



ALCUNE RIFLESSIONI SUL PROCESSO DI STRUTTURAZIONE DEL SISTEMA POLITICO EUROPEO

di Matteo Pati*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I rapporti tra i sistemi politici nazionali e il sistema politico di livello europeo. – 3. La regolamentazione interna ed esterna dei partiti politici di livello europeo – 4. Una suggestione: il problema della compatibilità del partito europeo con l'assiologia dell'Unione.

1. Premessa.

I saggi di Dieter Grimm¹ e di Giuseppe Guarino² invitano a riflettere sulle numerose criticità che interessano la costruzione istituzionale europea. Questa, non da ora, appare sofferente sotto il profilo del circuito democratico-rappresentativo. Grimm denuncia l'autonomizzazione dei poteri Esecutivo e Giudiziario, vale a dire della Commissione europea e della Corte di Giustizia UE. Questa eccessiva autonomia – a detta dell'autore – si è potuta realizzare, da un lato, a causa del *deficit* di rappresentatività del Parlamento europeo e della debolezza, se non evanescenza, del sistema partitico sovranazionale; dall'altro, a causa della costituzionalizzazione *de facto* dei Trattati. Questi, proprio in ragione della loro collocazione nella gerarchia delle fonti europee, per un verso, sfuggono al semplice intervento di politica legislativa; per altro verso, costituiscono il parametro sulla base del quale la funzione nomofilattica ed esegetica della Corte di Giustizia ha potuto evolversi in

* Dottorando in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università di Roma "Sapienza".

¹ D. Grimm, *La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione*, 2014, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2014, all'indirizzo http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2014/09/NOMOS_22014_Call-for-papers.pdf.

² G. Guarino, *The 'truth' about Europe and the Euro – A Second Essay*, 2014, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2014, all'indirizzo http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2014/09/NOMOS_22014_Call-for-papers.pdf; ID., *The 'truth' about Europe and the Euro – 1/1/1999: coup d'état 1/1/2014 Rebirth?*, 2014, *ibidem*.

vera e propria giurisprudenza di rango costituzionale. Quanto sostenuto da Grimm si integra pienamente con la critica mossa da Guarino, che rileva come agli Stati nazionali membri dell'Unione Monetaria, all'interno dei quali vigono sistemi democratici e rappresentativi più o meno funzionanti, con l'adozione della moneta unica sia stato sottratto il pilastro fondamentale della sovranità di politica economica, cancellando per questa via la possibilità dei cittadini di incidere sulle decisioni economiche fondamentali dei loro Governi. In questa prospettiva, lo studioso giunge a sostenere che la democrazia sia stata soppressa nel 1999³. Tutto questo rende evidente l'urgenza di correggere le disfunzioni che gravano sulla costruzione europea sotto due profili: quello della rappresentatività delle istituzioni e quello della responsabilità degli attori istituzionali. Storicamente queste due esigenze hanno trovato un momento di incontro attraverso l'intermediazione del partito politico, grande assente nel contesto di cui si discute.

Gli ordinamenti giuridici occidentali contemporanei, infatti, si basano sul meccanismo della democrazia rappresentativa, che può essere essenzialmente definito come il congegno che permette di identificare i rappresentanti alle cariche autoritative attraverso procedure di deliberazione collettiva. Tale meccanismo presuppone necessariamente per il suo adeguato funzionamento l'esistenza di corpi intermedi tra la società e le istituzioni, quali sono i partiti politici. Questi hanno il ruolo di "sublimare" i multiformi interessi della popolazione votante onde giungere alla razionale identificazione dell'orientamento politico delle istituzioni⁴. I partiti politici costituiscono, pertanto, una necessità tecnica delle moderne democrazie, tanto che – come già autorevolmente affermato – "nessun grande paese libero è stato senza di essi. Nessuno ha mostrato come un governo rappresentativo possa operare senza di loro. Essi creano l'ordine dal caos di una moltitudine di elettori"⁵. Ciò si è dimostrato vero sulla base dell'esperienza storica sin dall'avvento dei primi partiti di massa nel XX secolo – intesi quali imprescindibili strumenti di partecipazione politica in grado di incanalare l'imponente "domanda democratica" scaturente dall'estensione del suffragio. Altro dato storicamente verificato, peraltro, è che un contesto politico privo di soggetti partitici non può che essere segnato "da forme plebiscitarie o dal ritorno a pratiche trasformiste ed assembleariste (in ogni caso tutte dominate da gruppi di pressione di vario genere)"⁶.

