Centro di
Documentazione europea - UniCT

Università di Catania

I quaderni europei

Scienze giuridiche

I PARTITI POLITICI EUROPEI E IL PROCESSO DI DEMOCRATIZZAZIONE DELL'UNIONE

Adriana Ciancio

Aprile 2009
n. 11

Adriana Ciancio
I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione

Centro di documentazione europea - Università di Catania - *Online Working Paper* 2009/n.11
Aprile 2009
http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/giuridiche/11_2009.pdf

© 2009 Adriana Ciancio
Centro di documentazione europea - Università di Catania - *Online Working Paper*/ISSN 1973-7696

Adriana Ciancio, Professore associato di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Catania.

La collana *online* "*I quaderni europei*" raccoglie per sezioni (scienze giuridiche, scienza della politica e relazioni internazionali, economia, scienze linguistico-letterarie) contributi scientifici di iniziative sulle tematiche dell'integrazione europea dalle più diverse prospettive, avviate da studiosi dell'Ateneo catanese o da studiosi di altre Università italiane e straniere ospiti nello stesso Ateneo.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su: http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei

Edito dal Centro di documentazione europea dell' Università di Catania
Via San Lorenzo, 4 – 95131 CATANIA
tel. +39.095.730.7954
fax +39.095.730.7956
www.lex.unict.it/cde

I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione

Adriana Ciancio

Abstract (it)

Lo studio muove dalla considerazione generale del rilievo dei partiti politici al fine dell'implementazione della democrazia ed in tale prospettiva inquadra il problema dell'attenuazione del tradizionale deficit democratico dell'Unione europea, effettuando innanzitutto la ricognizione dello stadio raggiunto nel processo di affermazione di un sistema partitico di dimensione europea strutturato, stabile ed autonomo dai partiti nazionali.

In tale ottica viene sottolineata la centralità dei gruppi parlamentari presenti all'interno dell'Europarlamento nel percorso di formazione di veri e propri partiti europei, che possano assolvere al ruolo per essi previsto dai Trattati, sin da Maastricht e da ultimo di Lisbona, di costituire fattori fondamentali di integrazione comunitaria, di formazione di una coscienza politica europea e di espressione della volontà politica dei cittadini dell'Unione.

Lo scritto evidenzia infine l'impulso dato con l'approvazione delle norme sullo statuto e sul finanziamento dei partiti europei, approvate nel 2003 e modificate nel 2007, alla "istituzionalizzazione" delle formazioni politiche europee, per quanto realisticamente rilevi come le elezioni per l'Europarlamento nel breve-medio periodo continueranno in buona sostanza ad essere gestite ancora dai partiti nazionali, con tutte le inevitabili, intuibili ricadute pregiudizievoli sulla conformazione dell'Unione europea come vera Comunità politica (e non più soltanto economica) secondo quanto ormai da tempo e da più parti auspicato.

Abstract (en)

The study moves from the consideration of the significant role of political parties in the implementation of democracy and under these premises it focalizes on the problem of the European Union traditional democratic deficit reduction, monitoring the stage achieved in the process of consolidation of an European structured party system, stable and autonomous from the national parties.

In this perspective it emphasizes the centrality of the parliamentary groups within the European Parliament in the process of formation of real European parties, which can fulfill the role envisaged for them by the Treaties, since the Maastricht one up to the most recent Treaty of Lisbon, to constitute key factors for community integration, for formation of European political awareness and expression of European citizens political will.

Finally, the study reveals the boost given to the "institutionalization" of European political line-ups by the approval of the regulations regarding the European political parties statute and financing, approved in 2003 and amended in 2007, even though it realistically points out how the elections of the European Parliament, in the short to medium term, will continue in essence to be run by national parties, with all the inevitable and intuitable consequences which will be adverse to the development of the European Union as a political community (and not just economic) as it has been long desired by many parts.

Keywords

Partiti europei - democrazia - gruppi politici nell'Europarlamento - elezioni del Parlamento europeo - statuto e finanziamento dei partiti europei

I PARTITI POLITICI EUROPEI

E IL PROCESSO DI DEMOCRATIZZAZIONE DELL'UNIONE*

di Adriana Ciancio

Sommario: 1. La vita democratica dell'Unione ed il ruolo dei partiti politici europei.- 2. I partiti europei tra previsione e attuazione.- 3. I prodromi dei partiti europei: federazioni transnazionali e gruppi parlamentari.- 4. I criteri di formazione dei gruppi nell'Europarlamento.- 5. La giurisprudenza comunitaria sul requisito delle "affinità politiche".- 6. L'origine "interna" dei partiti europei e le norme sul loro statuto e finanziamento.- 7. Nuove regole per i partiti europei e ulteriori prospettive evolutive.

1. La vita democratica dell'Unione ed il ruolo dei partiti politici europei

Tra le ragioni che hanno ispirato la firma il 13 dicembre 2007 del Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea (c.d. Trattato di Lisbona), pur nell'intento più generale di riprendere il cammino europeo dopo il fallimento della c.d. "Costituzione europea"[1], vi è stato dichiaratamente il desiderio di completare il processo, già avviato con i Trattati di Amsterdam e di Nizza, volto a rafforzare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione.

In tale contesto il Trattato di Lisbona contiene talune significative «Disposizioni relative ai principi democratici», le quali - oltre a ribadire la posizione del Parlamento come sede della rappresentanza diretta dei cittadini comunitari e il diritto di questi ultimi a che le decisioni dell'Unione siano fra l'altro assunte «nella maniera il più possibile aperta e vicina al cittadino»[2] – prevedono partiti politici di livello europeo quali elementi fondamentali che «contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione», come si esprimerà il nuovo art. 10, n. 4, TUE nella versione consolidata alla luce delle ultime modifiche.

Tale ultima proposizione non rappresenta una novità, ma costituisce la riformulazione di quanto previsto sin dall'art. 191 del Trattato di Maastricht nel cui contesto aveva trovato idonea collocazione in considerazione dell'istituzione della c.d. cittadinanza comunitaria[3]. Infatti, nonostante l'articolo sui partiti politici fosse stato inserito nella sezione del Trattato CE che riguarda il Parlamento, la sua introduzione si pone con tutta evidenza in relazione con quella concezione dell'ordinamento comunitario come comunità politica e non più soltanto economica che prendeva piede in quegli anni e che ha conseguentemente dato vita ad un corpo di diritti politici, che, per quanto all'epoca ancora limitato[4], esprimeva tuttavia un deciso mutamento circa il modo di intendere i rapporti tra ordinamento comunitario e individuo[5].

---

* Testo rivisitato e aggiornato della relazione svolta in occasione della Tavola rotonda su "*Libertà e democrazia in Europa*", organizzata dal Centro di Documentazione europea dell'Università di Catania il 9 maggio 2007 e successivamente presentata il 22 giugno 2007 alla Facultad de Derecho dell'Università di Valencia (Spagna) nell'ambito del Progetto di internazionalizzazione su "*La construcción de la identidad europea: suguridad colectiva, libertad individual y modelos de regulación social*".

1 *Va sans dire* che il riferimento più volte contenuto nel testo alla "Costituzione europea" è dovuto a ragioni di comodità espositiva, essendo note e condivise le riserve espresse dalla dottrina circa l'impiego del termine "Costituzione" in relazione al *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, per l'approfondimento delle quali cfr., per tutti, R. BIN, P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea,* Bologna, 2005, p. 141 ss.

2 Come già in precedenza stabilito dall'art. I-46 della c.d. Costituzione europea.

3 Nella dottrina costituzionalistica, cfr., tra gli altri, V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea,* Bologna, 1994, *passim*; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea,* in *EG*, VI, Roma, 1995, p. 1 ss.; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza,* Milano, 1997, p. 258 ss.; S. BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea,* in *La Costituzione europea,* Atti del XIV Convegno Annuale dell'A.I.C., Padova, 2000, p. 445 ss.

4 Notevole scetticismo manifesta al riguardo G. FERRARA, *I diritti politici nell'ordinamento europeo,* in *RassParl,* 1999, p. 785 ss. (ora in *La Costituzione europea,* Atti del XIV Convegno Annuale dell'A.I.C., cit., p. 473 ss.), allorché afferma che, contrariamente alla denominazione, tali diritti sono inidonei ad «esprimere o produrre politica» (p. 812) a causa delle caratteristiche della Comunità che renderebbe quell'ordinamento differente dagli ordinamenti territoriali a fini generali che soli sarebbero «intrisi di politicità, e ne sanno esprimere tutte le sue forme, mediante il riconoscimento e la pratica dei diritti» relativi (p. 810).

5 In questo senso già V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei,* in *RassParl*, 2002, p. 943.

Riecheggiando, infatti, disposizioni presenti nei testi costituzionali di taluni Stati membri[6], sia pur con ben altri significato e portata all'interno dei rispettivi ordinamenti, anche quella comunitaria finiva per individuare i partiti quali soggettività intermedie tra le istituzioni e i cittadini, che formano, interpretano e recepiscono la volontà politica di questi, convogliandola nelle sedi istituzionali[7].

In seguito l'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, volto a garantire in via generale la libertà di associazione, segnatamente in campo politico, oltre che sindacale e civico, ha confermato che «i partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione». In tal caso la disposizione, che non trova posto nel Capo (V) sulla Cittadinanza, ma in quello (il II) relativo appunto alle Libertà, manifesta anche attraverso tale collocazione l'ampio rilievo che si intende attribuire ai partiti politici, destinati a non esaurire la propria attività con riferimento alla formazione del Parlamento, ma sollecitati a dispiegare il proprio intervento in relazione a tutte le occasioni e ad ogni forma in cui può manifestarsi la partecipazione politica dei cittadini comunitari[8].

