



8 MAGGIO 2019

Ancora sui partiti politici europei: cosa
c'è di nuovo in vista delle elezioni
europee 2019

di Maria Romana Allegri
Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*

di **Maria Romana Allegri**

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. L'entrata in vigore del regolamento UE n. 1141/2014 e il nuovo regolamento UE n. 2018/673. 2. I requisiti richiesti dalla vigente disciplina per la registrazione di partiti politici europei e di fondazioni politiche europee. 3. Il ruolo dell'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee. 4. Partiti politici e fondazioni attualmente iscritti nel registro: la personalità giuridica europea. 5. Casi recenti di cancellazione dal registro di partiti e fondazioni. 6. Cenni al sistema di finanziamento di partiti e fondazioni di livello europeo. 7. Alcune considerazioni conclusive piuttosto inconcludenti.

1. L'entrata in vigore del regolamento UE n. 1141/2014 e il nuovo regolamento UE n. 2018/673

Dal 1° gennaio 2017 è in vigore il regolamento UE n. 1141/2014 del 22 ottobre 2014¹, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, che ha sostituito la precedente normativa (regolamento n. 2004/2003, successivamente modificato dal regolamento n. 1524/2017). Il regolamento del 2014 ha suscitato un certo interesse in dottrina, anche da parte di chi scrive², soprattutto nella fase antecedente alla sua approvazione o coincidente con essa, anche per talune analogie che molti commentatori hanno rilevato con la coeva normativa italiana partiti politici (decreto-legge n. 149/2013, convertito in legge n. 13/2014)³. Non è stata invece prestata analoga attenzione

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R1141&from=IT>.

² Al fine di ripercorrere il processo che ha portato all'adozione delle succitate norme, mi sia consentito il richiamo ai miei precedenti contributi su quest'argomento (e soprattutto alla bibliografia ivi citata): M. R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 22/2013, pp. 1-45; ID., *Il finanziamento pubblico e privato ai partiti politici europei: il regime attuale e le modifiche proposte in vista delle elezioni europee del 2014*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2013, pp. 1-44; ID., *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2014, pp. 1-9; ID., *Il finanziamento dei partiti politici europei: trasparenza, controllo e responsabilità*, in M. MASCIA (a cura di), *Verso un sistema partitico europeo transnazionale*, Bari, Cacucci, 2014, pp. 63-72; ID., *Transparency, Supervision and Responsibility in the Funding of European Political Parties*, in M. MASCIA (ed.), *Towards a European Transnational Party System*, Padova, AUSE, 2014, pp. 57-67; ID., *I partiti politici europei fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in G. LEVI e F. SOZZI (a cura di), *Unione politica in progress. Partiti e gruppi parlamentari europei (1953-2014)*, Padova, Cedam, 2015, pp. 19-34.

³ Sulle analogie e differenze fra la disciplina nazionale dei partiti politici e quella europea si vedano in particolare: F. DI MASCIO e D. R. PICCIO, *La disciplina della politica. La regolazione dei partiti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2015, pp. 379-429; G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos*, n. 1/2017, pp. 1-20; P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, pp. 63-102; G. SAVOIA, *Democrazia interna ai partiti in Italia e nell'Unione europea: discipline a confronto*, in *Federalismi.it*, n. 6/2014, pp. 1-18.

momento dell'entrata in vigore del regolamento europeo⁴. Eppure, la campagna elettorale per le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo di maggio 2019 è la prima cui i partiti politici europei partecipano come soggetti configurati secondo le nuove regole. Regole che quindi, dato l'approssimarsi dell'appuntamento elettorale, vale certamente la pena di prendere in esame e commentare. In particolare, questo scritto si concentra sulle norme relative allo *status* del partito politico europeo e sui requisiti necessari per ottenerlo, sorvolando invece sugli aspetti connessi al finanziamento pubblico e privato, per i quali si rimanda ad altri autorevoli contributi⁵.

Come è noto, e come si evince dai *considerando*, il regolamento UE n. 1141/2014 è stato approvato nell'intento di consentire ai cittadini europei di partecipare pienamente alla vita democratica dell'Unione, in attuazione di quanto sancito dall'art. 10 par. 4 TUE e dall'art 12 par. 2 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, secondo cui i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione. Ciò considerato, il regolamento del 2014 attribuisce ai partiti politici europei e alle fondazioni politiche ad essi affiliate, nel rispetto di determinati requisiti e condizioni che verranno qui di seguito sinteticamente esaminati, uno *status* giuridico europeo che prevede l'attribuzione della personalità giuridica europea. I partiti politici europei, infatti, devono poter diventare soggetti attivi nell'esercizio della democrazia rappresentativa nell'Unione e, in particolare, devono essere in grado di finanziare le campagne condotte nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo (*considerando* n. 27). A tal fine, devono poter ricevere un finanziamento a carico del bilancio dell'Unione, nonché essere destinatari di donazioni private, a condizione che non finanzino, né direttamente né indirettamente, altri partiti politici, in particolare, partiti politici o candidati nazionali, né