³ Cfr. G. Guarino, *The 'truth' about Europe and the Euro*, cit., p. 44. L'autore afferma: «Democracy was suppressed in 1999 in the euro area and in the states without a derogation. In these member states, the right and power to help determine growth through economic policy action was cancelled, their citizens denied the power to affect the obligations to which their country, hence they themselves, are subject. In the euro area as such, this power is non-existent because no political body is envisaged with responsibility before all the citizens of the communities that make it up».

⁴ V. F. Lanchester, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffè, 2011, p. 98.

⁵ Così J. Bryce, *Modern Democracies*, vol. I, New York, McMillan, 1921, p. 119.

⁶ V. A. Barbera, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, relazione al Convegno organizzato dal Cesifin "Alberto Predieri" e dal Centro di studi politici e costituzionali Piero Calamandrei - Paolo Barile - Rettorato Università di Firenze, 19 ottobre 2007, in www.forumcostituzionale.it, p. 1.

Da quanto detto emerge che la cosiddetta funzione di *gatekeeping*⁷ costituisce insostituibile ed essenziale carattere dei partiti politici, idonea a spiegare effetti sulla forma di governo nel suo complesso, poiché – nonostante essi si atteggiino quali libere associazioni di cittadini – rappresentano pur sempre una zona di transizione tra lo Stato e la società civile⁸. Tale assunto conduce alla problematica concernente la regolamentazione delle funzioni pubblicistiche dei partiti politici, che è stata identificata in due principi generali, individuati con riferimento al contesto italiano, ma facilmente estensibili anche ad esperienze diverse. Tali principi sono “la concezione della disciplina in rapporto ai diritti ed ai doveri degli iscritti” e le “maggiori o minori possibilità, in possesso di questi ultimi, per influire sulla designazione alle cariche elettive”⁹. In questa prospettiva, è palese la centralità del tema relativo alla partecipazione dei cittadini alle dinamiche interne ai partiti politici e la permeabilità dei gruppi dirigenti rispetto alla domanda partecipativa stessa. Il principio del pluralismo politico, infatti, presupponendo la posizione paritaria di tutti i cittadini circa le possibilità di incidenza politica, si riverbera ineluttabilmente sui partiti politici non solo con riguardo al momento costitutivo e a quello competitivo finalizzato alla formazione degli organi rappresentativi, ma anche con riguardo al momento endoassociativo, il cui carattere democratico non può che essere considerato come “imperativo funzionale”¹⁰.

Nel panorama europeo le scelte legislative compiute dagli Stati membri dell’Unione relativamente al bilanciamento di valori e principi riguardanti, da un lato, i limiti all’azione esterna, interpartitica delle formazioni politiche; dall’altro, i limiti alla loro condotta intrapartitica – da cui dipende strettamente, peraltro, lo stesso loro agire esterno e l’effettiva qualità della rappresentanza – sono molteplici. Le riflessioni che si vogliono offrire in questa sede, pertanto, vertono sulle problematiche che interessano il processo – ancora allo stadio embrionale – di consolidamento del sistema partitico di livello europeo, volendo considerarlo come uno dei fattori idonei a fare da volano per una (auspicabilmente) sempre maggiore rappresentatività della costruzione istituzionale europea.

2. I rapporti tra i sistemi politici nazionali e il sistema politico di livello europeo.

Gli Europartiti sono associazioni di associazioni. Tale peculiarità risulta foriera di notevoli implicazioni, a cominciare dal fatto che la *membership* individuale – del tutto residuale

⁷ V. D. Easton, *A Framework for Political Analysis*, N. J., Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1965, pp. 125 ss.

⁸ Cfr. L. Karvonen, *Legislation on political parties: a global comparison*, Relazione presentata all’incontro annuale dell’Associazione Sudoccidentale di Scienze Politiche a New Orleans, 23-26 Marzo 2005, disponibile all’indirizzo <http://storage.globalcitizen.net>, p. 1.

⁹ V. L. Elia, *I partiti italiani visti attraverso i loro Statuti*, in *Cronache Sociali*, 1948, p. 43.

¹⁰ V. G. Pasquino, *Art. 49*, in Branca - Pizzorusso, *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1992, p. 26.

nel quadro dell'organizzazione statutaria dei partiti europei e, salvo poche eccezioni¹¹, priva del diritto di voto – è monopolizzata dai partiti nazionali. La funzione di *gatekeeping* tra la società civile e le istituzioni, infatti, resta esclusivo appannaggio di questi ultimi¹². Ciò costituisce un ostacolo di notevole portata per la piena affermazione di un sistema politico sovranazionale, emancipato dai condizionamenti esercitati dai partiti nazionali per il perseguimento di interessi domestici a scapito di quelli di caratura europea¹³.