L'importanza della previsione sui partiti politici ai fini dell'effettivo "sviluppo democratico" dell'Unione ha fatto sì che essa venisse successivamente ripresa anche dalla c.d. Costituzione europea, nell'ambito del Titolo VI, nel complesso intitolato «La vita democratica dell'Unione», che conteneva una serie di istituti di collegamento diretto tra i cittadini dell'Unione e le istituzioni comunitarie[9], in tal modo assecondando il più generale intento di riduzione del tradizionale *deficit* democratico dell'UE[10].

In quest'ottica si comprende come il Parlamento fosse l' istituzione in relazione alla quale quel Trattato aveva introdotto le maggiori novità, tutte volte a rafforzarne il ruolo ed a ridurre la distanza che tradizionalmente separa sotto il profilo delle funzioni quest'organo dagli omologhi nazionali[11]. La valorizzazione del Parlamento, per altri versi testimoniata dall'evoluzione della funzione di controllo politico prevista nei confronti della Commissione, rispondeva pertanto ad una scelta di fondo a favore di un sistema di democrazia rappresentativa[12], che trovava solenne enunciazione già nell'intitolazione dell'art. I-46, il cui n. 4 riproduceva pressoché testualmente il

---

6 A parte la nota formulazione dell'art. 49 Cost. italiana, cfr. l'art. 21 del *Grundgesetz* («I partiti collaborano alla formazione della volontà politica del popolo»); l'art. 6 Cost. spagnola, secondo cui «I partiti politici esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e alla manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale per la partecipazione politica»; ed, in termini analoghi, anche l'art. 51 Cost. portoghese.

7 Tra le numerosissime opere di carattere istituzionale sul tema, cfr., almeno, P. RIDOLA, *Partiti politici,* in *ED,* XXXII, Milano, 1982, p. 66 ss.; S. BARTOLE, *Partiti politici,* in *DigPub,* X, Torino, 1995, p. 705 ss.; C. CHIMENTI, *I partiti politici,* in *Manuale di diritto pubblico. II. L'organizzazione costituzionale,* a cura di G. AMATO, A. BARBERA, V. ed., Bologna, 1997, p. 51 ss., ed *ivi* gli opportuni approfondimenti bibliografici.

8 In tali termini G. BUSIA, *Il ruolo dei partiti europei per la riuscita del processo di revisione dei trattati e di integrazione dell'Unione*, in *Rappresentanza politica e vincoli economici nell'Unione europea,* Quaderni di Thesmos, a cura di F. ARCELLI, F. TUFANELLI, SOVERIA MANNELLI, 2004, p. 29.

9 Veniva tra l'altro, previsto (art. I-47) il diritto dei cittadini e delle loro associazioni rappresentative ad essere adeguatamente informati e a far conoscere e discutere pubblicamente le proprie opinioni su tutti i settori di azione dell'Unione; l'obbligo delle istituzioni comunitarie di mantenere un dialogo aperto e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile; nonché l'obbligo della Commissione di procedere ad ampie consultazioni delle parti interessate al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione. Si contemplava inoltre la possibilità (che avrebbe dovuto essere concretamente disciplinata da apposita normativa europea) che almeno un milione di cittadini dell'Unione, appartenenti ad un numero significativo di Stati membri, potesse assumere l'iniziativa di invitare la Commissione a presentare, nell'ambito delle sue attribuzioni, una proposta su materie per le quali i cittadini ritengano necessario un atto giuridico dell'Unione.

10 Per una sintesi dei diversi fattori di vulnerazione del principio democratico nell'ordinamento europeo cfr., *ex multis*, J. HABERMAS, *Una costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm,* in *Il futuro della Costituzione,* a cura di G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER, Torino, 1996, p. 369 ss.; e, più di recente, L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea,* Milano, 2004, p. 14 ss.

11 In tale contesto si colloca, fra l'altro, la generalizzazione della procedura di "codecisione", ormai espressamente qualificata "procedura ordinaria" e come tale estesa a buona parte delle materie di competenza dell'Unione. In dettaglio sulla procedura, come introdotta nel Trattato di Maastricht e quindi modificata ad Amsterdam in connessione all'evoluzione del ruolo del Parlamento, cfr., per tutti, G.E. VIGEVANI, *Il Parlamento europeo dopo Maastricht: i risultati di un recente studio,* in *QuadCost*, 2000, p. 706 ss. Ma vengono in considerazione anche la previsione di una vera e propria "legge di bilancio", nonché l'ampliata partecipazione del Parlamento ad una nutrita serie di altre decisioni quali quelle relative all'ammissione di nuovi Stati membri, alle sanzioni nei confronti degli Stati che non rispettino i valori dell'Unione, alle revisioni del Trattato.

12 In tal senso R. BIN, P. CARETTI, *op. cit.,* p. 162.

citato art. 191 TUE sull'importanza dei partiti politici di livello europeo, quali determinanti fattori di integrazione in seno all'Unione, nella misura in cui «contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione».

2. I partiti europei tra previsione e attuazione

A dispetto delle enunciazioni di principio contenute nel diritto europeo primario il processo di formazione e affermazione sulla scena politica europea di veri e propri partiti politici di dimensione sovranazionale segue un percorso lungo, tortuoso e che non può dirsi ancora compiuto.

Infatti, nonostante, sin dal 1979, l'Europarlamento venga eletto a suffragio universale diretto, i canali di formazione della rappresentanza europea sono stati finora in massima parte affidati ai partiti politici nazionali, che per lungo tempo hanno considerato le elezioni europee come consultazioni di secondo rango rispetto a quelle nazionali[13], se non addirittura come una sorta di sondaggio degli orientamenti politici prevalenti nei singoli Paesi, mentre la campagna elettorale raramente si fonda su istanze politiche europee, ma viene più spesso giocata in relazione alla lotta politica nazionale[14].

Causa, in parte, di tale situazione è stata ritenuta la mancanza di una procedura elettorale uniforme tra gli Stati membri[15], per quanto anche l'art. III-330 della c.d. Costituzione europea rimetteva al diritto comunitario derivato la fissazione delle «misure necessarie per permettere l'elezione dei membri del Parlamento a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme» o anche in virtù di «principi comuni a tutti gli Stati membri». Tale invito è stato ripreso dall'art 223 della versione consolidata alla luce delle modifiche apportate a Lisbona del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione, che all'uopo contempla l'adozione da parte del Consiglio di una "procedura legislativa speciale", confermando altresì (come già previsto dal "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa") la necessaria approvazione delle disposizioni in tal modo elaborate da parte degli Stati membri, ciascuno in conformità alle proprie norme costituzionali.

Anche in questo caso non si tratta di novità poiché, a parte le espressioni generalissime del Trattato del 1957[16], già a Maastricht si era stabilito che il Parlamento europeo elaborasse a tal fine un progetto (art. 190, IV co.), mentre con il Trattato di Amsterdam, constatate le difficoltà di attuazione della previsione, dovute alla complessità della procedura prevista, ne era stata ridimensionata la portata, ritenendosi sufficiente, in alternativa ad un sistema uniforme, che la procedura elettorale risultasse conforme ai principi comuni agli Stati membri.

Sul piano della realizzazione concreta non si è andato però al di là dell'iniziativa del 1998 del Parlamento, che, in occasione della risoluzione sulla procedura elettorale secondo principi comuni, propose di attribuire una percentuale del totale dei seggi sulla base dello scrutinio di lista di tipo proporzionale nell'ambito di una circoscrizione unica formata dall'intero territorio dell'Unione[17]. L'indicazione, ove accolta, avrebbe avuto l'effetto di conferire alle elezioni un carattere «genuinamente europeo e non meramente nazionale»[18], poiché i cittadini europei avrebbero votato per liste identiche in tutti gli Stati membri. Il fine era, ovviamente e dichiaratamente (in base alla relazione *Anastassopoulos)*, quello di rafforzare la «coscienza politica europea» e lo «sviluppo dei partiti politici europei».

---

[13] Per il riferimento a talune recenti tendenze di segno contrario in Italia, cfr., però, G. BUSIA, *op. cit*., p. 33 ss.

[14] Più ampiamente sull'argomento, L. BARDI, P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo,* Bologna, 1999, p. 61 ss.

[15] Così anche S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo,* in *Rappresentanza politica*, *gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo,* a cura di S. MERLINI, I, Torino, 2001, p. 8.

[16] Su cui si rinvia a L. BARDI, P. IGNAZI, *op. cit.,* p. 51 ss.

[17] Richiama la circostanza V. LIPPOLIS, *op. ult. cit.,* pp. 955-956.

[18] Così G.E. VIGEVANI, *Parlamento europeo: una nuova procedura elettorale uniforme,* in *QuadCost,* 2003, p. 177.

La svolta tuttavia non si è verificata poiché il Consiglio, lasciando cadere la proposta, nella decisione del 2002 di modifica dell'Atto del 1976 sulla procedura elettorale del Parlamento europeo, si è limitato ad imporre agli Stati membri pochi e generici criteri, come, ad esempio, quello sull'adozione del sistema proporzionale[19], da considerare vero e proprio principio comune, almeno da quando la Gran Bretagna ha abbandonato per le elezioni europee la propria tradizionale opzione verso il metodo *plurality*[20].

Tale situazione ha alimentato, pertanto, un giudizio prognostico complessivamente negativo circa le prospettive future di affermazione di partiti politici di dimensione europea autonomi dai movimenti politici nazionali e, più in generale, quanto allo sviluppo della politica e della democrazia sul piano dell'Unione.

