



PARTITI POLITICI EUROPEI E DISCIPLINA COSTITUZIONALE NAZIONALE*

di Giorgio Grasso**

SOMMARIO: 1. Introduzione e delimitazione del tema. – 2. Su alcuni significativi punti di contatto tra la disciplina dei partiti politici europei e la disciplina dei partiti politici italiani. In particolare: la registrazione dei partiti; il rispetto dei valori fondanti dell'ordinamento dell'Unione europea; le norme in tema di democrazia interna e/o di *governance*. – 3. *Segue*: chi registra, controlla e sanziona i partiti politici europei e i partiti politici nazionali? L'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee (e la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici: cenni). – 4. Qualche breve osservazione in tema di finanziamento, tra partiti politici europei e partiti politici nazionali, e primi rilievi conclusivi.

1. Introduzione e delimitazione del tema

Il contributo che si propone, già dal suo titolo “Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale”, richiede di tentare un confronto tra i partiti politici europei (o partiti politici a livello europeo¹) e i partiti politici nazionali, guardando in particolare alla più recente regolamentazione normativa di entrambi.

L'ipotesi di studio è che si sia realizzato, e possa ancora meglio realizzarsi in futuro, un reciproco travaso tra i due modelli di disciplina del fenomeno partitico, quello europeo e

* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

** Professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi dell'Insubria.

¹ La differenza tra le due espressioni è ora rimarcata da P. RIDOLA, *I principi sulla democrazia nell'Unione europea e i partiti politici europei*, relazione al Seminario di Studi, *Forma di governo e sistema dei partiti nel processo federativo europeo*, Napoli, 15 dicembre 2016, in corso di pubblicazione, che evidenzia appunto come sia nel Trattato sull'Unione europea, sia nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si utilizzi la seconda terminologia, meno pregnante, così differenziandosi dalla più recente normativa di attuazione (in modo specifico il Regolamento n. 1141/2014), in cui si impiega invece la formula, usata anche prevalentemente in questo lavoro, di “partiti politici europei”. Le due voci enciclopediche dedicate al tema, quella di G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Volume III, UTET Giuridica, Milano-Torino, 2008, 609 ss., e quella di O. PORCHIA, *Partiti politici europei*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, Volume VIII, Giuffrè, Milano, 2014, 795 ss., optano già nel titolo per questa più densa perifrasi.

quello costituzionale nazionale, circoscrivendo l'attenzione, peraltro, alle sole vicende italiane.

Alcuni aspetti delle rispettive discipline vanno immediatamente ricordati, costituendo un po' la cornice generale entro cui svolgere poi le mie considerazioni.

Sul versante europeo, il rimando, oggi, è ovviamente al regolamento n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, che ha abrogato il precedente regolamento n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che ha iniziato ad applicarsi dal 1° gennaio 2017. Insieme ad esso, a livello europeo, va anche ricordata la *Risoluzione del Parlamento europeo del 1° novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea*.

Sul versante nazionale, va menzionato il decreto legge n. 149/2013², convertito con modificazioni nella legge n. 14/2014, che, come è noto, detta in modo embrionale, ma sufficientemente significativo³, una prima legislazione sui partiti, anche in attuazione dell'art. 49 della Costituzione. A questa normativa va ricordato ora il testo unificato, approvato nel giugno 2016 dalla Camera dei Deputati, ed intitolato *Disposizioni in materia di partiti politici, norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica*, di cui non è ancora iniziato peraltro l'esame al Senato della Repubblica, nel momento in cui questo lavoro è stato concluso definitivamente (marzo 2017)⁴. Anche in ragione della nuova situazione politica determinatasi dopo il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 e dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017 sul c.d. *Italicum*, sembra abbastanza improbabile che questo testo unificato possa essere approvato nel corso della presente Legislatura; tuttavia, proprio durante il dibattito che ha portato al voto di fiducia del Governo Gentiloni, nel dicembre 2016, il tema della necessità di adottare una legge sui partiti è tornato di qualche attualità, essendo stato rimarcato in alcuni interventi parlamentari⁵.

Ma quali sono le ragioni scientifiche che suggeriscono di tenere in un quadro di insieme i partiti politici europei ed i partiti politici nazionali?

Può essere agevole citare in proposito, nel regolamento del 2014, l'art. 14, che delimita il campo di intervento del regolamento europeo, del diritto nazionale e della fonte statutaria, richiamando le disposizioni di diritto nazionale applicabili nello Stato membro in cui il partito politico europeo ha fissato la sua sede. Per il momento, nessun partito politico europeo ha stabilito la propria sede nel territorio del nostro Paese, ma, qualora dovesse

² Intitolato *Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore*.

³ In questo senso vedi anche, tra i primi commentatori del decreto legge n. 149/2013, G. MAESTRI, *Simboli dei partiti, controllo degli statuti e registrazione: gli effetti delle nuove norme sul finanziamento*, in *Federalismi.it*, 2014, 2 e 3, e S. BONFIGLIO, *La disciplina giuridica dei partiti politici e la qualità della democrazia. Profili comparativi e il caso italiano visto nella prospettiva europea*, in *Nomos*, 2015, 30 e 32. Più problematico è il giudizio di R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, 183 e 184, che, pur sottolineando l'innovatività del decreto legge n. 149/2013, nel tentativo di costruire una disciplina di attuazione dell'art. 49 Cost., anche in tema di democrazia interna, evidenzia però come prevalgono alla fine regole e obblighi meramente formali, facilmente aggirabili dai partiti politici.

⁴ *Atti Senato* n. 2439.

⁵ In particolare si veda l'intervento del senatore Paolo Romani, capo gruppo di Forza Italia, nel corso della seduta del 14 dicembre 2016, con richiami sia al tema della democrazia interna, sia a quello della regolamentazione delle primarie.

realizzarsi tale (futura) eventualità, potrebbe determinarsi un serio problema sul regime giuridico delle formazioni politiche europee, relativo alla circostanza per cui i partiti europei hanno personalità giuridica, a differenza di quelli nazionali che in Italia sono e restano associazioni non riconosciute⁶.

Sempre per testimoniare il peso di questa comparazione si può menzionare un'altra disposizione del regolamento europeo, l'art. 16, paragrafo 3, che regola il caso in cui, a seguito di una grave violazione di un obbligo derivante dal diritto nazionale applicabile ai sensi del citato articolo 14, può essere avviato, da parte dello Stato membro in cui ha sede il partito politico europeo, un procedimento che può condurre alla cancellazione dal registro previsto dal regolamento, procedimento sul quale si tornerà più avanti nel corso del lavoro (vedi il paragrafo 3).

