

FORMA DI GOVERNO ITALIANA ED INTEGRAZIONE EUROPEA: IL PROGRESSIVO RAFFORZAMENTO DEL GOVERNO*.

di Laura Cappuccio **

Sommario. 1. Premessa. – 2. Governo ed Unione europea: il progressivo rafforzamento dell'Esecutivo. – 3. Gli effetti dell'integrazione europea sui poteri presidenziali. – 4. Conclusioni. L'Europa e la fuga dalla responsabilità politica.

1

1. Premessa.

Nel corso di questo articolo si cercherà di mettere in luce in che misura l'adesione al progetto di integrazione sovranazionale abbia influito sulla nostra forma di governo¹, osservando sia la relazione tra il Legislativo e l'Esecutivo (e all'interno di quest'ultimo, tra Presidente del Consiglio ed i singoli Ministri), sia il ruolo del Capo dello Stato².

Alcuni dei cambiamenti avvenuti nel nostro sistema, peraltro, possono essere inseriti all'interno di una tendenza condivisa con altri Paesi. Questa lettura comparatistica si basa sulla circostanza per cui, nonostante le forme di governo presenti in Europa siano tra loro molto diverse, in 27, dei 28 Stati membri, si ritrova una relazione fiduciaria tra Governo e Parlamento³. La dottrina utilizza questo dato per svolgere alcune considerazioni sulla

*Sottoposto a referaggio.

** Professore associato di Diritto costituzionale – Università di Napoli "Federico II".

¹ Sul tema, R. Ibrido e N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018. Il presente contributo è debitore nei confronti dei lavori del prof. Nicola Lupo qui ampiamente citati.

² Potremmo richiamare qui la nozione di europeizzazione, con cui si vuole indicare in dottrina «ogni mutamento delle norme, delle convenzioni e delle prassi introdotto negli ordinamenti nazionali per effetto dell'influenza esercitata dall'ordinamento dell'Unione europea», così N. Lupo, *L'europeizzazione delle forme di governo degli stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in *Dinamiche della forma di governo*, cit., p. 176, che richiama anche la bibliografia sul tema, tra cui, C.M. Radaelli, *Europeanization: solution or problem?*, in M. Cini e A.K. Bourne (a cura di), *PalgraveAdvances in EuropeanStudies*, Basingstoke, 2006, p. 56 ss.; S. Fabbrini, *Introduzione. L'europeizzazione: teoria, comparazioni, e implicazioni per l'Italia*, in S. Fabbrini (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma-Bari, 2003, p. 3 ss.

³ N. Lupo, *L'europeizzazione delle forme di governo*, cit., p. 191, il quale ricorda anche che il Paese che non ha una relazione fiduciaria è Cipro.

complessiva evoluzione dei modelli nazionali, mettendone in luce alcune costanti, che vengono fatte rientrare nella nozione di presidenzializzazione, come inclinazione ad aumentare il peso politico del *leader*⁴.

Tale prospettiva, tuttavia, coglie solo alcune delle trasformazioni che sono avvenute. L'integrazione comunitaria ha influito, infatti, su molteplici aspetti dell'ordinamento costituzionale italiano. Si pensi, solo per fare un esempio, alle fonti del diritto, che hanno risentito delle dinamiche europee: possiamo ricordare i limiti al referendum abrogativo che derivano dalle leggi comunitariamente condizionate⁵, l'intervento delle norme comunitarie nella conformazione della riserva di legge⁶, le penetranti limitazioni alla funzione legislativa nazionale e regionale⁷, l'uso dei poteri normativi del Governo.

Gli studiosi che hanno osservato la relazione tra l'evoluzione della nostra forma di Governo e la partecipazione al progetto comunitario hanno sottolineato il progressivo

⁴ Così, N. Lupo, *L'europeizzazione* cit., p. 175. Sul tema già A. Di Giovine e A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino 2007; T.E. Frosini, C. Bassu e P.L. Petrillo, *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Roma, 2009. Sull'emersione in Italia del partito personale, S. Staiano, *La forma di governo nella costituzione come norma e come processo*, in F. Musella (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019, p. 45 ss.

⁵ Si tratta delle c.d. *leggi comunitariamente vincolate* che sono state considerate dalla Corte costituzionale necessarie per non incorrere in un inadempimento degli obblighi comunitari, cfr. sentenze n. 41 e n. 45 del 2000. Secondo questa giurisprudenza, il referendum abrogativo «non può, in quanto atto-fonte di diritto interno, condurre ad un risultato tale da esporre lo Stato italiano a responsabilità per violazione di impegni assunti in sede comunitaria» (sent. n. 41/2000).

⁶ Si pensi all'ordinanza n. 103 del 1999, in tema di istruzione, relativa alla regolamentazione dell'accesso alle scuole di specializzazione ed ai corsi per i quali sia prevista una limitazione nelle iscrizioni. In questa ordinanza si afferma che «affinché dunque il principio di riserva di legge della materia in esame possa dirsi rispettato, occorre che il denunciato art. 9, comma 4, della legge n. 341 del 1990 sia inserito in un contesto di scelte normative sostanziali predeterminate, tali che il potere dell'amministrazione sia circoscritto secondo limiti e indirizzi ascrivibili al legislatore. Analoga funzione nella composizione di tale contesto, e quindi di delimitazione della discrezionalità dell'amministrazione, deve essere riconosciuta alle norme comunitarie dalle quali derivino obblighi per lo Stato incidenti sull'organizzazione degli studi universitari. Ed è, principalmente e particolarmente, a queste norme che, nella specie, in carenza di un quadro organicamente predisposto dal legislatore nazionale per la disciplina del numero delle iscrizioni ai corsi universitari, deve farsi riferimento».