Si tratta di posizioni spesso radicalmente diverse nei presupposti e tuttavia convergenti nell'escludere come irrealistica la strutturazione a livello europeo di un sistema partitico stabile, anche a voler tacere della crisi che investe oggi l'istituzione partito politico in quanto tale e la sua tradizionale posizione di centralità nei processi di selezione e di organizzazione degli interessi, a causa di molteplici fattori, che vanno dalla crisi delle ideologie all'affermazione di *lobbies* e gruppi di pressione capaci di elaborare ed imporre decisioni politiche attraverso circuiti alternativi a quelli tradizionali della democrazia rappresentativa.

Invero, ricondotta al piano europeo, quest'ultima considerazione sostiene quell'opinione che individua nell'Unione un esempio di *governance* postparlamentare in cui non sarebbe neppure concepibile l'attività di partiti intesi nel senso "classico" di portatori della volontà politica generale. L'Unione, infatti, non sarebbe una democrazia politica ma una democrazia delle organizzazioni degli interessi diversa dal modello di democrazia rappresentativa fondata sui partiti a causa della forza particolarmente accentuata assunta dalle *Lobbies* in ambito europeo[21]. I gruppi di pressione, che non sono (né ambiscono ad essere) interpreti dell'interesse generale, ma perseguono fini particolari, si connettono direttamente ai centri di decisione e li condizionano[22], relegando in tal modo in una posizione marginale l'influenza che può esercitare il popolo per mezzo dei canali tradizionali della rappresentanza politica.

Per altri versi, il diffuso scetticismo si radica anche sulla inesistenza di un *demos* europeo, dovuta alla mancanza di un senso di identità collettiva e di una lingua comune, che costituisce d'altra parte barriera all'affermazione di un'opinione pubblica e di un dibattito politico europei, quali condizioni di una vera democrazia, sicché, almeno nel breve-medio periodo, un sistema europeo dei partiti non potrebbe venire ad esistenza[23].

Secondo altra impostazione sarebbe invece la stessa struttura del Trattati ad impedire la piena espansione dei diritti politici in esso riconosciuti, poiché le proposizioni normative adottate, «interamente descrittive e prescrittive dei fini, dei procedimenti e degli atti delle istituzioni comunitarie», ingloberebbero un indirizzo politico, che in tal modo sarebbe imposto alle forze politiche, cui correlativamente verrebbero sottratte le scelte di fondo già compiute a monte, precludendo in ultima analisi anche la crescita dei partiti[24].

Nonostante posizioni così pessimistiche circa le prospettive che si aprono per i partiti europei, sembra in realtà affrettato concludere nel senso del carattere, per così dire, "irrimediabilmente programmatico" delle norme che li contemplano. A fronte delle difficoltà

---

19 Per maggiori dettagli sull'argomento cfr. L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea,* cit., p. 35.

20 Cfr. l'*European Parliamentary Elections Act* del 1999.

21 Così T.R. BURNS, S. ANDERSEN, *L'Unione e la politica postparlamentare*, Milano, 1998, n. 47, p. 419 ss.

22 Sulle caratteristiche e sulle modalità d'azione dei gruppi di interesse operanti in ambito comunitario cfr. J. RIDEAU, *Les groupes d'intérêt dans le système institutionnel communautaire,* in *RevAffComm,* 1993, n.3, p. 49 ss.; mentre per il riferimento a taluni casi concreti di *lobbying* condotto nei confronti delle istituzioni comunitarie v. S. MAZEY, J. RICHARDSON, *Lobbying in the European Community,* Oxford, 1993, *passim*. Sul problema della regolamentazione del *lobbying,* con specifica attenzione agli strumenti di cui si è dotato a tal fine il Parlamento negli anni più recenti, A. SANTINI, *Il Parlamento europeo e le lobbies,* in *SI,* 2002, p.37 ss.

23 In tal senso D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa?,* in *Il futuro della Costituzione,* cit., p. 356 ss., cui replica J. HABERMAS, *Una costituzione per l'Europa?,* cit., p. 372 ss.

24 Cfr. G. FERRARA, *I diritti politici,* cit., p. 812.

finora messe in luce, da un'analisi ulteriore, infatti, emergono altri elementi che consentono di acclarare come il processo di formazione di partiti politici di dimensione sopranazionale abbia di recente acquisito nuovo e più vigoroso slancio.

3. I prodromi dei partiti europei: federazioni transnazionali e gruppi parlamentari

Tale processo è in prima battuta approdato alla costituzione delle c.d. Federazioni transnazionali[25], ossia federazioni di partiti nazionali affini dal punto di vista ideologico, che costituiscono fenomeno antecedente lo stesso Trattato di Maastricht. Esse infatti si svilupparono sin dagli anni '70 in connessione alla scelta di procedere all'elezione diretta dell'Europarlamento, che pose il problema dell'individuazione di nuovi soggetti politici in grado di convogliare il consenso degli elettori intorno a temi di respiro europeo.

La particolarità messa in luce da chi ha approfondito il fenomeno consiste, peraltro, nella circostanza che tali organismi non nascono da un moto, per così dire, "dal basso", e, cioè, da uno spontaneo movimento popolare e/o dagli accordi tra i singoli partiti nazionali, che si associano per costituire un organismo nuovo comune al quale delegare autorità[26]. Esse piuttosto si presentano come la componente europea-comunitaria di più ampi organismi internazionali[27], (in origine le Internazionali socialista, democristiana e liberale)[28] e tale genesi "dall'alto" darebbe luogo ad una sorta di "peccato originale", che inevitabilmente si ripercuoterebbe sulle possibilità di sviluppo e di evoluzione delle stesse federazioni, le quali, muovendo da strutture comuni preesistenti, risulterebbero carenti di un'identità propria, continuando a dipendere dalla struttura originaria[29].

Tuttavia questi soggetti hanno dimostrato di influenzare in vario modo le opzioni ideologiche e le attività dei gruppi parlamentari, da sempre presenti all'interno del Parlamento[30] quali "luoghi" privilegiati non solo per l'esercizio delle specifiche attribuzioni parlamentari, ma ancor di più per l'esplicazione di significativi compiti politici, che si sostanziano nel costituire la sede di aggregazione delle forze politiche nazionali e contribuire, per tale via, alla formazione di partiti di dimensione sopranazionale, tappa - come rilevato - fondamentale del processo di integrazione europea[31].

E' infatti essenzialmente attraverso i gruppi che risulta possibile l'elaborazione di indirizzi politici maggioritari da contrapporre alle posizioni nazionali più rigide contestualmente all'attenuazione della prassi intergovernativa[32].

Il Parlamento europeo, infatti, per un verso si configura quale il primo organo sovranazionale nel quale la rappresentanza non è articolata per Paesi ma in base ad affiliazioni ideologiche, giacché i gruppi, che racchiudono deputati provenienti da partiti politici nazionali affini, si identificano sotto proclami politici comuni e non per la derivazione nazionale dei componenti[33]; mentre per altri versi si atteggia rispetto al Consiglio dei Ministri come una sorta di «organo di opposizione»[34], che, nello sforzo di acquisizione di maggiori poteri sostanziali

---

25 Sul tema anche S. BARONCELLI, *op. cit*., p. 11 ss.; e V. LIPPOLIS, *I partiti politici,* cit., p. 946 ss.

26 L. BARDI, P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, cit., p. 87.

27 Più in dettaglio sul punto C. ATTENNI, *Il regolamento interno del Parlamento europeo,* in *Nomos,* 2002, pp. 150-151.

28 P. UNGARI, *Gli statuti dei partiti europei,* in *Il Parl,* 1979, I, p. 34 ss. parla al riguardo di «figlie legittime» del movimento avviato con la I Internazionale socialista.

29 Così ancora L. BARDI, P. IGNAZI, *op. e loc. ult. cit.,* che al riguardo parlano di «tara genetica».

30 Sulla genesi dei gruppi in ambito europeo cfr. C. ATTENNI, *op. cit.,* p. 146.

31 In termini analoghi già G.P. ORSELLO, *Partiti politici a dimensione europea,* in *ADCSL,* 1973, p. 14 ss.

32 Sull'argomento, di recente, P. CACCAVALE, *Partiti politici europei e gruppi parlamentari nella sesta legislatura del Parlamento europeo,* in *RassParl,* 2006, p. 1150 ss.

33 Come rilevano anche L. BARDI, P. IGNAZI, *op. cit*., p. 77; e S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari,* cit., p. 12, la quale, per altri versi, osserva che la diversificazione geografica del Parlamento europeo riaffiora nella sua organizzazione interna, come risulterebbe dal metodo della programmazione dei lavori e dal funzionamento concreto dei gruppi.

34 L'espressione si rinviene in G. GUIDI, *I gruppi parlamentari del Parlamento europeo,* Rimini, 1983, p. 37.

nell'elaborazione della legislazione europea, non trova conveniente alimentare troppe divisioni interne, presentandosi tendenzialmente come organo omogeneo, per quanto articolato in gruppi. Pertanto le divisioni all'interno del Parlamento, fin quando non vi saranno una maggioranza e un'opposizione stabili perché politicamente definite[35], sorgono per lo più per questioni specifiche e trovano espressione nelle singole votazioni[36] quali sintomi, più che di scarsa coesione fra i gruppi ed all'interno di ciascuno di essi, del prevalere degli interessi nazionali su quelli politici-ideologici funzionali all'edificazione della "casa europea"[37].

