

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.  
SULLA (COMPLESSIVA) CRESCITA DEL RUOLO NORMATIVO DEL  
GOVERNO E SULLE DIFFICOLTÀ DELLA FUNZIONE LEGISLATIVA\*

NICOLA LUPO\*\*

**Suggerimento di citazione**

N. LUPO, *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del Governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione delle conclusioni tenute al seminario “I poteri normativi del Governo”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi a Firenze il 4 aprile 2019.

\*\* Professore ordinario di Diritto Pubblico nella LUISS Guido Carli, Roma; visiting professor nell’Università Niccolò Copernico, Toruń.

Contatto: [nlupo@luiss.it](mailto:nlupo@luiss.it).

1. Non posso che salutare con favore, direi con gioia, la riattivazione della tradizione dei seminari annuali dell'Osservatorio sulle fonti, miranti a fare il punto sulle tendenze più significative della produzione normativa, soffermandosi di volta in volta su un diverso tema monografico, esaminato da prospettive variegate. Sono seminari ai quali, da dottorando di ricerca dell'Ateneo fiorentino, partecipai sin dall'inizio, ormai quasi un quarto di secolo or sono, quando furono concepiti da Ugo De Siervo; e che continuai poi a frequentare, con il coordinamento dello stesso De Siervo prima, e quindi di Paolo Caretti, in veste di consigliere parlamentare. Cercando in quella funzione, per quanto possibile, di portare elementi significativi della prassi all'attenzione della riflessione accademica; e, reciprocamente, di far sì che in Parlamento vi fosse adeguata consapevolezza del dibattito costituzionalistico, specie in materia di fonti del diritto.

Sono seminari che hanno contribuito non poco a segnare in profondità il mio percorso di ricerca, sia nei suoi oggetti, sia, soprattutto, nel metodo: costringendomi costantemente a misurarmi non solo sui pur relevantissimi problemi teorici che il diritto costituzionale è chiamato a sciogliere o sugli snodi assai significativi affrontati dalla giurisprudenza costituzionale, ma anche e per certi versi anzitutto sulle tendenze effettive dell'ordinamento, per come emergenti in particolare dai flussi di produzione normativa. Un lavoro faticoso e per molti versi ingrato, ma assolutamente indispensabile se si vuole evitare che il diritto costituzionale perda ogni rilevanza pratica o rimanga schiacciato sulla parte di esso – in ampliamento costante, ma pur sempre limitata – che risulta giustiziabile davanti alla Corte costituzionale. E se si mira a far sì, all'opposto, che tale branca del diritto sia in condizioni di porsi il problema dell'applicazione e dell'inveramento dei principi costituzionali nella dinamica quotidiana dell'ordinamento giuridico e dei rapporti istituzionali e politici.

Anche il tema prescelto per il seminario di quest'anno, dedicato ai poteri normativi del Governo, rappresenta un piccolo classico e un piacevole ritorno al passato, per me, come per molti dei partecipanti e per tutta la scuola fiorentina: basti qui richiamare il celebre contributo di Enzo Cheli, dedicato, esattamente sessant'anni or sono, appunto ai poteri normativi del Governo nei principali ordinamenti occidentali e alla loro espansione<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Il riferimento è a E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, p. 463 s. Per una (autorevole) riflessione su tale contributo cfr. A. PIZZORUSSO, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali: a cinquant'anni dal saggio di Enzo Cheli*, in *Lo Stato costituzionale: la dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, a cura di P. CARETTI e M.C. GRISOLIA, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 105 s.

2. Proprio da questa espansione – che mi pare confermata, nel complesso, dai dati emersi dai contributi presentati, dalle linee evolutive che essi hanno individuato e dalle originali e accurate riflessioni che hanno svolto – credo debba essere al centro di queste, brevi, riflessioni conclusive. Anzitutto per rilevare come a crescere non sono stati soltanto gli strumenti con cui si esercita la potestà normativa del Governo, ma, più in generale, quello che si può definire come il “ruolo normativo del Governo”: un oggetto che “ricomprende sia gli atti normativi, primari e secondari, adottati dal Governo (dunque, decreti-legge, decreti legislativi e regolamenti), sia i poteri (di iniziativa, di emendamento, di programmazione e di intervento in Commissione e in Assemblea) del Governo nel procedimento legislativo”<sup>2</sup>; e altresì, perché no, il ruolo che il Governo svolge nei processi normativi dell’Unione europea, non solo nell’attuazione del diritto UE, ma anche e anzitutto nella sua formazione<sup>3</sup>. In secondo luogo, per domandarmi, ovviamente per cenni, quali siano gli effetti sistemici di tale espansione, ove questa espansione non sia accompagnata da una tenuta delle regole minime del procedimento legislativo parlamentare.