Se si considera, poi, che in pochissimi casi le norme statutarie dei partiti politici a livello europeo prevedono che le decisioni assunte a maggioranza dagli organi deliberativi siano vincolanti per i membri, gli Europartiti risultano assai poco indipendenti dai partiti nazionali, oltre che sotto l'aspetto organizzativo e finanziario, anche sotto il profilo dell'autonomia decisionale¹⁴.

D'altro canto, il Regolamento (CE) n. 2004 del 2003, come emendato dal Regolamento (CE) n. 1524 del 2007, non appare sufficientemente risolutivo in tal senso. Da un lato, infatti, l'ampia possibilità di copertura dei costi del funzionamento degli Europartiti, offerta dalla percentuale di spese sovvenzionabili tramite le contribuzioni pubbliche europee, è tale da disincentivare il superamento del modello di *membership* collettiva. Dall'altro lato, le notevoli limitazioni alle donazioni private rendono i partiti nazionali – in quanto principali finanziatori dei partiti sovranazionali, grazie alla vasta disponibilità di fondi di cui godono – soggetti determinanti per il reperimento delle risorse economiche.

Così, in linea con quel filone dottrinale che intravede nelle dinamiche di strutturazione del sistema partitico transnazionale i germi del processo di statalizzazione-cartellizzazione dei partiti politici, già sperimentato a livello nazionale¹⁵, l'approvazione del Regolamento è stata stimata come “esito di due distinti macro-processi, corsi in parallelo e infine intersecatisi: l'europeizzazione della politica nazionale e la cartellizzazione dei partiti politici nazionali”¹⁶. In altri termini, il fatto che questi ultimi abbiano sostenuto l'introduzione, nell'ordinamento europeo, di una normativa teoricamente orientata ad incrementare l'autonomia e

¹¹ Il PPE costituisce un'eccezione nel panorama delle formazioni partitiche europee, in quanto unico partito che attribuisce il diritto di voto ai membri a titolo individuale. V., sul punto, L. Bardi, E. Bressanelli, E. Calossi, W. Gagatsek, P. Mair, E. Pizzimenti, *How to Create a Transnational Party System*, studio preparato nel contesto dell'European Union Democracy Observatory (EUODO) per il Parlamento europeo, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2010, p. 91.

¹² Cfr. G. Grasso, *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, Agg. 2008, vol. III, p. 632.

¹³ Cfr. G. M. Salerno, *Le elezioni del Parlamento europeo 2014: un risultato nel segno della continuità debole*, 2014, in www.federalismi.it, p. 4.

¹⁴ Cfr. F. Sozzi, *National parties, political processes and the EU democratic deficit: the problem of europarties institutionalization, 2013*, consultabile all'indirizzo http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/25840/RSCAS_2013_04.pdf?sequence=1, cit., p. 22.

¹⁵ Cfr. R. Katz, P. Mair, *Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party*, in *Party politics*, 1995, vol. I, n. 1, pp. 5 ss.

¹⁶ Così L. Bardi, E. Pizzimenti, *Il finanziamento pubblico ai partiti e lo sviluppo dei Partiti Europei*, 2011, disponibile all'indirizzo <http://www.sisp.it/files/papers/2011/luciano-bardi-e-eugenio-pizzimenti-975.pdf>, p.19.

l'indipendenza degli Europartiti mediante il finanziamento pubblico può spiegarsi nel seguente modo: le sovvenzioni costituiscono un'ulteriore occasione per i partiti nazionali di ottenere risorse economiche ad ogni livello di governo¹⁷.

Un altro profilo da tenere in conto è che il successo o il fallimento elettorale delle formazioni partitiche transnazionali dipende sostanzialmente dal risultato ottenuto dai partiti nazionali membri alle elezioni europee. Infatti, sono questi ultimi a gestire il processo di selezione delle candidature, nonché a definire i manifesti politici per le campagne elettorali a livello nazionale. Sulla base di tale contesto, le elezioni europee sono state qualificate come elezioni di second'ordine¹⁸ per le seguenti ragioni.