Soprattutto dopo l'introduzione dell'elezione diretta, il Parlamento si conferma organo marcatamente "di gruppi" e non di "delegazioni" nazionali o di "individui", dal che emerge la sensibile differenza rispetto alle altre istituzioni europee e il suo avvicinamento ai modelli parlamentari statali. Pur senza sottovalutare le innegabili differenze rispetto a questi ultimi, attinenti soprattutto al profilo funzionale, non possono neppure trascurarsi le analogie strutturali[38], che spiegano come la derivazione di numerose disposizioni regolamentari del Parlamento europeo non sia tanto di origine interna quanto la risultante della trasposizione in ambito comunitario di soluzioni già adottate nelle esperienze dei Parlamenti nazionali.

4. I criteri di formazione dei gruppi nell'Europarlamento

In particolare per ciò che concerne la formazione dei gruppi appare evidente l'influenza del modello francese[39] nella disposizione secondo cui «I deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche» (art. 29, I co. Reg.) [40], di cui rileva anzitutto il carattere meramente facoltativo dell'adesione ai gruppi dei singoli parlamentari, i quali, o per dissenso alle linee politiche diffuse in seno al Parlamento o per scelte varie di opportunità, possono decidere di non aggregarsi ad altri acquisendo lo *status* di deputati non iscritti. La previsione trova, poi, completamento nelle altre che concernono specificamente la condizione dei parlamentari non iscritti, a cui è appositamente dedicato l'art. 31 del Regolamento.

Coerentemente non è previsto l'istituto del gruppo misto, ossia di un gruppo parificato agli altri per ciò che concerne le modalità di esercizio delle funzioni parlamentari, distaccandosene per la totale assenza di vincoli ideologici tra i componenti, uniti, pertanto, solo sul piano, per così dire, tecnico. Gli eurodeputati, infatti, che non aderiscono ad alcun gruppo restano "non iscritti"

---

35 Più approfonditamente sul punto V. LIPPOLIS, *op. ult. cit.,* p. 947 ss. A qualche «tiepido segnale» nel senso dell'instaurazione di una reale dinamica del tipo maggioranza-opposizione anche nel Parlamento europeo fa riferimento P. CACCAVALE, *Partiti politici europei*, cit., pp.1113 ss. In posizione decisamente scettica, invece, A. SAITTA, *Il rapporto maggioranza-opposizione nel Parlamento europeo,* in *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, a cura di E. CASTORINA, Torino, 2007, p. 114 ss.

36 Critico al riguardo G. GUIDI, *op. cit*., p. 38, secondo cui tale *modus operandi* risulterebbe essenzialmente disorganico, sicché, mancando per lo più dettagliati programmi di gruppi e/o di partiti, l'indirizzo politico espresso dal Parlamento sarebbe spesso «ambiguo e scarsamente finalizzato all'attuazione di concreti obiettivi».

37 Così anche L. BARDI, P. IGNAZI, *op. cit.,* p. 109.

38 Approfondimenti in materia in G. GUIDI, *op. cit.,* p. 14 ss.

39 Cfr. l' art. 19, I co. Reg. Ass. Naz.: «*Les députés peuvent se grouper par affinités politiques (…)*» e l'art. 5, I co. Reg. Sen. *«Les sénateurs peuvent s'organiser en groupes par affinités politiques (…)».* Per l'esame analitico di tali disposizioni cfr. R. BIAGI, *I gruppi parlamentari in Francia,* in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo,* cit., p. 109 ss. Conviene ricordare, inoltre, che secondo la definizione che ne dà tradizionalmente la dottrina francese «*le groupe parlementaire est la réunion, au sein d'une assemblée parlementaire et selon des règles établies par le règlement de celle-ci, d'un certain nombre d'élus qui, ayant en commun un certain idéal politique, envisagent de donner des solutions très voisines aux différents problèmes politiques du moment»,* cfr. J. WALINE, *Les groupes parlementaires en France,* in *RDP,* 1961, p. 1173.

40 Altra analogia con quel sistema viene rinvenuta nel divieto di costituire gruppi di interesse, che G. GUIDI, *Il Parlamento europeo: assemblea di gruppi (considerazioni critiche e di diritto comparato alla luce del nuovo regolamento parlamentare*), in *DCSI,* 1982, p. 590, deduce dalla prescrizione di affinità politiche quale requisito per la formazione dei gruppi, dal momento che sulla base di esso si deve ritenere vietata la costituzione di gruppi che nascano per la difesa di interessi particolari, locali o professionali, poiché «il presupposto che consente la formazione di raggruppamenti di natura soltanto politica, per la tutela cioè di interessi generali, contrasta con la costituzione di gruppi volti a proteggere interessi settoriali». La conclusione troverebbe conferma nella prescrizione dell' art. 2 Reg. PE secondo cui i deputati non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo. Infatti, «Poiché è verosimile presumere che il vincolo di mandato si addica prevalentemente all'azione di corporazioni o gruppi di pressione con finalità particolari, la formazione di aggregazioni parlamentari espressione di tali corporazioni si deve ritenere vietata».

senza formare un autonomo gruppo destinatario degli specifici diritti e competenze dei gruppi[41], ma vengono considerati come la sommatoria dei singoli soggetti, per quanto supportati in vario modo a livello organizzatorio e resi destinatari di talune prerogative.

A differenza, però, di ciò che stabiliscono i regolamenti delle Assemblee francesi, non è richiesta per la formazione di un gruppo che questo sottoscriva anche una dichiarazione politica comune, circostanza che, unitamente all'altra sulla disparità di trattamento cui vanno nei fatti incontro i deputati "non allineati"[42], ha nella prassi parlamentare sollevato la questione dell'effettiva pregnanza del requisito delle affinità politiche al fine della costituzione dei gruppi, su cui, come si dirà a breve, si è pronunciato pure il Giudice comunitario.

Meno problemi suscita invece l'altro requisito prescritto per la formazione dei gruppi, di carattere puramente quantitativo, richiedendo il Regolamento un numero minimo di deputati, che, rettificato più volte nel corso delle successive modifiche regolamentari per necessità contingenti e/o per far fronte ai progressivi allargamenti della Comunità, ha per lungo tempo presentato la particolarità di variare a seconda della provenienza nazionale dei componenti[43], decrescendo con l'aumento del numero delle nazionalità di cui si compone ciascun gruppo[44]. Ciò fino alla modifica del luglio 2004, che, adeguando anche sul punto il Regolamento alle esigenze imposte dall'allargamento dei confini dell'Unione, ha introdotto una soglia numerica fissa di componenti[45], unitamente, peraltro, alla condizione che il gruppo sia composto da deputati eletti in almeno un quinto degli Stati membri, al fine evidente di far emergere all'interno del gruppo strategie politiche comuni e funzionali agli interessi comunitari al di sopra dei particolarismi locali e dei tornaconti strettamente nazionali.

Di conseguenza assume oggi ancora maggiore rilievo il requisito sulla ricorrenza di affinità politiche tra i componenti un gruppo, da sempre richiesto per la costituzione di esso, ma la cui interpretazione si è rivelata - come anticipato - assai controversa.

5. La giurisprudenza comunitaria sul requisito delle "affinità politiche"

La prassi dell'Europarlamento in materia si era negli anni consolidata in senso piuttosto elastico, consentendo la formazione di gruppi con legami ideologici assai labili[46], se non

---

41 Per la rassegna analitica di tali attribuzioni cfr. S. BARONCELLI, *op. cit.,* p. 17 ss.; e C. ATTENNI, *op. cit.,* p. 149.

42 Peraltro, le discriminazioni cui si espongono in concreto i deputati non iscritti rispetto a quelli riuniti in gruppo (con potenziale lesione, pertanto, del principio di uguaglianza) ha costituito in sede di redazione del Regolamento oggetto di lunghe discussioni e dato spunto a proposte alternative, volte a consentire la costituzione di gruppi tecnici sul tipo del gruppo misto italiano. I termini essenziali di tale dibattito sono riassunti da G. GUIDI, *op. ult. cit.,* p. 601 ss.

43 In proposito G. GUIDI, *I gruppi parlamentari,* cit., p. 65, osservava come il rifiuto di fissare una soglia numerica rigidamente predeterminata rispondesse all'esigenza di trovare un punto di equilibrio che, «salvaguardando le condizioni di lavoro e di produttività del parlamento», consentisse al tempo stesso «di attuare le più ampie possibilità di rappresentatività e di aggregazione multinazionale». Per altri versi, «visto che l'indirizzo politico dell'Assemblea europea costituisce il momento di sintesi delle tendenze elaborate dai gruppi e che indubbiamente gruppi uninazionali (o mononazionali) concorrono alla formazione di un indirizzo sicuramente non paragonabile a quello prodotto da raggruppamenti transnazionali (…) il PE non potrà che aumentare di prestigio per effetto dell'accresciuto carattere "europeo" delle proprie deliberazioni», così *Id*, *Il Parlamento europeo,* cit., pp. 585-586.

44 «Per costituire un gruppo politico occorre un numero minimo di ventinove deputati se provenienti da uno solo degli Stati membri. Il numero è di ventitré se i deputati provengono da due Stati membri, di diciotto se provengono da tre Stati membri e di quattordici se provengono da quattro o più Stati membri», art. 29, II co. Reg. nella formulazione in vigore fino al luglio 2004.

45 Originariamente stabilita in 19 membri ed attualmente fissata in numero di 20 (art. 29 Reg. PE).

46 In tal modo era stata, ad esempio, ammessa la costituzione del gruppo di *Coordinazione tecnica e di difesa dei gruppi e dei deputati indipendenti*, composto da deputati di estrazione politica assai diversa accomunati solo dal fatto di presentarsi come "parlamentari democratici ed antifascisti", come emerge dalla Dichiarazione costitutiva del Gruppo formato nel 1979.

addirittura di segno negativo, consistenti, cioè, nella proclamata avversione al rafforzamento dell'Unione[47].