Infine, un altro possibile legame tra le due discipline normative è presente, questa volta, nella legislazione italiana. Nel citato decreto legge n. 149/2013, all'art. 3, secondo comma, stabilendosi il contenuto essenziale dello statuto di cui devono dotarsi i partiti politici nazionali, che intendono avvalersi dei benefici previsti dal decreto, si fa riferimento, infatti, al «rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione Europea».

A margine della riflessione comparativa di questo contributo, anche per non appesantire eccessivamente il fascio delle mie osservazioni, resteranno tutte le questioni legate all'introduzione nel Trattato di Maastricht del 1992 della norma sui partiti, poi confluita nel Trattato di Lisbona e nella Carta dei diritti fondamentali, con qualche piccola variazione anche semantica⁷. Analogamente, non saranno oggetto di indagine le vicende riferite alla nascita dell'art. 49 della Costituzione italiana, anche nei lavori dell'Assemblea costituente. Si deve, soltanto, evidenziare che, probabilmente, la norma sui partiti europei nel vecchio art. 138A del Trattato di Maastricht rappresentò il tentativo di trasporre e filtrare in ambito europeo le più mature esperienze costituzionali nazionali sui partiti: al riguardo, basta richiamare l'art. 21 del *Grundgesetz* e il *Parteiengesetz* del 1967⁸, mentre il nostro art. 49, anche per la perdurante mancanza di una legge di attuazione, è sembrato, invece, rappresentare il più lontano dalla formulazione della normativa europea⁹.

Sullo sfondo del lavoro, benché meritevole dello svolgimento di qualche considerazione più avanti nel testo (vedi il paragrafo 4), è anche la minuta disciplina di dettaglio dei due diversi meccanismi che il diritto europeo e il diritto nazionale prevedono per il finanziamento: finanziamento pubblico per i partiti europei e contribuzione volontaria indiretta, assicurata oggi ai partiti politici italiani dal decreto legge n. 149/2013. Certo è che

⁶ Critico appare soprattutto il profilo della conversione della personalità giuridica nazionale in una personalità giuridica europea subentrante, che si realizza, ai sensi dell'art. 15, paragrafo 3, del regolamento, nel caso in cui il partito europeo abbia personalità giuridica in base al diritto di uno Stato membro.

⁷ Sull'origine della norma sui partiti vedi per tutti D. TSATSOS, *European Political Parties? Preliminary Reflections on Interpreting the Maastricht Treaty Article on Political Parties (Article 138a of the EC Treaty)*, in *HRLJ*, 1995, Vol. 16 (1-3), 1 ss.; per un cenno vedi ora anche S. STAIANO, *Introduzione al Seminario di Studi, Forma di governo e sistema dei partiti nel processo federativo europeo*, cit.

⁸ Questo profilo era già stato sviluppato in G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, in *Politica del diritto*, 2010, 613.

⁹ Il rilievo è di R. BALDUZZI, *Commissione europea e sistema dei partiti: responsabilità collegiale e presidenzialismo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, 1084.

la più recente normativa italiana esprime sull'aspetto del finanziamento un avvicinamento significativo con la prospettiva europea; nel senso che, nel diritto europeo, i due profili della regolazione dei partiti e del finanziamento sono sempre andati di pari passo, mentre tutta la storia del finanziamento dei partiti politici in Italia è stata caratterizzata dall'aver evitato di tenere uniti questi due elementi problematici, proprio perché il finanziamento (pubblico) è sempre stato sganciato dall'idea di sottoporre i partiti a forme di regolazione e di controllo, ad esempio imponendo obblighi di registrazione e di una struttura organizzativa interna di tipo democratico. Ma, come si diceva prima, sulla questione della personalità giuridica resta tuttora una relativa distanza, che risale già al momento dell'approvazione del regolamento n. 2004/2003, quando proprio in considerazione del riconoscimento della personalità giuridica dei partiti europei, allora riconosciuta solo nello Stato membro ospitante la sede del partito, vi fu il voto contrario da parte del nostro Paese sul testo del regolamento, quasi si trattasse di un vero e proprio tabù¹⁰.

2. Su alcuni significativi punti di contatto tra la disciplina dei partiti politici europei e la disciplina dei partiti politici italiani. In particolare: la registrazione dei partiti; il rispetto dei valori fondanti dell'ordinamento dell'Unione europea; c) le norme in tema di democrazia interna e/o di governance

Nella ricerca dei più significativi punti di contatto tra la disciplina normativa dei partiti politici europei e quella dei partiti politici nazionali, può essere utile partire dalla definizione che viene data dei partiti politici nei due ordinamenti considerati, sempre considerando i testi normativi più recenti, più volte menzionati sinora.

L'art. 2 del regolamento n. 1141/2014, in particolare, identifica in un partito politico europeo «un'alleanza politica che persegue obiettivi politici ed è registrata presso l'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee» prevista dal regolamento.

Questo obbligo di registrazione, non previsto nel vecchio regolamento del 2003, manca del tutto, infatti, in Italia. Più specificatamente, nel decreto legge n. 149/2013 la registrazione (articolo 4) è prevista solo come condizione per godere dei benefici previsti dal decreto legge medesimo¹¹, insieme ad altri requisiti richiesti dalla legge, tra cui in particolare il dotarsi di uno statuto con un determinato contenuto normativo, ma non come caratteristica costitutiva dell'esistenza di un partito politico. Senza registrazione, invece, in base al nuovo regolamento europeo del 2014, un'alleanza politica di partiti nazionali non è qualificabile nemmeno come partito politico europeo, ma resta più semplicemente, in modo non prescrittivo, un'alleanza politica, basata sulla «cooperazione strutturata tra partiti politici e/o cittadini». Questo è un elemento di rilievo, credo, da sottolineare.

¹⁰ Il regolamento n. 2004/2003, infatti, venne approvato con il voto contrario dell'Italia, oltre che di Danimarca e Austria: vedi G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, cit., 625-626.

¹¹ Così anche G. CONTI, *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, in *Federalismi.it*, 2014, 22, che sottolinea inoltre che «l'iscrizione al registro nazionale non determina alcun riconoscimento soggettivo ai partiti politici», in grado di incidere sulla loro natura civilistica di associazioni non riconosciute.

La registrazione assume, pertanto, una diversa connotazione e certamente il modello europeo appare più rigido di quello nazionale¹²; del resto, se si allarga lo sguardo al testo unificato di giugno 2016, che ho richiamato poc'anzi, si evince che la normativa italiana si riferisce in modo meno costrittivo e indistintamente a partiti, a movimenti, a gruppi politici organizzati, quindi ad una dimensione associativa eccedente quella del partito politico in senso stretto¹³.

