



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2025 fascicolo speciale n. 1

a cura di

Simone Barbareschi, Marco Ladu e Alessandro Lauro

**IN NOME DI QUALE DEMOCRAZIA?
COME RIDEFINIRE LA STRUTTURA COSTITUZIONALE DEL POTERE
IN ITALIA E IN EUROPA**



Agosto 2025

**In nome di quale democrazia?
Come ridefinire la struttura costituzionale del potere
in Italia e in Europa**

a cura di

Simone Barbareschi, Marco Ladu e Alessandro Lauro

Agosto 2025

ISSN: 1971-9892

Editore: Consulta OnLine – C.F. 90078670107
Via Balbi 22 – 16126 Genova

Fondatore: prof. Pasquale Costanzo
Direttrice responsabile: prof.ssa Lara Trucco

info@giurcost.org

In copertina:

La Liberté guidant le peuple

Eugène Delacroix (1830)



SOMMARIO

NOTA DEI CURATORI

IX

SIMONE BARBARESCHI, MARCO LADU E ALESSANDRO LAURO

PRIMA SESSIONE

Le riforme dell'ordinamento costituzionale italiano

RELAZIONI

CARLO ALBERTO CIARALLI

3

Monocameralismo all'italiana? Tornando a ragionare sulla trasformazione del Parlamento per Contrastarne il declino

ANDREA DE PETRIS

21

Il Premierato e lo spirito della Rappresentanza politica: lezioni dal modello tedesco

ORNELLA SPATARO

41

Premierato elettivo e sistema parlamentare tra governabilità e istanze di riequilibrio

INTERVENTI

CORRADO ANTONUCCI

59

Elezione diretta e rapporti tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio dei Ministri: per un'equilibrata razionalizzazione della forma di governo. La problematica dello scioglimento anticipato delle Camere

ALBERTO AMBROGIO GALLI

69

Dal taglio dei parlamentari alla riforma del premierato.
Il Senato delle Regioni quale argine alla verticalizzazione decisionale per rivitalizzare la democrazia rappresentativa

GIULIA SULPIZI

79

La revisione dei regolamenti parlamentari come naturale conseguenza del premierato: quali regole del gioco per una "House of cards" all'italiana?

SECONDA SESSIONE
Autonomia differenziata e ordinamento degli enti territoriali

RELAZIONI

<u>MICHELA TUOZZO</u> Regionalismo differenziato e istituzioni collaborative: verso una “cooperazione competitiva”?	93
<u>FLAVIO GUELLA</u> Invarianza e regionalismo differenziato: l’assenza di nuovi oneri e i “vasi comunicanti” nel sistema costituzionale delle risorse	117
<u>ELENIO BOLOGNESE</u> Le Città metropolitane tra timori della Corte costituzionale e inerzia del legislatore	139
<u>PAOLO GIOVARRUSCIO</u> “Consuetudine all’italiana”: tutto può farsi in Italia, fuorché risolvere la perenne instabilità dell’ordinamento provinciale. Sfide e prospettive delle Province	159

INTERVENTI

<u>GIULIO CASILLI</u> L’epifania del regionalismo differenziato (e dei LEP): <i>primum</i> uniformare <i>deinde</i> differenziare	175
<u>ALLEGRA DOMINICI</u> La centralità teorico-pratica dei livelli essenziali delle prestazioni nel quadro dei rapporti attuali tra Stato e Regioni	187

RELAZIONE DI FINE SESSIONE

<u>MARIO GORLANI</u> Autonomia differenziata e ordinamento degli enti territoriali: le condizioni per un rilancio	199
---	-----



TERZA SESSIONE
Revisione dei Trattati e governance dell'Unione Europea

RELAZIONI

<u>MARIA CHIARA GIRARDI</u>	213
La revisione dei Trattati UE in tema di governance e assetti istituzionali. Soluzioni proposte e nodi irrisolti	
<u>GIAMMARIA GOTTI</u>	235
Partiti politici europei e istituzioni dell'Unione europea. Quale rapporto per quale forma di governo	
<u>SVEVA TRONCONE</u>	255
Il principio di sussidiarietà: evoluzione delle competenze dell'Ue. L'esempio della politica ambientale	
<u>LAVINIA DEL CORONA</u>	269
Il processo di integrazione europea nelle transizioni verde e digitale	
<u>ANDREA CONZUTTI</u>	283
Ripensare l'architettura costituzionale della Banca centrale europea	
 RELAZIONE DI FINE SESSIONE	
<u>CARLO COLAPIETRO</u>	295
L'Unione europea di fronte a nuove sfide	
 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	
<u>ANTONIO D'ANDREA</u>	315




NOTA DEI CURATORI

Questo fascicolo speciale raccoglie le relazioni e gli interventi del convegno “In nome di quale democrazia? Come ridefinire la struttura costituzionale del potere in Italia e in Europa”, svoltosi a Venezia nei giorni 18 e 19 dicembre 2024. L’idea di fondo del Convegno era quella di riflettere su come si presentino oggi le forme del potere istituzionale e quali potrebbero esserne gli sviluppi futuri.

In particolare, tre sono stati gli snodi principali, riprodotti nelle sessioni del Convegno: l’assetto della forma di governo italiana, anche con sguardo comparatistico su modelli stranieri a noi prossimi; la configurazione dello Stato regionale ed il futuro dei diversi livelli di governo territoriale in Italia; la struttura delle istituzioni europee, anche in relazione alla governance di specifiche aree di azione politica. Insomma, l’intento era cogliere l’organizzazione del potere in senso lato, sia partendo “dal basso”, cioè dagli enti territoriali minori, sia “dall’alto”, cioè dall’Unione Europea, domandandosi se e in che misura esso possa dirsi democratico.

In concreto, l’evento si è rivelato un’ottima occasione per dare la parola a giovani studiosi, selezionati sulla base di abstract a seguito di una call for papers, secondo una formula agile, ma volutamente e fortemente dialogica. Gli esiti si mostrano plurali e sfaccettati e ben consegnano la grande complessità del tempo presente, che impone non solo di riflettere e analizzare l’esistente, ma anche di immaginare possibili scenari a venire.

Il Convegno è nato grazie ad una forte collaborazione fra le Università di Brescia, di Roma Tre, di Siena e di Venezia. Il Comitato scientifico era composto da docenti provenienti dai quattro Atenei: Adriana Apostoli, Simone Barbareschi, Elena Bindi, Carlo Colapietro, Antonio D’Andrea, Mario Gorlani, Antonio Iannuzzi, Marco Ladu, Alessandro Lauro, Marco Mancini, Mario Perini, Andrea Pisaneschi, Raffaele Torino.

**  I contributi qui raccolti hanno ricevuto una valutazione preliminare da parte dei discussant e del comitato scientifico, in vista della loro presentazione al Convegno; successivamente, sono stati oggetto di un’ulteriore revisione, condotta congiuntamente dagli Autori e dal medesimo comitato scientifico dell’evento.*

S.B. – M.L. – A.L.



Giammaria Gotti*

**Partiti politici europei e istituzioni dell'Unione europea.
Quale rapporto per quale forma di governo**

SOMMARIO: 1. Introduzione. Studiare l'influenza dei partiti sulle istituzioni per comprendere le dinamiche della forma di governo. – 2. Partiti e Parlamento europeo. – 3. Partiti e Commissione europea. – 3.1. La Commissione tra neutralità ideologica, interesse generale dell'Unione e politica. – 3.2. La prassi degli *Spitzenkandidaten*. Un nuovo successo dopo le elezioni del 2024? – 3.3. L'influenza dei manifesti elettorali sugli "Orientamenti politici" della Commissione. L'esempio della seconda Commissione von der Leyen. – 3.4. Programmi dei partiti, programma di governo e indirizzo politico. – 4. Partiti e Consiglio europeo. – 4.1. La politicizzazione del Consiglio europeo. I cd. "pre-summits". – 5. I partiti europei nella forma di governo euro-unitaria: la competizione per la direzione politica dell'Unione europea. – 6. Tra mutamenti impressi dalla prassi politica e modificazioni costituzionali. Prospettive conclusive.

This paper aims to explore the relationship between European political parties and the main institutions of the European Union. In particular, it will examine the interaction between political parties and the European Parliament, the European Commission, and the European Council. First, most European parties have established coordination mechanisms with their respective parliamentary groups, not only to ensure continuous alignment of their political positions but also to secure a greater or lesser degree of influence over the decisions of their group and, consequently, over the activities of the European Parliament. Furthermore, political parties are capable of informally guiding the European Commission in defining its initial political priorities. At the level of the European Council, European parties organize coordination meetings among Heads of State or Government belonging to the same political family, with the objective of aligning the political positions to be upheld within the Council itself. This would confirm an increased engagement of political parties within the institutions, where politics is progressively carving out - whether formally or informally - a greater role, thus providing a clear indication of how the Union's "form of government" is evolving.

1. *Introduzione. Studiare l'influenza dei partiti sulle istituzioni per comprendere le dinamiche della forma di governo*

Il presente contributo è volto ad indagare l'influenza che i cd. *partiti politici europei* sono in grado di esercitare sul funzionamento e sulle attività delle istituzioni dell'Unione europea. Come insegnava Elia, l'influenza dei partiti politici sulle istituzioni rappresenta un aspetto cruciale per comprendere le dinamiche di una determinata forma di governo. Bisogna infatti guardarsi dall'equivoco di «considerare di mero 'fatto' l'influenza esercitata dai partiti su parlamenti e governo», poiché «le forme di governo non possono più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal 'sistema di partiti'»¹. Questo vale ancor di più, con tutta probabilità, con riferimento all'Unione europea, il cui carattere democratico è stato considerato «prerequisito essenziale ai fini dell'esistenza di una forma di governo europea»². Appare allora irrinunciabile un'attenta analisi della posizione dei partiti politici europei nelle

* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale e pubblico presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

¹ L. ELIA, *Governo, forme di*, in *Enc. Dir.*, XIX, 1985, 638.

² R. IBRIDO e N. LUPO, *"Forma di governo" e "indirizzo politico": la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in R. IBRIDO e N. LUPO (curr.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 16.

dinamiche del sistema istituzionale dell'Unione europea, che si caratterizzano per essere ormai sempre più "politicizzate"³.

Questo studio si propone dunque di esplorare il rapporto che intercorre, sia da un punto di vista "istituzionale" sia sul versante per così dire della "realtà politica e sociale"⁴, tra i partiti politici europei e le principali istituzioni dell'UE. In particolare, si esaminerà il rapporto tra i partiti e il Parlamento europeo, la Commissione europea e il Consiglio europeo (con un cenno anche al Consiglio dell'Unione europea).

Come noto, i Trattati dell'Unione europea affermano che «i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione» (art. 10, par. 4, TUE) e affidano ad un Regolamento, adottato da Parlamento europeo e Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria, il compito di determinare lo statuto e le norme relative al finanziamento di tali partiti (art. 224 TFUE)⁵. Sulla base di queste disposizioni è stato adottato il Regolamento UE n. 1141/2014 del 22 ottobre 2014, in vigore dal 1° gennaio 2017, modificato e integrato dal Regolamento UE n. 673/2018⁶. Il sistema europeo di partiti è ancora in via di consolidamento, in quanti essi continuano ad essere poco radicati nella società europea⁷. Il radicamento con la società è ancora di fatto monopolizzato dai partiti nazionali, gelosi nel custodire le più importanti funzioni partitiche, quali quelle correlate al momento elettorale. La stretta dipendenza dei partiti europei da quelli nazionali non è poi ostacolata dalla normativa euro-unitaria sui partiti politici europei⁸. Il Regolamento 1141/2014, anche nella più recente versione del 2018, non favorisce tale distacco sia perché rende i partiti nazionali determinanti per l'assunzione della qualifica di partito europeo sia per le regole in materia di finanziamento che lasciano aperte notevoli possibilità di influenza dei partiti nazionali su quelli europei⁹. Inoltre, manca nella maggior parte dei partiti europei la possibilità per i cittadini europei di aderirvi individualmente¹⁰.