Si era conseguentemente affacciata anche l'idea che il requisito delle affinità politiche avesse carattere meramente formale[48], tesi in particolare sostenuta da un gruppo, denominato *Gruppo tecnico dei deputati indipendenti (TDI),* nato allo scopo di ovviare alle limitazioni procedurali e finanziarie cui vanno incontro gli europarlamentari non iscritti[49] con le caratteristiche tecniche di un vero e proprio gruppo misto, i cui aderenti risultavano, pertanto, legati da vincoli di natura dichiaratamente non politica, al fine di consentire loro il pieno e libero esercizio del mandato parlamentare, garantendo a ciascuno l'indipendenza ideologica[50].

Per tali motivi la formazione del *TDI* venne fortemente avversata dai presidenti degli altri gruppi, in base alla presunta violazione del citato art. 29 nella parte in cui richiede il richiamato requisito di affinità politica.

La contestazione trovò eco nella Commissione affari costituzionali, che dichiarò l'illegittimità del gruppo in forza dell'interpretazione letterale dell'art. 29, successivamente confermata dall'Aula che, con delibera del 14 settembre 1999, sottolineò come non fosse ammessa «la costituzione di un gruppo che neghi apertamente ogni carattere politico e ogni affinità politica tra i suoi componenti»[51], né sia possibile derogare il Regolamento per autorizzare la costituzione di un gruppo misto.

Contro tale interpretazione reagirono taluni membri del gruppo in questione, presentando ricorso al Tribunale di primo grado, che in via cautelare accolse la richiesta di sospensione dell'atto del Parlamento[52], dando adito a rilevanti quesiti di ordine teorico per ciò che concerne, tra l'altro, la sindacabilità degli *interna corporis* del Parlamento europeo[53], ma finì poi per respingere nel merito l'impugnazione[54], rigettando tutti i motivi di ricorso[55].

---

47 Come nel caso del *Gruppo Europa delle democrazie e delle diversità (EDD)*, che aveva riunito "gruppi linguistici" di differente provenienza, portatori di interessi settoriali, connotato in senso ideologico principalmente dalla dichiarata «contrarietà all'integrazione europea e all'accentramento dei poteri nell'Unione», secondo quanto si legge nel regolamento interno del gruppo costituitosi nel 1999.

48 Cfr. G. GUIDI, *Il Parlamento europeo,* cit., p. 582; e *Id*, *I gruppi parlamentari,* cit., p. 57 ss., secondo cui il requisito in questione sembrerebbe esprimere una «mera dichiarazione di principio», volta a sottolineare il ruolo politico-parlamentare dell'Assemblea, più che ad integrare un vero presupposto giuridico di costituzione. In senso conforme anche S. BARONCELLI, *op. cit.,* p. 15.

49 Tale obiettivo risulta dalla dichiarazione costitutiva del gruppo (riportata in S. BARONCELLI, *op. cit.,* p. 97) in cui si afferma che la finalità della sua formazione consiste nel promuovere l'approvazione di un Regolamento del Parlamento europeo rispettoso dell'uguaglianza dei diritti e delle prerogative di tutti i deputati.

50 A tal fine la dichiarazione costitutiva del gruppo chiarisce che esso non è costituito da partiti, ma da mere componenti indipendenti l'una dall'altra. Si afferma di conseguenza che i membri godono tutti dell'assoluta libertà di voto, sia in commissione che nel *plenum*; non possono parlare a nome del gruppo, richiedendo ulteriormente il regolamento del gruppo adottato nel marzo 2000 (anch'esso consultabile in S. BARONCELLI, *op. cit.,* p. 98) che in occasione degli interventi orali si chiarisca se le dichiarazioni vengono rese a titolo assolutamente personale o a nome della componente di appartenenza; presentano i progetti normativi all'assemblea plenaria del gruppo a mero scopo informativo; e, soprattutto, eventuali riunioni di gruppo vengono programmate al solo fine di risolvere questioni tecniche, amministrative o finanziarie, con esclusione di qualsiasi forma di coordinamento circa le linee politiche da seguire. In conformità a tale impostazione viene, poi, modellata l'organizzazione del gruppo, su cui cfr. ancora S. BARONCELLI, *op. cit.,* p. 50.

51 Del medesimo tenore la nota interpretativa all'art. 29 del Regolamento PE suggerita dal Presidente della Commissione affari costituzionali al Presidente dell'Assemblea in una lettera del 28 luglio 1999.

52 Cfr. Ordinanza del Tribunale di primo grado, III sez., 25 novembre 1999, in causa T-222/99 R, *Martinez - De Gaulle c. Parlamento europeo*, in *Raccolta* 1999, p. II-3397 ss.

53 Ritenuta ammissibile già in precedenza dalla giurisprudenza comunitaria allorché si tratti di atti del Parlamento aventi effetti nei confronti di terzi, come, nel caso in specie, si è ritenuto provocare la contestata delibera parlamentare, la quale, incidendo sulle condizioni di partecipazione di taluni deputati alle procedure parlamentari, indirettamente avrebbe potuto produrre effetti sul contenuto degli atti comunitari, certamente idonei a spiegare efficacia nei confronti di terzi, così M. CARTABIA, *Gruppi politici e interna corporis del Parlamento europeo,* in *QuadCost,* 2000, p. 191 ss.

54 Sentenza del Tribunale di primo grado, III sez. ampliata, 2 ott. 2001, cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, *Martinez - De Grulle - Front National - Bonino e altri c. Parlamento europeo*, in *Raccolta* 2001, p. II-2823 ss., annotata da A. ALEMANNO, in *RDUE,* 2001, IV, p.1014 ss., in posizione critica sotto il profilo della ricevibilità del ricorso. Di diverso avviso E. GIANFRANCESCO, *I limiti alla costituzione di gruppi politici all'interno del Parlamento europeo,* in *DPCE*, 2002, p. 278 ss., il quale non rinviene, con riferimento all'Europarlamento, alcuna delle motivazioni solitamente addotte a sostegno dell'insindacabilità degli *interna corporis* nell'ambito degli ordinamenti nazionali, né per ciò che concerne l'esigenza di tutela del Parlamento dalle ingerenze del potere esecutivo e/o giudiziario, né per quanto riguarda una presunta istanza di tutela dell'istituzione parlamentare nei confronti delle altre istituzioni

Tralasciando altri punti della lunghissima pronuncia[56], la parte di essa più interessante, che ha costituito il nodo centrale della motivazione, concerne la questione dell'interpretazione da dare al contestato requisito delle affinità politiche, di cui il Tribunale, in contrasto con i ricorrenti, ha vigorosamente affermato il carattere imperativo[57]. Infatti la relativa previsione, inserita in un articolo che riguarda la costituzione di "gruppi politici" andrebbe necessariamente interpretata nel senso che i deputati che scelgono di formare un gruppo possono farlo "solo" sulla base di affinità politiche[58]. Del resto il Regolamento in tutte le disposizioni dedicate ai gruppi parlamentari fa sempre riferimento a "gruppi politici", dal che si dedurrebbe una concezione dell'organizzazione parlamentare europea basata sulla costituzione di gruppi a carattere esclusivamente politico[59].

La rilevanza dei principi di ordine sostanziale ricavabili sul punto dalla pronuncia di merito del Tribunale non risulta indebolita dalla decisione adottata in sede di gravame dalla Corte di Giustizia[60], che, investendo i soli profili di legittimazione all'azione[61], non smentisce l'interpretazione data dal Tribunale di primo grado alla disciplina regolamentare dei gruppi, in base alla quale il Parlamento europeo deve ritenersi assemblea dove l'aggregazione fra deputati non è obbligatoria, potendo ciascuno esprimere in assoluta indipendenza la rappresentanza acquisita con l'elezione, ma in cui, tuttavia, la migliore e, potrebbe aggiungersi, piena esplicazione della funzione rappresentativa è garantita ai parlamentari riuniti in gruppi, da intendersi, però, come gruppi politici, cioè connotati da un programma ideologico comune, per quanto generico e non eccessivamente stringente[62]. Infatti solo l'aggregazione dei deputati in base alle affinità politiche, tanto più se sommata all'altra condizione della necessaria appartenenza a più di uno Stato membro (c.d. transnazionalità), permette di trascendere i particolarismi politici locali e promuovere effettivamente l'integrazione europea cui mirano i Trattati.

La riunione dei parlamentari in gruppi (politici), in definitiva, non appare necessaria e, tuttavia, potrebbe ritenersi "auspicata" ai fini della migliore organizzazione e funzionalità parlamentare, al punto da lasciar giustificare le limitazioni di prerogative cui vanno incontro i deputati non iscritti[63], poiché soltanto i gruppi connotati da contiguità ideologica concorrono alla

---

(comunitarie), e non contesta, pertanto, la ricevibilità del ricorso in sé, quanto, piuttosto, le argomentazioni addotte dal Tribunale di prima istanza per fondarne l'ammissibilità.