⁴ Sul tema dei partiti politici europei, fra gli scritti di ambito giuridico pubblicati successivamente all'approvazione del regolamento n. 1141/2014 si segnalano in particolare: A. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 settembre 2015, pp. 1-16; G. CONTI, *L'elezione del Parlamento Europeo del 2014 e il processo di consolidamento dei partiti politici europei*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2014, pp. 1-37; L. D'ETTORRE, *I partiti politici europei: una ricostruzione del quadro normativo*, in *La comunità internazionale*, n. 1/2015, pp. 83-106; M. GORLANI, *La fragile identità dei partiti politici europei di fronte alla crisi dell'Unione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2016, pp. 83-105; G. GRASSO e G. TIBERI, *Il nuovo Regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti e delle fondazioni politiche europee*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2015, pp. 199-202; G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos*, n. 1/2017, pp. 1-15; I. INGRAVALLO, *L'incerto statuto dei partiti politici europei*, in G. NESI e P. GARGIULO (a cura di), *Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 211-233; R. PERRONE, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2017, pp. 929-959; O. PORCHIA, *Partiti politici europei*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali vol. VII, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 795-811; F. SAIITO, *European political parties and European public space from the Maastricht Treaty to the Reg. No. 1141/2014*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 2/2017, pp. 23-65.

⁵ Oltre ai saggi indicati nella nota precedente, molti dei quali contengono interessanti considerazioni sul sistema di finanziamento dei partiti politici europei, si segnala in particolare 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*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 433-449.

campagne referendarie (*considerando* n. 28). Per questo, buona parte delle disposizioni del regolamento sono dedicate alle condizioni di ammissibilità al finanziamento pubblico e ai requisiti di pubblicità e trasparenza della contabilità dei partiti e delle fondazioni, con particolare riferimento alle donazioni private.

Va sottolineato che i partiti politici europei non sono autorizzati a designare candidati alle elezioni nazionali né a quelle del Parlamento europeo, e neppure possono partecipare a campagne referendarie, poiché tali prerogative restano di competenza dei partiti politici nazionali (*considerando* n. 18). Da un lato, quindi, il regolamento intende rafforzare l'identità dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche ad essi collegate, considerandoli a buon diritto veicoli della democrazia rappresentativa nell'UE; dall'altro, però, il regolamento non modifica il rapporto di subalternità dei partiti politici europei rispetto agli omologhi nazionali, dalla cui aggregazione peraltro essi sono composti.

In tempi più recenti, in vista dell'approssimarsi delle elezioni europee di maggio 2019, nell'intento di rafforzare la vocazione transnazionale dei partiti politici europei e di correggere alcune incongruenze e distorsioni relativamente ai requisiti di rappresentanza politica e a quelli per ottenere il finanziamento a carico del bilancio dell'UE, il regolamento del 2014 è stato modificato dal regolamento n. 2018/673 del 3 maggio 2018⁶, in vigore dal giorno della sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (4 maggio 2018). Con questo regolamento si è cercato, da un lato, di consentire ai partiti politici europei e alle fondazioni politiche europee di accedere più agevolmente alle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea, nonché di disporre di una quota maggiore di queste stesse risorse, in modo da potenziare lo svolgimento delle loro attività politiche fra cui, in particolare, le campagne elettorali per le elezioni europee; dall'altro, però, si è cercato anche di rendere inequivocabile la vocazione autenticamente transnazionale delle formazioni politiche aspiranti al finanziamento, correggendo alcune "sviste" presenti nel regolamento del 2014, che di fatto – come si vedrà più avanti – consentivano anche

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0673&from=PT>.

La bibliografia dedicata specificamente a quest'ultimo intervento normativo è piuttosto scarsa. Si segnala comunque O. M. PALLOTTA, *I partiti politici europei ai tempi della crisi dello Stato di diritto in UE: una strada lastricata di buone intenzioni*, in www.diritticomparati.it, 11 ottobre 2018, pp. 1-8. In particolare, l'Autore a p. 2 indica quelle che, a suo giudizio, sono le innovazioni più significative apportate dal regolamento del 2018: «1) quella relativa all'art. 3, paragrafo 1, lettera b), il quale non prevede più il conteggio dei membri di uno stesso partito nazionale al fine di stabilire se più alleanze soddisfino i requisiti necessari per la registrazione (così da evitare che uno stesso partito nazionale crei diversi partiti europei con orientamenti politici simili o identici); 2) quella che ha integrato l'art. 10, paragrafo 3, prevedendo la possibilità che un «gruppo di cittadini» segnali al Parlamento europeo, tramite richiesta motivata, una situazione di dubbia conformità di un partito europeo ai valori dell'Unione; 3) quella che ha colpito l'art. 17, paragrafo 4, il quale oggi prevede la possibilità per i partiti di utilizzare una quota maggiore degli stanziamenti destinati al loro finanziamento nel bilancio UE (passando dall'85% al 90% delle spese annue rimborsabili)».

a soggetti privi dei requisiti minimi di rappresentatività politica di ottenere la qualifica di partiti politici europei e di accedere ai contributi previsti a carico del bilancio generale dell'Unione.