³ N. LUPO, *L'Unione dopo la ri-"elezione" di Ursula von der Leyen: una forma di governo sempre più chiaramente parlamentare (di tipo consensuale)*, in [Diario di diritto pubblico](#), 25 luglio 2024.

⁴ Per utilizzare il linguaggio di K. HESSE, *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, 1959 [trad. it. *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*, a cura di G. GRASSO, Seregno, 2012, 21-22]: soprattutto quando si tratta di indagare la posizione costituzionale dei partiti politici, si «deve tenere in conto tanto il processo giuridico di disciplina normativa, quanto la realtà dei partiti e della vita dell'entità statale».

⁵ Sui partiti politici europei si rinvia, tra i molti, ai contributi di G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Aggiornamento, III, 2008, 609-638; A. CIANCIO, *I partiti europei nel processo di democratizzazione dell'Unione*, in [Federalismi.it](#), 9/2009. Tra i contributi pubblicati dopo il Regolamento n. 1141/2014, si v. O. PORCHIA, *Partiti politici europei*, in *Enc. Dir.*, Annali, VIII, 2014; G. GRASSO e G. TIBERI, *Il finanziamento dei partiti politici europei*; G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI (curr.), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016; R. PERRONE, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2017.

⁶ Più di recente, tra i contributi sul tema dei partiti politici europei successivi all'approvazione del Regolamento 673/2018, si v. A. CIANCIO, *Alla ricerca della forma di governo dell'Unione europea: lo snodo dei partiti politici europei*, in R. IBRIDO e N. LUPO (curr.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018; M.R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, in [Federalismi.it](#), 9/2019.

⁷ Nell'Unione europea, a differenza di quanto di solito è avvenuto a livello nazionale, sono i gruppi parlamentari ad aver determinato la nascita dei partiti. La costituzione di gruppi politici in Parlamento tra deputati che condividono le medesime finalità politiche ha infatti rappresentato «il punto di emersione dei partiti, formati nella società come proiezione dei primi». Così A. CIANCIO, *I partiti europei nel processo di democratizzazione dell'Unione*, cit., 14.

⁸ M.R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei*, cit., 24; A. CIANCIO, *Alla ricerca della forma di governo dell'Unione europea*, cit., 334.

⁹ Cfr. considerando 18, art. 3, artt. 20.7 e 22.1 del Regolamento 1141/2014.

¹⁰ Sul punto, R. PERRONE, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei*, cit., 954 ad avviso del quale la mancata possibilità di una adesione individuale da parte di un singolo cittadino al partito politico europeo costituisce uno dei fattori che contribuiscono in maniera significativa alla «crisi di identità» dei partiti politici europei.



Nonostante questi pesanti limiti che condizionano le possibilità di un pieno consolidamento del sistema europeo di partiti, l'esame volto a comprendere se e come i partiti europei riescano ad influenzare il funzionamento delle istituzioni dell'Unione dimostrerà che qualcosa, progressivamente, sta cambiando. Anzitutto, la maggior parte dei partiti europei si è dotata di strumenti di raccordo con i rispettivi gruppi parlamentari, non solo al fine di garantire un continuo allineamento delle reciproche posizioni politiche, ma anche per assicurare un più o meno ampio spazio di influenza del partito sulle decisioni del proprio gruppo e, pertanto, sulle attività del Parlamento europeo. I partiti sono poi in grado di orientare, seppure su un piano solo informale, la definizione da parte della Commissione europea delle sue priorità politiche iniziali. Inoltre, a livello di Consiglio europeo, i partiti europei organizzano riunioni di coordinamento tra i capi di Stato o di governo appartenenti ad una medesima famiglia politica, con l'obiettivo di allineare le rispettive linee politiche da difendere nel Consiglio stesso. E ciò confermerebbe un'aumentata attività dei partiti *dentro* le istituzioni, entro le quali la politica inizia a ritagliarsi – più o meno formalmente – uno spazio sempre maggiore.

2. Partiti e Parlamento europeo

Il primo aspetto da esaminare riguarda il rapporto tra i partiti europei e il Parlamento europeo. Quest'ultimo, come noto, è composto da deputati che si organizzano in gruppi in base alla loro "affinità politica". È evidente, dunque, il peso che ha la politica sul funzionamento di tale istituzione. È tuttavia un'influenza esercitata non tanto dai partiti europei, quanto dai rispettivi gruppi politici del Parlamento europeo. Nonostante i partiti politici europei siano strettamente legati politicamente ai gruppi del Parlamento europeo e si siano sviluppati in stretta coordinazione, essi sono soggetti giuridicamente distinti, nettamente separati dal punto di vista organizzativo e finanziario. Vi sono poi significative differenze tra i partiti e i gruppi che riguardano le loro funzioni e la loro composizione. Mentre i gruppi politici sono chiaramente concentrati su attività relative al lavoro legislativo, di bilancio e di controllo all'interno del Parlamento, l'ambito d'azione dei partiti politici si rivolge prevalentemente al momento elettorale, con la definizione di un manifesto e la selezione degli *Spitzenkandidaten*. I partiti e i gruppi politici differiscono spesso anche in base alla loro composizione¹¹. I partiti nazionali possono essere membri di un partito politico europeo senza essere affiliati al corrispondente gruppo politico, e viceversa. Vi sono poi gruppi politici che rappresentano più partiti politici europei¹².

Sono i gruppi politici ad essere titolari di importanti poteri con riferimento al funzionamento del Parlamento, ad essi attribuiti dal Regolamento del Parlamento stesso: partecipano alla procedura legislativa ordinaria¹³, hanno la possibilità di modificare l'ordine del giorno (art. 164 Reg. PE),

¹¹ Sul tema, v. E. CALOSSI e L. CICCHI, *European Parliament Political Groups and European Political Parties: Development and relationship between two faces of the EU political system*, in *Quaderni del Circolo Rosselli*, vol. 39, n. 2, 2019, 15-31.

¹² È il caso di Renew Europe, che al Parlamento europeo rappresenta sia ALDE che il Partito democratico europeo; del gruppo Sinistra al Parlamento europeo – GUE/NGL, che riunisce sia il Partito della Sinistra europea che alcuni membri provenienti dal neo-costituito European Left Alliance for the People and the Planet; del gruppo dei Verdi/Alleanza libera europea, che riunisce sia il Partito Verde europeo sia l'Alleanza libera europea) o partiti politici europei che non hanno un corrispondente gruppo al Parlamento europeo (è il caso del Movimento politico cristiano europeo).

¹³ Si pensi ad es. al potere attribuito ad ogni gruppo politico di presentare una proposta di reiezione di un progetto di atto legislativo, o di rinviare la questione alla commissione competente per un nuovo esame (art. 60 Reg. PE). O ancora alla composizione della delegazione parlamentare al Comitato di conciliazione, che riflette la ripartizione per gruppi politici (art. 78 Reg. PE).

propongono la candidatura per la carica di Presidente del Parlamento (art. 15 Reg. PE) e gli emendamenti al progetto di bilancio (art. 96 Reg. PE). Gestiscono poi la vita interna del Parlamento attraverso la Conferenza dei presidenti, formata dai presidenti dei gruppi e dal Presidente del Parlamento europeo (art. 26 Reg. PE).

Se sono dunque i gruppi politici a giocare un ruolo di primo piano nel Parlamento, condizionandone attività e funzionamento¹⁴, vedere se e come i partiti europei influenzano i rispettivi gruppi politici può essere un modo per capire se e come i partiti – seppure indirettamente – influenzano il Parlamento. Per fare questo, si è scelto di analizzare i rapporti tra gruppi e partiti così come delineati nei rispettivi statuti e regolamenti interni. Come esempio più significativo, può prendersi quello del Partito Popolare europeo.

Il PPE è il soggetto politico che disciplina con maggiore dettaglio, nel proprio statuto, il rapporto con il rispettivo gruppo al Parlamento europeo. Anzitutto, l'art. 3 chiarisce che il PPE è "rappresentato" nel Parlamento dal "Gruppo del Partito Popolare Europeo (Democratico Cristiano)" (di seguito, per "PPE" si intenderà il partito europeo, mentre per "Gruppo del PPE" si intenderà il rispettivo gruppo al Parlamento europeo). Si prevede poi che i partiti membri "obbligano" i parlamentari eletti al Parlamento europeo nelle proprie liste ad iscriversi al Gruppo del PPE. Di più: ai sensi dell'art. 5, tutti i membri del Gruppo del PPE eletti in una lista di un partito membro del PPE sono anche membri *ex officio* del PPE (i cd. "membri individuali"). Le previsioni che rendono però esplicita la reciproca influenza tra partito e gruppo sono contenute nell'art. 11 dello Statuto, dedicato alla composizione della Presidenza del PPE. Della Presidenza del partito, composta dal suo Presidente, dai *leader* delle istituzioni dell'Unione qualora affiliati al PPE, da 10 vicepresidenti, dal tesoriere e dal segretario generale, fa parte anche il Presidente del Gruppo del PPE¹⁵. Lo stesso articolo prevede anche che «il Presidente del PPE o il suo Segretario generale possono partecipare, se lo ritengono, ad ogni riunione di ogni organo interno del Gruppo del PPE». Inoltre, l'art. 12 dello Statuto, che disciplina i poteri della Presidenza, prevede che ad essi spetti «assicurare la coerenza tra le politiche del PPE e del Gruppo del PPE». Il Gruppo del PPE si è poi dotato di un "Regolamento di procedura" (*Rules of procedure*) al fine di regolare la vita interna dello stesso gruppo. Esso contiene alcune disposizioni che dimostrano lo stretto legame tra il partito e il gruppo¹⁶. L'art. 3 di tale documento precisa che «il Gruppo definisce i suoi valori e obiettivi conformemente all'attuale programma elettorale del Partito Popolare Europeo». Inoltre, l'art. 16, che disciplina la composizione dell'Ufficio di presidenza del Gruppo, stabilisce che di esso fanno parte anche il Presidente e il Segretario Generale del Partito popolare europeo, se sono membri del Parlamento europeo. Nel caso in cui il Presidente e il Segretario Generale del Partito popolare europeo non siano membri del Parlamento europeo, sono comunque invitati su base permanente *ad personam* a partecipare alle riunioni dell'Ufficio di presidenza. È questo un chiaro esempio di influenza "formalizzata" del partito nei confronti del gruppo. Disposizioni simili, seppure meno precise, sono contemplate anche dagli statuti degli altri più grandi partiti (PSE e Verdi, specialmente).