Non va infatti dimenticato che nella logica costituzionale l’attribuzione al Governo del potere di adottare atti con forza di legge si giustifica e risulta non dissonante nell’equilibrio del sistema in quanto a tali atti si accompagna necessariamente una legge, approvata in esito ad un procedimento legislativo parlamentare. In tanto il Governo può adottare decreti legislativi, in quanto “a monte” il Parlamento ha approvato una legge di delega che ne preveda oggetto, termine e principi e criteri direttivi, nonché – come ormai accade sistematicamente – ne disciplini specificamente il relativo procedimento di formazione, specialmente attraverso la previsione di interventi consultivi, sia da parte di commissioni parlamentari, sia da parte di altri soggetti, di varia natura. Analogamente, in tanto i decreti-legge possono stabilizzarsi nell’ordinamento, in quanto il Parlamento concordi e faccia propri i loro contenuti, essendo chiamato, nei 60 giorni successivi all’adozione, ad

<sup>2</sup> Secondo una definizione che si era proposta in N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, a cura di S. FABBRINI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, Jovene, Napoli, 2011, p. 81 s., peraltro sulla scorta dell’insegnamento di G. BERTI (*Manuale di interpretazione costituzionale*, III ed., Cedam, Padova, 1994, spec. p. 106 s.), il quale insisteva sull’unitarietà sostanziale della funzione normativa primaria del Governo, sottolineando che «la varietà delle procedure sottintende l’unità sostanziale della funzione». Cfr. anche M. CARTABIA, *Legislazione e funzione di governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, p. 50 s., spec. 86 s.

<sup>3</sup> Sulla “doppia natura” del Governo italiano, così come dei Governi di tutti gli Stati membri dell’Unione europea, cfr., volendo, N. LUPO, *Il Governo tra Roma e Bruxelles*, in *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, a cura di F. MUSELLA, Il mulino, Bologna, 2019, pp. 195

approvare una legge di conversione, con la quale accettare o modificare, con emendamenti, i contenuti dei decreti-legge originari.

Coerentemente con questa logica, l'attività del Comitato per la legislazione, istituito con la riforma del regolamento della Camera del 1997, è stata immaginata al fine di valorizzare i momenti parlamentari dei procedimenti con cui si producono gli atti con forza di legge: non a caso, tale organo è stato chiamato ad esaminare obbligatoriamente, in sede consultiva, sin dall'inizio tutti i disegni di legge di conversione di decreti-legge; e, con norma introdotta nel 1999 (ma che ha recepito un orientamento già adottato dal Presidente della Camera Violante), tutti i progetti di legge contenenti norme di delega legislativa (o di delegificazione)<sup>4</sup>.

3. Fin qui, in fondo, nulla di nuovo. Salvo il dover constatare come i tentativi di valorizzare la logica costituzionale e, con essa, di rendere più incisivo, o almeno più consapevole, il contributo parlamentare ai procedimenti di formazione degli atti del Governo con forza di legge abbiano fin qui prodotto risultati piuttosto limitati, in concreto. Anzi, le linee tutt'altro che omogenee seguite da Camera e Senato quanto al vaglio di ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione – per citare il caso più celebre, ma altri se ne potrebbero richiamare, per esempio con riguardo all'ammissibilità di emendamenti alle norme di delega volti a prevedere forme anche giuridicamente vincolanti di pareri espressi da commissioni parlamentari – stanno a testimoniare della difficoltà che il Parlamento, a causa delle asimmetrie del bicameralismo, incontra anche soltanto nel disegnarsi un ruolo univoco e ben definito nei procedimenti in questione. E ciò ancorché la Corte costituzionale abbia, nell'ultimo decennio, prestato una notevole attenzione sia alla fase della conversione in legge dei decreti legge<sup>5</sup>; sia al momento della stesura della legge di delega<sup>6</sup>.