55 In sintesi essi riguardavano anzitutto - e, si direbbe, naturalmente - l'interpretazione dell'art. 29 Reg., che, richiedendo affinità politiche tra i componenti un gruppo, avrebbe introdotto un requisito solo "facoltativo" e, di conseguenza, avrebbe comportato la mancanza di fondamento giuridico alla pretesa del Parlamento di accertare le affinità politiche dei deputati che dichiarano di formare gruppo; nonché la violazione del principio di parità di trattamento, di quello democratico e del criterio di proporzionalità. Ancora si invocava la libertà di associazione e, appellandosi al diritto comparato, l'inosservanza delle prassi parlamentari comuni agli Stati membri, richiamando i ricorrenti la situazione vigente in quegli ordinamenti nazionali ove i deputati indipendenti confluiscono d'ufficio in un gruppo misto che beneficia dello stesso *status* dei gruppi politici e/o usufruiscono di diritti equivalenti a quelli dei parlamentari riuniti in gruppo. *Ad abundantiam,* veniva infine segnalata tanto una violazione di forme sostanziali, per non essere stato l'atto di scioglimento del *TDI* votato in Assemblea plenaria, con ulteriore violazione del principio del contraddittorio, quanto una presunzione di sviamento di procedura, figura dell'eccesso di potere, per essere stato l'atto impugnato adottato per fini diversi da quelli dichiarati, e, cioè, segnatamente, per ridurre sistematicamente i diritti di alcuni deputati.

56 Più dettagliatamente in argomento, se si vuole, A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, p. 80 ss.

57 Punti 82, 89 e 92 della sentenza.

58 Così al punto 81 della decisione.

59 Cfr. ancora il punto 82.

60 Cfr. sent. 29 giugno 2004, Grande sezione, causa C-486/01 P, *Front National c. Parlamento europeo*, in *Raccolta* 2004, p. I-6289.

61 La Corte, infatti, ha, per una parte, dichiarato l'irricevibilità del ricorso principale - proposto, peraltro, da uno solo dei soccombenti in primo grado - per carenza di legittimazione del ricorrente e, per altri versi, annullato la sentenza di primo grado che aveva ritenuto ricevibile il ricorso presentato dallo stesso ricorrente in prima istanza.

62 Come si evince, altresì, dalla nota esplicativa aggiunta in seguito alla complessa vicenda al I co. dell'art. 29 Reg. PE, in base alla quale «Non è necessario di norma che il Parlamento valuti l'affinità politica dei membri di un gruppo. Al momento di formare un gruppo sulla base del presente articolo, i deputati interessati accettano per definizione di avere un'affinità politica. Soltanto quando questa è negata dai deputati interessati è necessario che il Parlamento valuti se il gruppo è costituito in conformità al regolamento».

63 Valuta favorevolmente la giurisprudenza qui in esame G. MARTINICO, *Il Front national dinanzi alla Corte di giustizia: gruppi e democrazia al vaglio del giudice comunitario,* in *DPCE*, 2004, p. 1850 ss., il quale, in particolare, condivide l'interpretazione data dal giudice comunitario all'idea di democrazia quale concetto elastico, che «si presta a distinzioni non discriminanti (perché funzionali al fine e proporzionali nel mezzo)».

piena realizzazione dell'obiettivo già fissato dall'art. 191 TCE , poi ribadito nell'art. I-46 n.4 della c.d. Costituzione europea e da ultimo ripreso nel Trattato di Lisbona, «vale a dire la creazione di partiti politici a livello europeo come fattori di integrazione in seno all'Unione, di formazione di una coscienza europea e di espressione della volontà politica dei cittadini dell'Unione»[64], ruolo che non potrebbe essere assunto da un gruppo tecnico o misto, composto da deputati che neghino qualsiasi affinità politica tra di loro.

6. L'origine "interna" dei partiti europei e le norme sul loro statuto e finanziamento

Le affermazioni della giurisprudenza comunitaria sono state criticate, fra l'altro, perché esprimerebbero una «concezione per così dire funzionalista» dei gruppi[65], che sarebbero in tal modo finalizzati a raggiungere l'obiettivo della formazione di partiti politici europei quali fattori di integrazione in seno all'Unione, sicché nell'ordinamento parlamentare europeo non vi sarebbero margini di riconoscimento per gruppi che non rispondano a questo fine. Ma tale conclusione si scontrerebbe con la constatazione che, tradizionalmente, i gruppi politici all'interno delle assemblee legislative più che condizionare sarebbero condizionati dall'esistenza e dall'azione dei partiti politici, in quanto i gruppi costituirebbero la proiezione all'interno delle istituzioni di una rappresentanza politica già formata ed esistente nella società e non (come vorrebbe il Giudice comunitario) lo strumento per mezzo del quale costituire la rappresentanza politica (europea) nella società (europea) [66].

A tali riflessioni si è già replicato[67] che, sotto il profilo generale dei rapporti tra partiti e gruppi parlamentari, la conformazione di questi ultimi come proiezione in sede parlamentare di una strutturazione partitica consolidata già espressa dalla società appare come una soltanto (per quanto diffusa) fra le possibili dinamiche che intercettano l'instaurazione di quei rapporti, conoscendo l'esperienza politico-istituzionale degli ordinamenti nazionali casi in cui la formazione del c.d. "partito parlamentare" ha preceduto e condizionato la genesi del partito, per così dire, "extraparlamentare"[68].

In proposito appare scontato il riferimento al sistema britannico, ove gli *Extraparliamentary Parties* nascono in origine come mero supporto elettorale (sotto forma di Comitati) dei gruppi, veri e propri partiti parlamentari[69], che dei primi influenzano struttura e fisionomia e ne costituiscono la base di organizzazione e funzionamento[70].

In questo modello il fenomeno dei raggruppamenti tra parlamentari che condividono le medesime finalità politiche rappresenta, pertanto, il punto di emersione dei partiti, formatisi nella società come proiezione dei primi e che solo in un secondo momento acquisiscono una organizzazione stabile e strutture permanenti che ne consentono una parziale affrancazione e autonomia dai gruppi[71], giungendo, in taluni casi, al rovesciamento dei ruoli, con partiti che

---

[64] Così il Trib. di primo grado nella sent. del 2 ottobre 2001, cit., al punto 148, su cui, in posizione critica, G. E. VIGEVANI, *Necessaria l'affinità politica per i gruppi del Parlamento europeo,* in *QuadCost,* 2002, pp. 172-173.

[65] Di tale tenore le considerazioni critiche di E. GIANFRANCESCO, *op. cit*., p. 284 ss.

[66] *Ibidem.*

[67] Cfr. il nostro *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, in *PD*, 2007, p.163 ss.; e in *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, cit., p. 108 ss.

[68] Per maggiori approfondimenti sulle dinamiche relative alla nascita di partiti politici e gruppi parlamentari ed alla strutturazione dei relativi rapporti in taluni ordinamenti europei sia consentito richiamare ancora A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, cit., p. 19 ss.

[69] Osserva al riguardo G. DE VERGOTTINI, *Lo "Shadow Cabinet",* Milano, 1973, p. 168 ss., che, soprattutto nell'ambito dell'organizzazione del partito conservatore, «la titolarità del potere di decisione politica» risiede nel *parliamentary party*, mentre il partito extraparlamentare costituisce solo «l'apparato diretto ad assicurare nel Paese l'apporto dei voti degli elettori».

[70] Al riguardo, già P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale,* VII ed., Napoli, 1965, p. 755, ricordava che, nella storia inglese, «il *Parliamentary Party* risale alla II metà del XVII secolo, mentre la vera e propria *Party Organisation* comincia ad affermarsi, coll'*Associazione Liberale* di *Birmingham* solo dopo il 1867».

[71] Sui rapporti tra "*Parliamentary*" *Parties* ed "*Extra-parliamentary*" *Parties*, cfr. C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo,* Napoli, 1972, p. 281 ss.; O. MASSARI, *I partiti politici in Gran Bretagna tra organizzazione interna e "modello Westminster",* in *QuadCost,* 1992, p. 107 ss., in particolare p.116 ss.; e, più di recente, M.P.C. TRIPALDI, T. TEKLE', *I partiti politici nell'ordinamento del Regno Unito,* in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, cit., p.215 ss.

riescono a condizionare con le proprie decisioni e strategie l'azione dei gruppi in seno alle Assemblee.

Si può inoltre richiamare lo stesso sistema politico italiano, in cui ancora di recente si sono verificate scissioni all'interno dei gruppi e/o massicci esodi di parlamentari dai gruppi "di partito" cui avevano originariamente aderito e la conseguente formazione in corso di legislatura di gruppi nuovi[72], senza corrispondenza nelle forze politiche già consolidate nella società, che hanno in tal modo anticipato la nascita di altrettanti partiti, talora di vitalità effimera[73], ma altre volte in grado di radicarsi nel tessuto sociale[74].

Trasferendo tali elementi di esperienza politico-costituzionale, pur con tutti i distinguo necessari, sul piano europeo, non appare pertanto singolare che anche nell'ordinamento comunitario i partiti possano avere, per riprendere la nota ricostruzione di Duverger, un'origine «interna»[75] e, cioè, «prettamente parlamentare»[76], dal momento che il nucleo originario dal quale stanno prendendo corpo e forma le organizzazioni partitiche europee sarebbe rappresentato dalla struttura dei gruppi parlamentari e dalla loro capacità di stimolo e coordinamento[77].

La considerazione vale in relazione alla dotazione di sedi e personale, messi a disposizione dai gruppi, e per lungo tempo ha riguardato anche le fonti di finanziamento, dipendenti in gran parte dalle sovvenzioni erogate dai gruppi e da questi percepite a carico del bilancio del Parlamento europeo, fino a quando tale prassi non è stata censurata dalla Corte dei conti europea, che ha rilevato la mancanza di fondamento giuridico per il finanziamento di soggetti politici esterni al Parlamento (quali sono i partiti) attraverso risorse gravanti sul bilancio generale della Comunità.