⁷ In quest'ultimo caso viene in rilievo la competenza statale sul coordinamento finanziario, che, negli anni della crisi economica, è diventato uno dei principali strumenti di intervento dello Stato nelle competenze regionali. Questa materia diviene, nella giurisprudenza costituzionale, una finalità, «che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato», cfr., corte cost. 414/2004 ed agganciato ai vincoli europei. La Corte usa con costanza una formula, quando si occupa dei tagli alle spese in base alla quale lo Stato può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 52 del 2010). Sul tema. G. Rivosecchi, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze*, 2013, in <http://www.issirfa.cnr.it>; M. Belletti, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e 'virtuoso', ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in www.issirfa.cnr.it, 2013.

rafforzamento del potere esecutivo⁸. L'adesione all'Unione ha contribuito, infatti, a spostare il baricentro del sistema a favore del Governo. A Bruxelles, è quest'ultimo a svolgere un ruolo chiave nella determinazione delle politiche comunitarie. L'intreccio crescente tra le scelte prese dagli Stati e quelle maturate in sede sovranazionale ha aumentato il peso dell'organo che, in Europa, interviene nel composito processo decisionale⁹.

Questo fenomeno è oggetto, com'è noto, di letture molto critiche, che sottolineano una complessiva involuzione del circuito democratico¹⁰. Seguendo questa prospettiva, la determinazione dell'indirizzo politico sfugge ai canali della rappresentanza e della responsabilità politica nazionale per divenire il frutto delle posizioni assunte da istituzioni che hanno un più debole collegamento con la volontà popolare, democraticamente espressa¹¹. Basti pensare alla circostanza per cui il Consiglio europeo, che svolge un ruolo strategico nella individuazione delle *policies* sovranazionali, non è sottoposto al controllo del Parlamento dell'Unione. Quest'ultimo, infatti, può esaminare esclusivamente l'operato della Commissione: il Trattato di Lisbona prevede solo, all'art. 15 TUE - lettera d), che il Presidente del Consiglio europeo presenti al Parlamento una relazione dopo ciascuna delle riunioni dell'organo da lui presieduto¹². Tale diverso

⁸ Si fa riferimento, in particolare, ai lavori di Nicola Lupo, tra cui, *I "governi tecnici" degli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2015, p. 57 ss, in particolare, p. 98, in cui si afferma che «le forme di governo di ciascuno degli Stati membri dell'Unione europea subiscono profonde trasformazioni per effetto dell'appartenenza all'Unione: in Italia, in particolare, originando un rafforzamento del Governo rispetto al Parlamento e, in seno al Governo, del Premier sui Ministri». Dello stesso autore, *Il Governo italiano settanta anni dopo*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2018, p. 174 ss; e N. Lupo, *La forma di Governo italiana nella forma di Governo dell'unione europea*, in *Il Politico*, n. 2-3/2018, p. 41 ss.

⁹ Per questa lettura N. Lupo, *Il Governo italiano settanta anni dopo* cit., p. 174 ss.

¹⁰ L'espressione *democratic deficit* è utilizzata per la prima volta nel 1979, da David Marquand (*Parliament for Europe*, Jonathan Cape, London). Da allora ha animato un costante dibattito nella dottrina. Cfr. la posizione espressa a suo tempo da L. Paladin, *Il deficit democratico nell'ordinamento comunitario*, in *Le Regioni*, n. 6/1996, p. 1031 ss. Più di recente, F. Rosignoli, *Il deficit democratico dell'Europa. Due punti di vista*, in *Nomos*, n. 2/2014; C. Pinelli, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4/2008, p. 925 ss.

¹¹ Sulle novità introdotte dal Trattato di Lisbona sul ruolo del Parlamento europeo, cfr. F. Donati *Trattato di Lisbona e democrazia nell'UE*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2014; C. Fasone e N. Lupo, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2-3/2012, p. 329 ss; C. Fasone, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2/2011, p. 353ss.

¹² N. Lupo, *L'europeizzazione*, cit., p. 201, sottolinea che «il Consiglio europeo, come istituzione presa nel suo complesso, non è posta sotto il controllo di nessuno: sono solo i suoi membri, ossia i Capi di stato o di Governo, a essere – entro certi limiti, dipendenti dal diritto costituzionale nazionale – assoggettati a meccanismi di controllo, anzitutto parlamentare, previsti nella forma di Governo di ciascuno Stato membro». Sul tema anche E. Griglio, *I circuiti e i "buchi neri" del controllo parlamentare sull'esecutivo*

assetto, che è stato definito come espressione di un “paradigma policentrico del controllo parlamentare dell’esecutivo frammentato europeo”¹³, non riesce pienamente a soddisfare le esigenze della rappresentanza democratica e della responsabilità politica che sono elementi fondamentali delle Costituzioni nazionali.

2. Governo ed Unione europea: il progressivo rafforzamento dell’Esecutivo.

Il Governo italiano, come ricordato, occupa un posto centrale all’interno dell’organizzazione istituzionale europea. I ministri fanno parte del Consiglio dei ministri dell’Unione europea, in quanto rappresentanti di ciascuno Stato membro, capaci di impegnare il Paese che rappresentano e di esercitare il diritto di voto (art. 16, par. 2 TUE); il Presidente del Consiglio è membro del Consiglio europeo, composto dai Capi di Stato o di Governo (art. 10, par. 2, secondo periodo, TUE). Quest’ultimo organo, in particolare, è chiamato ad elaborare «gli impulsi necessari» allo sviluppo dell’Unione e nell’indicare «gli orientamenti e le priorità politiche generali» (art. 15 TUE)¹⁴. Se l’indirizzo politico nazionale deriva oggi anche dalle decisioni assunte a livello europeo, ed alla loro formazione, in sede di Consiglio europeo, partecipano solo i Governi, ne deriva con chiarezza il loro consolidamento a livello interno ¹⁵.