Innanzitutto, perché solitamente il momento del rinnovo del Parlamento europeo vede l'elettorato esprimere un voto punitivo per i partiti al governo, piuttosto che per premiare una determinata agenda politica di respiro europeo. Ciò è confermato, peraltro, dal fatto che, in linea generale, partiti marginali nel sistema politico nazionale ottengono un notevole successo elettorale in occasione delle elezioni europee.

In secondo luogo, per il fatto che il dibattito politico condotto a livello nazionale si concentra molto raramente su temi propriamente europei. All'opposto, al centro della campagna elettorale vengono poste questioni di portata prettamente domestica, maggiormente care alla popolazione votante¹⁹.

In terzo luogo, a causa della scarsa e sempre calante affluenza alle urne, registrata nelle ultime tornate elettorali²⁰, che conferma la distanza della cittadinanza dalle dinamiche della *governance* europea.

In quarto luogo, per via del fatto che, attualmente, le elezioni europee sono nel concreto una sommatoria di elezioni nazionali, giacché manca una procedura elettorale uniforme, valida in tutti gli Stati membri dell'Unione²¹.

Tutto questo conferma il perdurante carattere secondario delle elezioni europee²².

¹⁷ Di questo avviso, F. Sozzi, cit., pp. 12-13; L. Bardi, E. Bressanelli, E. Calossi, W. Gagatsek, P. Mair, E. Pizzimenti, cit., p. 93; S. Staiano, *I partiti europei fuori tempo*, in www.federalismi.it, 2012, p. 5; M. R. Allegri, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, 2013, in www.federalismi.it, p. 39.

¹⁸ La fortunata formulazione, molto utilizzata in dottrina, è da attribuire originariamente a K. Reif, H. Schmitt, *Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of European elections results*, in *European Journal of Political Research*, 1980, n. 8, pp. 3 ss.

¹⁹ Con riguardo alle ultime elezioni europee, di quest'avviso A. Poggi, *Elezioni europee 2014*, 2014, in www.federalismi.it, p. 2.

²⁰ Nelle elezioni europee del 2014 si è registrata una percentuale di affluenza alle urne pari al 42,54% rispetto al 43% delle elezioni del 2009. Il dato (fonte: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html>) revisionato rispetto a quanto annunciato nelle settimane subito successive alla chiusura delle urne, testimonia la perdurante e costante tendenza al calo della partecipazione elettorale a livello europeo.

²¹ V. L. Bardi, E. Bressanelli, E. Calossi, W. Gagatsek, P. Mair, E. Pizzimenti, cit., p. 69.

²² V. W. Gagatsek, *European political parties as campaign organisations: towards a greater politicisation of the European Parliament elections*, Bruxelles, 2009, disponibile all'indirizzo http://thinkingeurope.eu/sites/default/files/publication-files/en_political_parties.pdf, p. 19.

Proprio con l'intento di porre rimedio ai rilievi appena formulati, è stata avanzata una proposta di riforma²³, orientata all'armonizzazione della procedura elettorale europea. Di essa, i profili essenziali possono essere riassunti nel seguente modo: la creazione di circoscrizioni territoriali su base regionale negli Stati membri con una popolazione inferiore ai venti milioni di abitanti; l'introduzione di un sistema elettorale proporzionale, basato sul metodo Sainte-Laguë e di liste semi-aperte con voto di preferenza; l'individuazione di un'unica circoscrizione paneuropea per l'assegnazione di venticinque seggi parlamentari addizionali, in cui siano chiamate a competere liste transnazionali composte da candidati provenienti da almeno un terzo degli Stati membri, equamente rappresentativi di entrambi i sessi. In tal modo gli elettori avrebbero la facoltà di esprimere un voto per la lista paneuropea e uno per la lista nazionale o regionale.

Dello stesso segno della suddetta proposta di riforma, anche se più timido²⁴, è il tenore della comunicazione formulata dalla Commissione²⁵ e della Risoluzione del Parlamento europeo²⁶, documenti entrambi adottati nel corso del 2013. Precisamente, le due istituzioni europee suggerivano che, in vista delle elezioni del 2014, i partiti politici nazionali s'impegnassero affinché gli elettori fossero sufficientemente informati – attraverso un'adeguata campagna mediatica – sulle loro affiliazioni con gli Europartiti e sui candidati nazionali. Inoltre, gli Stati membri erano sollecitati a concordare una data comune per le elezioni del Parlamento europeo e a coordinarsi, al fine di garantire una chiusura simultanea dei seggi. Si spronavano i partiti politici a livello europeo, invece, a proporre delle proprie candidature per la Presidenza della Commissione europea, com'è poi avvenuto.