Secondo il *considerando* n. 2 di quest'ultimo regolamento, la modifica si è resa necessaria «per riuscire a realizzare meglio l'obiettivo di incoraggiare e assistere i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee a essi affiliate nel loro sforzo di creare un legame forte tra la società civile europea e le istituzioni dell'Unione e in particolare il Parlamento europeo». Più precisamente (*considerando* n. 4), «occorre garantire meglio che i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee a essi affiliate abbiano un'autentica dimensione transnazionale affinché possano acquisire uno specifico status giuridico europeo attraverso la registrazione», così come occorre «rafforzare il legame tra la politica a livello nazionale e quella a livello dell'Unione e impedire che lo stesso partito nazionale crei artificialmente diversi partiti politici europei con orientamenti politici simili o identici». Per questo, ai fini della valutazione dei requisiti minimi di rappresentanza dovrebbero essere considerati solo i partiti politici nazionali membri di quelli europei e non i singoli individui; inoltre, affinché i requisiti di rappresentanza politica non risultino falsati, è opportuno stabilire che un partito politico nazionale possa aderire a un solo partito politico europeo.

Al fine di rafforzare i partiti politici europei è necessario che questi ultimi, così come le fondazioni ad essi affiliate, possano godere di stanziamenti a carico del bilancio dell'Unione più ingenti rispetto al passato (*considerando* n. 5). Tuttavia, «per ragioni di trasparenza e al fine di rafforzare il controllo e la responsabilità democratica dei partiti politici europei» (*considerando* n. 6), occorre che il programma politico dei partiti e il loro logo vengano pubblicati e resi agevolmente consultabili – ma non viene specificato dove e come – già a partire dalle domande di finanziamento per il 2019, in vista delle elezioni europee (*considerando* nn. 6 e 12).

Inoltre, con una formulazione che tradisce una sostanziale timidezza e indecisione, il *considerando* n. 6 esplicita che «dovrebbe essere incoraggiata l'inclusione di informazioni sull'equilibrio di genere inerenti a ciascuno dei partiti membri del partito politico europeo». Il *gender balance*, dunque, non è *conditio sine qua non* per ottenere il finanziamento, né lo è la pubblicazione di informazioni a riguardo, che deve essere soltanto “incoraggiata”. A tale proposito il Parlamento europeo, in una risoluzione del 15 gennaio 2019⁷ (punto n. 33), ha sottolineato l'importanza di aumentare la presenza del genere meno rappresentato nelle liste elettorali e ha esortato vivamente i partiti politici europei e i loro membri a garantire una

⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2019 sull'integrazione della dimensione di genere al Parlamento europeo: 2018/2162(INI), P8_TA-PROV(2019)0010.

rappresentanza equilibrata dal punto di vista di genere dei loro candidati alle elezioni del Parlamento europeo del 2019, mediante liste chiuse o liste paritarie⁸.

Un'ulteriore esigenza, manifestata dal *considerando* n. 7, è quella di «stabilire una maggiore proporzionalità nell'assegnazione delle risorse del bilancio generale dell'Unione europea, che rifletta in maniera oggettiva l'effettivo sostegno elettorale di un partito politico europeo»; quindi, occorre che il finanziamento a partiti e fondazioni sia «più strettamente legato a un livello dimostrabile di sostegno elettorale» e che, conseguentemente, la distribuzione dei finanziamenti tenga «maggiormente conto della quota di deputati eletti che ciascun partito politico europeo ha in seno al Parlamento europeo».

Infine, occorre fare in modo che i requisiti fin qui indicati siano effettivamente rispettati non solo al momento della registrazione, ma anche in seguito. Quindi, partiti e fondazioni che, per mutate circostanze, non dovessero più soddisfare i requisiti previsti per la registrazione devono essere cancellati dal registro (*considerando* n. 8), così come devono esserlo «entro un termine ragionevole» i partiti e le fondazioni che abbiano fornito informazioni false o incomplete al momento della registrazione (*considerando* n. 9). Ciò è in effetti accaduto in alcuni casi che verranno esaminati nel par. 5 di questo scritto. In caso di violazioni, occorre recuperare gli importi indebitamente versati anche presso le persone fisiche responsabili della violazione in questione, pur «tenendo conto, se del caso, di circostanze eccezionali relative a tali persone fisiche» (*considerando* n. 10).