Da questa disamina, si comprende come alcuni partiti europei si stiano dotando di strumenti di raccordo con i rispettivi gruppi, non solo al fine di garantire un continuo allineamento delle reciproche posizioni politiche, ma anche per assicurare un più o meno ampio spazio di influenza

¹⁴ Si v. sul punto N. LUPO e A. MANZELLA, *Parlamento europeo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 2021, 291, ove si afferma che «anche nel Parlamento europeo, come e forse ancor più che nei parlamenti nazionali, il funzionamento dell'intero meccanismo comincia dai gruppi e si articola su di essi».

¹⁵ Inoltre, l'art. 15 dello Statuto del PPE, che disciplina la composizione dell'*Assemblea politica* – organo strategico del partito –, prevede che di essa fanno parte anche tutti i membri dell'ufficio di presidenza del Gruppo del PPE.

¹⁶ Anche l'art. 5 di tale Regolamento conferma che il Gruppo è formato da membri eletti al Parlamento europeo, «sulle liste dei partiti membri del Partito Popolare Europeo».



del partito sulle decisioni del proprio gruppo. Seppure non vi siano studi empirici volti a dimostrare la reale influenza esercitata dai partiti sui rispettivi gruppi, è innegabile che oggi – alla luce delle disposizioni statutarie citate – i maggiori partiti si stiano formalmente dotando di tutti gli strumenti per orientare l'attività dei propri gruppi e, di conseguenza, del Parlamento europeo.

3. Partiti e Commissione europea

Di particolare interesse appare l'analisi volta a verificare il ruolo dei partiti in relazione alla *Commissione europea*, istituzione di cui è sempre stata dibattuta la politicità. Oltre al noto meccanismo degli *Spitzenkandidaten*, sono altri i modi in cui i partiti riescono a orientare l'attività della Commissione. Tra questi, pare importante concentrarsi sull'influenza esercitata dalle promesse elettorali dei partiti europei – inserite nei manifesti elettorali presentati prima delle elezioni – sulla individuazione da parte della Commissione delle sue priorità politiche, contenute nei cd. *Orientamenti politici*. Quale caso di studio, si porterà l'analisi dei manifesti elettorali dei partiti europei per le elezioni del 2024, confrontati con le priorità politiche della nuova Commissione von der Leyen.

3.1. La Commissione tra neutralità ideologica, interesse generale dell'Unione e politica

La Commissione europea è l'istituzione che, secondo l'articolo 17, par. 1, TUE, «promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tale fine» e che, conformemente all'articolo 17, par. 3, «esercita le sue responsabilità in piena indipendenza», con membri che «non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo». Ciò sembra mettere la Commissione al riparo dai venti della politica e, dunque, dall'influenza che potrebbero su di essa esercitare i partiti europei¹⁷.

Assai vasto è il dibattito sulla natura politica o “neutrale” della Commissione. La concezione della Commissione come istituzione neutrale fu influenzata dalla stessa idea con cui si concepiva inizialmente l'integrazione europea, ossia come un progetto ideologicamente neutrale. Joseph Weiler, nel suo fondamentale lavoro intitolato *The Transformation of Europe*, parlava di «una certa neutralità ideologica» («a supposed ideological neutrality») caratterizzante la Comunità europea pre Trattato di Maastricht (1992): «the Community political culture which developed in the 1960's and 1970's led both the principal political actors and the political classes in Europe to an habituation of all political forces to thinking of European integration as ideologically neutral in, or ideologically transcendent over, the normal debates on the left-right spectrum»¹⁸. L'idea del *mercato unico*, infatti, veniva presentata come un programma ideologicamente neutro sul quale l'intero sistema politico europeo avrebbe dovuto convergere per raggiungere gli obiettivi dell'integrazione europea.

Una neutralità determinata pure dalla struttura di governo della Comunità. Nel Consiglio, infatti, sedevano i rappresentanti dei governi nazionali di ogni provenienza politica e dunque ogni decisione doveva tradursi in un compromesso accettabile per tutte le principali forze politiche. Per questo, si tendeva a preferire soluzioni pragmatiche di stampo essenzialmente “centrista”, mentre le questioni più divisive venivano accantonate. Inoltre, la Commissione doveva essere ideologicamente neutrale in modo da evitare di favorire una determinata forza politica rispetto ad

¹⁷ Sul punto, v. G. GRASSO, *Partis politiques européens et politisation de la Commission européenne: quelques perspectives en vue des élections de 2024*, in *Revue de l'Union européenne*, n. 678, 2024, spec. 312.

¹⁸ J.H.H. WEILER, *The transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, vol. 100, n. 8, 1991, spec. 2476.

un'altra. Tutti questi elementi alimentarono la convinzione che si potesse fissare un'agenda politica per la Comunità senza dover affrontare i *cleavages* politici tipici degli Stati membri. Sotto un diverso punto di vista, si è pure affermato che l'Unione europea sarebbe "inidonea" a produrre politica. Le norme poste dai Trattati identificerebbero esattamente tutti i fini (politici) che l'Unione deve perseguire tramite le proprie istituzioni, incaricate di attuarli. Di conseguenza «nell'ordinamento dell'Unione, proprio perché la determinazione del fine è stata operata in via definitiva (...) cementificandola normativamente, gli atti di indirizzo possono aversi solo in ragione e per la fase di attuazione dei fini dell'Unione»¹⁹. Sulla stessa linea anche Dieter Grimm, secondo cui l'assenza della politica nell'Unione deriverebbe da un problema di "over-constitutionalization" dovuto alla sovrabbondanza di norme (e scelte politiche) contenute nei Trattati: «constitutionalization means de-politicization. What has been regulated on the constitutional level is no longer open for political decision-making. Thus, in the EU political decisions of high salience are not only withdrawn from the democratically legitimized institutions, but also immunized against political correction»²⁰. Più sfumate le posizioni di chi²¹ ha parlato di una connotazione della politicità dell'Unione, in particolare della Commissione, che non è legata alla contrapposizione maggioranza/opposizione, e che si potrebbe definire «politicità di tipo comunitario», ossia «non neutrale, ma neanche riconducibile ai *cleavages* nazionali, sia perché essi erano e rimangono diversi, e nella misura in cui sono comuni, il luogo europeo è quello dove cercare una posizione bi-partisan».

Per comprendere l'esatta natura della Commissione, può essere utile concentrarsi sull'interpretazione del compito assegnato alla Commissione, vale a dire quello di promuovere "l'interesse generale dell'Unione", ai sensi dell'art. 17 TUE. Come è stato osservato, la formula utilizzata nell'art. 17 TUE è una «nozione polisensu e suscettibile di molteplici interpretazioni»²², che rende la Commissione una delle istituzioni UE più difficile da inquadrare²³. Da notare che, in passato, nelle precedenti formulazioni del Trattato, il riferimento all'interesse generale della Comunità emergeva come specificazione dei doveri di comportamento dei membri della Commissione (art. 9 Trattato CEECA; art. 155, par. 2, Trattato CEE), quale dovere quindi riferito ai singoli Commissari e non all'istituzione nel suo complesso, quale limite *negativo* all'esercizio dei poteri del singolo commissario europeo. Oggi, invece, il perseguimento dell'interesse generale dell'Unione sembra da intendersi come potere di promozione *in positivo*. La "promozione dell'interesse generale dell'Unione" contraddistingue la missione istituzionale della Commissione, anche nei rapporti con le altre istituzioni, che rinvengono la loro legittimazione in elementi del tutto diversi (la rappresentanza degli Stati membri per il Consiglio europeo ed il Consiglio, la rappresentanza dei cittadini europei per il Parlamento europeo).

La dottrina si è divisa nell'interpretazione di tale formula. Da un lato, vi è chi ha affermato che il riferimento alla nozione di interesse generale si presta ad essere interpretato nei termini di una funzione tendenzialmente spolicizzata e neutrale volta a garantire una sorta di interesse

¹⁹ G. FERRARA, *Commissione europea e indirizzo politico*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 3-4/2005, 1070.

²⁰ D. GRIMM, *The democratic costs of constitutionalism: the European case*, in *European Law Journal*, vol. 21, 4/2015, 460-473.

²¹ R. BALDUZZI, *Commissione europea e sistema dei partiti: responsabilità collegiale e presidenzialismo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 4/2005, 1083.

²² Così E. GIANFRANCESCO, *La Commissione nel quadro istituzionale dell'Unione: una ricognizione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9/2012, 1.

²³ In generale, per una ricostruzione della genesi dell'istituzione e suoi successivi sviluppi, si v. F. CAPORTI, *Commissione delle Comunità europee*, in *Enc. Giur.*, VII, Roma, 1994; M. PATRONO, *Il governo della prima Europa*, CEDAM, Padova, 2003; S. GOZI, *Il governo dell'Europa*, II ed., il Mulino, Bologna, 2001, 32-33 e T. CHRISTIANSEN, *La Commissione europea*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 127 e ss.

superiore dell'Unione²⁴. Dall'altro, si è detto che la promozione dell'interesse generale custodisce in sé una "potenzialità proattiva" tale da rendere la Commissione la protagonista politica nella definizione dell'*indirizzo politico* dell'Unione²⁵. Se accogliamo quest'ultima visione, è chiaro come *l'interesse generale dell'Unione*, lungi dall'essere un qualcosa di astrattamente predefinito, si presta ad essere definito in concreto dalla Commissione, sulla base di scelte *politiche* di cui essa è responsabile dinanzi al Parlamento europeo. Si vuole allora provare a verificare quale sia lo spazio per l'influenza della politica (e quindi dei partiti europei) sulla Commissione e sulla sua attività.

3.2. La prassi degli Spitzenkandidaten. Un nuovo successo dopo le elezioni del 2024?

Una particolare attenzione merita la pratica dei cd. *Spitzenkandidaten*. Tale meccanismo, introdotto a partire dalle elezioni del 2014, è volto a favorire l'individuazione del Presidente della Commissione europea nel "candidato comune" selezionato da quel partito politico europeo che abbia ottenuto la maggioranza relativa dei seggi in Parlamento alle elezioni europee²⁶.

Quanto alle origini e al fondamento normativo dello *Spitzenkandidatenprinzip*, va ricordato che l'idea di applicare tale processo al sistema istituzionale dell'Unione europea emerse proprio in Germania²⁷ durante il Congresso dell'Unione Cristiano Democratica (CDU) del 1997, ripresa poi dall'Istituto "Notre Europe" di Jaques Delors nel 1998 e trovò significativi precedenti nella designazione di Barroso nel 2004 e nel 2009. Fu però nel 2014, a seguito della risoluzione n. 2012/2829 adottata dal Parlamento il 22 novembre 2012²⁸ e della raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2013²⁹, che le famiglie politiche europee scelsero di presentare formalmente dei candidati alla carica di Presidente della Commissione prima delle elezioni. Quanto alla natura giuridica di questa prassi, va detto che essa non sembra ancora avere la natura di norma consuetudinaria, in quanto da essa non deriva per le istituzioni dell'Unione un vero e proprio obbligo giuridico. Come è stato di recente osservato in dottrina, al momento non è altro che una

²⁴ Sul ruolo della Commissione come "custode dei trattati" e quindi come organo "neutro" o di garanzia, R. MANFRELOTTO, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2004, 38 e 49 ss.

²⁵ Cfr. S. MANGIAMELI, *The Institutional Design of the European Union After Lisbon*, in H.J. BLANKE - S. MANGIAMELI (a cura di), *The European Union after Lisbon. Constitutional basis, economic order and external action*, Springer, Heidelberg, 110. Sul fenomeno della progressiva politicizzazione della Commissione, si v. M. PATRONO, *Il governo della prima Europa*, cit., 127 ss. In generale, sulla politicità della Commissione, *ex multis*, si v. H. MULLER, *Political Leadership and the European Commission Presidency*, Oxford, Oxford University Press, 2019; G. DELLEDONNE, *The institutional architecture of the European Union: emerging and unresolved questions*, in *Journal of European Integration*, vol. 43, 8/2021.