Dal punto di vista delle condizioni previste per la registrazione, afferenti, a livello europeo, sia ai partiti politici europei sia alle fondazioni politiche formalmente collegate ai primi, c'è un requisito fondamentale su cui serve brevemente soffermarsi; mi riferisco alla dimostrazione, da parte dell'alleanza politica europea che aspira alla registrazione come partito politico europeo¹⁴, di osservare nel suo programma e nella sua attività i valori su cui è fondata l'Unione Europea, quindi di rispettare la dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e i diritti dell'uomo, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze¹⁵. Esiste addirittura, ai sensi del regolamento del 2014, un formulario standard, contenuto in apposito allegato, che i partiti politici europei che ambiscono ad essere qualificati tali devono sottoscrivere nel momento in cui presentano la loro istanza. Anche in base alla disciplina del regolamento del 2003, era previsto il soddisfacimento di questa medesima condizione, sottoposta però solo a una valutazione politica da parte dello stesso Parlamento europeo, senza innestarsi in un procedimento di registrazione, come quello previsto ora dal nuovo regolamento.

Tornando al decreto legge n. 149/2013, vi è solo una norma, anch'essa già ricordata, che genericamente parla di rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea. Ma qui va rilevato un aspetto degno di nota: il testo originario del decreto legge, come pubblicato in Gazzetta Ufficiale dopo la sua emanazione e prima della modifica avvenuta in sede di conversione in legge, prevedeva una formulazione molto più stringente e prossima al diritto europeo; nel testo primitivo del decreto ci si riferiva, infatti, all'osservanza da parte dello statuto dei principi fondamentali di democrazia, di rispetto dei

¹² La «maggiore *restrittività* delle condizioni poste in essere» a livello europeo nel campo del diritto dei partiti è segnalata anche da G. CONTI, *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, cit., 23, corsivo dell'A. Va ricordato peraltro che il deposito dello statuto e del contrassegno è diventato requisito obbligatorio per i partiti politici italiani e i gruppi politici organizzati per poter concorrere alle elezioni politiche, presentando liste di candidati, con le modifiche apportate dalla legge n. 52 del 2015 all'art. 14 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati (d.P.R. n. 361 del 1957). In tal modo sembra essere in parte scongiurato il rischio, evidenziato in dottrina (vedi A. DE PETRIS, *Is it all about money? The Legal Framework of Party Competition in Italy*, in A. DE PETRIS e T. POGUNTKE (a cura di), *Anti-Party Parties in Germany and Italy. Protest Movements and Parliamentary Democracy*, Luiss University Press, Roma, 2015, 105, nonché S. BONFIGLIO, *La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia*, cit., 31), di ammettere alla competizione elettorale formazioni politiche che, scegliendo intenzionalmente di non godere dei benefici del nuovo sistema di finanziamento, siano prive di uno statuto che delinea almeno un contenuto minimo, in termini di democrazia interna.

¹³ Si veda in particolare l'art. 2, comma 1: «I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti, movimenti e gruppi organizzati per concorrere alla formazione dell'indirizzo politico, all'elaborazione di programmi per il governo nazionale e locale, nonché alla selezione e al sostegno di candidati alle elezioni per le cariche pubbliche, nel rispetto del principio della parità di genere, in conformità alla Costituzione e ai principi fondamentali dell'ordinamento democratico».

¹⁴ Analoghe disposizioni sono previste per la richiesta di registrazione come fondazione politica europea.

¹⁵ Si veda art. 3, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 1141/2014.

diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dello stato di diritto; successivamente, in sede di conversione, questo disposto normativo è venuto meno¹⁶.

Riguardo alle modalità mediante le quali si può far valere concretamente il rispetto dei valori dell'Unione europea, nel momento sia della registrazione, sia dell'eventuale cancellazione dal registro aggiungerò in seguito qualche ulteriore considerazione (vedi il paragrafo 3).

Altro terreno fertile di comparazione è costituito dalla conformazione dello statuto dei partiti politici europei e di quelli nazionali a norme che si possono definire di democrazia interna. Emerge, a mio giudizio, un aspetto alquanto paradossale. La normativa europea, infatti, nonostante una lunga storia nella quale – cito la c.d. relazione Tsatsos del 1996 sulla posizione costituzionale dei partiti politici europei e la risoluzione del Parlamento europeo del 2006 sui partiti politici europei – si era puntato molto sulla valorizzazione dell'aspetto della democrazia interna¹⁷, attualmente sembra più timida di quella nazionale, non parlandosi nemmeno di democrazia interna, ma di *governance* dei partiti politici europei. Si tenga conto, peraltro, che nel testo della proposta, elaborata dalla Commissione europea, che sarebbe poi diventato il regolamento n. 1141/2014, ci si riferiva, invece, più propriamente alla democrazia interna, così come nell'intitolazione iniziale della disposizione di riferimento, l'articolo 4.

Volendo tentare un rapido confronto tra l'art. 4 del regolamento europeo appena citato e l'art. 3 del decreto legge n. 149/2013, anche per come potrebbe risultare modificato dal testo unificato del 2016, si scorge un'immediata somiglianza a proposito delle caratteristiche che deve avere il simbolo del partito. La normativa europea, infatti, stabilisce che il nome e il logo «devono essere chiaramente distinguibili da quelli di qualsiasi altro partito politico europeo», laddove la normativa italiana prevede che il simbolo del partito e la sua «denominazione, anche nella forma abbreviata, devono essere chiaramente distinguibili da quelli di qualsiasi altro partito politico esistente»¹⁸.

Pare poi significativo menzionare, scorrendo la normativa nazionale, la lettera *l*), dell'art. 3, comma 2, del decreto legge n. 149, che richiede allo statuto di indicare «le modalità di selezione delle candidature per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, del Parlamento nazionale, dei consigli delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e dei consigli comunali, nonché per le cariche di sindaco e di presidente di regione e di provincia autonoma». E ancora di più, nel testo unificato di giugno 2016, va ricordata quella che potrebbe diventare la nuova lettera *d*), del medesimo articolo 3, comma 2, del decreto legge n. 149/2013, sostituendo il testo vigente (che recita lo statuto indica: «i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito»), con una formulazione molto più dettagliata e precisa,

¹⁶ Per questo rilievo per prima M.R. ALLEGRI, *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2014, 4.

¹⁷ Per una ricognizione su questi due diversi atti vedi G. GRASSO, *Partiti politici europei*, cit., 615 e 628.

¹⁸ Questa somiglianza estende potenzialmente all'ambito europeo le perplessità avanzate dalla dottrina sulla relativa indeterminatezza dei parametri di valutazione dei segni distintivi dei partiti politici nazionali, nella fase di verifica da parte della Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici, di cui si viene a dire nel testo (vedi G. MAESTRI, *Simboli dei partiti, controllo degli statuti e registrazione*, cit., 6).

secondo la quale lo statuto indica: «le forme e le modalità di iscrizione; i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; le modalità di partecipazione degli iscritti alle fasi di formazione della proposta politica del partito, compresa la selezione dei candidati alle elezioni, nonché le regole per l'istituzione e per l'accesso all'anagrafe degli iscritti, consultabile da ogni iscritto nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali».