Il punto, in generale, è che, sul piano istituzionale, il Parlamento fatica sempre di più a svolgere il ruolo che gli è assegnato, essendo estremamente difficile per le Camere, in un pluralismo così accentuato, identificare momenti di unità attorno ai quali ricondurre l'ordinamento – per riprendere

<sup>4</sup> Cfr., rispettivamente, l'art. 96-bis, comma 1, e l'art. 16-bis, comma 6-bis, del regolamento della Camera.

<sup>5</sup> Si pensi in particolare alle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014, in tema di omogeneità dei decreti-legge e delle leggi di conversione (su cui cfr., volendo, N. Lupo, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma essenziale, per limitare le patologie della produzione normativa*, in G. D'ELIA, G. TIBERI, M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Studi in memoria di Alessandra Concaro*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 419 s.).

<sup>6</sup> Si vedano le recenti sentenze n. 127 del 2017 e n. 79 del 2019, nelle quali la Corte ha valorizzato la logica duale del procedimento di delega legislativa, spingendosi persino a parlare, nella seconda, di "procedimento bifasico" disciplinato dall'art. 76 Cost.

la bella definizione di fonti del diritto proposta da Gustavo Zagrebelsky negli anni '80 – in esito ai processi di integrazione politica che in Parlamento, appunto, dovrebbero avere luogo<sup>7</sup>. E altresì che parallelamente, sul piano delle fonti, la funzione della legge si è ormai allontanata da quella regolazione stabile e tendenzialmente equilibrata dei rapporti giuridici che era stata propria dello Stato liberale: una funzione che presupponeva la capacità del legislatore di individuare un idoneo punto di equilibrio tra società e Stato, tra pluralità e unità.

Come è stato rilevato in studi monografici recenti, la legge è divenuta sempre più “precaria”: necessita cioè di modifiche, assestamenti, ripensamenti, che intervengono poco tempo, spesso persino pochi giorni dopo la sua entrata in vigore; e si moltiplicano quelli che metaforicamente tendono a chiamarsi le manutenzioni, i collaudi e i tagliandi della legislazione; mentre lo stesso legislatore fatica a concepire e ad approntare una legislazione che sia in qualche misura destinata a durare<sup>8</sup>. In altri termini, il legislatore fatica non poco a dare luogo a quella “legislazione negoziata” che pure aspirerebbe a produrre, essendo tutt’altro che agevole coinvolgere ed integrare effettivamente i principali interessi in gioco<sup>9</sup>. E si muove in modo spesso occasionale, ispirandosi a logiche contingenti e di breve periodo: assestando, prorogando o anche ripensando interventi legislativi recenti o recentissimi, sulla base dei difetti e delle difficoltà applicative che essi mostrano e, soprattutto, per effetto delle reazioni che essi suscitano<sup>10</sup>. Finisce perciò per demandare molto alla fase attuativa, che diventa così sempre più rilevante e articolata, ma, al contempo, assai difficile portare a compimento, e per la quale è giocoforza costretto a ricorrere a proroghe ripetute<sup>11</sup>; e, in definitiva, per adottare testi legislativi sempre meno soddisfacenti sul piano

<sup>7</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1990, spec. p. 14 s. In altri termini, la generalità della legge, ormai pregiudicata sul piano del contenuto, fatica pure ad affermarsi limitatamente al solo piano procedimentale, stante la difficoltà che essa incontra nell’esprimere – sempre per usare le espressioni di Zagrebelsky, che così prova a rileggere la tradizionale formula della legge come espressione della volontà generale (ivi, p. 154 s.) – “un processo politico generale, nel senso che in esso partecipa la generalità dei soggetti politici”.

<sup>8</sup> Cfr. E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, spec. p. 3 s. e 257 s.