²⁶ Cospicua la letteratura sul punto: tra i molti, A. MANZELLA, *Prima lettura di un Parlamento (un po' meno) europeo*, in Federalismi.it, 11/2014; M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 25 luglio 2014; C. CURTI GIALDINO, *Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla Presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura*, in Federalismi.it, 11/2014; S.B. HOBOLT, *A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament election*, in *Journal of European public policy*, vol. 21, 10/2014, 1532; S. ILLARI, *Osservazioni sulla pratica degli Spitzenkandidaten nel contesto della forma di governo dell'Unione europea*, in Nomos. Le attualità nel diritto, 3/2018.

²⁷ Si tratta, infatti, di una convenzione tipica del diritto costituzionale tedesco, instauratasi per l'elezione del Cancelliere. Così, all'inizio della campagna elettorale per l'elezione del *Bundestag*, i partiti indicano il proprio candidato alla Cancelleria nel caso di vittoria alle elezioni.

²⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014 (2012/2829).

²⁹ Raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2013 sul rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo (2013/142/UE).

“regola informale e irregolare”³⁰, basata su strumenti di *soft law* (specialmente risoluzioni del Parlamento europeo), o comunque un’ambigua³¹ “convenzione costituzionale”³² ancora in via di (difficile) consolidamento.

Il successo del 2014 – quando Jean-Claude Juncker, candidato di punta del partito di maggioranza relativa (PPE), divenne Presidente della Commissione – non si replicò nel 2019, nonostante quel chiaro avvertimento del Parlamento europeo che, prima delle elezioni, si era detto «pronto a respingere qualsiasi candidato che non sia stato nominato Spitzenkandidat»³³. L’accordo raggiunto in sede di Consiglio europeo di proporre quale Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen – estranea agli *Spitzenkandidaten* selezionati dai partiti europei prima delle elezioni – per alcuni rappresentò il “tramonto”³⁴ di questa prassi. La pratica sembra però aver vissuto un nuovo “successo” in occasione delle elezioni del 2024, delle quali è dunque necessario ripercorrere le principali vicende.

In vista delle elezioni europee del 2024, la maggior parte delle famiglie politiche europee hanno espresso l’intenzione di rinnovare questa regola e hanno proceduto a selezionare i propri candidati di punta. Anche il Parlamento europeo ha tentato, attraverso una sua risoluzione, di rafforzare la pratica, delineando con precisione i passaggi procedurali da seguire nell’arco temporale che va dalla fine delle elezioni alla “proposta” da parte del Consiglio europeo del Presidente della Commissione³⁵ (risoluzione del 12 dicembre 2023³⁶).

Le elezioni europee del giugno 2024 hanno sostanzialmente confermato la “maggioranza” uscente, con il PPE che si è rafforzato a fronte di un indebolimento (meno consistente del previsto) dei socialisti e dei liberali. La cd. “avanzata” delle destre (che pure hanno registrato importanti risultati in Germania, Francia e Italia) non è bastata a scalfire la tradizionale “maggioranza” a sostegno della Commissione (PPE-PSE-ALDE). È quello che è stato definito il *cordon sanitaire*, il quale altro non è «che una versione europea, e più severa, della *conventio ad excludendum*, per effetto della quale alcune forze politiche, in quanto considerate anti-sistema, sono escluse non solo dal governo dell’Unione, ma altresì dal riparto delle cariche in seno al Parlamento europeo»³⁷. È stata quindi proprio questa “maggioranza” a guidare il successivo processo di ri-elezione dei vertici delle istituzioni europee³⁸. E così il 27 giugno 2024 il Consiglio europeo ha assegnato a ciascuno dei componenti di quella “maggioranza” una posizione di spicco³⁹. Il 18 luglio 2024 il Parlamento

³⁰ Y.M. CITINO, *The Spitzenkandidaten Practice in the Spotlight: The Constitutional Nature of an Erratic Informal Rule*, in [VerfBlog](#), 2024/4/03.

³¹ Cfr. Y.M. CITINO – N. LUPO, *The Spitzenkandidaten Practice: Establishing an Ambiguous Constitutional Convention?*, in M. CERON – T. CHRISTIANSEN – D. G. DIMITRAKOPOULOS (a cura di), *The Politicisation of the European Commission’s Presidency. Spitzenkandidaten and Beyond*, Palgrave Macmillan, 2024.

³² N. LUPO, *In vista di elezioni europee decisive, per la forma di governo dell’Unione, e non solo*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 1/2024, 69.

³³ Decisione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla revisione dell’accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea (2017/2233(ACI)).

³⁴ C. CURTI GIALDINO, *Dopo un difficile compromesso, fumata bianca al Consiglio europeo sui principali posti apicali nell’Unione europea*, in [Federalismi.it](#), 13/2019.

³⁵ G. GRASSO, *Partis politiques européens et politisation de la Commission européenne: quelques perspectives en vue des élections de 2024*, in *Revue de l’Union européenne*, 678/2024, 308-314, spec. 313-314.

³⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2023 sulle elezioni europee 2024 (2023/2016(INI)).

³⁷ N. LUPO – A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, Luiss University Press, Roma, 2024, 32. Da notare che tale *cordon sanitaire* si è applicato in questa legislatura nei confronti dei gruppi politici di Patriots.eu e di Europe of Sovereign Nations (ESN), mentre esso non ha trovato applicazione nei confronti dei conservatori di ECR, a cui sono state assicurate due vice-presidenze del Parlamento europeo e 3 presidenze di commissioni permanenti.

³⁸ Sul punto, v. N. LUPO, *After the 2024 EP elections, the arrhythmias of EU democracy have become even more evident (and less bearable)*, in [Federalismi.it](#), 19 giugno 2024.

³⁹ Per i socialisti, la presidenza del Consiglio europeo ad Antonio Costa; per i liberali, la carica di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune a Kaja Kallas; per i popolari, la presidenza della Commissione a Ursula von



europeo ha quindi ri-eletto von der Leyen, con ben 401 voti a favore, grazie al sostegno “esterno” dei Verdi e nonostante l’opposizione dei conservatori (tra cui Fratelli d’Italia). Una “maggioranza” addirittura più ampia di quella del 2019, quando von der Leyen venne eletta con soli 383 voti.

Tuttavia, tale maggioranza è stata messa a dura prova dalla designazione dei commissari da parte degli Stati membri, e in particolare dall’indicazione da parte del governo italiano di Raffaele Fitto, riconducibile ai conservatori di ECR. La seconda Commissione von der Leyen è stata eletta infatti con solo 370 voti a favore (rispetto ai 401 che avevano sostenuto la rielezione della Presidente nel luglio 2024), il peggiore risultato nella storia dell’Unione. Questo è dovuto al fatto che, nonostante la Commissione abbia guadagnato il sostegno di parte di ECR (ad es., la delegazione italiana di Fratelli d’Italia), alcuni parlamentari del gruppo del PPE, di S&D, di Renew e dei Verdi europei hanno votato contro o si sono astenuti. Il voto ha dunque rappresentato una parziale rottura della tradizionale maggioranza “centrista” che per decenni ha guidato l’Unione e un allentamento del ricordato “*cordon sanitaire*” che aveva sempre permesso l’esclusione dell’estrema destra dalle posizioni di potere nelle istituzioni UE⁴⁰.

Ci si chiede, in ogni caso, quanto alla rielezione di von der Leyen abbia contribuito il fatto che lei fosse la *Spitzenkandidat* del PPE, o quanto invece non abbia pesato il fatto che fosse la Presidente uscente e abbia potuto di conseguenza godere di un consistente potere negoziale derivante dalla carica ricoperta. Quello che è certo è che von der Leyen difficilmente sarebbe stata rieletta se il PPE non avesse conquistato la maggioranza relativa dei seggi al Parlamento, così come probabilmente avrebbe avuto maggiori difficoltà ad essere rieletta se non fosse stata “confermata” la maggioranza popolari-socialisti-liberali. In definitiva, si può affermare che lo *Spitzenkandidatenprozess* ha tratto nuovo vigore dalle elezioni del 2024, specialmente se paragonato a quanto avvenuto nel 2019. Tuttavia, sono sempre anche altri gli elementi che portano alla elezione di un Presidente della Commissione, a dimostrazione che – da solo – il meccanismo degli *Spitzenkandidaten* non è sufficiente per determinare la scelta del Consiglio europeo e, successivamente, quella del Parlamento europeo.

3.3. *L’influenza dei manifesti elettorali sugli “Orientamenti politici” della Commissione. L’esempio della seconda Commissione von der Leyen*

Se i gruppi politici sono dotati di strumenti “formali” – previsti specialmente dal Regolamento del Parlamento e dall’accordo quadro sui rapporti tra il Parlamento europeo e la Commissione europea – che permettono loro di esercitare un’influenza sulla Commissione⁴¹, i partiti riescono invece a ritagliarsi uno spazio – come ora si vedrà – solo sul piano “informale”. È dunque guardando alla prassi che si riesce a scorgere una diretta influenza partitica sull’attività della Commissione. Il “momento” in cui maggiormente si nota tale influenza è collocato nella fase per così dire “embrionale” della Commissione: quello della definizione delle sue priorità politiche, presentate dal candidato presidente dinanzi al Parlamento europeo, prima della sua elezione. Come sarà evidente dall’analisi condotta nel paragrafo che segue, si nota una certa convergenza tra molte delle proposte formulate dai partiti nei loro manifesti e le priorità che la Commissione

der Leyen (“prevedendo” pure la presidenza del Parlamento europeo nuovamente per Roberta Metsola, rieletta infatti il 16 luglio 2024 con un ampio consenso).

⁴⁰ Cfr. A. ALEMANN, *For the first time in its history, we could be looking at a genuinely rightwing European Union*.

⁴¹ I gruppi parlamentari sono difatti dotati di strumenti adeguati al fine di permettere allo stesso Parlamento di esercitare la sua funzione di “controllo politico” ai sensi dell’art. 14 TUE e di rendere la Commissione “responsabile” dinanzi allo stesso Parlamento ai sensi dell’art. 17 TUE. Tali strumenti sono previsti essenzialmente dal Regolamento del Parlamento europeo e dall’accordo quadro sui rapporti tra il Parlamento europeo e la Commissione europea..

inserisce tra i propri *Orientamenti politici*. Tali priorità rimangono peraltro, per l'intero mandato della Commissione, il faro che guida le sue attività. Ogni anno, la Commissione redige il proprio *Programma di lavoro*, dando conto delle misure adottate per la realizzazione di ciascuna priorità politica. L'influenza delle promesse elettorali dei partiti, dunque, non si arresta al momento iniziale di definizione della linea politica della Commissione, bensì prosegue nell'arco dell'intera legislatura.

Il presente paragrafo è volto dunque a verificare se e in quale misura i partiti politici europei riescano a influenzare il programma politico della Commissione europea, al momento della sua formazione e nel corso del suo mandato. Pochi sono gli studi che ad oggi si sono dedicati al tema⁴². L'analisi che segue ha dunque lo scopo di mettere in evidenza l'influenza esercitata dalle promesse elettorali dei partiti europei, contenute nei relativi manifesti elettorali, sulla individuazione da parte della Commissione delle sue priorità politiche, con riferimento alla seconda Commissione von der Leyen (2024-2029)⁴³.