2. I requisiti richiesti dalla vigente disciplina per la registrazione di partiti politici europei e di fondazioni politiche europee

Il regolamento UE n. 1141/2014 (art. 2) qualifica il partito politico europeo come «alleanza politica», cioè «la cooperazione strutturata tra partiti politici e/o cittadini», e la fondazione politica europea come «entità formalmente collegata a un partito politico europeo», che ne sostiene e ne integra gli obiettivi. È importante però precisare che un partito politico europeo può essere collegato formalmente a una sola fondazione politica europea e che deve essere garantita la separazione fra le strutture direttive, la gestione corrente e la contabilità finanziaria del partito e della fondazione ad esso affiliata (art. 3 par. 3). Al fine di ottenere lo *status* di partito politico europeo o di fondazione politica europea occorre richiedere l'iscrizione in un apposito registro pubblico, di cui all'art. 7 del regolamento⁹. Le modalità attraverso cui presentare domanda di iscrizione al registro – in particolare, la documentazione da allegare alla domanda

⁸ Sul tema del gender balance si veda A. CIANCIO, *Parità di genere e partecipazione politica nell'Unione europea: profili generali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, pp. 1-30, nonché in P. MARSOCCI (a cura di), *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 107-142.

⁹ Sull'organizzazione del registro si vedano il regolamento delegato (UE) 2015/2401 della Commissione del 2 ottobre 2015 e il regolamento di esecuzione (UE) 2015/2246 della Commissione del 3 dicembre 2015.

– sono indicate all’art. 8 del regolamento. In assenza di registrazione, un’alleanza politica di partiti nazionali non è qualificabile come partito politico europeo, ma resta semplicemente una forma di cooperazione strutturata tra partiti politici e/o cittadini priva di uno specifico status giuridico¹⁰.

Il riferimento alla cooperazione non solo fra partiti, ma anche espressamente fra “cittadini”, rappresenta una esplicita apertura verso il riconoscimento da parte dei partiti politici europei della *membership* non solo ai partiti nazionali, ma anche a singoli individui, novità che potrebbe nel tempo portare ad un maggiore coinvolgimento attivo dei cittadini europei, favorendo modalità di partecipazione politica di livello transnazionale. Non manca infatti chi considera proprio questo elemento una leva per potenziare in futuro il ruolo dei partiti politici europei come elemento di democratizzazione della vita dell’Unione¹¹, e anche il Parlamento europeo, in una risoluzione approvata a febbraio 2019¹², ha esplicitamente chiesto che ai singoli cittadini dell’Unione sia accordata la possibilità di far domanda di adesione direttamente ai partiti politici a livello europeo. Tuttavia, come si può evincere dall’elenco dei membri individuali dei partiti politici¹³ europei aggiornato a gennaio 2018 e pubblicato sul sito del Parlamento europeo, si tratta generalmente di poche unità per ciascun partito politico. Una rilevante eccezione, però, è costituita dall’ALDE, che è la formazione politica che da più lungo tempo consente anche ai membri individuali il diritto di partecipare, con diritto di voto, alle riunioni del Consiglio e del Congresso di partito (art. 6 par. 7 dello statuto): in tal modo l’ALDE è arrivato a contare ad oggi ben 3.212 membri individuali. Anche il partito *European Left* conta ad oggi un numero di membri individuali relativamente consistente (sono 327), ma l’art. 8 dello statuto, che definisce la *membership* individuale un «contributo al futuro sviluppo del partito», rimanda agli statuti dei partiti politici nazionali affiliati la definizione dello *status* dei membri individuali e dei connessi diritti di partecipazione, senza prevederne una disciplina autonoma. In tutti gli altri partiti politici europei i membri individuali sono al momento pochissimi e generalmente il riconoscimento di tale qualifica è subordinato allo *status* di membro del Parlamento europeo (o in qualche caso anche di un Parlamento nazionale)¹⁴.

¹⁰ G. GRASSO, 2017, cit., p. 6.

¹¹ Cfr. R. PERRONE, 2017, cit., pp. 958 ss.

¹² Risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2019 sull’applicazione delle disposizioni del trattato relative alla cittadinanza dell’Unione, punto n. 42: 2018/2111(INI), P8_TA-PROV(2019)0076.

¹³ Qui è possibile consultare il numero dei membri individuali afferenti a ciascun partito politico europeo, aggiornato a gennaio 2018:

http://www.europarl.europa.eu/pdf/grants/foundations/2018%2001%2030_Individual%20members%20per%20EUPP.pdf.

¹⁴ G. GRASSO, 2017, cit., p. 9. Da un esame degli statuti dei partiti politici europei pubblicati sul sito dell’*Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee*, svolto a marzo 2019, si evince quanto segue. Il *Partito popolare europeo* attribuisce lo status di membro individuale, con diritto di voto definito “personale e inalienabile” ai deputati eletti nel Parlamento europeo appartenenti al gruppo politico EEP, nonché ad altri eventuali soggetti indicati dall’assemblea del partito su proposta della presidenza (art. 5 dello statuto): quest’ultima categoria comprende però



Le condizioni per la registrazione elencate nell'art. 3 non prevedono che il partito o la fondazione perseguano necessariamente ideali “filoeuropeisti”, cioè favorevoli a una sempre maggiore integrazione fra gli Stati membri dell'UE, a un incremento delle competenze dell'Unione e al rafforzamento delle sue istituzioni; di conseguenza, anche un partito a vocazione “euroscettica” o addirittura nazionalista-sovranista e antieuropeista può ottenere lo status di partito politico europeo (e, a determinate condizioni, anche il finanziamento a carico del bilancio dell'Unione). Infatti, il Trattato di Lisbona ha eliminato dall'art. 10 TUE, par. 4, il riferimento al ruolo dei partiti politici a livello europeo quali “fattori per l'integrazione in seno all'Unione”, che in precedenza era contenuto nell'art. 191 TCE¹⁵, ammettendo così implicitamente la possibilità che le istanze portate avanti da talune formazioni politiche possano addirittura considerarsi fattori disgregativi rispetto all'unità europea.