<sup>9</sup> Cfr., per una recente ricapitolazione, e lamentando la scarsa regolamentazione di questi processi tanto in Parlamento quanto in seno al Governo, U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, spec. p. 139 s.

<sup>10</sup> Cfr. F.F. PAGANO, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, spec. p. 225 s.

<sup>11</sup> Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell’attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, spec. p. 71 s.

qualitativo, determinando, ovviamente, un deciso incremento del ruolo dell'interprete e del giudice in particolare<sup>12</sup>.

Si tratta di problemi che non sono soltanto italiani<sup>13</sup>, ma che in Italia paiono porsi in termini più vistosi che altrove, forse proprio perché nei primi 40 anni della Repubblica il Parlamento ha esercitato effettivamente un peso notevole nella produzione legislativa: i partiti politici in esso presenti sono riusciti spesso a svolgere un'efficace azione rappresentativa e la legge ha spesso rappresentato un punto di incontro accettabile per forze della maggioranza e forze di opposizione<sup>14</sup>. Al tempo stesso, però, ciò ha fatto sì che in Italia si sia riconosciuto con maggior difficoltà, in Costituzione, nei regolamenti e nelle prassi parlamentari, il ruolo cruciale che al Governo spetta all'interno del procedimento legislativo ordinario. In questo contesto, non sorprende che sia assai diffusa – almeno a partire dagli anni Settanta del secolo scorso – la tesi secondo cui l'espansione di decreti legislativi e, soprattutto, dei decreti-legge sarebbe in larga parte dovuta alla debolezza del Governo nel procedimento legislativo<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Da ultimi, cfr. L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, spec. p. 233 s.

<sup>13</sup> Anche in altri ordinamenti le difficoltà nel procedimento legislativo non mancano. Per qualche indicazione comparata cfr. I. BAR-SIMAN-TOV, *Mending the Legislative Process. The Preliminaries*, in *Theory and Practice of Legislation*, 2015, 3, p. 245 s. (il quale rileva tra l'altro come si lamentino “frequent deviations from the rules governing the legislative process, and excessive use of unorthodox legislative procedures that short-cut the normal legislative process, such as fast-track and omnibus legislation”).

<sup>14</sup> Sul mutamento di scenario verificatisi riflette, con ricchezza di analisi teorica, C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, spec. p. 329 s. (segnalando tra l'altro come la “crisi della centralità della legge nel sistema delle fonti e la crisi del procedimento parlamentare di formazione delle leggi” siano in realtà “manifestazioni di uno stesso fenomeno: la crisi della funzione legislativa nel nostro ordinamento costituzionale”).

<sup>15</sup> Cfr., tra gli altri, A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, a cura di A. PREDIERI, Comunità, Milano, 1975, p. 11 s., spec. 78 s. (secondo cui il ricorso più intenso ai decreti-legge si spiega con la più difficile percorribilità, per maggioranze disomogenee o risicate, del procedimento legislativo ordinario); A. Pizzorusso, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri: aspetti comparatistici*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, p. 31 s., spec. 44 s., ad avviso del quale «l'assetto del diritto parlamentare italiano ha [...] neutralizzato anche le valenze favorevoli al rafforzamento dell'esecutivo che erano proprie dell'attribuzione ad esso di potestà normative primarie»; e A. BARBERA, *Un buon documento: ma con dei vuoti nel governo dell'economia e della finanza pubblica*, in *Forma di governo, legge elettorale, riforma del bicameralismo paritario*. Seminario promosso dal Forum Riforma dello Stato, Camera dei deputati, Roma, 14 giugno 2010, p. 55 s., spec. p. 59 (ad avviso del quale l'abuso dei decreti-legge e delle questioni di fiducia su maxiemendamenti “sono manifestazioni patologiche che hanno la loro radice in altre patologie”, ossia la lentezza dei lavori parlamentari e la necessità di porre un argine ai micro-interessi presenti all'interno delle stesse maggioranze, che premono sulla spesa, cui si tenta di fare fronte con voti di fiducia e maxiemendamenti”).