Gli Orientamenti politici presentati da von der Leyen il 18 luglio 2024, prima della sua ri-elezione a Presidente della Commissione, sono intitolati "La scelta dell'Europa". Come già chiarito, la ri-elezione di von der Leyen è avvenuta grazie all'appoggio non solo della "tradizionale" maggioranza (popolari, socialisti e liberali), ma anche grazie a un sostegno "esterno" dei Verdi. La stessa von der Leyen, peraltro, aveva dichiarato durante la campagna elettorale di non precludere *a priori* un eventuale appoggio dei conservatori di ECR. Sono queste particolari contingenze politiche a portarci a inserire nel confronto anche i manifesti elettorali di Verdi e di ECR, oltre quelli del PPE, PSE e ALDE.

La prima priorità politica è intitolata «Un nuovo piano per la prosperità sostenibile e la competitività dell'Europa». La presidente von der Leyen apre quindi il documento dichiarando che serve un «nuovo piano europeo di prosperità⁴⁴». Si nota anzitutto che questa parte del documento è frutto di una delicata operazione di bilanciamento tra diverse sensibilità politiche: quelle più "progressiste" volte a manifestare un pieno e incondizionato appoggio alle politiche *green* e quelle più "conservatrici", attente a che le stesse politiche non intralcino eccessivamente la crescita economica. Balza però subito all'occhio un notevole cambiamento. Negli *Orientamenti politici* presentati nel 2019, era il Green Deal la prima priorità. Questa era intitolata "Un Green Deal europeo" e tutto il primo paragrafo era dedicato alla descrizione delle misure volte a rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero. Negli *Orientamenti* del 2024, invece, il Green Deal sparisce dal nome della prima priorità, incentrata ora sulla prosperità (seppure "sostenibile") e sulla competitività dell'Unione. Solo a partire dal secondo paragrafo, si parla di un "patto per l'industria pulita". Questa diversa impostazione testuale non è di certo casuale e sembra dimostrare l'intento della Commissione di "frenare" sul Green Deal. Un rallentamento che è senza dubbio determinato dalle posizioni più caute adottate dagli stessi popolari nel loro manifesto. In questo si legge che «The green deal for us is not a new ideology as advocated by the greens or the

⁴² Con riferimento alle due Commissioni presiedute da José Barroso, tra il 2004 e il 2014, è stato creato un ricco database volto a dimostrare la corrispondenza tra le promesse elettorali contenute nei programmi elettorali dei più importanti partiti politici europei (PPE, PSE, ALDE, Verdi europei) e le priorità politiche della Commissione europea. Si v. P. KOSTADINOVA e M. GIURCANU, *Capturing the legislative priorities of transnational Europarties and the European Commission: a pledge approach*, in *European Union Politics*, vol. 19, 2/2018, 363-379 e Id., *Europarties' election pledges and European Commission legislative priorities: An assessment of their overlap*, in *Party Politics*, vol. 26, 6/2020, 795-806. Questi studi hanno mostrato che tra quanto promesso dai partiti politici europei durante le elezioni europee del 2004 e del 2009 e quanto dichiarato dalla Commissione Barroso nei suoi programmi politici vi è stato un tasso di convergenza che varia dal 22% per il PSE al 49% per il PPE.

⁴³ Una prima analisi con riferimento alla Commissione Juncker e alla prima Commissione von der Leyen è sviluppata da G. GRASSO, *Partis politiques européens et politisation de la Commission européenne*, cit., spec. 311-313 e da G. GOTTI, *La democrazia e i partiti politici nell'Unione europea. Prospettive di diritto costituzionale*, Napoli, 2025.

⁴⁴ Il termine "prosperità", oltre che più volte ripreso nel manifesto del PPE; si rinvia nel manifesto ECR, in cui l'obiettivo 5 è intitolato proprio "Revising the Green Deal: Balancing Climate Action and Prosperity".

socialists, it is the hallmark of the more prosperous, innovative, competitive and sustainable Europe that the EPP envisions»⁴⁵. E così anche nel manifesto di ECR si legge che «We propose an opposite approach on the Green Deal to that promoted by the EU in the last five years. We will advocate a more balanced, localised climate strategy that does not forget ordinary people and prioritises socio-economic well-being»⁴⁶. Si noti peraltro che pure i socialisti, nel loro manifesto, “colorano” diversamente il Green Deal, sostenendo che «Daremo attuazione a un Green Deal *dal cuore rosso*, basato sull’alleanza tra politiche sociali ed ecologiche»⁴⁷. Insomma, sembra che solo i Verdi europei abbiano il «coraggio di mettere al primo posto il pianeta e le persone»⁴⁸, come scrivono nel loro manifesto. Ed è proprio ai Verdi che sembra strizzare l’occhio von der Leyen, quando tiene a specificare che «Dobbiamo mantenere la rotta verso gli obiettivi che abbiamo fissato nel Green Deal europeo, e *la manterremo*»⁴⁹. Da notare che è proprio questo impegno, pronunciato da von der Leyen dinanzi al Parlamento europeo, che ha portato i Verdi a dare un appoggio alla rielezione della stessa candidata. Insomma, se leggendo gli Orientamenti del 2019 il Green Deal sembrava davvero una “nuova ideologia” ispiratrice di tutte le politiche della Commissione⁵⁰, oggi questa sembra più sfumata, pur mantenendosi, per esempio, l’impegno di «conseguire l’obiettivo di ridurre le emissioni del 90 % da qui al 2040, che proporremo di inserire nella normativa europea sul clima»⁵¹.

La seconda priorità della Commissione è «Una nuova era per la difesa e la sicurezza europea». Tema centrale è ovviamente quello della guerra in Ucraina: per von der Leyen, «il migliore investimento nella sicurezza europea è investire nella sicurezza dell’Ucraina. Il sostegno finanziario, politico e militare dell’Europa deve essere mantenuto per tutto il tempo necessario»⁵². Su questo aspetto, la convergenza è totale con il PPE⁵³, con il PSE⁵⁴ e con ALDE⁵⁵. La proposta di von der Leyen di nominare «un commissario per la difesa, che lavorerà in stretta collaborazione con il prossimo alto rappresentante/vicepresidente conformemente al trattato»⁵⁶ è invece ripresa direttamente dal manifesto del PPE («We also need to establish a Commissioner for Security and Defence, who will better coordinate defence issues within the framework of EU competences»⁵⁷) e da quello di ALDE («istituire un Commissario europeo alla Difesa per garantire un approccio

⁴⁵ Manifesto PPE 2024, 14.

⁴⁶ Manifesto ECR 2024, 2.

⁴⁷ Manifesto PSE 2024, 7.

⁴⁸ Manifesto Verdi 2024, 4.

⁴⁹ Orientamenti politici 2024, 9.

⁵⁰ Sul tema, si v. di recente D. BEVILACQUA e E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024. Si v. anche E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 59, 19-48, 2022, e spec. 19-20: «The European Green Deal (EGD) is about the finalité of Europe. Far from dealing only with environmental protection, it is a wide-ranging and ambitious regulatory project, calling for a renewal of the European construct beyond the consolidated acquis. [...] Climate neutrality is conceived as a target with a highly transformative force, pointing to the establishment of “a new European society”, which the Commission describes at the same time as fair and prosperous, sustained by a more advanced growth model and founded on a positive and harmonious relationship between human beings and the environment».

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Orientamenti politici 2024, 16.

⁵³ «It is of paramount importance that the European Union remains committed and united in its support of Ukraine. Europe must, in cooperation with its Allies, find ways amplify its support to Ukraine» (Manifesto PPE 2024, 3).

⁵⁴ «Manteniamo fermo il nostro sostegno incondizionato all’Ucraina, fornendo assistenza politica, umanitaria, finanziaria e militare per tutto il tempo necessario. I nostri obiettivi ultimi sono sostenere l’Ucraina nel ripristino della sua integrità territoriale e giungere a una pace giusta e sostenibile» (Manifesto PSE 2024, 19).

⁵⁵ «È fondamentale riaffermare il nostro impegno a lungo termine nei confronti dell’Ucraina, nella sua ricerca di stabilità e progresso» (Manifesto ALDE 2024, 3).

⁵⁶ Orientamenti politici 2024, 16.

⁵⁷ Manifesto PPE 2024, 4.

unificato alla politica di sicurezza e difesa europea»⁵⁸). Come anche la proposta di costruire «un'autentica Unione europea della difesa»⁵⁹ è ripresa dal manifesto del PPE, per il quale «our long-term goal is to develop a true European Defence Union with integrated European forces on land, sea, cyber and air»⁶⁰.

Sempre nell'ambito di tale priorità, centrale è il tema dell'immigrazione. L'influenza del PPE è notevole, specialmente nella parte in cui ci si impegna a rendere le frontiere esterne più sicure per impedire gli ingressi irregolari. Così, von der Leyen propone «di triplicare il numero delle guardie di frontiera e costiere europee, che diventeranno 30,000»⁶¹. Esattamente lo stesso si legge nel manifesto del PPE, in cui si propone di «triple Frontex staff to 30,000 and equip it with implementing powers, a higher budget to purchase modern equipment and enhance its capabilities»⁶². Come anche negli *Orientamenti* precedenti, si nota sul tema l'esigenza di calibrare le diverse sensibilità politiche. Così si afferma che «la migrazione è una sfida europea, a cui va trovata una soluzione europea» e che «L'Europa ha sempre rispettato i propri obblighi internazionali, e così continuerà. Rispetteremo sempre i diritti umani e faremo in modo che le persone che ne hanno diritto possano rimanere e possano ricevere il sostegno di cui hanno bisogno per integrarsi nella comunità»⁶³. Una precisazione che richiama la posizione dei socialisti, che nel loro manifesto invitavano ad «offrire procedure eque e rispettose, percorsi sicuri e legali, il diritto all'asilo e alla protezione e condizioni di accoglienza umane e dignitose che rispettino i nostri valori e le nostre leggi»⁶⁴.

La terza priorità è dedicata a «Sostenere le persone e rafforzare le nostre società e il nostro modello sociale», ove si espongono le politiche volte a promuovere – secondo un linguaggio ripreso, ancora una volta, dal manifesto del PPE⁶⁵ – «lo stile di vita europeo»⁶⁶. Le misure ivi contenute sono però chiaramente ispirate dalle proposte socialiste e dei verdi. Così, l'impegno ad adottare un «nuovo piano d'azione per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali»⁶⁷ riprende l'appello socialista di garantire «la piena attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali»⁶⁸. Così la promessa di von der Leyen di «affrontare le cause profonde della povertà con la prima strategia dell'UE contro la povertà in assoluto»⁶⁹ riprende la proposta dei Verdi di adottare «una strategia integrata contro la povertà nell'UE»⁷⁰. Così anche la proposta di von der Leyen di presentare «per la prima volta un piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili»⁷¹ è ripresa dai manifesti del PSE («Daremo attuazione a un piano europeo per l'edilizia residenziale a prezzi accessibili con i relativi investimenti e a una strategia UE per garantire ad ognuno un alloggio»⁷²) e dei Verdi («Ci batteremo per un Piano dell'EU per l'edilizia accessibile»⁷³).