L'interruzione di questo canale (indiretto) di finanziamento ha pertanto costituito la spinta[78] perché venisse introdotto con il Trattato di Nizza del 2001 un comma all'art. 191 TCE (poi ripreso nell'art. III-331 della c.d. Costituzione europea e da ultimo presente come art. 224 della versione consolidata dopo Lisbona dei Trattati sull'UE e sul funzionamento dell'UE) ai sensi del quale «il Consiglio (…) determina lo statuto dei partiti politici a livello europeo e, in particolare, le fonti del loro finanziamento», che, data l'urgenza di provvedere, ha indotto ad avviare

---

72 Secondo parte della dottrina tale pratica sarebbe contraria al circuito della rappresentanza politica poiché i gruppi in tal modo formati sarebbero privi della necessaria legittimazione popolare non essendo germinati dal confronto elettorale, così, tra gli altri, P. CARETTI, *Intervento*, in *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, a cura di E. Colarullo, Torino, 2001, p.178; *Id*, *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura,* in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità,* a cura di L. Carlassare, Padova, 2001, p. 56 ss., secondo cui nel nostro sistema di rappresentanza politica non dovrebbe avere diritto di cittadinanza un fenomeno come quello della nascita di partiti "parlamentari". Nel medesimo senso v. anche S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche,* in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, a cura di S. Merlini, II, Torino, 2004, p. 252 ss., in particolare p. 258; e *Id*, *Democrazia e rappresentanza politica,* Firenze, 2004, *passim.*

73 Si può al riguardo ricordare il caso di "Rinnovamento italiano", fondato nel 1996 dal Presidente del Consiglio dell'epoca, L. Dini, e confluito nel 2002 nel movimento La Margherita, decretando il proprio scioglimento. L'esempio è citato da I. MASALA, *Intervento*, in *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, cit., p.190, proprio al fine di metterne in luce la singolarità del processo di formazione, rispetto a quello tradizionale della «aggregazione del consenso», che ha visto prima la creazione delle «rappresentanze politiche nelle assemblee», mentre solo in un secondo momento «si è preteso di calare nella realtà» queste aggregazioni.

74 Così, a titolo di esempio, il Partito della "Rifondazione comunista", sorto nel 1991 per scissione dal neocostituito Partito democratico della Sinistra e organizzatosi come autonomo "Gruppo comunista" al Senato il 9 febbraio dello stesso anno, mentre le prime elezioni alle quali il nuovo movimento partecipò con proprie liste furono quelle comunali tenute nel maggio seguente, ove, presente in 9 enti, conseguì mediamente il 6% dei consensi. Dalla frattura interna a Rifondazione comunista, verificatasi nel 1998 in occasione delle vicende relative alla presentazione della mozione di sfiducia nei confronti del I Governo Prodi, nacque, poi, com'è noto, il Partito dei Comunisti italiani, anch'esso presente nelle Assemblee parlamentari con propri eletti fino alla XV legislatura.

75 M. DUVERGER, *I partiti politici,* trad. it., Milano, 1961, p. 16 ss.

76 Così G. GUIDI, *I gruppi parlamentari,* cit., p. 137.

77 In senso conforme ritiene che le stesse federazioni europee dei partiti abbiano avuto un'origine parlamentare, essendosi «quasi enucleate dai gruppi politici del Parlamento europeo», V. GUIZZI, *Formazioni politiche europee e nazionali,* in *QuadCost,* 1989, n.1, p. 116.

78 Conformemente G. RIZZONI, *Demos europeo e partiti politici: l'Europa alla ricerca di un regolamento,* in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.

l'approvazione di un regolamento in materia ancora prima dell'entrata in vigore dello stesso Trattato di Nizza, sia pur ricorrendo alla procedura straordinaria prevista dall'art. 308[79].

Non è questa la sede per ripercorrere in dettaglio la vicenda, assai complessa, di elaborazione[80] delle norme sullo statuto ed il finanziamento dei partiti europei[81], approvate alla fine del 2003 e destinate a trovare applicazione dalla I sessione della legislatura varata nel 2004. Tuttavia, merita in questa sede sottolineare l'impulso derivato dall'approvazione di quelle disposizioni alle possibilità di affermazione di uno stabile e strutturato sistema partitico europeo[82].

Invero, a dispetto dell'intitolazione, non si è dato vita ad un vero e proprio schema statutario comune alle forze politiche di livello europeo, con i contenuti tipici di uno statuto di partito (come, ad es., l'individuazione degli organismi dirigenti; i rapporti tra questi e gli iscritti; la definizione delle stesse modalità di iscrizione, ecc.), ma, molto meno ambiziosamente, ad un complesso di regole, che, nel disciplinare l'accesso a fondi dell'Unione per perseguire obiettivi politici in ambito europeo, detta le condizioni che i soggetti aspiranti al finanziamento debbono rispettare per poter essere considerati «partito politico a livello europeo»[83].

Si tratta comunque di un complesso normativo che depone nel senso di un'istituzionalizzazione dei partiti europei, in particolare tenendo conto degli strumenti di controllo rimessi al Parlamento (art. 5) quanto alla verifica delle diverse condizioni stabilite dall'art. 3, attinenti precipuamente al rispetto da parte dei richiedenti dei valori dell'Unione (art. 3, lett. c)[84], e, soprattutto, della prescrizione che esige la personalità giuridica dei soggetti presso lo Stato membro in cui il partito ha sede (art. 3, lett. a).

Sotto quest'ultimo profilo è facile immaginare la distanza che separa quella che si potrebbe definire la "considerazione europea" del partito politico dalla configurazione che esso ha in altri ordinamenti, tra cui quello italiano, in cui i partiti hanno sempre rifiutato di rinunciare allo *status* più debole, ma sotto molteplici profili più conveniente, di associazioni non riconosciute e che spiega parte delle resistenze pure opposte dal nostro e da altri Stati membri all'approvazione di quelle norme.

E tuttavia sembra che in tal modo siano state poste le basi per dare concreto slancio al processo di costruzione della rappresentanza europea affrancata dalla dipendenza dalle formazioni politiche nazionali[85] attraverso l'edificazione di un modello di partito europeo, che potrebbe al limite essere in grado - come pure è stato osservato - di conformare gli stessi partiti politici nazionali, non potendosi escludere che questi potrebbero alla fine trovare conveniente uniformarvisi essi stessi[86].

7. Nuove regole per i partiti europei e ulteriori prospettive evolutive

---

[79] In verità la disposizione in commento prevedeva che la deliberazione avvenisse ai sensi dell'art. 251 e, cioè, a maggioranza, ma, nelle more dell'azionabilità di questa procedura ed in considerazione delle ragioni di urgenza segnalate nel testo, si è fatto appello all'art. 308 del Trattato, ai sensi del quale quando un'azione della Comunità risulti necessaria ad uno degli scopi della stessa Comunità, senza che il Trattato abbia previsto i poteri a questo fine richiesti, il Consiglio adotta le disposizioni del caso, deliberando all'*unanimità* su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento.

[80] Sul punto si rinvia a C. MARTINELLI, *Il finanziamento pubblico dei partiti europei,* in *QuadCost*, 2004, p. 416. Sulle tappe intermedie che hanno via via segnato la definitiva approvazione del regolamento v. anche V. LIPPOLIS, *I partiti politici,* cit., p. 956 ss.; e G. RIZZONI, *op. e loc. cit.*

[81] Si tratta del Regolamento CE n. 2004/2003 del 4 novembre 2003, in *GUUE,* n. 297 del 15 novembre 2003.

[82] Cfr. V. LIPPOLIS, *op. ult. cit.*, p. 959.

[83] Di tale tenore le osservazioni di C. MARTINELLI, *op. cit.,* p. 418.

[84] Da tale punto di vista è di immediata evidenza la contiguità con taluni archetipi nazionali di partito politico, tra cui, intuitivamente, il modello tedesco per ciò che concerne l'obbligo di osservanza di quelli che l'art. 21 del *Grundgesetz* definisce i «principi fondamentali della democrazia».

[85] In particolare tenendo conto della prescrizione che vieta di utilizzare i sovvenzionamenti eventualmente ottenuti dai soggetti politici di dimensione europea per finanziare partiti nazionali.

[86] Così V. LIPPOLIS, *op. ult. cit.,* p.959. Spunti nel medesimo senso anche in F. SORRENTINO, *Brevi riflessioni sui valori e sui fini dell'Unione nel progetto di Costituzione europea,* in *DP*, 2003, p.815.

Certo è che la spinta data in questa direzione con l'approvazione delle citate norme regolamentari ha prodotto una serie di effetti a catena e pare foriera di ulteriori sviluppi.

Il Parlamento, infatti, ha innanzitutto modificato il proprio Regolamento interno per adeguarlo alla presenza di formazioni politiche europee, in particolare definendo le competenze degli organi direttivi dell'Assemblea nei confronti dei partiti politici[87].

Esso, inoltre, ha approvato una risoluzione[88] in cui, prendendo atto di taluni limiti presenti nel sistema di finanziamento adottato, ne ha sollecitato il superamento e soprattutto il completamento al fine di pervenire «ad un vero e proprio statuto dei partiti politici europei che definisca i loro diritti e doveri e dia loro la possibilità di ottenere una personalità giuridica basata sul diritto comunitario e valida anche negli Stati membri»[89]. Ciò nella convinzione che con le norme sul finanziamento «è stato compiuto un primo passo per creare un quadro giuridico per i partiti politici europei»[90] e che questi «debbano svilupparsi oltre il ruolo di organizzazioni quadro per diventare vivaci attori delle scelte della politica europea, ancorati a tutti i livelli della società e aperti alla partecipazione effettiva dei cittadini non soltanto mediante le elezioni europee, ma anche in tutti gli altri aspetti della vita politica europea»[91].