4. Il quadro attuale, però, appare ormai profondamente mutato. Il “ruolo normativo” del Governo è cresciuto nel suo complesso, in tutte le sue manifestazioni, facendo del Governo, come si è osservato, il “signore delle fonti”<sup>16</sup>. Alla già ricordata espansione degli atti normativi di cui il Governo è direttamente responsabile si è infatti affiancato un uso decisamente più intenso, per certi versi abnorme e poco regolato, delle prerogative che gli spettano nel procedimento legislativo.

È vero che le norme costituzionali sui poteri del Governo “in” Parlamento sono rimaste inalterate. E che sono falliti tutti i tentativi di revisione costituzionale, che con varie modalità e intensità, avevano tentato di irrobustire tali poteri, appunto nell’intento di porre così – sulla base dell’anzidetta connessione tra debolezza del Governo nel procedimento legislativo e ricorso agli atti governativi con forza di legge – un qualche freno agli abusi in particolare della decretazione d’urgenza.

In attesa di queste – poi, com’è noto, mai avvenute – riforme costituzionali volte a rafforzare il peso del Governo “in Parlamento”, il Governo, in concreto, specie nel corso della c.d. “legislature del maggioritario”, si è comunque andato prendendo, in fatto, incisivi poteri di influenza e di condizionamento dei tempi e dei contenuti del procedimento legislativo, usati soprattutto al fine di compattare maggioranze parlamentari sempre molto eterogenee e spesso anche risicate (in almeno uno dei due rami del Parlamento).

Poteri che in sé non destano troppo scandalo, in quanto ne sono dotati, perlomeno per effetto di apposite previsioni costituzionali, i Governi di larga parte delle democrazie parlamentari, al fine di essere in condizione di dirigere l’attività legislativa in Parlamento. Ma che hanno finito per squilibrare la forma di governo italiana, ove si consideri che tali poteri, come si accennava, si sono andati affermando prevalentemente in fatto, talvolta anche attraverso “forzature” delle norme vigenti, di rango costituzionale o collocate nei regolamenti parlamentari, a partire dai maxiemendamenti con questione di fiducia<sup>17</sup>. E, soprattutto, ove si tenga presente che al riconoscimento, in fatto, di tali poteri si abbina il già ricordato uso assai intenso degli atti normativi del Governo, in particolare di quelli aventi forza di legge.

Se poi si pone mente alla circostanza che i poteri del Governo “in” Parlamento tendono ad essere esercitati con particolare intensità proprio in quei procedimenti parlamentari che accompagnano l’adozione di decreti

<sup>16</sup> Così M. CARTABIA, *Il Governo “signore delle fonti”?*, in M. CARTABIA-E. LAMARQUE-P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, p. IX s.,

<sup>17</sup> Sui maxiemendamenti, in particolare, si veda ora G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, spec. p. 86 s.

legislativi e di decreti-legge (si pensi alla questione di fiducia posta sulle leggi di delega; o, come è ormai quasi sistematico, sulle leggi di conversione di decreti-legge “omnibus”), ci si avvede che il punto di equilibrio a suo tempo individuato dalla carta costituzionale pare essere assai distante dalla realtà attuale dell’ordinamento.

5. Non spetta a me delineare vie di uscita alla situazione appena descritta, che evidenzia una notevole distanza tra carta costituzionale e prassi quanto a molti dei principali caratteri del ruolo normativo del Governo. Certo, nell’attuale quadro politico istituzionale, una volta respinta la riforma costituzionale con il referendum del 4 dicembre 2016, non paiono essere in vista prospettive di rafforzamento/codificazione/riequilibrio dei poteri del Governo mediante tale via; e anche l’opzione consistente in revisioni dei regolamenti parlamentari sembra solo assai parzialmente utilizzabile allo scopo. Vien quasi da dire, perciò, che, a maggior ragione visto che non sembra essere prefigurabile alcun adeguamento della Costituzione alla prassi, sarebbe quanto mai necessario avvicinare la prassi alla Costituzione, innescando cioè processi che facciano rientrare almeno le “forzature” più evidenti nell’alveo della carta costituzionale.