⁵⁸ Manifesto ALDE 2024, 4.

⁵⁹ Orientamenti politici 2024, 16.

⁶⁰ Manifesto PPE 2024, 4.

⁶¹ Orientamenti politici 2024, 19.

⁶² Manifesto PPE 2024, 6.

⁶³ Orientamenti politici 2024, 20.

⁶⁴ Manifesto PSE 2024, 15.

⁶⁵ «The EPP is the party of the European way of life” (Manifesto PPE 2024, 18).

⁶⁶ Orientamenti politici 2024, 22.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Manifesto PSE 2024, 6.

⁶⁹ Orientamenti politici 2024, 22.

⁷⁰ Manifesto Verdi 2024, 15.

⁷¹ Orientamenti politici 2024, 23.

⁷² Manifesto PSE 2024, 9.

⁷³ Manifesto Verdi 2024, 10.



3.4. Programmi dei partiti, programma di governo e indirizzo politico

Con riferimento alla seconda Commissione von der Leyen, dunque, notevole è l'influenza del manifesto del PPE, specialmente sui temi legati all'immigrazione e sulle misure volte a tutelare lo stile di vita europeo. Significativo è poi l'influsso popolare (e forse anche quello conservatore) sul cambio di passo che si nota in tema di Green Deal. Chiaramente percepibile, infine, è il riflesso delle proposte socialiste e dei verdi in tema di politiche sociali. Per concludere, pare dunque che si possa affermare che è notevole l'influenza esercitata dalle promesse elettorali dei partiti sulla redazione del documento programmatico iniziale della Commissione, nel quale non è difficile notare come molte delle proposte dei partiti siano riprese anche alla lettera e dove è evidente una costante ricerca di compromesso tra le sensibilità dei diversi partiti che andranno a sostenere la Commissione.

Come si può ben notare, gli Orientamenti politici presentati dalla Commissione somigliano molto al *programma di governo*⁷⁴ che, in Italia, è definito e approvato dal Consiglio dei ministri (i cd. "impegni programmatici" di cui all'art. 2 della legge 400/1988) e poi presentato dinanzi alle Camere dal Presidente del Consiglio contestualmente al voto di fiducia ex art. 94 Cost. V'è da dire però che il documento che raccoglie gli orientamenti politici della Commissione⁷⁵ ha una struttura ben più definita rispetto al programma di governo elaborato dal Governo italiano⁷⁶, sia in termini di pubblicità che ne viene data sia per i dettagli con cui sono descritte le singole misure che si intendono attuare. Ad ogni modo, la similitudine appena rilevata ci riporta alla mente la questione che ha tanto fatto discutere la dottrina costituzionalistica anche più risalente, quella cioè del rapporto tra programmi dei partiti, programma di governo e indirizzo politico. Una questione che, riletta alla luce delle recenti vicende istituzionali europee sopra descritte, pare possa dirci qualcosa di molto utile circa il ruolo che i partiti europei stanno cercando di ritagliarsi nell'Unione europea.

Come noto, la questione fu affrontata già in epoca pre-costituzionale da Crisafulli, in *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*⁷⁷, che distinse due momenti diversi, sebbene reciprocamente compenetranti: il *programma politico* (dei partiti e del governo) e l'*indirizzo politico*. Il programma è proprio dei partiti politici: «è anzi, precisamente, quel che definisce e caratterizza l'individualità dei ciascun partito rispetto ad ogni altro»⁷⁸. Così vi dovrebbero essere almeno tanti programmi politici quanti sono i partiti. Il programma dei partiti viene definito come «un complesso di affermazioni ed aspirazioni intorno all'assetto ed alla vita dello Stato e del suo governo ed alla struttura della società statale»⁷⁹. L'avvento al potere di uno o più partiti ha per effetto quello di trasformarne il programma da *programma di partito* a *programma di governo*. Il

⁷⁴ Per un'analisi dell'istituto con riferimento all'esperienza italiana v. C. CAPOLUPO, *Il programma di governo tra costituzione e prassi parlamentare*, in M. VILLONE e A. ZULIANI (curr.), *L'attività dei governi della Repubblica italiana*, Bologna, 1996, 141 ss.

⁷⁵ Si v. il sito dedicato (https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029_it), nel quale è possibile anche il documento sopra più volte citato.

⁷⁶ Costituito essenzialmente dalle "dichiarazioni programmatiche del Governo" (per il Governo Meloni, si v. al seguente link: <https://www.governo.it/it/articolo/le-dichiarazioni-programmatiche-del-governo-meloni/20770>) e da un programma che viene meglio strutturato anche per punti a cura del Dipartimento per il programma di governo sul proprio sito internet (<https://www.programmagoverno.gov.it/it/programma-di-governo-navigabile/>). Sulla storia e sulle funzioni del Dipartimento, si v. F. Rossi, *Programma di governo e monitoraggio delle politiche pubbliche: l'esperienza del Dipartimento per l'attuazione del programma di governo*, in *Amministrazione in cammino*, 2013, 1-21.

⁷⁷ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939, 53-172, ora leggibile in F. MODUGNO (cur.), *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, 1 ss.

⁷⁸ *Ivi*, 54.

⁷⁹ *Ibidem*.

programma attiene dunque ai partiti politici e al governo, ma non è ancora indirizzo politico⁸⁰: «lo diviene, in quanto effettivamente adottato come contenuto di volontà ed assegnato, ad opera dell'organo a ciò competente, secondo i diversi ordinamenti, a tutti gli altri organi statali, e principalmente agli organi costituzionali, legislativi ed esecutivi, come compito concreto da svolgere nella loro attività»⁸¹. Programma dei partiti di governo e indirizzo politico rappresentano quindi «due entità concettualmente distinte»⁸². È chiaro che la determinazione dell'indirizzo politico non è opera esclusiva dei partiti (di maggioranza)⁸³: la sua concreta attuazione risente infatti dell'influenza «di altre forze e condizioni esterne, oltre che dell'influenza di fattori esterni (opinione pubblica, gruppi di pressione, sindacati, situazione internazionale, congiuntura economica, indirizzo politico degli enti territoriali), della necessità del confronto in parlamento con un più ampio spettro di aggregazioni politiche e di forze sociali di cui questo tende a divenire il luogo di raccordo»⁸⁴.

Pur nella doverosa distinzione tra programma e indirizzo e con tutte le precisazioni sopra rilevate, è evidente come l'indirizzo politico sia fortemente influenzato dai partiti, in quanto il loro programma ne rappresenta in qualche modo il precedente logico e necessario. E così la dottrina non ha mancato di rilevare «la natura fondativa e determinativa dell'indirizzo politico incarnata dai partiti politici», indirizzo politico la cui base, le cui «linee fondamentali», la cui «sostanziale struttura» sono determinate dai partiti e nei loro programmi⁸⁵.

Così, l'influenza dei manifesti elettorali sul programma politico della Commissione dimostra che anche a livello dell'Unione si sta delineando un ruolo di primo piano dei partiti nella determinazione dell'indirizzo politico perseguito dalla Commissione, e questo proprio grazie al peso che i programmi da essi presentati assumono nella fase di elaborazione del programma politico della Commissione. È vero che la determinazione dell'indirizzo politico dell'Unione, come si osserverà meglio più avanti, non è opera esclusiva della Commissione, ma risente anche di un forte influsso intergovernativo, espresso dagli Stati membri nel Consiglio europeo. Anche con riferimento a tale istituzione, come ora si vedrà, pare però emergere un ruolo importante dei partiti europei.

4. Partiti e Consiglio europeo

Pare quindi importante soffermarsi sulla sempre maggiore posizione di influenza che i partiti europei stanno iniziando ad acquisire rispetto alle attività del *Consiglio europeo*⁸⁶. Una certa

⁸⁰ Cfr. A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2018, 31, il quale osserva che «il programma di governo, possibile oggetto di un accordo nei governi a base coalizionale, non ha valore giuridicamente vincolante». Cfr. anche A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1981, 380, che ritiene «impresa dommaticamente ardua» la giuridicizzazione degli accordi di governo, riconoscendovi «unicamente un punto di riferimento politico». V. anche M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra parlamento e governo*, I, Milano, 1972, 222 secondo il quale il programma di partito «pur concernendo l'organizzazione costituzionale dello Stato riflette non l'azione dello Stato bensì l'azione del partito, in relazione allo Stato».

⁸¹ V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., 53-57.

⁸² P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, XXXII, 1982, 99-109, spec. 102.

⁸³ Come osserva P. RIDOLA, op. cit., 102: «[l'indirizzo politico] neppure può risolversi per intero nel programma dei partiti che sostengono il governo». Cfr. anche T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, XXI, 1971, 150, ove si sottolinea il ruolo svolto dai partiti politici della maggioranza «nell'operare le scelte di base».

⁸⁴ *Ivi*, 103.

⁸⁵ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, 132 ss.

⁸⁶ Alcuni studiosi che hanno condotto ricerche sui partiti politici europei hanno anche esaminato l'influsso di questi ultimi sulle decisioni del Consiglio europeo. In particolare, si v. S. VAN HECKE, *Do Transnational Party Federations*

complicazione nell'analisi è data dal fatto che, nell'ambito della forma di governo dell'Unione, si tende a considerare il Consiglio europeo come una sorta di "parte totale". Una posizione che tale soggetto istituzionale ricoprirebbe, dunque, *al posto* dei partiti.

Ai sensi dell'art. 15 TUE, infatti, il Consiglio europeo «dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità *politiche generali*»⁸⁷. Si tratta, come è stato affermato, della «più cospicua istanza intergovernativa»⁸⁸ dell'Unione, le cui decisioni sono frutto di una complessa negoziazione tra diverse posizioni nazionali. L'errore però di questa concezione è di dimenticare il *doppio binario* di legittimazione democratica su cui si basa l'Unione⁸⁹ (art. 10, par. 2 TUE): quello indiretto, derivato dalla legittimazione democratica dei governi rappresentati nel Consiglio europeo e quello diretto espresso nel Parlamento in cui i cittadini europei sono, appunto, direttamente rappresentati. È evidente che il ruolo dei partiti politici *europei* si sviluppa essenzialmente nel secondo binario sopra richiamato, quello espresso nel Parlamento europeo, mentre nel primo è possibile piuttosto un ruolo indiretto dei partiti politici *nazionali*, di cui sono espressione i diversi capi di Stato e di governo che siedono nel Consiglio europeo. Non è però da sottovalutare il prezioso ruolo di *coordinamento* che proprio i partiti politici europei potrebbero operare tra tali due binari di legittimazione, armonizzando, quanto meno nelle questioni di rilievo europeo, le posizioni dei singoli partiti nazionali. In definitiva, dunque, il ruolo del Consiglio europeo non è da vedere come ostacolo all'affermazione dei partiti politici europei, ma come naturale conseguenza del doppio binario di legittimazione democratica che caratterizza l'Unione. Anzi, è proprio questo doppio binario a rendere il ruolo dei partiti politici europei ancora più necessario: sono essi, infatti, quelli che potrebbero essere nella migliore posizione per garantirne la coordinazione, in modo tale da evitare che si producano contrasti insanabili.