Da parte sua, il regolamento europeo stabilisce che «lo statuto di un partito politico europeo include disposizioni sull'organizzazione interna del partito che disciplinano almeno ... *b*) i diritti e i doveri connessi con tutti i tipi di partecipazione e i diritti di voto corrispondenti; *c*) i poteri, le responsabilità e la composizione dei suoi organi direttivi, specificando per ciascuno di essi i criteri di selezione dei candidati e le modalità della loro nomina e della loro revoca dall'incarico; *d*) i suoi processi decisionali interni, in particolare le procedure di voto e i requisiti in materia di *quorum*».

Ma perché rischia alla fine di essere, paradossalmente, meno cogente il testo europeo, in tema di democrazia interna, rispetto a quello nazionale vigente e magari futuro? Una spiegazione potrebbe discendere da una delle caratteristiche tipiche dei partiti politici europei, che nascono originariamente come associazioni di partiti politici nazionali, come associazioni di associazioni quindi, e non come associazioni di singoli cittadini europei. Il riconoscimento della *membership* individuale, a livello di partiti politici europei, è, infatti, ancora molto carente, se si pensa che, delle tre grandi famiglie politiche europee, corrispondenti al Partito popolare europeo, al Partito socialista europeo e al Partito liberale europeo, solo quest'ultimo prevede oggi la possibilità di un'autentica adesione individuale¹⁹ e che tale opzione è contemplata poi, tra le altre formazioni politiche, da un numero assai ridotto di statuti di altri partiti²⁰. Un rafforzamento di tale istituto, auspicato anche da importanti atti dell'Unione europea, come la già menzionata relazione Tsatsos, avrebbe come conseguenza una valorizzazione di tutti quei meccanismi di democrazia interna che riguardano i diritti dei singoli iscritti al partito, secondo una logica non facilmente riconducibile a quella delle associazioni politiche che compongono i partiti politici europei.

¹⁹ Il Partito popolare europeo, per esempio, prevede soltanto un'adesione individuale d'ufficio per i membri del corrispondente Gruppo parlamentare, eletti in una lista di un partito membro, e riconosce la possibilità di aderire ad altri deputati membri del Parlamento europeo su decisione degli organi statutari competenti.

²⁰ La fragilità su questo punto dei partiti politici europei è stata generalmente riscontrata in dottrina, anche fuori dall'Italia: vedi per esempio B. DONNELLY e M. JOPP, *Les partis politiques européens et la démocratie dans l'UE*, in AA.VV., *La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen*, in *Notre Europe*, Études & Recherche, n. 70, 2009, 18, e G. LOPEZ DE LA FUENTE, *Pluralismo político y partidos políticos europeos*, Comares, Granada, 2014, 250-251. Ma, per un approfondimento su tale specifico profilo, vedi ora il saggio di R. PERRONE, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?*, *paper*, 2017, paragrafo 4.4, e nota n. 98.

3. Segue: chi registra, controlla e sanziona i partiti politici europei e i partiti politici nazionali? L'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee (e la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici: cenni)

Ma chi si occupa a livello europeo e a livello nazionale della registrazione, del controllo e delle eventuali sanzioni nei confronti dei partiti politici europei e di quelli nazionali? A livello europeo, opera la nuova Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee, prevista dal regolamento n. 1141/2014, mentre a livello nazionale, in base alla legge n. 96/2012 e successivamente al decreto legge n. 149/2013, è stata costituita la Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici; in realtà, in ambito europeo, hanno anche un ruolo la Corte dei Conti e, per le questioni squisitamente finanziarie, l'ordinatore del Parlamento europeo, ossia l'istituzione incaricata della gestione degli stanziamenti finanziari²¹.

Per quanto riguarda l'Autorità, ad agosto 2016, è stato designato il suo direttore (Michael Adam), di comune accordo tra Parlamento europeo, Commissione e Consiglio, sulla base di proposte formulate da un comitato di selezione composto dai segretari generali delle tre istituzioni e dopo un apposito bando pubblico. Tale organo monocratico resterà in carica per cinque anni, dal 1° settembre 2016 fino al 31 agosto 2021. Il regolamento del 2014 (articolo 6) prevede anche che il direttore sia scelto in funzione delle sue qualità personali e professionali²², per poi stabilire un regime di incompatibilità, che non pare peraltro strettissimo²³.

A sua volta, la Commissione di garanzia è composta, come è noto, da cinque magistrati con qualifica non inferiore a quella di Consigliere di Cassazione, uno designato dal primo Presidente della Corte di Cassazione, un altro dal Presidente del Consiglio di Stato e tre dal Presidente della Corte dei Conti. La nomina avviene con atto congiunto dei Presidenti di Camera e Senato, con il quale viene scelto anche il presidente dell'organo.

L'Autorità e la Commissione sono entrambe due istituzioni indipendenti, sebbene sembra che difficilmente si possano accomunare al conosciuto modello delle autorità amministrative indipendenti. Per il caso italiano, infatti, anche solo per limitarsi a profili meramente organizzativi, la designazione da parte dei supremi organi giurisdizionali non è certo una caratteristica propria delle autorità indipendenti, a differenza del modello francese delle *autorités administratives indépendantes*. Soprattutto, poi, come ben evidenziato in dottrina, la circostanza che la Commissione abbia sede presso la Camera dei deputati, che non abbia una sua separata dotazione finanziaria e che ai suoi membri non sia corrisposto alcun

²¹ Oltre che dagli Stati membri competenti, ai sensi dell'art. 24 del regolamento, e secondo quanto si dirà più avanti (vedi in particolare nota n. 28).

²² Peraltro non è stato possibile, alla data di conclusione di questo lavoro (marzo 2017), reperire un *curriculum vitae* del neo-direttore, sul sito dell'Autorità, recentemente costituito, al link <http://www.apppf.europa.eu/apppf/en/home.html>.

²³ Il direttore «non è deputato al Parlamento europeo, non è titolare di un mandato elettorale né lavora o ha lavorato per un partito politico europeo o una fondazione politica europea. Il direttore scelto non deve avere un possibile conflitto di interessi tra la sua funzione di direttore dell'Autorità e altre eventuali funzioni ufficiali, in particolare nell'ambito delle disposizioni del ... regolamento».

compenso, mina concretamente lo spazio della sua indipendenza²⁴. Per il diritto europeo, basta segnalare un profilo di grande rilievo che rende, a sua volta, impervia l'assimilazione: l'Autorità, quando dovrà pronunciarsi su uno degli aspetti più delicati di tutta la nuova normativa, cioè sulla verifica se un partito, già registrato, conservi ancora le condizioni e i requisiti per configurarsi come un partito politico europeo, sarà fortemente condizionata dalla determinazione finale degli organi politici, Consiglio e Parlamento. Per tale motivo, come si viene a dire nel testo, questa indipendenza risulta, sotto il profilo funzionale, potenzialmente indebolita, benché si debbano naturalmente attendere le prime prassi che contraddistinguono la vita della nuova istituzione.