L’assai discussa ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, sul procedimento di approvazione della legge di bilancio per il 2019<sup>18</sup>, potrebbe rappresentare un primo passo in questa direzione, nel momento in cui ha superato alcuni orientamenti che impedivano alla Corte di sindacare il rispetto dei principi-cardine del procedimento legislativo posti dall’art. 72 Cost. ed ha aperto la via del conflitto di attribuzioni tra poteri ad iniziativa del singolo parlamentare. Ma va riconosciuto che si tratta di un auspicio e che, perciò, non è affatto detto che ciò accada. Anche il preoccupante silenzio delle Presidenze di Camera e Senato, che finora non hanno in alcun modo dato seguito al pur assai penetrante monito contenuto nell’ordinanza, non pare invero di buon auspicio.

Quel che sembra certo, ad ogni modo, è che l’iniziativa per un riavvicinamento della prassi alla Costituzione ben difficilmente potrà derivare da un *motu proprio* delle forze politiche – che anzi traggono tutte non pochi vantaggi, almeno nel contingente, dalle prassi attuali – e con ogni probabilità richiederà, ancora una volta, un lavoro intenso e non facile al Presidente della Repubblica e alla Corte costituzionale.

A riprova del carattere assai improbabile di un’auto-riforma del sistema politico può richiamarsi l’esperienza del primo anno (abbondante) della XVIII legislatura. Questa, infatti, si era aperta con ambiziose dichiarazioni

<sup>18</sup> Su cui ci si limita a rinviare ai contributi pubblicati nel n. 1/2019 di *questa Rivista*.



nel senso di un deciso cambiamento di rotta rispetto al recente passato. Più di un elemento avrebbe potuto lasciare immaginare che questa discontinuità sul piano politico si sarebbe in qualche modo riflessa anche nei metodi della legislazione. Una coalizione composta da due soli *partners*, fondata su un inedito “contratto” ufficialmente sottoscritto davanti ad un notaio, e soprattutto nata con l’intento di segnare una netta discontinuità rispetto alle prassi della precedente legislatura, nella quale entrambi i partiti ora *partners* della maggioranza si erano collocati costantemente all’opposizione della XVII legislatura. Il fatto, inoltre, che si trattasse non più di una coalizione multipla e variegata, ma di due soli partiti, ancorché ideologicamente assai distanti tra di loro, avrebbe dovuto agevolare il raggiungimento di accordi e punti di incontro, sia in sede governativa, sia in sede parlamentare.

Se a ciò si aggiunge che il Presidente della Camera, Roberto Fico, esponente di punta del Movimento 5 Stelle, aveva rivendicato nel suo discorso di insediamento la “necessità che il Parlamento ritrovi la centralità che gli è garantita dalla Costituzione”, e, soprattutto, si era impegnato a “porre fine a un modo di legiferare confuso, fatto di aggiustamenti continui, deroghe, estensioni, perché questo modo crea incertezze e diventa un danno per tutti i cittadini e per la crescita del Paese”<sup>19</sup>, si comprende che sarebbe stato lecito attendersi un qualche effettivo cambiamento di passo nei modi di produzione legislativa.

Ove raffrontati con queste aspettative, i primi quattordici mesi della XVIII legislatura segnano invece una complessiva continuità rispetto alle patologie emerse nelle legislature immediatamente precedenti, riscontrandosi, anzi – come puntualmente rilevato nei contributi che compongono questo fascicolo dell’*Osservatorio sulle fonti*<sup>20</sup> e secondo quella tendenza all’“inseguimento del peggior precedente” che già è stata ampiamente stigmatizzata con riferimento alle legislature del maggioritario<sup>21</sup> – persino qualche ulteriore, e significativa, degenerazione, nelle prassi parlamentari come in quelle governative.

<sup>19</sup> Le espressioni virgolettate sono tratte dal resoconto stenografico del discorso di insediamento del Presidente della Camera, Fico, nella seduta del 23 marzo 2018.

<sup>20</sup> Si vedano inoltre i dati sul primo anno della XVIII legislatura pubblicati in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2017-2018*, Camera dei deputati-Osservatorio sulla legislazione, Roma, 2019, p. 135 s.

<sup>21</sup> Cfr., anche per ulteriori indicazioni, *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. LUPO, Il mulino, Bologna, 2013 e R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel processo di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli, Milano, 2015.