Su quest'ultimo punto si sono concentrate le più recenti riflessioni della dottrina, visto che una delle maggiori problematiche, concernenti l'affermazione di un sistema politico europeo, è costituita dal fatto che dalle elezioni del Parlamento europeo non discende alcuna conseguenza politica tangibile per l'elettorato, non esistendo alcun Governo europeo politicamente responsabile nei confronti dell'Assemblea, collegato ad essa da un vincolo fiduciario, contrariamente a quanto avviene a livello domestico²⁷. Infatti, come è stato efficacemente messo in luce, “la pluralità dei centri decisionali – Commissione, Consiglio, Consiglio europeo, Alto Rappresentante, Banca Centrale – nonché la commistione e

²³ Il riferimento è al c.d. *Rapporto Duff* – dal nome dell'eurodeputato Andrew Duff – del 15 ottobre 2008, poi riproposto una seconda volta il 5 novembre del 2010. In proposito, v. L. Bardi, E. Bressanelli, E. Calossi, W. Gagatsek, P. Mair, E. Pizzimenti, cit., pp. 69 ss.

²⁴ Cfr. M. R. Allegri, cit., p. 32. L'autrice sostiene che “si tratta comunque di rimedi palliativi”, dal momento che nei documenti il riferimento alla funzione di *linkage* dei partiti politici nazionali tra cittadini e sfera politica europea è continuo, così confermandosi la “debolezza politica dei partiti di livello europeo”.

²⁵ V. COM (2013) 126 del 12 marzo 2013

²⁶ V. Risoluzione P7_TA-PROV(2013)0323 del Parlamento europeo del 4 luglio 2013.

²⁷ V. F. Gigliani, *Nuove attese per la composizione della Commissione europea. Ma sono davvero giustificate?*, 2014, in www.federalismi.it, pp.3-4.

sovrapposizione tra alcune delle loro competenze, funzioni e poteri rende difficile al cittadino l'individuazione di un referente politico, cui attribuire la responsabilità di «governo» e su cui attraverso il Parlamento europeo si possa esercitare un efficace controllo democratico²⁸.

I benefici dell'espressione di una candidatura politica del Presidente della Commissione sono individuati²⁹ nei seguenti fattori.

In primis, in un prevedibile incremento della coesione dei partiti politici europei, attraverso una maggiore politicizzazione dei programmi e grazie alle spinte centripete, che indurrebbero le forze politiche minori ad allearsi con quelle più affermate. Ciò al fine di comporre una maggioranza parlamentare in grado di esprimere un Presidente della Commissione.

In secundis, nella personalizzazione della contesa elettorale che, per questa via, si verificherebbe. Essa avrebbe il pregio di ridurre l'astrattezza della competizione politica. Parallelamente, ciò contribuirebbe a transnazionalizzare le agende politiche, creando un dibattito europeo su temi di interesse sovranazionale.

In tertiis, nel presupporre che le candidature partitiche per la Presidenza della Commissione agevolerebbero l'affermazione di una effettiva dialettica tra maggioranza e opposizione in seno all'organo parlamentare. Questo sarebbe chiamato ad esercitare una vera e propria funzione di controllo politico, con ciò intensificando la partecipazione dei cittadini europei nelle dinamiche istituzionali.

La principale obiezione che viene mossa alla proposta in oggetto concerne il fatto che, ai sensi dell'art. 17, comma 1, TUE³⁰, la Commissione europea è organo necessariamente imparziale, chiamato a promuovere l'interesse generale dell'Unione. Pertanto, l'introduzione dell'elezione indiretta del suo Presidente attribuirebbe a quest'organo una coloritura politica probabilmente estranea alle previsioni dei Trattati. Ciò, a maggior ragione, se si fa riferimento al combinato disposto del primo e del secondo comma³¹ della norma appena

²⁸ Così G. Bonvicini, G.L. Tosato, R. Matarazzo, *I partiti politici europei e la candidatura del Presidente della Commissione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2009, n. 1, pp. 182-183.

²⁹ V., *Ibid.*, p. 6.

³⁰ Così, invero, recita il primo comma dell'art. 17, TUE: «La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine. Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati. Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati. Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali».

³¹ Così il secondo comma dell'art. 17, TUE: «Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente. Gli altri atti sono adottati su proposta della Commissione se i trattati lo prevedono».

citata, che assegna alla Commissione la titolarità esclusiva del potere di iniziativa legislativa, normalmente prerogativa fondamentale delle Assemblee parlamentari.