A tale proposito, può essere considerato emblematico il caso del partito politico europeo denominato *Movement for a Europe of Nations and Freedom*, il cui programma politico pubblicato sul sito internet¹⁶ dichiara esplicitamente che «MENF is convinced that the sovereignty of states and peoples, relying on the cooperation between nations, and therefore reject any policy designed to create a supra-state or supra-national model. The opposition to any transfer of national sovereignty to supranational bodies and/or European institutions is one of the fundamental principles uniting members of the MENF». Peraltro, sono affiliati a MENF partiti nazionali – o meglio, nazionalisti – come *For Britain* (accesso sostenitore

al momento solo sette persone. Il *Partito dei socialisti europei* concede la membership individuale, con diritto di voto, ai membri dei partiti nazionali affiliati al PES, ai membri del Parlamento europeo appartenenti al gruppo politico S&D nonché ad eventuali altri membri del Parlamento europeo non appartenenti al gruppo politico S&D che domandino, però, l'affiliazione al PES (artt. 9 e 11 dello statuto): di quest'ultima categoria fanno attualmente parte 14 eurodeputati. Anche lo statuto dei *Verdi europei* (art. 4) collega la *membership* individuale alla condizione di membro del Parlamento europeo nel corrispondente gruppo parlamentare, limitando a casi eccezionali, in base a una decisione del consiglio di partito, l'adesione di membri individuali di altro genere (finora 6 persone). Lo statuto del *Partito democratico europeo* (art. 6) collega la *membership* individuale allo status non solo di membro del Parlamento europeo, ma anche di Parlamenti nazionali o di assemblee regionali con poteri legislativi, purché appartenenti a partiti politici nazionali affiliati al EDD; oltre a ciò possono partecipare individualmente a EDD i commissari europei e i membri fondatori del partito (attualmente 4 persone). Secondo l'art. 9 dello statuto di *European Free Alliance* si considerano membri individuali del partito solo i membri di partiti politici nazionali non affiliati a EFA, che desiderano comunque aderire individualmente al partito europeo: non c'è da stupirsi, dunque, se costoro al momento sono soltanto due. Il medesimo criterio per l'individuazione dei membri individuali è indicato nello statuto di ACRE (art. 4.4.2.), con la precisazione, però, che lo status di membro individuale con diritto di voto (ne risultano al momento quattro) è accordato per un solo anno e deve essere annualmente riconfermato. Il *Movimento politico cristiano europeo* (EPCM), il cui statuto ammette la *membership* individuale all'art. 4, dichiara di avere trentotto membri individuali con diritto di voto. Il MENL, cui risultano appartenenti tre membri individuali, ricollega tale posizione alla qualifica, piuttosto ambigua, di “persona che partecipa al funzionamento dell'organizzazione e alla realizzazione dei suoi obiettivi” (art. 6.1, par. 2 dello statuto), con diritto di espressione, iniziativa e voto (art. 6.2 par. 1 dello statuto), in base alla decisione dell'organo direttivo del partito (art. 7 par. 1 dello statuto).

¹⁵ I. INGRAVALLO, 2015, cit., p. 2017.

¹⁶ <https://www.menleuropa.eu/>.



dell'opzione "Brexit")¹⁷ e *Nova Prawica* (che ha avviato la raccolta di firme per un referendum popolare sulla fuoriuscita della Polonia dall'Unione europea)¹⁸. Nonostante la posizione politica generalmente contraria all'integrazione europea sovranazionale, MENL non solo è registrato come partito politico europeo, ma percepisce per questo finanziamenti a carico del bilancio generale dell'Unione¹⁹.

I requisiti di rappresentatività politica che i partiti politici europei devono soddisfare non sono particolarmente stringenti. Infatti, non è necessario che i partiti politici europei, per essere qualificati come tali, abbiano propri rappresentanti eletti nel Parlamento europeo. È sufficiente invece – oltre al non perseguire scopi di lucro e all'avere la sede in uno Stato membro dell'Unione – che il partito abbia partecipato alle elezioni per il Parlamento europeo o abbia pubblicamente espresso l'intenzione di farlo. Paradossalmente, dunque, un partito politico europeo può non godere di alcuna rappresentanza politica all'interno del Parlamento europeo, purché alle ultime elezioni europee abbia ottenuto almeno il 3% dei voti in almeno un quarto degli Stati membri oppure, in alternativa, purché il partito abbia deputati eletti in assemblee rappresentative, anche di livello nazionale o regionale, in almeno un quarto degli Stati membri. Da ciò deriva che un'alleanza politica fra partiti nazionali che aspiri a qualificarsi come partito politico europeo debba essere di fatto composta da partiti nazionali appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri – cioè attualmente sette – al fine di soddisfare i previsti criteri di rappresentatività.