A questo ruolo svolto in ambito europeo, il Governo aggiunge, sul versante nazionale, il crescente utilizzo delle fonti del diritto di sua provenienza. L’analisi degli studi sulla produzione normativa, ad esempio, mostra l’enorme ricorso alla decretazione d’urgenza. Si può ricordare, al riguardo, la relazione del Presidente della Commissione affari

frammentato dell’Unione europea, in *Dinamiche della forma di governo*, cit., p. 218, che afferma che il Parlamento europeo esercita non un controllo ma una “supervisione in senso lato”, sull’operato dell’organo.

¹³ E Griglio, *I circuiti*, cit., p. 214 sottolinea che “tale paradigma si fonda su di una concezione modulare della funzione di controllo, declinata in un sistema policentrico di circuiti di interazione tra i Parlamenti che operano a livello europeo, nazionale e subnazionale e l’esecutivo frammentato europeo”.

¹⁴ N. Lupo, *Il Governo italiano settanta anni dopo*, cit., p. 176 ricorda anche che si tratta di «una serie di funzioni, per inciso, che richiamano parecchio da vicino la nozione, come già si è visto elaborata dal diritto costituzionale italiano, di indirizzo politico, e che ne fanno l’istituzione decisiva al fine di cogliere le linee di fondo delle politiche pubbliche definite in sede europea». Questo Autore sottolinea a p. 48, come: “il quadro, dunque, non è certo quello di una sostituzione degli organi costituzionali nazionali con quelli europei nella determinazione dell’indirizzo politico, bensì – in piena coerenza con la natura composita del diritto costituzionale vigente, su cui si tornerà in conclusione – quello di un circuito dell’indirizzo politico assai più articolato e complesso”.

¹⁵ N. Lupo, *Il Governo italiano*, cit., p. 175, “Ciò che va sottolineato è che i Governi degli Stati membri dell’Unione europea, lungi dall’essere ‘bypassati’, come talvolta si crede, sono in realtà i protagonisti del processo di integrazione europea e dei circuiti decisionali che in ambito europeo si sviluppano”.

costituzionali, l'on. Sisto, del 2014, in cui si afferma che «nella legislatura in corso la decretazione di urgenza si è indiscutibilmente affermata come lo strumento normativo principale, sia perché l'incidenza quantitativa delle leggi di conversione sul totale delle leggi è più che raddoppiata, attestandosi al 60 per cento (+32,9 per cento rispetto alla precedente legislatura), sia perché gli «spazi normativi» dei provvedimenti di urgenza hanno raggiunto il 65,8 per cento del totale (+10,9 per cento rispetto alla precedente legislatura)»¹⁶. Sempre in base ai dati forniti in questo documento emerge che la «percentuale delle leggi di conversione sul totale delle leggi approvate ha subito una brusca impennata, passando dal 28,6 per cento della XV legislatura e dal 27,1 per cento della XVI legislatura all'attuale 60 per cento»¹⁷.

Nel periodo della crisi economica, poi, il decreto legge è stato utilizzato non solo per consentire l'adempimento degli obblighi comunitari in maniera tempestiva, ma anche per garantire l'effettivo perseguimento degli obiettivi economici, imposti per uscire dal disavanzo dei conti pubblici¹⁸. Si è manifestato così un intreccio tra la crisi finanziaria, l'esigenza di rispettare gli impegni assunti a livello internazionale e l'utilizzo della decretazione d'urgenza, che ha ulteriormente ampliato il raggio d'azione della produzione normativa dell'Esecutivo. Possiamo ricordare, in questa prospettiva, le misure prese dal Governo italiano per far fronte al peggioramento dei conti pubblici, che hanno come

¹⁶I Commissione permanente, (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), 27 marzo 2014, p.146.

¹⁷ Questi dati vanno accompagnati con la lettura della giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha sindacato i decreti legge e le leggi di conversione che non rispettavano i limiti previsti dalla Costituzione (si pensi ad esempio alla sentenza n. 22 del 2012, su cui R. Dickmann, *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza?*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2012; A. Sperti, *La sentenza n. 22 del 2012: la Corte costituzionale "chiude il cerchio"*, in *Quad. cost.*, n. 2/2012, p. 395 ss.).

¹⁸ R. Calvano, *La crisi e la produzione normativa del Governo nel periodo 2011.2013. Riflessioni critiche*, in *osservatoriosullefonti.it*, p. 4, sottolinea che «la decretazione d'urgenza ed i maxi emendamenti nell'ambito della conversione sono oramai divenuti mezzo di intervento ordinario per l'attuazione del programma. Tutti questi fattori sembrano aver ulteriormente acuito quelle alterazioni cui si assiste da anni negli equilibri della forma di Governo, a fronte delle quali, paradossalmente, si continua ad invocare una riforma costituzionale che proceda a rafforzare il ruolo dell'Esecutivo a fronte di una posizione del Parlamento oramai di totale irrilevanza nelle dinamiche politiche, quando da anni la dottrina più attenta sottolinea invece la «necessità di rivitalizzare il procedimento legislativo parlamentare e di far sì che i suoi valori di fondo siano garantiti nel processo di approvazione delle leggi», citando N. Lupo, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri – Quaderno 2010*, p. 106. Sulla decretazione d'urgenza in epoca di crisi anche G. Di Cosimo, *Il Governo Pigliatutto, La decretazione d'urgenza nella XVI Legislatura*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2013, sempre R. Calvano, *La Decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2/2014; F. Meola, *Governare per decreto. Sistema delle fonti e forma di governo alla ricerca della rappresentanza perduta*, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2019. Sugli intrecci tra delegazione legislativa e decretazione d'urgenza, cfr. L. Gori, *Decreto legge e legge-delega: intrecci e sovrapposizioni al tempo della crisi*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2016.

capofila il decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010¹⁹. Questi decreti, nel corso del tempo, hanno regolato le finanze, il fisco, l'economia nazionale. La decretazione d'urgenza è intervenuta laddove, in precedenza, intervenivano le leggi di bilancio e di stabilità, producendo l'effetto di "svuotare di contenuto le manovre finanziarie autunnali e gli istituti della decisione di bilancio in Parlamento"²⁰.