Uno studio del 2022 condotto per il Parlamento europeo⁹⁰ ha messo in evidenza la crescente "politicizzazione" di tale istituzione. Sono due i punti su cui ci si soffermerà per compiere tale indagine. Anzitutto, si vedrà come i partiti europei svolgano un'importante attività di coordinamento volta ad allineare le posizioni dei diversi *leader* europei appartenenti alla medesima famiglia politica. Si porrà in evidenza poi il ruolo che i partiti hanno progressivamente acquisito nel processo di nomina dei vertici istituzionali dell'Unione, a seguito delle elezioni europee.

4.1. La politicizzazione del Consiglio europeo. I cd. "pre-summits"

Anche il Consiglio europeo si presta ad essere suddiviso "politicamente". La maggior parte dei capi di Stato e di governo, infatti, appartengono ad un partito politico nazionale che è membro di

Matter? (... and Why Should We Care?), in *Journal of Contemporary European Research*, vol. 6, 3/2010; K. JOHANSSON – T. RAUNIO, *Political Parties in the European Union*, in *Oxford Research Encyclopaedia of Politics*, Oxford, 2019 e K. JOHANSSON, *Europarty Influence and Its Limits: The Case of the European People's Party and the Amsterdam Treaty*, in *Journal of European Integration*, vol. 38, 1/2016.

⁸⁷ Come è stato chiarito, infatti, il Consiglio europeo non andrebbe assimilato ad una sorta di "presidenza collegiale" dell'Unione con funzioni neutrali e di garanzia, ma come la principale istanza intergovernativa all'interno dell'Unione. Così C. PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1989, 333, secondo cui: «Il Consiglio europeo (...) non può essere assimilato, nelle sue funzioni, e tantomeno nella sua struttura, ai Capi di Stato dei regimi parlamentari, trattandosi della più cospicua istanza intergovernativa del sistema». Nello stesso senso anche A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, 165.

⁸⁸ C. PINELLI, *Ipotesi sulla forma di governo dell'Unione europea*, cit., 333.

⁸⁹ Sul tema si v. J. ZILLER, *Separation of powers in the European Union's intertwined system of government*, in *Il Politico*, vol. 73, 3/2008, 164.

⁹⁰ R. DRACHENBERG, *European political parties and the European Council. A pattern of ever closer coordination?*, Study for the European Parliamentary Research Service, aprile 2022.

un partito politico europeo⁹¹. Sono proprio i partiti politici europei ad “alimentare” tale suddivisione svolgendo un’importante attività di armonizzazione delle diverse posizioni dei leader dell’UE che appartengono ad una medesima famiglia politica europea attraverso l’organizzazione dei cd. “pre-summits”. I pre-summits sono riunioni che si svolgono appena prima dei vertici del Consiglio europeo e che hanno lo scopo di raggiungere, all’interno di ciascun partito europeo, una posizione condivisa da far difendere poi dai rispettivi leader.

Oggi, tutti e tre i principali partiti politici europei (PPE, PSE e ALDE) attribuiscono grande importanza ai pre-summits. Si prenda come esempio quanto avviene nel PPE. Il PPE considera il proprio “EPP Summit” l’evento più importante del partito, ponendolo al centro della sua macchina politica⁹². La loro importanza fu consolidata dall’ex Cancelliere tedesco Helmut Kohl e dall’ex Primo Ministro belga Wilfried Martens (presidente del PPE dal 1990 al 2013), i quali stabilirono che la partecipazione ai summit fosse obbligatoria. Il PPE è peraltro l’unico partito politico europeo a fare riferimento ai pre-vertici nel proprio statuto. Il regolamento interno del PPE, infatti, stabilisce che «The EPP Summit prepares the position to be taken by the EPP Heads of State and of Government at the European Council and issues recommendations on the strategy and political orientation of the association». Esso è composto dai membri della presidenza del partito, dai capi di Stato o di governo che fanno parte di un partito membro del PPE, dal Presidente o Vice-presidenti della Commissione se riconducibili al PPE, i presidenti dei partiti che fanno parte di una coalizione di governo in Stati membri in cui il capo di governo non fa parte di un partito membro del PPE, i presidenti dei più grandi partiti di opposizione in ogni Stato membro.

L’obiettivo principale dei pre-summits è dunque riunire i Capi di Stato o di Governo e la leadership di una famiglia politica europea per discutere di un imminente vertice del Consiglio europeo e coordinare le posizioni sui principali argomenti⁹³. È stato rilevato che spesso nell’ambito di tali riunioni preparatorie si raggiungono accordi preliminari e informali sullo svolgimento dei lavori del Consiglio europeo, per esempio concordando su chi interverrà, su quale punto e con quali argomentazioni. Alcuni partiti a volte delegano uno o due leader a parlare a nome di tutta la famiglia politica (ad esempio, il PPE decise che Leo Varadkar, *Taoiseach* irlandese dell’epoca, fosse il “coordinatore PPE” incaricato di intervenire nel Consiglio europeo a nome del partito sul tema della Brexit)⁹⁴.

Si è osservato inoltre che i pre-summits «provide a valuable opportunity for members of the European Council, senior Commissioners, and MEPs to reflect together, along political party lines, on ways of approaching items on the European Council’s agenda»⁹⁵. Questo confermerebbe non solo che i pre-vertici contribuiscono alla pianificazione strategica da parte dei partiti politici delle loro attività in relazione al Consiglio europeo, ma anche che queste riunioni, a cui partecipano come si è visto anche commissari e parlamentari europei, fungono da strumento di coordinamento politico orizzontale tra le diverse istituzioni dell’UE.

Anche in seguito alle elezioni del 2024, tutti e tre principali partiti europei hanno tenuto appositi “pre-summits” prima del decisivo vertice del Consiglio europeo del 27 giugno 2024. Il PPE

⁹¹ Con la precisazione che il capo di Stato o di governo che partecipa al Consiglio europeo può essere, nel suo Stato membro, espressione o a guida di un governo di coalizione, ove i partiti che la compongono sono membri di diversi partiti europei o comunque espressione di diversi orientamenti politici.

⁹² R. DRACHENBERG, *European political parties and the European Council*, cit., 22.

⁹³ Sul punto si v. anche L. BARDI – W. GAGATEK – C. GERMOND – K.M. JOHANSSON – W. KAISER – S. SASSANO, *The European Ambition: The Group of the European People’s Party and European Integration*, Baden-Baden, 2020, 129 ove si sostiene che “the strategic importance of party networks within and around the European Council facilitated negotiations and decision-making, providing an alternative or supplementary channel for influence”.

⁹⁴ R. DRACHENBERG, *European political parties and the European Council*, cit., 23.

⁹⁵ D. DINAN, *Relations between the European Council and the European Parliament. Institutional and political dynamics*, Study for the European Parliamentary Research Service, novembre 2018, 11

ha riunito i capi di Stato e di governo popolari e la leadership del PPE⁹⁶. Il PSE, in un apposito “PES European Council preparation meeting”, ha riunito la propria leadership con i capi di governo del PSE, lo *Spitzenkandidat* Nicolas Schmit, i commissari europei del PSE, la presidente del gruppo parlamentare S&D e i più grandi leader dei partiti nazionali membri del PSE⁹⁷. Infine, ALDE ha riunito la propria leadership con i membri del Consiglio europeo riconducibili al gruppo Renew Europe e i commissari europei di ALDE⁹⁸. Queste riunioni hanno permesso di coordinare le diverse posizioni nazionali e di raggiungere con relativa facilità la decisione finale sulla nomina dei tre vertici istituzionali dell’Unione.

Peraltro, oltre ai pre-summits, nel corso degli anni i partiti politici europei hanno iniziato ad organizzare anche riunioni pre-Consiglio o ministeriali (a cui normalmente partecipano solo coloro che ricoprono un incarico ministeriale nei governi nazionali)⁹⁹. Ciò dimostra che i partiti europei stanno iniziando a svolgere una qualche attività di coordinamento anche in relazione ai lavori del Consiglio dell’Unione europea. Il regolamento interno del PPE, per esempio, stabilisce che «The association organizes on a regular basis EU Ministerial Meetings prior to the EU Council meetings on relevant EU policy sectors proposed by the EPP Presidency in order to improve political coordination and policy synergy in the Council»¹⁰⁰. Oggi, il PPE ha almeno undici formati diversi di queste riunioni (affari esteri, difesa, affari generali, affari economici e finanziari, affari interni, giustizia, agricoltura, energia, salute, commercio, occupazione e affari sociali)¹⁰¹. In definitiva, la funzione di questi incontri ministeriali sarebbe quella di armonizzare le posizioni dei ministri di una stessa famiglia politica in vista della riunione plenaria del Consiglio.

5. I partiti europei nella forma di governo euro-unitaria: la competizione per la direzione politica dell’Unione europea

Triepel ci presentava il partito politico come una *cooperativa di lotta (Kampfgenossenschaft)*, «plasmata secondo schemi associativi aventi forma stabile che, ai fini del raggiungimento di obiettivi politici, ambisce ad ottenere una posizione di potere nei confronti dello Stato»¹⁰². La rappresentanza popolare era “il campo di battaglia”, il diritto di voto era “il mezzo di lotta”, l’obiettivo finale della lotta era acquisire una “posizione di potere nei confronti dello Stato”. Sulla base di tale formulazione, si è detto che «quel che davvero caratterizza il partito politico è, insieme all’assunzione di un determinato programma politico, lo sforzo per attuarlo immettendolo nella sfera dell’indirizzo politico»: «dall’essenza e dalla finalità del partito sarebbe pertanto inseparabile quella attitudine ad acquistare ‘una *posizione di potenza* all’interno del gruppo sociale’ che già Max Weber indicava come propria e caratteristica del partito politico»¹⁰³. Ciò che dunque

⁹⁶ <https://www.epp.eu/news/epp-leaders-to-meet-in-brussels-on-27-june-ahead-of-european-council-press-registration>.

⁹⁷ <https://pes.eu/pes/pes-euco-must-set-stable-pro-european-path-forward-for-the-next-mandate/>.

⁹⁸ <https://www.aldeparty.eu/liberal-leaders-meet-ahead-of-euco>.

⁹⁹ R. DRACHENBERG, *European political parties and the European Council*, cit., 30.

¹⁰⁰ Il Regolamento precisa che «At the recommendation of the EPP President, EPP Vice-Presidents or other outstanding EPP political personalities may chair such meetings if they have relevant policy experience and expertise. On those policy areas where co-decision is required the European Commissioner, provided he belongs to an EPP Member Party, may be invited as well as Members of the European Parliament of the EPP Group who will participate following the recommendations of the Presidency of the EPP Group in the European Parliament».

¹⁰¹ <https://www.epp.eu/structure/ministerial-meetings>.

¹⁰² H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlino, 1928 [trad. it. *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di E. GIANFRANCESCO e G. GRASSO, Napoli, 2015, 7].

¹⁰³ P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 95-96.

contraddistingue la lotta dei partiti per il potere sarebbe proprio una perenne *tensione a gestire il potere politico* o, detto in altri termini, la *competizione per la direzione politica dello Stato*¹⁰⁴.

Occorre allora comprendere come questa configurazione del ruolo dei partiti politici si rifletta nell'odierno contesto politico e istituzionale dell'Unione europea. Se si osservano le caratteristiche attuali del sistema europeo dei partiti – ancora in via di difficile consolidamento – e il fatto che questi ultimi siano ancora poco radicati nella società europea, la competizione politica tra partiti sul piano europeo rischia di apparire soltanto una lotta per ottenere il consenso elettorale dei cittadini, cui è collegata l'attribuzione proporzionale di seggi in seno al Parlamento europeo¹⁰⁵. Questo perché le funzioni principali che ad oggi i partiti europei esercitano sono soprattutto la definizione di un manifesto elettorale comune per le elezioni europee e la selezione del proprio *Spitzenkandidat*. Non appare ancora invece una vera e propria “lotta per il potere”, nel senso sopra precisato.