Il requisito della rappresentatività politica, in effetti, è alla base della recente cancellazione dal registro di taluni soggetti politici precedentemente iscritti, in conseguenza dell'entrata in vigore del regolamento UE n. 2018/673: il regolamento del 2018 ha leggermente modificato il dettato dell'art. 3, par. 1, lett *b* del regolamento UE n. 1141/2014 rendendo più chiaro che i requisiti di rappresentanza politica (presenza di membri eletti in assemblee rappresentative di livello europeo, nazionale o regionale) devono essere considerati con esclusivo riferimento ai partiti nazionali membri di quelli europei e non ai singoli individui. Infatti, taluni partiti politici europei, attribuendo lo *status* di membro anche a singole persone elette in assemblee rappresentative (*membership* individuale), potevano formalmente risultare rappresentati in sette stati membri anche se i partiti nazionali ad essi affiliati di fatto non lo erano. Per analoghe ragioni, onde evitare che un partito politico nazionale, affiliandosi a più di un partito politico europeo, ne falsasse i requisiti di rappresentatività politica, il regolamento del 2018 (art. 1 par. 4) ha voluto precisare che un partito politico nazionale può essere membro di un solo partito politico europeo. I partiti politici europei e le fondazioni politiche europee registrati prima del 4 maggio 2018 sono stati invitati a presentare, entro

¹⁷ <https://www.forbritain.uk/home>.

¹⁸ <https://knp.org.pl/>.

¹⁹ http://www.europarl.europa.eu/pdf/grants/funding_amounts_parties_01-2019.pdf.

il 5 luglio 2018, documenti comprovanti il possesso dei requisiti prescritti dal nuovo regolamento, pena la loro cancellazione dal registro²⁰.

Così come ai partiti europei, anche alle fondazioni politiche europee, necessariamente collegate a un partito politico registrato, il regolamento del 2014 richiede la sede in uno Stato membro dell'Unione, il fine non lucrativo, l'averne un organo direttivo composto da cittadini di almeno un quarto degli Stati membri, e ovviamente il perseguimento di obiettivi in linea con quelli dei partiti di riferimento (quindi, anche in questo caso, non necessariamente "filoeuropeisti").

Il requisito più significativo, però, prescritto dall'art. 3 tanto ai partiti quanto alle fondazioni è quello di «rispettare, in particolare nel suo programma e nelle sua attività, i valori sui quali è fondata l'Unione, enunciati nell'articolo 2 TUE, vale a dire il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze». A tale proposito va sottolineato che, sebbene l'art. 3 faccia riferimento esplicito all'azione – quindi all'attività concreta di partiti e fondazioni – e non soltanto agli enunciati programmatici, la verifica effettuata dall'Autorità indipendente all'uopo istituita (di cui si parlerà par. 3 di questo scritto) per consentire l'iscrizione nel registro è di tipo esclusivamente documentale-formale. In particolare, i partiti che intendono iscriversi al registro devono sottoscrivere una dichiarazione con la quale dichiarano la propria aderenza ai valori di cui all'art. 2 TUE: «si può dire, dunque, che vige una sorta di "presunzione iniziale" circa l'adesione del partito al nucleo valoriale dell'UE»²¹. Di conseguenza, a meno di evidenti anomalie nella documentazione presentata da partiti e fondazioni – ad esempio uno statuto o un programma le cui regole siano in contrasto con l'art. 2 TUE – l'iscrizione al registro non potrebbe essere negata. Inoltre, il potere di vigilanza e controllo della competente Autorità (si veda il par. 3 di questo scritto) si esplica solo nei confronti di soggetti politici (partiti o fondazioni) di livello europeo, e non può estendersi al programma e all'azione delle formazioni politiche nazionali ad essi collegate. Quindi, anche laddove la suddetta Autorità volesse prendere in considerazione l'azione politica in concreto svolta da partiti e fondazioni, dovrebbe limitarsi a quella riferita direttamente ai soggetti politici europei – che per lo più è limitata ai periodi di campagna elettorale – senza poter valutare quella, ben più incisiva e capillare, portata avanti continuamente dai soggetti politici nazionali²². Peraltro, finora non

²⁰ Art. 15 del regolamento UE n. 2018/673, che ha inserito nel precedente regolamento del 2014 un nuovo art. 40 bis.

²¹ O. M. PALLOTTA, 2018, cit., p. 2.

²² Di avviso contrario, invece, O. M. PALLOTTA, 2018, cit., p. 3, secondo cui «l'ampia formulazione adottata sembrerebbe legittimare il Parlamento europeo (e l'Autorità) a dubitare della conformità della forza politica europea al nucleo valoriale dell'Unione anche soltanto in presenza di un atteggiamento di comprensione nei riguardi di politiche illiberali promosse da partiti nazionali membri di quello europeo. L'espressione "in particolare", infatti, costituisce un interstizio attraverso il quale tutto ciò che non rientri nel "programma" e nelle "attività" dell'alleanza

è mai accaduto che a un partito politico europeo o alla fondazione politica ad esso affiliata sia stata negata l'iscrizione al registro a causa del mancato rispetto dei valori espressi nell'art. 2 TUE.