In sostanza, ribadita la concezione - già espressa nei Trattati e confermata dal Giudice comunitario - che i partiti politici costituiscono a livello europeo «un elemento sostanziale per formare ed esprimere un'opinione pubblica senza la quale non si può realizzare un ulteriore sviluppo dell'Unione europea»[92], il Parlamento ha ritenuto che fosse opportuno potenziare l'assistenza finanziaria ai partiti e che occorresse dare soddisfazione ad una serie di interrogativi che concernono, in ultima analisi, il futuro stesso dell'Unione europea[93].

Tali quesiti riguardavano, in particolare, la forma da attribuire alle «fondazioni politiche europee per integrare l'attività politica di informazione e formazione svolta dai partiti politici europei»; il modo di presentazione in futuro di «liste europee dei partiti politici europei alle elezioni europee al fine di promuovere la formazione di un'opinione pubblica politica europea»; il tipo ed il grado di influenza che dovranno esercitare «i partiti politici nei referendum relativi a temi di interesse europeo, nelle elezioni al Parlamento europeo e nella nomina del Presidente della Commissione»[94], e sono stati rivolti al Consiglio e alla Commissione, per averne risposte concrete, anche in termini di proposte di miglioramento delle norme sul finanziamento[95].

Si è in tal modo giunti alla fine del 2007 all'approvazione, da parte del Parlamento di compromesso con il Consiglio, della modifica del regolamento sulle attività e sul finanziamento dei partiti politici europei[96].

Tralasciando altre disposizioni, tra cui quelle sulla pubblicità delle fonti di finanziamento e sui limiti cui vanno incontro le donazioni, che assecondano evidenti finalità di trasparenza, le nuove norme meritano in questa sede attenzione per l'evidente intento di sganciare l'attività delle formazioni politiche europee dalla dipendenza dai partiti nazionali.

In tal senso depone già la previsione secondo cui i contributi provenienti da questi ultimi non potranno superare il 40% del bilancio annuale di un partito europeo, mentre si ribadisce che

---

87 A tal proposito è stato inserito nel Regolamento il titolo XI denominato «Competenze relative ai partiti politici a livello europeo», che nell'art. 198 attribuisce al Presidente del PE il compito di rappresentare l'Assemblea europea nelle relazioni con i partiti europei, mentre nel successivo art. 199 demanda all'Ufficio di presidenza di valutare le istanze di finanziamento.

88 Cfr. la Risoluzione PE sui partiti politici europei del 23 marzo 2006, in *GUUE,* n. 292 E del 1 dicembre 2006, p. 127.

89 Cfr. il n.4 del Capo intitolato «Il contesto politico» della citata Risoluzione del 23/03/2006.

90 Cfr. lett. I della Risoluzione in esame.

91 Punto n.2 del Capo «Il contesto politico», cit.

92 Cfr. il Punto n. 3 della citata Risoluzione.

93 Cfr. il Punto n.14, nel Capo denominato «Esperienze e proposte di miglioramento».

94 Ancora il Punto 14, lett., rispettivamente, a), b), e c).

95 Cfr. il punto 15 della Risoluzione 28 marzo 2006 in cui si dà incarico al Presidente del Parlamento di trasmettere il documento al Consiglio e alla Commissione, invitata quest'ultima già al punto 14 lett. a) a formulare proposte in merito agli interrogativi richiamati nel testo.

96 Regolamento n.1524/2007 del 18 dicembre 2007, in *GUUE,* n. 343 del 27 dicembre 2007.

in nessun caso i fondi ottenuti dai partiti europei potranno costituire finanziamento diretto o indiretto di altri partiti, in particolare di quelli nazionali (art. 7).

Ma soprattutto appare emblematica l'autorizzazione adesso concessa ai partiti politici di livello europeo di poter utilizzare i fondi loro assegnati per finanziare le attività connesse alla campagna elettorale in occasione dell'elezione dell'Europarlamento. Se si considera che nelle norme del 2003 non era prevista la possibilità per i partiti europei di impegnarsi in tale direzione, unitamente al divieto per i gruppi politici del Parlamento europeo di svolgere attività di propaganda politica, potendo essi al più assumere iniziative di informazione in merito allo svolgimento dei propri lavori parlamentari, si può comprendere la reale portata innovativa della disposizione, che per la prima volta considera i partiti europei come soggetti autonomamente impegnati nella campagna per le elezioni dell'Europarlamento a fianco dei partiti politici nazionali, nell'ottica di un graduale superamento di questi ultimi ed al fine di conferire a tale consultazione elettorale un carattere genuinamente europeo.

Del resto, solo attraverso una competizione elettorale interamente giocata tra formazioni politiche sovranazionali si potrà più realisticamente conseguire l'obiettivo di raccogliere i consensi dei cittadini comunitari intorno a problematiche di respiro europeo ed in relazione a istanze programmatiche e ideali[97], piuttosto che in base all'appartenenza territoriale e nazionale, e, parallelamente, realizzare un progressivo indebolimento delle logiche decisionali intergovernative ed interstatali, reso tanto più opportuno dall'intervenuto allargamento dei confini dell'Unione e dalla correlativa necessità di accelerare e rafforzare i processi di integrazione fra i Paesi membri.

Con l'approvazione dello statuto e delle norme sul finanziamento dei partiti di livello europeo ed i loro successivi emendamenti si è compiuto pertanto un deciso passo avanti nella direzione di far acquisire al dibattito politico europeo una dimensione autonoma da quella localistica e nazionale, attraverso l'intervento di vere e proprie formazioni politiche istituzionalizzate di livello sovranazionale, incaricate non soltanto di divenire gli attori protagonisti delle elezioni europee, ma più in generale di rispondere al ruolo per esse previsto nei Trattati di dar voce alle istanze politiche dei cittadini comunitari per realizzarne l'effettiva partecipazione e concorrere per tale via al consolidamento di un sistema di *governance* europeo realmente democratico[98] .

Invero nell'imminenza della votazione sulle nuove disposizioni, il relatore Jo Leinen aveva evidenziato come la proposta avesse il fine di migliorare l'infrastruttura democratica nell'UE, sottolineando come la comunicazione sulle politiche comunitarie e la partecipazione dei cittadini ai dibattiti europei fossero state fino ad allora molto scarse.

In quest'ottica si collocano, pertanto, anche le norme sulla costituzione di "fondazioni politiche europee", destinate ad affiancare i partiti e ad integrarne gli obiettivi politici, attraverso lo svolgimento, ad esempio, di «attività di osservazione, analisi e arricchimento del dibattito sulle politiche pubbliche europee e sul processo di integrazione europea» o anche sviluppando azioni legate a «questioni di politica pubblica europea», quali l'organizzazione di seminari, eventi di formazione e conferenze, allo scopo di «promuovere la democrazia». E', peraltro, significativo che tali fondazioni possono essere ammesse al finanziamento solo ove siano formalmente associate ad un partito europeo, potendo avanzare le istanze di contribuzione esclusivamente per

---

[97] Nel commentare l'adozione del nuovo regolamento, la Vicepresidente della Commissione responsabile per gli Affari istituzionali e la strategia della comunicazione Margot Wallström dichiarava che «la possibilità per i partiti europei di impegnarsi nella campagna per le elezioni europee contribuirà a colmare il divario che sussiste tra le politiche a livello nazionale e quelle a livello europeo. Ciò porterà in primo piano le tematiche europee e mostrerà ai cittadini europei che le loro scelte politiche contano», secondo quanto riportato nel Comunicato stampa pubblicato il 18 dicembre 2007 sul sito *http://www.europa.eu/rapid/press*.

[98] Ancora la Vicepresidente Wallström affermava che «questo nuovo regolamento rafforzerà la comunicazione, il dialogo e la partecipazione attiva dei cittadini. Questo è un fattore cruciale per far sì che l'Unione possa raggiungere i suoi obiettivi e realizzare le opportune politiche. Le fondazioni europee svolgeranno un ruolo importante di coinvolgimento dei cittadini in un dialogo politico permanente, genuino e informato».

il tramite dei partiti esistenti[99], così da cooperare all'affermazione ed al rafforzamento del ruolo politico di essi.

Non vi è dubbio che l'approvazione delle nuove norme sia intervenuta in previsione della tornata elettorale del 2009, al fine di «rafforzare e promuovere ulteriormente il carattere europeo» delle elezioni per il Parlamento[100], anche se la possibilità di un'effettiva e completa conduzione di tale tipo di elezioni da parte di veri e propri partiti europei resta tutt'oggi un obiettivo di lungo periodo.

Nelle more i cittadini comunitari si troveranno ancora una volta a votare per i propri rappresentanti in Parlamento in mancanza di una procedura elettorale uniforme per tutti gli Stati membri e sulla base di candidature e liste ancora in massima parte gestite dai partiti politici nazionali.

Quanto ciò rappresenti un *vulnus* al consolidamento della democrazia in Europa e, correlativamente, un limite per la concreta strutturazione dell'Unione come vera e propria comunità politica è, per quanto si è venuto finora argomentando, di intuitiva evidenza.

---

[99] In base alle norme sul finanziamento, le formazioni politiche che avevano ottenuto riconoscimento come partiti europei erano, alla fine del 2008, dieci, e segnatamente: il Partito popolare europeo (PPE); il Partito socialista europeo (PSE); il Partito europeo dei liberali, democratici e riformatori (ELDR); la Federazione dei Partiti Verdi europei (EFGP); il Partito della Sinistra europea (GE); il Partito democratico europeo (PDE); l'Alleanza per l'Europa delle nazioni (AEN); l'Alleanza dei democratici indipendenti in Europa (ADIE); l'Alleanza libera europea (ALE); gli EU Democratici (EUD).

[100] Così l'art. 6 del Considerando del Reg. 1524/2007, cit.