<sup>15</sup> Rimandando piuttosto, con riferimento al periodo dall’insediamento alla fine del 2013, alla ricostruzione di B. CARAVITA, 2014: *anno di elezioni o di riforme? Breve promemoria sui tempi e sui contenuti*, in *Federalismi.it*, n. 1/2014. Nello stesso torno di tempo vi era stata peraltro, come sottolineato M. DOGLIANI e I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2017, la pronuncia Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1 (la decisione era stata però resa nota già con comunicato stampa del 4 dicembre 2013), che aveva dichiarato incostituzionali diversi tra i più rilevanti aspetti della legge elettorale del 2005 (amplissima la bibliografia dei commenti, per riferimenti alla quale si segnala oggi l’accurata rassegna di M. POLESE, *L’eccezione e la regola: considerazioni sulla giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità della questione a partire dalla sentenza n. 1/2014*, in *Riv. AIC*, n. 3/2016, 2 ss.).

<sup>16</sup> A.S., XVII leg., res. sten. seduta del 24 febbraio 2014, 9.

– trasversalmente rispetto ad entrambi – che uso se ne sia fatto per alcune delle principali politiche pubbliche.

Certo è che, retrospettivamente, nell'economia del Governo Renzi ha rivestito una notevole centralità il tema della riforma costituzionale (come si dà conto anche in questo Speciale); peraltro – almeno, rileggendo oggi il discorso d'insediamento e, in generale, i suoi primi passaggi – si ha l'impressione che tale centralità, indubbia invece per il Governo Letta, sia andata per il Governo Renzi crescendo man mano che il progetto di riforma stesso si sviluppava, venendo di pari passo proiettata anche su fasi anteriori nelle quali le priorità erano state, in realtà, di altro ordine. In ogni caso, dal punto di vista dei destini (presumibili) della legislatura, mentre la riforma costituzionale acquistava spazio, l'orizzonte del crepuscolo andava avvicinandosi dal termine ultimo del 2018 al momento – rispetto ad esso, verosimilmente precedente – nel quale il percorso della riforma si fosse compiuto, in un senso o nell'altro<sup>17</sup>.

È del resto a tutti noto che il fallimento del progetto, con il netto prevalere del *no* sul *sì* al referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, ha determinato la fine del governo presieduto da Matteo Renzi, che infatti – dopo averle annunciate la sera stessa dello scrutinio – rassegnava le dimissioni il successivo 7 dicembre. Dopo un rapido giro di consultazioni, l'11 dicembre veniva conferito l'incarico di formare un nuovo governo a Paolo Gentiloni Silveri, già Ministro degli Esteri del Governo Renzi, il quale scioglieva la riserva in tempi brevissimi e, subito a seguire, prestava giuramento con una squadra di ministri assai simile a quella precedente, ottenendo la fiducia delle Camere alcuni giorni dopo con una maggioranza – di nuovo – pressoché identica alla precedente.

Ancora, in questo vertiginoso andirivieni degli orizzonti (tipico, *absit iniuria verbis*, più delle quinte teatrali che dei paesaggi naturali...) si tornava alla prospettiva del 2018, scadenza naturale, dopo aver escluso il voto anticipato, richiesto invece dalle forze di opposizione.

<sup>17</sup> Assai ampia anche la bibliografia in merito alla proposta di revisione costituzionale *de qua*, per la quale si rimanda qui al contributo di Matteo Giannelli nello Speciale. Ci si limita in questa sede a sottolineare la scarsa attenzione alle fonti del diritto e alla loro qualità della quale la proposta ha fatto mostra: specificamente sul punto S. PANIZZA, *Alcune questioni sulla tecnica normativa, con particolare riferimento alle norme sulla semplificazione contenute nella legge delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in Id. (a cura di), *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, Pisa University Press, Pisa, 2016, 90 ss.; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016, 28 ss. Più in generale, sull'occasione non colta per rimediare agli abusi della prassi sulle fonti, cfr. R. ROMBOLI, *La funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015, 3 s., disponibile all'indirizzo [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it) e R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale* su questa Rivista, fasc. n. 2/2014, *passim* ed in part. 17 ss.

E con il Governo Gentiloni Silveri in carica, la XVII legislatura si è dunque conclusa: per ironia della sorte – almeno, rispetto a chi la dava per morta in culla visto l’inizio tormentato – tra le più lunghe della storia repubblicana<sup>18</sup>.

Così brevemente tratteggiate alcune tappe della legislatura, pur senza la minima pretesa di completezza<sup>19</sup>, si ritiene che ben si possa cogliere la necessità (o, almeno, l’utilità) di provare a dipanare alcuni tra i molti fili che l’hanno attraversata.

#### 4. Qualche nota di metodo e sui contenuti dello Speciale

Quel che si è chiesto agli Autori, ai quali di nuovo va un ringraziamento per la qualità del lavoro svolto, è stato dunque di declinare il tema loro assegnato nell’ottica del diritto costituzionale, con attenzione ai suoi temi “classici” ed alle tendenze di lungo periodo; tuttavia, tale prospettiva è stata chiamata a calarsi nella prassi, anche contingente, di una legislatura – come si è detto anche in questa sede – sovente instabile e tormentata, nell’attività quotidiana come nelle sue stesse prospettive.