Il collegamento tra la crisi economica, gli obblighi comunitari e la decretazione d'urgenza si manifesta chiaramente nella missiva inviata dalla Banca centrale al Governo italiano nel 2011, in cui si afferma la necessità di realizzare un bilancio sostenibile e riforme strutturali, in modo da "ristabilire la fiducia degli investitori". Nella lettera si invita l'Italia, a causa della difficile situazione dei mercati finanziari, a prendere tali provvedimenti «il prima possibile per decreto legge, seguito da ratifica parlamentare entro la fine di Settembre 2011»²¹.

Il contenuto di alcuni decreti legge sembra così essere stato anticipato dalle istituzioni europee. Possiamo ricordare, in questa prospettiva, la dichiarazione del 26 ottobre 2011, con cui si conclude, a Bruxelles, un vertice euro: «Accogliamo con favore i piani dell'Italia per le riforme strutturali volte al rafforzamento della crescita e la strategia per il risanamento di bilancio, come indicato nella lettera trasmessa ai Presidenti del Consiglio europeo e della Commissione ed esortiamo l'Italia a presentare con urgenza un calendario ambizioso di tali riforme»²². Dunque, le misure da adottare vengono, prima, apprezzate dalle istituzioni sovranazionali, e si traducono, poi, in un decreto-legge²³, la cui straordinarietà ed urgenza sembra costruita attraverso questo intreccio di impegni assunti²⁴.

La dimensione europea ha prodotto significativi effetti pure all'interno del Governo, in cui si è potenziata la figura del Presidente del Consiglio dei Ministri, rispetto ai singoli

¹⁹ G. Rivoecchi, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto tra Governo – Parlamento e sull'organizzazione interna del Governo*, in *Dinamiche della forma di Governo*, cit., p. 384.

²⁰ G. Rivoecchi, *I riflessi dell'Unione europea*, cit., p. 382. Sul controllo presidenziale dei decreti legge, di recente, E. Stradella, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla decretazione d'urgenza: fondamenti e prassi alla prova della crisi*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2016.

²¹ Cfr. sul tema E. Olivito, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2014.

²² In https://www.consilium.europa.eu/media/20365/qc3013400itc_web.pdf, p. 14

²³ Si fa riferimento al decreto legge n. 201 del 2011, recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*. Su questa vicenda cfr. M. Francaviglia, *La decretazione d'urgenza nell'esperienza del Governo Monti*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2012, p. 13; R. Calvano, *La crisi e la produzione normativa*, cit., p. 13.

²⁴ R. Calvano, *La crisi e la produzione normativa del Governo* cit., p. 13, sottolinea infatti come questa necessità ed urgenza appaia come "più procurata tramite la sua anticipazione alle istituzioni Ue, che reale".

ministri. Come ricordato, solo il Presidente del Consiglio rappresenta il nostro Paese all'interno del Consiglio europeo e dei vertici euro²⁵. Questi ultimi servono a coordinare le politiche degli Stati membri ai fini di un corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria. L'art. 12 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria sancisce che le riunioni del Vertice euro sono convocate almeno due volte all'anno per discutere le questioni concernenti la *governance* e le relative regole, gli orientamenti strategici per la condotta delle politiche economiche, al fine di aumentare la convergenza nella zona euro.

Il ruolo svolto in questi consessi dal Presidente del Consiglio incide sulla sua configurazione come *primus inter pares*, secondo la formula presente non solo nelle ricostruzioni della dottrina, ma anche nella giurisprudenza costituzionale. Nella sentenza sul lodo Alfano, ad esempio, si legge che «non è, infatti, configurabile una preminenza del Presidente del Consiglio dei ministri rispetto ai ministri, perché egli non è il solo titolare della funzione di indirizzo del Governo, ma si limita a mantenerne l'unità, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri e ricopre, perciò, una posizione tradizionalmente definita di *primus inter pares*»²⁶.

Tracce di questa posizione di prevalenza, vincolata alla dimensione europea, si ritrovano anche nel decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 303. In particolare, all'art. 3, si afferma, al primo comma, che il Presidente del Consiglio promuove e coordina l'azione del Governo per assicurare la piena partecipazione dell'Italia all'Unione e lo sviluppo del processo di integrazione. Successivamente, al secondo comma, si attribuisce solo a lui la responsabilità per l'attuazione degli impegni presi in Europa, conferendogli così la posizione di garante degli obblighi comunitari. In questo processo di consolidamento della posizione del Governo e del suo Presidente va aggiunto anche il Comitato interministeriale per gli affari europei. Dalla lettura del regolamento di attuazione (d.p.r. del 26 giugno 2015, n. 118) emergono una serie di competenze che ne fanno “il

²⁵ Come sottolinea N. Lupo, *Il Governo italiano*, cit., p. 28, “è evidente che nell'ambito del Consiglio europeo il Presidente del Consiglio italiano ha modo di specchiarsi con i suoi colleghi e di svolgere un ruolo cruciale, a nome e in rappresentanza dell'Italia, nella programmazione, nella negoziazione e nella definizione di una serie di *policies* che evidentemente rientrerebbero, di regola, nelle competenze di singoli Ministri. In tal modo, egli finisce per acquisire, a Bruxelles, alcuni elementi di quella superiorità gerarchica che, a Roma, gli continua ad essere spesso negata”.