Gli artt. 4 e 5 del regolamento del 2014 indicano il contenuto minimo necessario degli statuti dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee. Questi comprendono ovviamente il nome, il logo²³, l'indirizzo della sede, la dichiarazione di non perseguire fini di lucro, la descrizione dell'organizzazione interna del partito e della fondazione (con l'indicazione delle competenze e responsabilità dei vari organi), l'indicazione delle procedure di verifica della contabilità annuale, nonché di quelle per la modifica dello statuto e per lo scioglimento del partito o fondazione. Ai partiti politici europei si richiede anche di indicare con precisione quali siano i partiti politici nazionali ad essi aderenti²⁴, nonché un programma politico che ne definisca finalità e obiettivi; alle fondazioni politiche europee si richiede invece che le finalità e gli obiettivi indicati nello statuto sostengano e integrino quelli del partito cui la fondazione è dichiaratamente affiliata.

La democrazia nell'organizzazione interna non è richiesta ai partiti politici europei: è sufficiente l'indicazione delle procedure per l'ammissione, le dimissioni e l'esclusione dei membri, per l'attribuzione e la revoca di incarichi direttivi negli organi interni del partito nonché delle competenze di rappresentanza amministrativa, finanziaria e legale, per lo svolgimento dei processi decisionali interni, in particolare le procedure di voto e i requisiti in materia di *quorum*. Possono quindi essere registrati come partiti politici europei anche formazioni politiche prive di un'organizzazione interna improntata a principi democratici, purché essa sia resa trasparente attraverso le regole statutarie. Per qualcuno siffatti partiti politici europei tradirebbero proprio uno dei valori sui cui si fonda l'Unione europea – cioè quello della democrazia – che essi sarebbero invece tenuti a rispettare come condizione essenziale per la registrazione²⁵. Da un altro punto di vista, invece, questa interpretazione rischia di forzare indebitamente il dato normativo, posto

(e, dunque, anche la semplice tolleranza di forze nazionali illiberali) può rilevare al fine di valutare la conformità della stessa all'art. 2 TUE».

²³ Il logo, in particolare, deve essere chiaramente distinguibile da quello di qualsiasi altro partito politico europeo o fondazione politica europea. Questa dicitura, però, non esclude esplicitamente che il logo possa invece confondersi con quello di altri soggetti politici – partiti o fondazioni – di livello nazionale.

²⁴ Più specificamente, secondo l'art. 7 del regolamento UE n. 2018/673 – che ha inserito nel precedente regolamento del 2014 un nuovo art. 2 bis – la domanda di registrazione presentata da un partito politico deve essere corredata da «elementi comprovanti che i partiti dell'UE che sono suoi membri hanno di norma pubblicato sui loro siti web il programma politico e il logo del partito politico europeo, in maniera chiaramente visibile e con possibilità di agevole consultazione, durante i dodici mesi precedenti il termine ultimo per la presentazione della domanda». Da tale formulazione si potrebbe ipotizzare che, una volta ottenuta la registrazione e l'eventuale finanziamento pubblico, i partiti politici nazionali potrebbero cancellare dai rispettivi siti internet le prove della loro affiliazione al partito politico europeo, senza che quest'ultimo subisca per questo alcuna conseguenza.

²⁵ Cfr. G. GRASSO e G. TIBERI, 2015, cit., p. 202.

che l'art. 2 TUE, inserendo la democrazia fra i valori su cui l'Unione è fondata, non intendeva riferire questo valore alla democrazia interna ai partiti politici europei, né alle loro modalità di funzionamento²⁶. Peraltro, ai partiti politici europei non si richiede nemmeno di soddisfare determinati standard di trasparenza della propria organizzazione interna: l'art. 4 comma 2 lett. *e* prescrive, infatti, che lo statuto del partito espliciti «la sua concezione della trasparenza, in particolare per quanto riguarda contabilità, conti e donazioni»; quindi, un partito potrebbe esprimere nel proprio statuto una “concezione della trasparenza” limitata agli elementi essenziali e non per questo essere penalizzato nell'attribuzione dello *status* di partito politico europeo. Va infine segnalato che le disposizioni del regolamento del 2014 concernenti il contenuto minimo necessario degli statuti possono essere integrate da altri requisiti supplementari eventualmente imposti dallo Stato membro in cui il soggetto politico – partito o fondazione – ha sede, purché ovviamente non contrastanti con il regolamento europeo.