Così, con riguardo alle fonti del diritto<sup>20</sup>, il contributo di Matteo Giannelli rilegge le vicende della fonte costituzionale, com’è ovvio con particolare attenzione al percorso che ha portato al referendum del 4 dicembre 2016 ma anche ad altri utilizzi, assai meno noti ma non per questo privi di rilievo nell’ottica di uno studio sulle fonti. Approfondendo invece l’utilizzo della legge ordinaria, Edoardo Caterina tratteggia un accurato quadro che va oltre i luoghi comuni, traendo l’impressione – riprendendone le parole – che essa sia sì, per molti aspetti, *residuale*, ma non *finita*. Alberto Arcuri ricostruisce quanto avvenuto con riferimento alla delegazione legislativa, sottolineando la «sostanziale continuità» con le legislature precedenti, ma anche «da un lato una tendenza numericamente crescente e dall’altro la valorizzazione della delegazione legislativa come strumento privilegiato dell’azione normativa del Governo». Ravvisa invece una tendenza inversa Paolo Rametta, nel suo contributo sulla decretazione d’urgenza: rispetto al protagonismo assoluto che aveva caratterizzato momenti precedenti, lo strumento ha conosciuto nel periodo in oggetto una contrazione quantitativa, alla quale però – si constata amaramente – non pare accompagnarsi un miglioramento qualitativo, da più punti di vista.

<sup>18</sup> Ovvero la terza (con 1834 giorni), considerando i 1874 della I legislatura ed i 1847 che vedono “a pari merito” IV e XIII.

<sup>19</sup> Innumerevoli – com’è ovvio – le omissioni (si pensi, ad esempio, all’elezione a Presidente della Repubblica di Sergio Mattarella, il 31 gennaio 2015); con ciò non s’intende porre alcuna “scala di valori”, ma solo mantenere la brevità e la scorrevolezza del testo, funzionale del resto alla semplice introduzione ai contenuti dello Speciale.

<sup>20</sup> Si è scelto, in questo caso, di concentrarsi sulle fonti costituzionali e primarie: i contributi dedicati alle politiche pubbliche invece fanno riferimento, trasversalmente, a tutti i “gradi” della gerarchia delle fonti.

Avendo invece riguardo al versante dell'organizzazione parlamentare, Massimiliano Malvicini rilegge, anche alla luce del contemporaneo dibattito sulle riforme costituzionali, le vicissitudini concernenti le modifiche regolamentari, dagli iniziali tentativi infruttuosi fino alla «sorprendente» modifica del Regolamento del Senato al termine della legislatura. Giuseppe Mobilio si occupa del procedimento legislativo, analizzato sotto molteplici aspetti, guidando in un percorso di lettura dei dati che consente di andare oltre gli stessi, interpretandoli e fornendo chiavi di lettura per le loro effettive dinamiche. Tratta invece della (cruciale) dinamica dei gruppi parlamentari Luca Bartolucci, che nota come «la XVII legislatura [sia] stata preceduta da una riforma sul funzionamento interno e sulla trasparenza dei gruppi; nella sua fase centrale [sia] stata quella con la maggiore mobilità parlamentare» e si sia «conclusa con l'approvazione non solo di una nuova legge elettorale ma anche con la riforma del Regolamento del Senato, che trova proprio nella disciplina dei gruppi una delle sue parti più qualificanti». Non poteva mancare un contributo sul bilancio delle due Camere, che Luca Castelli analizza partitamente, con grande attenzione al discernimento tra gli aspetti migliorabili e quelli oggetto di polemiche ingenerose se non – in alcuni casi – potenzialmente pericolose in quanto volte a scalfire sfere di autonomia necessarie al corretto funzionamento delle Istituzioni. L'utilizzo delle commissioni d'inchiesta è poi oggetto dell'analisi di Giuseppe Lauri, che compie un'indagine “a tappeto” sul campo traendo anche diversi spunti *de iure condendo*.

Come si accennava, accanto alla riflessione sugli strumenti normativi e l'organizzazione parlamentare si è scelto di dare spazio all'analisi di singole politiche, anche istituzionali. Così, Andrea Razza si è occupato delle diverse leggi elettorali che si sono susseguite nel quinquennio e delle loro vicissitudini; Francesco Medico delle politiche del lavoro, che sono risultate a più riprese centrali e caratterizzanti rispetto all'operato governativo (e non solo). Chiudono lo Speciale il contributo di Matteo Monti sul delicatissimo tema della libertà di espressione e le politiche che a vario titolo l'hanno incrociata e quello di Luca Di Donato sulle politiche anticorruzione, dall'attuazione di strumenti introdotti nella legislatura ancora precedente alle previsioni del nuovo Codice degli appalti pubblici.

Tutto ciò nella prospettiva, per così dire, di una sorta di “analisi d'impatto” della XVII legislatura: ripercorrere cosa (e come) è accaduto e trarne riflessioni, sia per capire se ed in che misura gli strumenti stessi si siano modificati nella prassi sia per cercare di trarre dal recente passato insegnamenti e suggerimenti, agli albori di un'esperienza nuova e da costruire qual è, ad oggi, la XVIII<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Un approccio al contempo critico e propositivo dunque, che si ha l'ambizione d'immaginare complementare al prezioso lavoro svolto dalla collaborazione tra diversi Servizi delle due Camere nella

documentazione d’inizio legislatura, oggi disponibile – con riferimento al passaggio tra la XVII e la XVIII – al sito <https://temi.camera.it/leg17>.