²⁶ Nella sentenza 262 del 2009 su cui A. Morrone, *La Corte costituzionale sul “lodo Alfano”: una risposta tardiva?*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*; Tomaso F. Giupponi, *La sentenza sul “lodo Alfano”: le possibili prospettive di riforma*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*.

baricentro e l'organo propulsore e di indirizzo nei rapporti con l'Unione europea, segnando in tal modo l'ulteriore rafforzamento del Governo e, in seno ad esso, del Presidente del Consiglio dei ministri"²⁷.

Per quanto riguarda gli altri membri dell'Esecutivo, si è rafforzata la posizione del Ministro dell'economia, per il ruolo che assume all'interno del Consiglio dei ministri dell'Unione. La nomina di questo dicastero è stata, ed è tutt'oggi, oggetto di una particolare attenzione, non solo da parte delle forze politiche che compongono la maggioranza di governo, ma anche del Presidente della Repubblica, affinché la scelta ricada su persone dotate di competenze tecniche, riconosciute a livello internazionale. La *reputazione* del Ministro dell'economia a livello europeo appare come una garanzia del peso che sarà in grado di esercitare successivamente, nel confronto con i suoi *partner* europei, al fine di rappresentare le esigenze del nostro Paese²⁸.

3. Gli effetti dell'integrazione europea sui poteri presidenziali.

Un altro punto di osservazione delle trasformazioni subite della nostra forma di governo riguarda l'influenza che ha esercitato la partecipazione all'Unione europea sui poteri presidenziali.

In alcune recenti vicende si è mostrato un intreccio tra la crisi del sistema politico, il peso assunto dal Presidente della Repubblica e il rispetto degli impegni economici connessi alla partecipazione al progetto comunitario²⁹. Emblematica di questa tendenza appaiono, ad esempio, le ragioni con cui il Presidente della Repubblica ha spiegato il rifiuto di nominare, al Ministero dell'economia, Paolo Savona. Secondo il Capo dello Stato, la proposta avanzata dal Primo Ministro incaricato ricadeva su di un esponente «sostenitore

²⁷ G. Rivosecchi, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto*, cit., p. 372.

²⁸ Cfr. N. Lupo, *I "governi tecnici"*, cit., p. 100.

²⁹ Sull'evoluzione della figura del Presidente della Repubblica all'interno della nostra forma di Governo il dibattito è molto vivace in dottrina, cfr., di recente, O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare: un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010; A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011 e A. Baldassarre e G. Scaccia (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, 2012. A. Baldassarre, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2011; A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2013, p. 287 ss.; R. Bin, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2013, p. 7 ss; M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2/2017.

di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoruscita dell'Italia dall'euro. Cosa ben diversa da un atteggiamento vigoroso, nell'ambito dell'Unione europea, per cambiarla in meglio dal punto di vista italiano»³⁰.

Per Mattarella, l'adesione dell'Italia alla moneta comune riveste una "importanza fondamentale per le prospettive del nostro Paese e dei nostri giovani". Un eventuale passo indietro porrebbe a rischio i risparmi delle famiglie, aumenterebbe lo *spread* - che incide sul debito pubblico, limitando le possibilità di spesa - ed avrebbe effetti negativi sui mutui e sugli interessi bancari.

Il rifiuto del Capo dello Stato, come emerge chiaramente dal suo messaggio, non si basa sulle caratteristiche personali di Savona, ma sui suoi ideali politici³¹. In altri casi, avvenuti in precedenza, il Presidente della Repubblica era sì intervenuto nel procedimento di nomina, ma sempre sottolineando ragioni di inopportunità, legate a situazioni che riguardavano personalmente il futuro Ministro. Si può ricordare, ad esempio l'intervento di Scalfaro sulla proposta di Cesare Previti al dicastero della Giustizia, in quanto avvocato personale di Berlusconi; o alla posizione assunta da Ciampi in relazione alla designazione di Maroni, sempre al dicastero della Giustizia, a causa del suo coinvolgimento in un processo allora in corso. Mattarella, invece, spiega il diniego ad attribuire l'incarico a Savona con le idee antieuropeiste da lui espresse, considerate in grado di mettere in pericolo un aspetto centrale della partecipazione dell'Italia al progetto di integrazione europea: la moneta comune³².

Questo messaggio è stato oggetto di interpretazioni diverse da parte della dottrina; da un

³⁰ Si legge in questo messaggio che la peculiare posizione che assume questo incarico all'interno della compagine governativa, per i suoi riflessi internazionali: «costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari».

³¹ Su questa vicenda si veda il dibattito tra i costituzionalisti: *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionare la scelta dei Ministri*, in *Giur. Cost.* n. 2/2018; A. D'Aloia, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *osservatoriocostituzionale.it*, n. 2/2018; R. Manfellotti, *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un Governo che non nacque mai*, in *Osservatorio costituzionale.it*, n. 2/2018. Sulla nomina del primo ministro di recente, cfr. F. De Martino, *Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018; A. Morrone, *Massima disponibilità del potere d'incarico? Appunti sulla discrezionalità del Presidente della Repubblica*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2018; E. Catelani, *Il Presidente del Consiglio incaricato, individuazione e ruolo nel procedimento di formazione del Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, p. 677 ss.

³² R. Bin, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2018, p. 813 ss.

lato, si è discusso della sua conformità con la nostra forma di governo parlamentare³³; dall'altro lato, se ne è sostenuta la rispondenza alla Costituzione ed alla prassi³⁴. Al di là della ricostruzione che si vuole dare di questo episodio, assumendo una posizione più o meno critica, quello che emerge è la centralità della questione europea alla base dello scontro tra il Presidente della Repubblica e la futura maggioranza di governo. È la partecipazione all'integrazione politica sovranazionale che viene tutelata dal Capo dello Stato nella sua dichiarazione, agganciandola alla difesa della Costituzione e dell'interesse nazionale.