Qualche parola supplementare va spesa proprio sulle funzioni di quest'Autorità per i partiti e per le fondazioni politiche europee.

Il tema centrale è il procedimento di registrazione dei partiti politici europei (e delle collegate fondazioni); l'Autorità decide, infatti, in maniera del tutto indipendente, nel momento in cui viene presentata la domanda di registrazione, dovendo soltanto osservare una generale previsione del regolamento²⁵, che stabilisce che essa, nelle sue decisioni, «tiene pienamente conto del diritto fondamentale alla libertà di associazione e dell'esigenza di garantire il pluralismo dei partiti politici in Europa»; similmente, in modo davvero indipendente, in fase di registrazione, verifica la presenza di tutte le condizioni e dei requisiti previsti dal regolamento europeo, con qualche eccessiva fiducia del regolamento nei confronti delle formazioni politiche europee, visto che, ai sensi dell'art. 9, paragrafo 3, del regolamento, la già menzionata dichiarazione formale standard deve essere ritenuta sufficiente dall'Autorità per accertare che il richiedente soddisfi le condizioni relative al rispetto dei valori fondanti dell'Unione.

Nel momento in cui, invece, un partito già registrato è sottoposto alla verifica di persistenza delle condizioni per le quali era stata riconosciuta la registrazione, quando è in gioco in particolare il rispetto dei valori su cui è fondata l'Unione europea, prima ricordati, il procedimento si politicizza; difatti, se l'Autorità riscontra qualche aspetto che può dare adito a dubbi in merito all'osservanza del rispetto dei valori su cui è fondata l'Unione, deve informarne preventivamente il Parlamento europeo, la Commissione ed il Consiglio²⁶. Questi organi, una volta avvisati, possono chiedere all'Autorità di procedere alla verifica del rispetto delle condizioni più volte ricordate, mediante una valutazione che deve tenere conto del parere rilasciato da un apposito comitato di personalità indipendenti, composto da sei membri, due designati dal Parlamento europeo, due dalla Commissione e due dal Consiglio, «in funzione delle loro qualità personali e professionali» e nel rispetto di alcune

²⁴ Si veda A. CARDONE, *Il controllo sui bilanci dei partiti "registrati" tra "delusioni" della prassi e riforme che si susseguono*, in G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 78 e 79, il quale evidenzia anche le difficoltà iniziali avute dalla Commissione nell'esercitare uno dei suoi poteri più rilevanti, quello di controllo dei rendiconti dei partiti, proprio per carenza di risorse strumentali e di personale ad essa originariamente assegnate.

²⁵ Si veda l'art. 6, paragrafo 2, del regolamento.

²⁶ Si veda l'art. 10, paragrafo, del regolamento. Per analogia il medesimo procedimento vale anche per le fondazioni politiche europee.

ipotesi di incompatibilità²⁷. Sull'inizio di questo procedimento pesa, peraltro, un significativo vincolo politico, e cioè il divieto che le procedure in esame siano «avviate nei due mesi precedenti le elezioni del Parlamento europeo». Soprattutto poi, a rendere meno pungente questo potere di revoca e la conseguente cancellazione dal registro, che incide tra l'altro sulla possibilità di accedere ai finanziamenti previsti dal regolamento, vi è la previsione per la quale la decisione dell'Autorità non solo deve essere debitamente motivata, come appare ovvio, ma può avvenire «solo in caso di violazione manifesta e grave» delle condizioni stabilite dal regolamento. Questo significa che trasgressioni “minori” del rispetto dei valori su cui è fondata l'Unione europea non sono sanzionabili, aprendosi un problema interpretativo di non poco conto su come misurare la gravità e l'evidenza della violazione²⁸.

Il vincolo politico finale più forte è poi quello in base al quale la decisione conclusiva dell'Autorità entra in vigore unicamente se il Consiglio o il Parlamento europeo non sollevano obiezioni, entro un termine fissato dal regolamento, obiezioni che, secondo il regolamento, pur potendo essere opposte «solo per motivi legati alla valutazione dell'osservanza delle condizioni di registrazione» connesse al rispetto dei valori fondamentali dell'Unione europea, potrebbero invece influenzare fortemente il ruolo che potrà svolgere concretamente questa Autorità, assoggettandola a esigenze, decisioni o valutazioni politiche *tout court*²⁹ e a una *realpolitik* che ne potrebbe minare irrimediabilmente l'indipendenza³⁰. L'obbligo di «lealtà costituzionale» ai principi fondamentali dell'Unione sembra implicare, infatti, il persistere di un «controllo materiale e finalistico» di tipo squisitamente politico sulle formazioni politiche europee³¹.

²⁷ Analogamente a quanto previsto per l'Autorità, anche il comitato di personalità indipendenti, nel rendere i suoi pareri, deve tenere «pienamente conto del diritto fondamentale alla libertà di associazione e dell'esigenza di garantire il pluralismo dei partiti politici in Europa» (vedi l'art. 11, paragrafo 3, del regolamento).

²⁸ Si deve ricordare anche che, se l'Autorità, ai sensi dell'art. 7, paragrafo 2, lettera *b*), del regolamento, «non è competente a verificare che un partito politico europeo o una fondazione politica europea osservi eventuali obblighi o prescrizioni imposti al partito o alla fondazione in questione dallo Stato membro in cui si trova la sede», che si aggiungono agli obblighi e alle prescrizioni stabiliti dal regolamento, lo Stato membro in cui ha sede il partito politico europeo (o la fondazione politica europea) può sempre rivolgersi a essa per contestare una grave violazione degli obblighi derivanti dal diritto nazionale, anche per materie riguardanti esclusivamente o prevalentemente elementi che incidono sul rispetto dei valori su cui si fonda l'Unione. L'Autorità decide con le modalità indicate sopra nel testo, avviando la procedura di verifica che coinvolge Parlamento, Commissione e Consiglio (e poi eventualmente il comitato di personalità indipendenti), nelle materie che riguardano aspetti che incidono sul rispetto dei valori dell'Unione, e decidendo, invece, da sola in tutte le altre materie, sino a poter determinare la cancellazione del partito o della fondazione dal registro (vedi l'art. 16 del regolamento).