Il rilievo critico appena esposto è smentito da chi ritiene che la candidatura partitica alla Presidenza non comporti necessariamente il rischio di una politicizzazione delle funzioni affidate alla Commissione dai Trattati, dal momento che tali prerogative sono attribuite all'organo nella sua collegialità, all'interno della quale si affievolirebbe la preminenza politica del Presidente³². Tuttavia, appare improbabile – si potrebbe ulteriormente replicare – che all'investitura popolare, sebbene indiretta, della Presidenza della Commissione, non corrisponda un pur minimo incremento dell'incidenza di questo nell'ambito della direzione dei lavori del collegio.

Di là da qualsiasi ulteriore approfondimento della questione, sta di fatto, che un rilancio della democraticità del sistema istituzionale europeo risulta necessario. Verosimilmente, questo presuppone la strutturazione di un solido sistema di partiti sovranazionali. Per il raggiungimento di un obiettivo di questo tipo, molte delle proposte sino ad ora illustrate appaiono adeguate, a cominciare dall'introduzione della circoscrizione unica paneuropea. Una soluzione di questo tipo, forse più di altre, riuscirebbe ad emancipare maggiormente gli Europartiti dai loro membri collettivi³³.

3. La regolamentazione interna ed esterna dei partiti politici di livello europeo.

Nel contesto europeo, la maggior parte dei Paesi ha optato per l'introduzione di strumenti legislativi orientati ad assicurare la rispondenza dell'attività politica dei partiti a effettivi parametri di democraticità. Si pone a tutt'oggi, pertanto, la questione su quali saranno le forme in cui si sostanzierà l'idea della rappresentanza a livello europeo, considerando la difficoltà di offrire una sintesi delle diverse sensibilità nazionali degli Stati membri in ordine alla regolamentazione del partito politico. Parallelamente, viene da domandarsi se le scelte legislative, compiute in seno all'Unione europea, siano idonee a incidere sulle tradizioni costituzionali e sulle modalità concrete di regolamentazione del partito nei diversi contesti nazionali. E' vero che, tuttavia, come sancito dalla dichiarazione allegata all'atto finale della conferenza intergovernativa in sede di approvazione del Trattato di Nizza³⁴, "le disposizioni di cui all'articolo 191 non implicano alcun trasferimento di competenze alla Comunità europea e lasciano impregiudicata l'applicazione delle pertinenti

³² Di questo avviso, C. Curti Gialdino, *Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla Presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura*, 2014, in *Federalismi.it*, p. 7.

³³ In questo senso, v. G. Grasso, cit., p. 632.

³⁴ V. Trattato di Nizza, Atto Finale, *Dichiarazione relativa all'art. 191 del Trattato che istituisce la Comunità europea*, 10 marzo 2000, punto n. 11).

norme costituzionali nazionali”³⁵. Dal tenore delle fonti normative europee, peraltro, emergono numerosi indicatori di segno opposto, considerando la posizione di supremazia di cui gode – anche solo su un piano strettamente tecnico-giuridico – l’ordinamento sovranazionale, rispetto a quelli domestici.

E’ possibile trovare conferma dell’attenzione rivolta alle questioni della democraticità esterna ed interna del partito politico a livello europeo già nella Relazione Tsatsos, così denominata dal nome del relatore della stessa, Dimitris Tsatsos. Nella Proposta di Risoluzione, infatti, è stato dato notevole rilievo alla necessità che le formazioni partitiche sovranazionali rispettino i principi fondanti dell’Unione europea, dotandosi altresì di strutture organizzative atte a salvaguardare i diritti dei loro iscritti, soprattutto con riguardo alle procedure deliberative. Tutto ciò nella convinzione che “gli specifici privilegi dei partiti politici europei non possono essere in nessun caso rivendicati da quelle organizzazioni che combattono alle radici la formazione democratica della volontà”³⁶.

In quest’ottica, i requisiti della personalità giuridica e della conformità al sistema assiologico dell’Unione – sanciti rispettivamente dall’art. 3, lettere a) e c) del Regolamento (CE) n. 2004/2003 –, sono apparsi essere orientati ad un sostanziale *favor* del legislatore comunitario per l’implementazione di un modello di regolamentazione del sistema politico simile a quello tedesco³⁷.