La posizione europeista di Mattarella si iscrive nella scia lasciata dal suo predecessore, emblematicamente rappresentata dalle vicende che hanno accompagnato la crisi del IV Governo Berlusconi e la nomina del Governo Monti. La dottrina ha da subito sottolineato come fosse “piuttosto chiaro che il passaggio di consegne tra il governo Berlusconi e il governo Monti, nell'ottobre 2011, si spiega appunto, soprattutto, con il venir meno della fiducia dei *partners europei* nei confronti di Berlusconi e del suo governo”³⁵. La presenza

³³ Si pensi, ad esempio, alla posizione espressa da L. Carlassare in *Giur. cost.*, n. 2/2018, p. 991 che afferma: “[...] così si è arrivati infine al rifiuto esplicito di nominare un ministro ma non per ragioni oggettive (incompatibilità con il ruolo, condanne penali, indegnità morale e simili) le sole che potrebbero giustificarlo trattandosi di un atto sostanzialmente ‘governativo’ e non di un atto ‘duale’ (come lo scioglimento delle Camere) o di un atto ‘proprio’ del Presidente (come la grazia). L'apprezzamento di un indirizzo di politica economica e dei suoi possibili effetti comporta infatti valutazioni di natura politica, precluse al Capo dello Stato che la dottrina definisce come organo di garanzia e la Corte organo estraneo a quello che viene definito il circuito dell'indirizzo politico-governativo (sent. 200/2006)”. Valerio Onida, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo Governo*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2018, p. 676, “Nei confronti di ogni prospettato incarico ministeriale può certo verificarsi una influenza del Capo dello Stato: ma altro è il caso di possibili obiezioni anche forti alla indicazione del presidente incaricato, mosse per ragioni personali (come un conflitto di interessi del designato), altro una obiezione motivata da ragioni di linea politica che attengano in realtà all'indirizzo dell'intero Governo, come quelle riguardanti la posizione dell'Italia rispetto alla sua appartenenza al sistema della moneta unica”.

³⁴ Si pensi al messaggio dei costituzionalisti della scuola fiorentina di Paolo Barile che affermano che “il comportamento del Presidente Mattarella appare del tutto conforme alla lettera della Costituzione e alla prassi. La sua interpretazione di quello che nelle condizioni date rappresenta il superiore interesse nazionale può certo pestarsi a critiche, come del resto avvenuto in un recente passato di fronte a scelte presidenziali determinate da circostanze non meno eccezionali di quelle attuali, ma non sul piano del rispetto della Costituzione. Appare pertanto assolutamente inammissibile che si possa anche solo evocare la messa in stato d'accusa del Presidente, ai sensi dell'art. 90 Cost. Ciò significa confondere i due diversi piani su cui va valutata questa vicenda, con il rischio grave di minare alle radici uno dei presidi fondamentali del nostro sistema costituzionale” (Enzo Cheli, Paolo Caretti, Ugo De Siervo, Stefano Merlini, Roberto Zaccaria, Stefano Grassi, Cristina Grisolia, Elisabetta Catelani, Massimo Carli, Orlando Roselli, Giovanni Tarli Barbieri, Andrea Simoncini, Andrea Cardone e Duccio Traina).

³⁵ N. Lupo, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, cit., p. 30. Su cui cfr. anche M. Frau, *Dalla mancata approvazione del rendiconto all'annuncio delle dimissioni del Presidente del Consiglio*; E Tira, *La formazione del Governo Monti, entrambi in Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del Governo Monti*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2/2012; I. Nicotra, *Il Governo Monti (Napolitano): l'Unione*

delle istituzioni sovranazionali ha così avuto un peso determinante, tanto che si è parlato quasi di una “seconda fiducia”, che deve assistere l’Esecutivo, e che è in grado di modificare gli equilibri politici interni, dando vita a nuove maggioranze³⁶.

Ci sono molteplici studi costituzionalistici che hanno esaminato la posizione del Capo dello Stato durante la crisi politico-finanziaria, cominciata nel 2008, mostrando l’attivismo dell’allora Presidente Napolitano. Si legge in questi studi come Napolitano “con plurimi interventi, dichiarazioni pubbliche, note, comunicati e incontri con membri della maggioranza e dell’opposizione, sollecitava, incalzava e – talora – indirizzava l’adozione di misure per il risanamento delle finanze pubbliche e l’incentivo alla crescita economica”³⁷.

L’opera della Presidenza della Repubblica non si esauriva nel monitoraggio attivo nei confronti della maggioranza di Governo e della sua azione di risanamento dei conti pubblici, ma si estendeva anche all’esterno, attraverso una serie di esternazioni, che avevano come finalità quella di rassicurare le istituzioni sovranazionali sul rispetto, da parte dell’Italia, degli impegni assunti³⁸. Emblematica di questa azione europeista è la nota divulgata il 3 novembre 2011, a ridosso della crisi della maggioranza: “credo di poter dire ai nostri partner europei, agli osservatori internazionali, e al mondo degli investitori finanziari, che le forze politiche fondamentali, sia di maggioranza sia di opposizione, sono consapevoli della portata dei problemi che l’Italia deve affrontare con urgenza e attraverso sforzi coerenti e costanti nel tempo. Gli obiettivi di risanamento finanziario e di rilancio della crescita economica e sociale assunti dalle autorità italiane nelle sedi europee - da ultimo, nelle riunioni del 26 ottobre - sono seriamente riconosciuti

europa e i mercati finanziari spingono l’Italia verso un semipresidenzialismo mite, in www.federalismi.it, 24/2011