Come abbiamo notato, però, il momento elettorale è solo il *mezzo* di lotta, non anche l'obiettivo di questa. Se i mezzi di lotta politica predisposti dall'Unione sembrano con il tempo progressivamente rafforzarsi, il problema è che essi non sono ancora in grado di raggiungere l'obiettivo per cui essi vengono creati, che è appunto la conquista e la gestione del potere politico. Questo è dovuto essenzialmente a come sono configurati i poteri di cui dispongono le istituzioni europee e i rapporti tra di esse, vale a dire a come oggi è strutturata la *forma di governo* dell'Unione. Intesa la nozione di *forma di governo* come l'insieme delle modalità con cui è attribuita ed esercitata dagli organi costituzionali la funzione di indirizzo politico¹⁰⁶, pare naturale chiedersi, alla luce di tutto quanto sopra precisato, quali possibilità hanno ad oggi i partiti europei di influenzare direttamente la determinazione di tale indirizzo. È però importante fare alcune precisazioni circa il modo di intendere il concetto di *indirizzo politico* con riferimento all'Unione europea.

Autorevole dottrina¹⁰⁷ parla, con riferimento all'Unione, della presenza di un comune «indirizzo politico di sistema», che assicurerebbe «stabile unità finalistica» e una «stabilità politica di fondo, indipendentemente dal contingente indirizzo di governo o di maggioranza. Tale indirizzo di sistema troverebbe la sua definizione e specificazione attraverso i diversi meccanismi istituzionali predisposti dai Trattati deputati a concretizzarlo, ossia “gli orientamenti e le priorità politiche” fissate dal Consiglio europeo, l'interesse generale dell'Unione promosso dalla Commissione, il “buon funzionamento dell'Unione” assicurato dalla cooperazione tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, il primato del diritto dell'Unione affermato dalla Corte di giustizia e la definizione e attuazione della politica monetaria da parte della Banca Centrale (artt. 10.1, 12.1 lett. f), 15.1, 17.1 e 19 TUE e art. 127.2 TFUE). Altra autorevole dottrina¹⁰⁸ parla però di un *circuito dell'indirizzo politico* che oggi si è fatto «più articolato e complesso», che chiama in causa forma di governo dell'Unione e dei suoi Stati membri, e che coinvolge non solo le istituzioni europee e quelle nazionali, ma anche i relativi cittadini.

Da quest'ultime considerazioni sembra emergere uno spazio, se non riservato, comunque *conquistabile*, da parte dei partiti europei nella concretizzazione di tale indirizzo. Alla luce di quanto visto sopra, sembra che i partiti stiano iniziando a conquistare tale spazio: con riferimento alla Commissione europea, attraverso un'influenza dei loro programmi sulla definizione del

¹⁰⁴ *Ivi*, 83.

¹⁰⁵ Sul punto v. ancora P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 97, ove sottolinea che «il tentativo di concepire i partiti come strumenti esclusivi di espressione della volontà politica del popolo non appare del tutto convincente».

¹⁰⁶ C. MORTATI, *Istituzione di diritto pubblico*, I, Padova, 384 e ss.

¹⁰⁷ A. MANZELLA, *Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in R. IBRIDO e N. LUPO (curr.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati membri*, cit., 461 e ss.

¹⁰⁸ R. IBRIDO - N. LUPO, “*Forma di governo*” e “*indirizzo politico*”, cit., 35.

programma politico della Commissione; con riferimento al Consiglio europeo (e, in misura minore, al Consiglio dell'Unione europea) attraverso la garanzia di una suddivisione politica dei suoi componenti, coadiuvandoli nell'allentare le diverse posizioni nazionali e favorendo l'emersione di un consenso tra i Capi di Stato e di governo appartenenti ad una medesima famiglia politica.

6. Tra mutamenti impressi dalla prassi politica e modificazioni costituzionali. Prospettive conclusive

Ad oggi, alcune norme dei Trattati sembrerebbero impedire ai partiti di assumere un ruolo *stabilmente* influente sulle istituzioni. Un primo esempio significativo è costituito dalla ancora incerta caratterizzazione della Commissione europea quale "governo" dell'Unione (art. 17 TUE). Sarebbe giunto il momento di accentuare, rendendolo più evidente, il carattere propriamente politico di tale istituzione, eliminando quello schermo di neutralità dietro cui spesso nasconde la sua attività e in forza del quale giustifica le sue scelte, anche in virtù della ambigua formula dei Trattati che assegnano alla Commissione il compito di promuovere l'interesse generale dell'Unione. È chiaro come una presunta neutralità della Commissione sia difficilmente conciliabile con l'esercizio di un'attività di orientamento politico, anche tramite i partiti, della sua azione. Inoltre, si è già sottolineato il ruolo determinante del Consiglio europeo nella definizione dell'indirizzo politico dell'Unione (art. 15 TUE).

Nonostante gli artt. 15 e 17 TUE sembrino ostacolare la piena affermazione a livello dell'Unione di partiti politici in lotta per il potere, inizia ad evidenziarsi – come abbiamo tentato di sottolineare in questo lavoro – un significativo mutamento rispetto al passato, osservabile specialmente nella *prassi* politica e istituzionale. La Commissione, nonostante il Trattato sembri configurarla come un'istituzione neutrale al servizio esclusivo della custodia dei Trattati, tende sempre più a politicizzarsi, grazie sia al sistema degli *Spitzenkandidaten* sia all'influenza che le proposte elettorali dei partiti esercitano sulla sua attività. Il Consiglio europeo, a sua volta, inizia ad essere configurabile sempre più come un'istituzione politica, rispetto alla quale i partiti riescono a esercitare una significativa influenza tramite i cd. pre-summits. Bisognerà osservare se questi *mutamenti*¹⁰⁹ osservabili nella prassi resisteranno alla prova dei tempi e se si dimostreranno in grado di affermarsi quali *trends* istituzionali di lungo periodo (superando del tutto il loro carattere di meri eventi contingenti) in grado di imprimere una vera e propria *modificazione* costituzionale, quanto meno della "costituzione vivente"¹¹⁰ dell'UE. Questo non significa che debba venir meno l'affermazione del ruolo centrale del testo dei Trattati, intesi come testo costituzionale dell'Unione, che «è ad un tempo termine di riferimento delle scelte potenzialmente mutevoli degli interpreti e contesto obbligato per la collocazione sistematica dei risultati di quelle scelte»¹¹¹.

¹⁰⁹ Può essere utile, per alcune precisazioni terminologiche, fare riferimento a S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004 e ID., *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e costituzione vivente*, in *Rivista AIC*, 1/2019, 34-35, ove l'illustre A. spiega che «Mutamento costituzionale si rivela essere, alla prova dell'utilizzo ordinario del linguaggio costituzionale, un'espressione dai contenuti molto ampi, se non indeterminati, tale da includere *modificazioni* e *trasformazioni* costituzionali. ... mi parrebbe opportuno parlare di *trasformazioni* costituzionali con riguardo a tutti quei processi ed eventi che mettono in giuoco la stessa identità costituzionale di uno Stato, cioè i principi qualificanti del suo ordinamento, e meritano una trattazione a parte, così riservando la qualificazione di *modificazioni* a quei mutamenti che sono meno traumatici ed appaiono più circoscritti» (corsivi aggiunti).

¹¹⁰ Intendendo per "costituzione vivente" l'insieme di prassi interpretative, consuetudini costituzionali, convenzioni della costituzione e giurisprudenza che al testo della Costituzione si raccordano. Così S. BARTOLE, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e costituzione vivente*, cit., 41.

¹¹¹ Così sempre S. BARTOLE, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, 2018.

In dottrina si è però dimostrato il rilievo che regole o prassi informali hanno assunto nel plasmare la forma di governo europea¹¹². In particolare, è stato sottolineato come le regole non scritte possano influenzare la costituzione materiale dell'UE fino al punto di apportare cambiamenti informali senza alcuna modifica formale dei Trattati. Si pensi a tutti quei meccanismi flessibili (prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali) che permettono alle costituzioni di adattarsi alle esigenze istituzionali in evoluzione. Esse funzionano in modi diversi, completando le lacune esistenti nelle disposizioni costituzionali ed espandendo o riducendo in modo fluido il loro significato letterale, eventualmente incidendo sulla stessa forma di governo¹¹³. Così, la “prassi” – nei vari significati che può assumere nel diritto costituzionale – può rappresentare «il manifestarsi di nuove regole, non scritte ma affermatesi o come consuetudini costituzionali o come “fatti normativi” ma comunque non in violazione di norme o di principi costituzionali»¹¹⁴.

È innegabile che le prassi esaminate nel corso del presente lavoro iniziano ad essere abbastanza consolidate nel tempo: un'influenza dei programmi dei partiti sul programma della Commissione si nota ormai dalla prima Commissione Barroso, mentre i pre-summits – almeno a partire dalla fine degli anni Novanta – sono organizzati dai principali partiti europei prima di ogni vertice del Consiglio europeo. Prassi che non si pongono in contrasto con quanto affermato dai Trattati, ma vanno o a completarne il testo (come nel caso degli artt. 15 e 17) o ad illuminarne la portata. Quest'ultimo è il caso di uno dei compiti “costituzionali” assegnati ai partiti dall'art. 10 TUE, vale a dire quello di «esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione»: volontà che non è espressa solamente attraverso e in occasione delle elezioni, ma che proprio grazie all'azione dei partiti continua ad essere espressa anche dopo lo svolgimento di queste, all'interno e nei confronti di tutte le istituzioni dell'Unione. È questo un passo importante affinché si possa iniziare a parlare di partiti europei che lottano per la direzione politica dell'Unione europea.

¹¹² Si v., di recente, Y.M. CITINO, *Unwritten rules shaping the EU's 'form of government': A study of conventions and their constitutional implications*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 3, 2/2023.

¹¹³ Si v. G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2019, ove l'A. osserva che «il mutamento del quadro politico, inteso non soltanto come 'sistema politico', ma anche come 'contesto politico-istituzionale', come 'situazione politica' di un certo momento storico, ... fa sorgere nuove convenzioni costituzionali, aggiorna convenzioni costituzionali esistenti, le sottopone a revisione, rompe, spezza la regola convenzionale precedente, eventualmente con la sua sostituzione, incidendo conseguentemente sulla forma di governo, certo sul suo concreto funzionamento, se non sulla sua struttura portante”. Cfr. però M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali, III, 2010, spec. 540 ove si sottolinea che , se per forma di governo si intende “l'insieme delle regole giuridiche dei rapporti fra i poteri e organi costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica (...), rientrano nel concetto (oltre – ovviamente – alle norme scritte) le consuetudini, anche costituzionali, ma non la prassi, neppure in forma di convenzione, ove non assunta al rango di consuetudine”.

¹¹⁴ Così A. BARBERA, *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA e T.F. GIUPPONI (curr.), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, spec. 12. Si v. anche Id., *Le epifanie del “fatto” nel diritto costituzionale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2014, Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Napoli, 2015, 257 ss., spec. 266 ove si tenta di segnare il confine tra prassi e consuetudini. Cfr. anche G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, 7.