L’art. 3 della fonte derivata, infatti, illustra le condizioni che un partito politico deve soddisfare al fine di acquisire lo *status* di partito politico di livello europeo (e, conseguentemente, avere accesso alle risorse di finanziamento). Secondo quanto dispone la norma, un partito deve, innanzitutto, godere di personalità giuridica nello Stato membro in cui ha sede (art. 3, l. a)). Deve soddisfare, inoltre, il requisito della “transazionalità”, ossia deve essere sufficientemente rappresentativo nel continente e avere rappresentanza sia nelle istituzioni nazionali sia in quelle europee (art. 3, l. b). Ancora, esso deve aver partecipato alle elezioni europee o deve aver espresso pubblicamente l’intenzione di farlo (art. 3, l. d). Infine, un partito europeo deve “rispettare, in particolare nel suo programma e nella sua azione, i principi sui quali è fondata l’Unione europea, vale a dire i principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell’uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto” (art. 3, l. c).

L’art. 5 del Regolamento (CE) n. 2004/2003 prevede che il controllo sull’ottemperanza alle suddette condizioni e, quindi, anche sulla rispondenza ideologico-programmatica, sia di matrice politica, demandandolo al Parlamento europeo. Sarebbe, peraltro, ingenuo ritenere

³⁵ La dichiarazione è riportata anche da G. Rizzoni, *Demos europeo e partiti politici: l’Europa alla ricerca di un regolamento*, 2003, consultabile all’indirizzo www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 2; G. Grasso, cit. p. 630.

³⁶ V. Relazione 30-10-1996 sulla posizione costituzionale dei partiti politici europei, della Commissione per gli affari istituzionali del Parlamento europeo, punti nn. 11-12, sez. III, della motivazione della Proposta di Risoluzione.

³⁷ Di questo avviso, G. Rizzoni, cit., p. 4.

che l'attribuzione di questa competenza all'organo assembleare possa porre al riparo da potenziali abusi, più di una giurisdizionalizzazione della medesima competenza mediante l'assegnazione alla Corte di Giustizia del potere valutativo o, "perlomeno, di un ruolo di «supervisione»"³⁸ circa la compatibilità della condotta dei partiti politici con le norme poste dai Trattati. Questa soluzione, tuttavia, avrebbe come diretta conseguenza quella di accentuare l'ingerenza della Corte di Giustizia sulle dinamiche politico-parlamentari dell'Unione, a fronte del ruolo rilevante che essa ricoprirebbe nell'interpretazione del diritto europeo e nel bilanciamento dei valori in gioco.

Se si fa riferimento, poi, alle prospettive *de jure condendo*, anche qui viene dato ampio spazio alla revisione della materia. Le Proposte di Regolamento COM(2012) nn. 499 e 500 sono sostanzialmente orientate a modificare la regolamentazione del finanziamento ai partiti. Ciò nonostante, rivestono una notevole importanza alcune norme, che si vogliono introdurre attraverso i succitati interventi normativi, tali da incidere sulla delimitazione dell'orizzonte ideologico-programmatico e sulla democraticità interna delle formazioni partitiche. A titolo d'esempio, la Proposta COM(2012) n. 499 (art. 7, 3) estende ad ogni persona fisica e giuridica la titolarità (attualmente attribuita unicamente al Parlamento europeo) all'attivazione della procedura volta alla verifica della rispondenza del programma del partito politico o delle fondazioni politiche al catalogo dei valori dell'Unione europea, contenuto nell'art. 3, comma 1 l. c) del Regolamento n. 2004 del 2003. Inoltre, la Proposta di Regolamento n. 499 (art. 3, comma 1, l. c) risulta integrativa delle condizioni previste dall'art. 3 attualmente in vigore, includendovi l'obbligo al rispetto dei diritti delle minoranze. Per quanto concerne la democraticità endoassociativa, il secondo comma dell'art. 4 della Proposta in esame – esplicitamente rubricato *Governance and internal democracy of European political parties* – impone che le formazioni partitiche debbano rispettare nei loro Statuti alcuni stringenti requisiti in tema di organizzazione interna. A titolo d'esempio, possono menzionarsi i seguenti obblighi:

- esplicitare "i diritti e i doveri connessi con tutti i tipi di partecipazione, comprese le norme che garantiscono il diritto di rappresentanza di tutti i membri, siano essi persone fisiche o giuridiche, e i diritti di voto corrispondenti" (l. b);
- delineare "il funzionamento di un'assemblea generale, in cui deve essere garantita la rappresentanza di tutti i membri" (l. c);
- inserire norme statutarie che permettano "l'elezione democratica di tutti gli altri organi direttivi e i loro processi decisionali democratici, indicando per ciascuno di essi i poteri, le responsabilità e la composizione, e includendo le modalità di nomina e revoca dei membri nonché criteri chiari e trasparenti per la selezione dei candidati e l'elezione dei titolari di

³⁸ V. G. Grasso, cit., p. 618.

cariche pubbliche, il cui mandato deve essere limitato nel tempo, ma può essere rinnovato” (l. d);

- definire i meccanismi dei “processi decisionali interni al partito, in particolare le procedure di voto e i requisiti di *quorum*” (l. e);
- stabilire la procedura utile alla revisione statutaria (l. g).

4. Una suggestione: il problema della compatibilità del partito europeo con l’assiologia dell’Unione.

Dall’illustrazione delle prescrizioni degli artt. 3 e 5 del Regolamento (CE) n. 2004 del 2003 sembra trasparire un’idea di regolamentazione del partito politico a livello sovranazionale in linea con la diffusa tendenza alla “protezione della rappresentanza” in diversi Paesi di area atlantica³⁹. A tale proposito, potrebbe essere utile interrogarsi intorno alle conseguenze di un’opzione incline all’instaurazione di un regime di “democrazia protetta”, in un momento storico segnato, da un lato, dalla crisi del partito quale strumento di partecipazione politica della cittadinanza e, dall’altro, dal sorgere di movimenti antieuropeisti od euroscettici, ovvero di partiti antisistema, xenofobi o razzisti⁴⁰, che in un sistema siffatto avrebbero difficoltoso accesso alla rappresentanza istituzionale. Più precisamente, la posta in gioco è il principio del pluralismo politico: una sua limitazione – se pure, in certi casi, condivisibile in un ottica di civiltà giuridica – pone pur sempre il problema relativo agli eventuali “sfoghi” di una domanda di rappresentanza insoddisfatta. Il problema dei limiti ideologico-programmatici, inoltre, assume una gravità forse anche maggiore in un contesto di forma di governo “postparlamentare”, dove i circuiti democratici della rappresentanza paiono distorti da dinamiche sfuggenti, che vedono gruppi di pressione e *lobbies* quali veri protagonisti dei processi di *decision-making*⁴¹. I saggi di Dieter Grimm e di Giuseppe Guarino, in tal senso, spronano ad una rilettura critica, anche se forse talvolta poco incoraggiante, del livello di democraticità raggiunto sinora nel contesto sovranazionale. E’ ben vero che – per usare una metafora – l’unico modo per riparare un motore difettoso è individuare il guasto, possibilmente quando non si è in corsa.

Ciò detto, da più parti non è posto in dubbio che le fonti normative prese in esame costituiscano un elemento di impulso per il processo di affermazione di uno strutturato sistema politico europeo, affrancato dalla dipendenza dai circuiti rappresentativi nazionali,

³⁹ Cfr. S. Ceccanti, *I partiti politici nelle Costituzioni e nella transizione italiana: eppur si muovono, ma verso quali alternative?*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, p. 2.

⁴⁰ Per alcuni esempi in tal senso, v. A. Fusacchia, “*The party must go on!*” *Il finanziamento pubblico dei partiti politici europei*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2006, n. 1, pp. 100-101.

⁴¹ Cfr. T. R. Burns, S. Andersen, *L’Unione e la politica postparlamentare*, in *Il Mulino*, 1998, n. 47, pp. 419 ss.

nel quale “distinguere tra partiti europei e partiti nazionali diventerà probabilmente sempre più difficile”⁴². Questi ultimi, infatti, – sebbene con prevedibili resistenze, soprattutto in paesi, come l’Italia, con una lunga e forte tradizione di deregolamentazione del partito politico –, dovranno verosimilmente adeguarsi agli orientamenti sovranazionali, giacché sembra poco plausibile rendere l’organizzazione interna e l’azione esterna degli Europartiti conforme a criteri di democraticità, senza contestualmente assicurare la pregnanza di tali criteri anche in seno alle formazioni partitiche nazionali, che dei partiti europei sono membri⁴³.

⁴² V. G. Rizzoni, cit., p. 4. Dello stesso parere anche A. Ciancio, *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell’Unione*, 2009, consultabile all’indirizzo www.federalismi.it, p. 18.

⁴³ In questo senso, v. M. R. Allegri, cit., p. 29.