³⁶ N. Lupo, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, cit., p. 30; sempre N. Lupo, *I “Governi tecnici”* cit., p. 99-10, sottolinea che “Non nel senso che questo secondo circuito si sostituisca al primo, ma nel senso che il giudizio di questi soggetti viene in rilievo perché contribuisce a delineare il successo o l’insuccesso dell’azione di governo, condizionandone perciò i tempi e le modalità di svolgimento, quando non la determinazione del suo stesso indirizzo o financo della sua composizione. Ed è inevitabile che questa ‘seconda fiducia’ finisca in qualche modo per riflettersi, come è accaduto chiaramente nel caso dell’ultimo governo Berlusconi, altresì sul suo consenso parlamentare”. Per una lettura critica di questi fenomeni, A. Ruggeri, *Art. 94 della Costituzione vigente: “Il Governo deve avere la fiducia dei mercati” (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in www.federalismi.it, n. 23/2011.

³⁷ N. Maccabiani, *Il Capo dello Stato di fronte alle difficoltà economico-finanziarie e politiche del Paese*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2012, p. 5.

³⁸ N. Maccabiani, *Il Capo dello Stato di fronte alle difficoltà economico-finanziarie*, cit., specialmente p. 17 ss.

come impegnativi dal più ampio arco delle parti politiche e sociali”³⁹.

Dunque, la partecipazione all’Unione ha inciso non solo sul rafforzamento del Governo, all’interno della relazione con il Parlamento, ma è stata anche alla base di un interventismo della Presidenza della Repubblica, come garante della permanenza dell’Italia in Europa, che ha condotto a riletture della nostra forma di Governo in chiave dualista⁴⁰.

4. Conclusioni. L’Europa e la fuga dalla responsabilità politica.

Il rapporto tra la forma di governo e l’integrazione sovranazionale può essere analizzato anche da un altro angolo visuale, che prende in considerazione quella che viene definita come la fuga dalla responsabilità politica⁴¹. In questa prospettiva, vengono in rilievo due caratteristiche peculiari dell’ordinamento comunitario: la frammentazione del potere esecutivo⁴² e la difficoltà di trapiantare, a livello sovranazionale, gli istituti tipici del controllo parlamentare⁴³. Il primo elemento ha come conseguenza l’impossibilità di individuare una chiara responsabilità delle scelte compiute; il secondo la presenza di zone franche, che sfuggono al sindacato delle istituzioni parlamentari.

L’architettura istituzionale dell’Unione - che vede la compresenza di organi che operano con un metodo intergovernativo (come il Consiglio dell’Unione europea), organi di stampo sovranazionale (la Commissione), altri ancora di natura indipendente (la Banca centrale), unita ad un articolato processo decisionale – rende molto problematico determinare la responsabilità delle politiche intraprese, producendo rilevanti effetti anche

³⁹ Cfr. N. Maccabiani, *Il Capo dello Stato di fronte alle difficoltà economico-finanziarie e politiche del Paese*, cit., p. 18.

⁴⁰ Sul tema cfr. A. Mastropaolo, *Il dualismo rimosso. La funzione del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2013; I. Nicotra, *Il Governo Monti (Napolitano): l’Unione europea e i mercati finanziari spingono l’Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in www.federalismi.it, n. 24/2011; C. Fusaro, *Ruolo del presidente della Repubblica e forma di governo in Italia. L’ipotesi semi-presidenziale*, in *Civitas europea*, n. 2/2013, p. 7 ss.; G. Scaccia, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015.

⁴¹ Cfr. N. Lupo, *I governi tecnici*, cit., p. 106 e ss.

⁴² E. Griglio, *I circuiti*, cit., p. 212.

⁴³ R. Ibrido, *Oltre le “forme di governo. Appunti in tema di “assetto di organizzazione costituzionale” dell’Unione europea*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2015; R. Ibrido e N. Lupo, *“Forma di Governo” e “indirizzo politico”: la loro discussa applicabilità all’Unione europea*, in *Dinamiche della forma di governo* cit., p. 9 ss; E. Griglio, *I circuiti*, cit., p. 210, afferma che “il tentativo di ‘trapianto giuridico’ dei moduli del controllo parlamentare dal livello nazionale a quello europeo ha mostrato un’evidente propensione al rigetto, a causa di molteplici fattori”.

a livello interno⁴⁴.

Durante l'epoca della crisi economica, ad esempio, quando il Governo italiano è stato chiamato a prendere provvedimenti di riduzione della spesa, chiaramente impopolari, le forze politiche, che sostenevano la maggioranza, addossavano alle istituzioni sovranazionali il peso delle misure adottate. I partiti nazionali attribuivano genericamente all'Europa la colpa dei provvedimenti di riduzione della spesa, sfuggendo alla responsabilità per le scelte compiute. A Bruxelles, poi, non essendo facilmente individuabile un organo titolare delle decisioni assunte, le misure anticrisi, che tanto indicavano sulla vita dei cittadini, non avevano un chiaro artefice, né in Italia né fuori.

L'europeizzazione di molte materie, anziché valorizzare i canali della rappresentanza e del controllo all'interno del nostro Stato, ha prodotto così un effetto opposto. Il Governo, allo stesso tempo, si è rafforzato attraverso la partecipazione al progetto comunitario e si è svincolato dalla responsabilità per le scelte assunte a livello interno. Questo fenomeno, che si è manifestato durante i governi tecnici e delle larghe intese, esprime una tendenza che vede i partiti politici chiamare l'Europa come motore delle misure economiche impopolari, per non doverne rispondere al momento delle elezioni⁴⁵.