²⁹ Che il decisore ultimo resti ancora il Parlamento europeo è ritenuto, peraltro, «comprensibile» da F. SEATZU, *Finanziamento ai partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Volume VI, UTET Giuridica, Milano-Torino, 2015, 214, il quale critica invece fortemente la circostanza che in questo procedimento sia coinvolto anche il Consiglio. Secondo questo A., in particolare, «è stata proprio l'opposizione del Consiglio dell'Unione alla personalità europea dei partiti politici ad aver determinato la sottrazione al Parlamento europeo del compito di accertare direttamente le condizioni di esistenza di un partito politico europeo e *a fortiori* la creazione di un'Autorità di vigilanza indipendente», non prevista infatti nella proposta di regolamento della Commissione europea (pag. 214). Si deve ricordare, infatti, che, in base al regolamento del 2003, la verifica della permanenza della condizione riferita al rispetto dei valori fondanti dell'Unione era tutta di matrice politica, prevedendosi l'avvio del procedimento da parte di un quarto dei membri del Parlamento europeo, in rappresentanza di almeno tre gruppi politici al suo interno, con una decisione del Parlamento europeo a maggioranza assoluta, sentito il parere di un comitato di personalità indipendenti, composto da tre membri designati rispettivamente dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione (vedi art. 3 del regolamento n. 2004/2003).

³⁰ Il regolamento del 2014 stabilisce poi che spetti alla Corte di giustizia un controllo di legittimità delle decisioni assunte dall'Autorità (vedi l'art. 6, paragrafo 11).

³¹ Così G. LOPEZ DE LA FUENTE, *Pluralismo político y partidos políticos europeos*, cit., 201 e 205-206.

Si deve ricordare, d'altra parte, pur solo per cenni, che sul versante nazionale la Commissione di garanzia è investita dal decreto legge n. 149/2013 di ampi poteri, sia rispetto al meccanismo di iscrizione nel registro nazionale dei partiti politici, sia in ordine al controllo sul rendiconto dei partiti medesimi³². Rispetto all'esercizio di tali poteri non si configurano interventi di natura politica, che possano modificare quanto stabilito dalla Commissione, mentre contro le decisioni della medesima Commissione la tutela giurisdizionale si indirizza a giudici diversi: il giudice amministrativo in caso di diniego di registrazione o di cancellazione dal registro degli ammessi ai benefici di legge³³; il giudice ordinario sulle sanzioni pecuniarie adottate dalla Commissione; ancora il giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, per tutte le altre controversie concernenti l'applicazione del decreto legge del 2013.

4. Qualche breve osservazione in tema di finanziamento, tra partiti politici europei e partiti politici nazionali, e primi rilievi conclusivi

Con la revoca della registrazione, su decisione dell'Autorità, vi è la cancellazione dal registro, l'estinzione della personalità giuridica europea del partito politico europeo e, come già rilevato, l'impossibilità di poter presentare domanda di finanziamento.

Sulla disciplina vecchia e nuova prevista in tema di finanziamento, si devono segnalare, seppur molto brevemente, alcuni primi spunti problematici.

Nel 2016, in base ancora alle disposizioni del vecchio regolamento del 2003, modificata nel 2007, sono stati finanziati ben quindici partiti politici europei su sedici domande presentate e nel leggere l'elenco, pubblicato sul sito del Parlamento europeo, se ne rilevano taluni di cui a fatica si può immaginare l'esistenza; oltre ai tre partiti maggiori, che provengono dalle grandi famiglie politiche europee, al partito Verde, al partito della Sinistra europea e all'Alleanza libera europea, di matrice regionalista, di lunga tradizione in Europa³⁴, vi sono anche partiti nati in tempi assai più recenti, profittando delle maglie larghe della normativa europea e della possibilità concreta di poter contare, in modo abbastanza agevole, su finanziamenti abbastanza cospicui³⁵.

Una domanda da porre, e a cui si potrà rispondere, peraltro, solo dopo i primi esercizi del meccanismo di finanziamento previsto dal regolamento del 2014, è ovviamente se la nuova normativa renderà più facile o più complicato accedere al contributo finanziario, per come potrà incidere, sulla ripartizione dei fondi, la procedura di registrazione alla quale i partiti politici europei dovranno sottoporsi, potendo costituire o meno un eventuale "imbuto" per le successive richieste di finanziamento.

³² Ma per un'analisi di tali poteri vedi, per un verso, F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto-legge n. 149 del 2013*, in G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., 56 ss. e, per l'altro, A. CARDONE, *Il controllo sui bilanci dei partiti "registrati" tra "delusioni" della prassi e riforme che si susseguono*, cit., 73 ss.

³³ In ambito nazionale l'eventuale cancellazione dal registro appare più *soft*, in quanto vale solo per il periodo di imposta, successivo a quello in corso alla data della contestazione (vedi art. 8, comma 2, decreto legge n. 149/2013).

³⁴ Anche il Partito democratico europeo, ormai esistente dal 2004, il primo anno in cui vi è stato il finanziamento, si può ormai far rientrare tra i partiti di più lungo corso, sulla scena politica europea.

³⁵ Si può citare, a titolo di esempio, il caso dell'*European Christian Political Movement*, finanziato dal 2010, anno della sua costituzione, con cinque deputati al Parlamento europeo, provenienti da quattro diversi Stati membri.

Superato questo “filtro”³⁶, che fino a questo momento ha implicato una mera verifica, da parte del Parlamento europeo, della domanda di finanziamento, che doveva essere corredata da tutta una serie di documenti, attestanti la presenza di certe condizioni che il partito doveva rispettare³⁷, del resto, potrebbero non esserci cambiamenti sostanziali. Un partito politico europeo registrato, infatti, disponendo di tutti i medesimi requisiti già previsti dalla vecchia normativa³⁸, se avrà anche solo un deputato al Parlamento europeo, potrà richiedere il finanziamento³⁹, ricordando, invece, che per formare un gruppo politico al Parlamento europeo occorrono venticinque deputati⁴⁰. Questa condizione minima richiesta, rispondente alla necessità di salvaguardare un generale principio di uguaglianza e di parità di *chance* tra i partiti politici che accedono al finanziamento⁴¹, nel confronto tra normativa europea e normativa italiana, che qui si è tentato, trova conferma anche in ambito nazionale, visto che oggi è possibile, per un partito italiano, ambire alla “torta” (se posso usare la metafora) della ripartizione annuale del 2 per mille dell’IRPEF⁴², contando semplicemente su un deputato o un senatore o un membro eletto al Parlamento europeo⁴³.

Qualche breve prospettiva di sviluppo del tema, per poi concludere.

Una scommessa vincente sull’importanza che potranno avere in futuro i partiti politici europei pare ancora piuttosto incerta, anche se forse una certa maggior fiducia va riposta su di essi, anche alla luce di una serie di trasformazioni, che «potrebbero contribuire a rendere più nitida l’immagine e più chiaro il ruolo dei partiti politici transnazionali», e di «processi aperti», che dovrebbero favorire un irrobustimento dell’identità stessa delle

³⁶ Secondo F. SEATZU, *Finanziamento ai partiti politici europei*, cit., 211, non si tratterebbe nell’insieme di condizioni particolarmente gravose e, proprio perché in tema di *governance* interna sono richieste condizioni poco stringenti, solo per i «partiti politici più radicali e protestatari» potrebbe non essere facile conformarsi al precetto del rispetto dei valori dell’Unione (pag. 212).

³⁷ Quali avere la personalità giuridica nello Stato membro in cui il partito ha sede; essere rappresentato, in almeno un quarto degli Stati membri, da membri del Parlamento europeo o nei parlamenti nazionali o regionali o nelle assemblee regionali (in alternativa a questo requisito era previsto anche di aver ricevuto in almeno un quarto degli Stati membri almeno il 3% dei voti espressi in ognuno di tali Stati membri in occasione delle ultime elezioni al Parlamento europeo); rispettare nel programma e nell’attività i più volte menzionati valori sui quali è fondata l’Unione europea; aver partecipato o avere espresso l’intenzione di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo (vedi art. 3 del regolamento n. 2004/2003).

³⁸ Si veda *supra* la nota n. 37.

³⁹ Per la ricostruzione dei due diversi meccanismi di finanziamento, con il regolamento del 2003, modificato dal regolamento n. 1524/2007, e con il nuovo regolamento del 2014, vedi ora G. GRASSO e G. TIBERI, *Il finanziamento dei partiti politici europei*, in G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, cit., 433 ss. Vedi anche F. SEATZU, *Finanziamento ai partiti politici europei*, 211 ss.

⁴⁰ Del resto ai quindici partiti politici europei finanziati nel 2016 fanno da contraltare solo otto gruppi politici nella corrente legislatura del Parlamento europeo, con una composizione non sempre coincidente, come nel caso del gruppo “Europa della libertà e della democrazia diretta”, comprendente al suo interno l’Ukip di Nigel Farage e il Movimento 5 Stelle, e a cui corrisponde un partito politico europeo quasi dello stesso nome, la “Alleanza per la democrazia diretta in Europa”, di cui però non fa parte la formazione politica italiana.

⁴¹ Sul quale vedi, considerando a modello l’esperienza italiana e tedesca, F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto-legge n. 149 del 2013*, cit., 59.

⁴² I dati riferiti al 2015, ultimo anno disponibile, indicano che meno di un milione di contribuenti ha optato per la destinazione del 2 per mille a favore di partiti politici, per complessivi 11.763.227 Euro, suddivisi tra 21 diverse formazioni politiche (si veda il sito <http://www1.finanze.gov.it/finanze2/2xmille/index.php?tree=2016.AADUEXM0101>).

⁴³ Vedi art. 10, comma 1, lett. b), del decreto legge n. 149/2013. Altro tema di comparazione potrebbe poi portare a riflettere sulle diverse soglie previste relativamente alle donazioni volontarie; a livello europeo, vi è un tetto di 18.000 euro, mentre a livello nazionale la soglia è di ben 100.000 euro, con una diversità numerica davvero assai significativa.

formazioni politiche europee⁴⁴. Le elezioni del Parlamento europeo del 2014, in particolare, hanno segnato un elemento indiscutibilmente nuovo, con quella risoluzione del Parlamento europeo del 4 luglio 2013, preceduta da due atti della Commissione del 12 marzo 2013, rispettivamente una comunicazione e una raccomandazione, che invitava i partiti politici europei ad identificare un candidato alla Presidenza della Commissione, auspicando che il candidato del partito politico che avesse ottenuto più voti fosse preso in primaria considerazione per diventare Presidente della Commissione. Non tutti i partiti politici europei accettarono l'invito di quella risoluzione, furono in cinque a farlo; tra quelli più significativi, non aderì il Partito dei conservatori e dei riformisti, mentre lo fecero il Partito popolare europeo, il Partito socialista europeo, il Partito liberale europeo, il Partito della Sinistra europea e il Partito Verde, che, nel rispetto della parità di genere, indicò addirittura due candidati, un uomo e una donna⁴⁵. E, pur con qualche ambiguità di troppo, per il vincolo effettivamente in grado di dispiegare sul Consiglio europeo nella designazione del Presidente⁴⁶, e dopo laboriose trattative⁴⁷, la scelta finale di Jean-Claude Juncker, candidato del Partito popolare europeo, che aveva ottenuto solo la maggioranza relativa al Parlamento europeo, ha certamente risentito degli effetti di investitura di questa inedita procedura.

In modo ancora più deciso, la già citata risoluzione del 2015 sulla legge elettorale dell'Unione Europea, che guarda ormai alle elezioni del 2019, punta a rafforzare ulteriormente la visibilità dei partiti politici europei. Si prevede, infatti, che, a seguito dell'approvazione di un'apposita proposta di decisione del Consiglio, nelle schede elettorali nazionali debbano comparire anche i nomi e i simboli dei partiti politici europei; si stabilisce ancora che nei documenti programmatici dei partiti politici nazionali si debba fare rinvio a quelli europei e che nelle trasmissioni radiotelevisive nazionali e sui manifesti elettorali debba apparire il collegamento tra il partito nazionale e quello europeo. Tutto ciò, con l'obiettivo finale che i cittadini possano associare «chiaramente il loro voto all'impatto che esso esercita sull'influenza politica dei partiti politici europei e sulla loro capacità di formare gruppi politici all'interno del Parlamento europeo».

Sempre nel testo della risoluzione, si ripropone l'istituzione di una circoscrizione elettorale comune, di cui prudentemente, però, non si indica il numero di deputati che dovrà essere eletto attraverso di essa⁴⁸. Ma l'aspetto, qui, di maggior interesse è che si prevede che in

⁴⁴ In questo senso anche O. PORCHIA, *Partiti politici europei*, cit., 809, di cui le citazioni, G. CONTI, *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, cit., 30 e R. PERRONE, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?*, cit. Più pessimista, invece, T.E. FROSINI, *I rischi della partitocrazia nell'Unione europea*, relazione al Seminario di Studi, *Forma di governo e sistema dei partiti nel processo federativo europeo*, cit.

⁴⁵ Su punto vedi anche R. PERRONE, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?*, cit., paragrafo 4.3, che segnala anche che il Partito Verde ha utilizzato il metodo delle elezioni primarie (aperte), per individuare i due *Spitzenkandidaten*.

⁴⁶ Vedi in particolare G. GRASSO, *In lotta per il potere. L'impossibile sfida dei partiti politici europei?*, in *www.eticaeconomia.it*, 4 luglio 2014, 2, dove si segnalava, nella scelta finale compiuta su Juncker, tutta la preponderanza del Consiglio europeo, in cui siedono i Capi di Stato e di Governo. Analogamente, già prima delle elezioni europee del maggio 2014, M.I. PAPA, *Elezioni europee e nomina del Presidente della Commissione europea: "questa volta è (veramente) diverso?"*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, maggio 2014, 8.