A questa ricostruzione sfugge la considerazione per cui il Governo italiano opera in due sedi: una nazionale ed una sovranazionale, cumulando poteri e competenze⁴⁶. Se così non fosse non si capirebbe perché nelle linee programmatiche dei partiti, quando si presentano alle elezioni, vi sia sempre una presa di posizione su tematiche rientranti nella sfera di attribuzioni dell'Unione. Pensiamo alle politiche sull'immigrazione, che tanto peso assumono oggi nelle campagne elettorali: i partiti chiedono di essere votati per portare in Europa una voce, una visione sul tema dell'immigrazione. Se il Governo non avesse, poi, nessun potere di incidere sulle scelte prese nelle sedi sovranazionali, non avrebbe senso chiedere di essere votati per cambiarle.

⁴⁴ E. Griglio, *I circuiti*, cit., p. 212.

⁴⁵ Sulla fuga della responsabilità politica nei governi tecnici e delle large intese, cfr. N. Lupo, *I Governi tecnici*, cit., p. 106 ss.

⁴⁶ N. Lupo, *Il Governo*, cit., p. 178 che cita una frase di Federica Mogherini: "l'Italia ha due capitali, Roma e Bruxelles" per indicare come "Il riconoscimento di un solo Governo, che ha sede e agisce contemporaneamente in due capitali, in due contesti istituzionali, e quindi di forme di governo europee e nazionali strettamente intrecciate, che danno origine ad un sistema parlamentare euro-nazionale, consente di inquadrare e di comprendere assai meglio le dinamiche che in questi anni si sono sviluppate, sia a livello nazionale, sia a livello europeo. Al tempo stesso, solleva una serie di problemi di notevole rilievo quanto alla configurazione di meccanismi idonei a far valere la responsabilità politica di un Governo che opera su più livelli, onde evitare il facile gioco di 'scaricabarile' che naturalmente tende a verificarsi ogni qualvolta le decisioni assunte possano essere imputate a più soggetti".

L'importanza di richiamare i Governi dei Paesi membri alla loro responsabilità politica, invece, gioca un ruolo determinante nella costruzione comunitaria. I canali della responsabilità e del controllo parlamentare, infatti, a livello dell'Unione, li troviamo delineati, anche se in maniera ancora imperfetta, nella relazione tra Parlamento e Commissione, mentre sono carenti nei confronti dell'azione del Consiglio Europeo e del Consiglio dei ministri. Non a caso, il Trattato di Lisbona afferma che: «gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di Governo e nel Consiglio dai rispettivi Governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini».

Dunque, la legittimazione delle istituzioni dell'Unione si basa su di un doppio circuito, diretto ed indiretto: da un lato, i cittadini votano per l'elezione dei membri del Parlamento europeo, che sono così direttamente espressione della volontà popolare; dall'altro lato, la responsabilità politica interna fonda la democraticità del Consiglio europeo ed il Consiglio dei ministri europeo, che sono composti da membri degli esecutivi degli Stati membri. In questo modello appare centrale il buon funzionamento dei sistemi dei Paesi membri che si riverbera sulle istituzioni comunitarie⁴⁷.

Se la legittimazione dell'Unione si fonda anche sulla responsabilità politica dei Governi, la debolezza dei Parlamenti nazionali e dei loro strumenti di controllo produce conseguenze negative sui due livelli. Dunque, la presidenzializzazione, la riduzione della mediazione parlamentare, la fuga dalla responsabilità politica indeboliscono allo stesso tempo, il progetto di integrazione sovranazionale e gli ordinamenti statali, mostrando, ancora una volta, l'importanza della costruzione di un "sistema parlamentare euro-nazionale"⁴⁸. Il circuito della rappresentanza popolare, infatti, che trova nel Parlamento nazionale la sua principale, anche se non esclusiva sede di azione, rappresenta ancora oggi la via per tutelare la democraticità interna e sovranazionale.

Abstract: Nel corso del presente lavoro si esaminerà in che misura l'adesione al progetto

⁴⁷ Cfr. N. Lupo, *I governi tecnici*, cit., p. 98. Dello stesso autore, *La forma di Governo italiana nella forma di Governo dell'unione europea*, cit., p. 44.

⁴⁸ N. Lupo, *La forma di Governo italiana nella forma di Governo dell'unione europea*, in *Il Politico*, 2-n. 3/2018, p. 49, cfr. anche N. Lupo, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2014; A. Manzella, *Parlamento europei e Parlamenti nazionali come sistema*, in www.rivistaaic.it, 1/2015; L. Frosina, *Il contributo dei parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione Europea. A proposito di conferenze interparlamentari ed "early warning system"*, in *Nomos*, n. 3/2016.

di integrazione sovranazionale abbia influito sulla forma di governo italiana, osservando sia la relazione tra il Legislativo e l'Esecutivo (e all'interno di quest'ultimo, tra Presidente del Consiglio ed i singoli Ministri), sia il ruolo del Capo dello Stato. In particolare, si metterà in evidenza il progressivo rafforzamento del Governo e del Presidente del Consiglio. Questo fenomeno verrà, infine, analizzato al fine di verificare in che modo la partecipazione all'Unione europea ha messo in atto un fenomeno che può essere definito come fuga dalla responsabilità politica.

Abstract: In the course of this work we will examine the extent to which adherence to the supranational integration project has influenced the form of Italian government, observing both the relationship between the Legislative and the Executive (and within the latter, between the Prime Minister and individual Ministers) and the role of the Head of State. In particular, the progressive strengthening of the Government and the Prime Minister will be highlighted. Finally, this phenomenon will be analysed in order to verify how participation in the European Union has implemented a phenomenon that can be defined as an escape from political responsibility

Parole chiave: integrazione europea – Governo – Presidente della Repubblica.

Key words: European integration – Government – President of Republic.