⁴⁷ Così M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, 718.

⁴⁸ Fissato peraltro in (sole) 25 unità, nelle proposte precedenti, e in particolare in quella avanzata nel 2011 dal deputato britannico al Parlamento europeo Andrew Duff, di cui si può trovare traccia, tra l'altro, in W. LEHMANN, *Recent advances towards veritable European political parties*, intervento alla *Max Weber Programme Lustrum Conference*, European University

quella circoscrizione elettorale comune, paneuropea, ogni partito politico europeo dovrà presentare al suo interno, come capolista, il proprio candidato alla carica di Presidente della Commissione. Se la proposta di decisione del Consiglio sarà davvero approvata, il vincolo normativo delle nuove disposizioni non potrà essere eluso, creando un robusto vincolo per i partiti politici europei, che non potrà poi non avere ricadute, dopo le elezioni, nella scelta politica del Presidente della Commissione⁴⁹.

Accennavo, all'inizio di queste mie considerazioni a un travaso (e a mutue implicazioni) tra la disciplina europea dei partiti politici e quella costituzionale nazionale. L'ultima vicenda che ho segnalato esprime un tentativo abbastanza significativo di rafforzare il ruolo dei partiti politici europei, che potrebbe incidere positivamente anche sulle dinamiche di funzionamento della forma di governo europea, con tutte le cautele dell'impiego di tale espressione nel contesto sovranazionale. Contemporaneamente, però, si assiste (e non solo in Italia) a una profonda crisi dei partiti politici nazionali, che rappresentano l'ossatura dei partiti politici europei, nati quali associazioni di associazioni, come più volte ricordato. Quali rimedi si possono utilizzare a livello nazionale, per ridare vigore ai partiti politici, forse ancora strumenti insostituibili per far funzionare il regime parlamentare, nel collegamento indefettibile tra gli articoli 1, 48, 49 e 94 del testo costituzionale? Un profilo, importante, ma forse non risolutivo, potrebbe essere quello di approvare davvero la legge sui partiti, anche seguendo alcune delle indicazioni del testo unificato, ripetutamente menzionato. Una legge generale sui partiti, a lungo ostacolata, ma della quale si avverte oggi sempre più l'esigenza, se non addirittura la necessità⁵⁰, anche in ragione di molti cambiamenti che, negli ultimi anni, hanno contraddistinto il funzionamento della forma di governo, i sistemi e le formule elettorali, la stessa configurazione della forma partito⁵¹.

Per indagare a fondo i partiti politici nazionali e tutte le implicazioni costituzionali di una buona legge di attuazione dell'art. 49 della Costituzione servirebbe incominciare, peraltro, tutto un altro scritto, rispetto a questo che ora qui ci si avvia a concludere. Ma proprio tenendo a mente l'intreccio tra livello europeo e livello nazionale sembrano emergere alcuni spunti problematici che potrebbero indirizzare la discussione e la formulazione concreta di tale disciplina legislativa generale. Nel metodo, sarebbe auspicabile una legge approvata dopo un intenso dibattito parlamentare, sulla quale aprire il confronto tra le diverse forze politiche rappresentate in Parlamento e tra Parlamento e Governo, e non una disciplina emergenziale, originata da un decreto legge, modificato in sede di conversione e per aggiustamenti successivi⁵². Nel merito, servirebbe una legge che non pregiudichi

Institute, 8-10 giugno 2011, reperibile al sito internet <http://www.eni.eu/Projects/EUDO-OPPR/Documents/RecentadvancesLustrum%5B1%5D.pdf>, 9 e ora in G. GRASSO e G. TIBERI, *Il finanziamento dei partiti politici europei*, cit., 448, nota n. 43.

⁴⁹ Sul punto vedi anche A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 9.

⁵⁰ Anche considerando tale futura disciplina, alla luce dei criteri utilizzati dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza sull'ammissibilità del *referendum* abrogativo e sulle leggi costituzionalmente necessarie, come fatto efficacemente da R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... voyage au bout de la nuit?*, cit., 190-191.

⁵¹ Le ragioni di questo mutamento, anche culturale e politico, sono ben evidenziate per esempio da E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 2011, 2 ss.

⁵² Con qualche dubbio di legittimità costituzionale, nel caso dello stesso decreto legge n. 149/2013, secondo quanto rilevato da R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... voyage au bout de la nuit?*, cit., 176-177.

l'ineliminabile spazio della libertà di associazione politica e partitica, riconosciuta ai cittadini dagli artt. 49 e 18 del testo costituzionale, ma che, al contempo, non abbia il timore di regolare, anche in modo profondo e sostanziale, la struttura delle organizzazioni partitiche, strumento servente all'esercizio del diritto dei cittadini di concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale⁵³. Per fare solo un esempio, alla luce di quanto si è osservato in questo articolo, il diritto europeo offre la dimensione di una più robusta modalità di registrazione dei partiti europei, rispetto a quanto previsto oggi dalla legislazione italiana. Non è detto che questa sia la strada da percorrere, facendo conseguire tra l'altro alla registrazione l'attribuzione automatica di una personalità giuridica tanto "temuta", oppure assegnando solo ai partiti politici registrati l'esercizio di certi diritti, come quello fondamentale di partecipare alla competizione elettorale, presentando liste e candidati⁵⁴. Fuori dalla «malintesa suggestione» – pure paventata in dottrina – «circa la necessità di armonizzare lo *status* dei partiti italiani a quello previsto per i partiti europei»⁵⁵, un'ulteriore riflessione sui nessi tra registrazione pubblicitica dei partiti politici e loro personalità giuridica potrebbe contribuire, però, a definire molto utilmente il *proprium* della personalità di soggetti che, per i fini perseguiti e per le funzioni svolte, non dovrebbero potersi ricondurre alle condizioni e ai requisiti previsti dalla più generale disciplina civilistica delle associazioni private riconosciute.

⁵³ Su alcune soluzioni, in tema di garanzia dei diritti degli iscritti e di selezione alle cariche pubbliche elettive, vedi ancora E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., 8 ss.

⁵⁴ I rischi di un'indebita assimilazione dei partiti politici alle persone giuridiche private riconosciute *tout court* e di una barriera in entrata per le nuove forze politiche non registrate sono segnalati da R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... voyage au bout de la nuit?*, cit., 202 e 203-204, anche prendendo in esame alcuni progetti di legge depositati in questa legislatura, il cui contenuto non è stato però trasfuso nel testo unificato di giugno 2016.

⁵⁵ Così peraltro in modo forse eccessivamente critico R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... voyage au bout de la nuit?*, cit., 202.