3. Il ruolo dell'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee

L'esame delle domande di registrazione, la verifica dei requisiti all'uopo necessari, la tenuta del registro e le decisioni sull'eventuale cancellazione dal registro, nonché le decisioni in merito al finanziamento di partiti e fondazioni e all'ammissibilità delle donazioni private, sono di competenza di una Autorità monocratica indipendente (art. 6 del regolamento del 2014), appositamente istituita e dotata di personalità giuridica, rappresentata da un direttore nominato di comune accordo dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione per un periodo di cinque anni, non rinnovabile²⁷. Le verifiche dell'Autorità sui requisiti di idoneità dei partiti politici europei non avvengono solo nella fase iniziale, cioè nel momento della presentazione della domanda di iscrizione al registro ma, secondo l'art. 10, avvengono “ad intervalli regolari” (la cui periodicità, però, non è specificata). Quindi, se insoddisfatta dall'esito di tali verifiche, l'Autorità può in qualsiasi momento, con decisione motivata, revocare la registrazione del partito politico

²⁶ I. INGRAVALLO, 2015, cit., p. 219.

²⁷ <http://www.appf.europa.eu/appf/it/authority/welcome.html>. Secondo l'art. 6 del regolamento del 2014, «il direttore dell'Autorità è scelto in funzione delle sue qualità personali e professionali. 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»; inoltre egli «esercita le sue funzioni in piena indipendenza. Quando agisce in nome dell'Autorità, il direttore non chiede né riceve istruzioni da parte di istituzioni o governi o da qualsiasi altro organismo, ufficio o agenzia. Il direttore dell'Autorità si astiene da qualsiasi atto incompatibile con la natura delle sue funzioni». Michael Adam è stato nominato direttore dell'Autorità dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea dal 1° settembre 2016 e resterà in carica fino al 31 agosto 2021: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11379-2016-INIT/en/pdf>. Nel momento in cui si scrive (marzo 2019) un curriculum vitae del direttore dell'Autorità non è reperibile nel sito internet dell'Autorità stessa, né altrove nel *web*. Però, data la natura monocratica dell'Autorità e gli ampi poteri ad essa attribuiti, sarebbe stato auspicabile un maggior livello di trasparenza circa la qualificazione e la competenza di chi è chiamato a dirigerla.

europeo o della fondazione politica europea. Un sistema di questo tipo, in effetti, può essere accusato di non aver previsto un adeguato sistema di contrappesi rispetto alle decisioni assunte dall'Autorità monocratica²⁸. Comunque, tutte le decisioni dell'Autorità sono soggette al controllo di legittimità da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea *ex art.* 263 TFUE, in quanto atti produttivi di effetti nei confronti di terzi. Inoltre, può essere presentato alla Corte di giustizia un ricorso ai sensi dell'art. 265 TFUE (cioè un ricorso in carenza, «qualora l'Autorità si astenga dall'adottare una decisione nel caso in cui sia tenuta a farlo», secondo l'art. 6 par. 11 del regolamento n. 1141/2014)²⁹. Infine, la Corte è competente a conoscere delle controversie relative al risarcimento dei danni causati dall'Autorità, conformemente agli articoli 268 e 340 TFUE³⁰.

Un regime particolare è prescritto dall'art. 10 del regolamento del 2014 per i casi di violazione, da parte di partiti e fondazioni, dei valori sui quali è fondata l'Unione, enunciati nell'articolo 2 TUE. Sebbene finora non si siano verificati casi del genere, conviene comunque esaminare la procedura nel dettaglio, evidenziandone particolarmente due aspetti: 1) il fatto che essa è strutturata in modo tale da ridurre l'autonomia e l'indipendenza di giudizio dell'Autorità, valorizzando invece il ruolo squisitamente politico del Parlamento europeo e del Consiglio³¹; 2) il fatto che, in ogni caso, le istituzioni coinvolte nella procedura non sono mai giuridicamente vincolate ad avviarla³².

In primo luogo, l'Autorità è tenuta ad informare la Commissione, il Consiglio e il Parlamento dei fatti di cui sia venuta a conoscenza, suscettibili di ingenerare dubbi circa il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE; a questo punto, le tre istituzioni hanno due mesi di tempo per sollecitare l'Autorità a procedere a una verifica. In particolare, il più recente regolamento UE n. 2018/673 ha precisato (art. 1 par. 5) che il Parlamento europeo può agire di propria iniziativa oppure su richiesta motivata da parte di un gruppo di cittadini, senza però specificare la forma che tale richiesta motivata dovrà assumere né l'entità numerica del gruppo di cittadini abilitato a presentarla³³. In secondo luogo, la procedura di verifica prevede

²⁸ G. GRASSO e G. TIBERI, 2015, cit., pp. 200-201.

²⁹ Per O. M. PALLOTTA, 2018, cit., p. 5, non è chiaro, tuttavia, quando sorga in capo all'Autorità un vero e proprio obbligo di agire. Posto che la decisione circa la revoca della registrazione di un partito politico o di una fondazione può anche non essere adottata, trattandosi di un potere discrezionale, forse, l'unico caso in cui l'Autorità sarebbe tenuta ad attivarsi si ha nell'ipotesi di ricezione della richiesta di verifica, da parte di un'Istituzione dell'UE, del rispetto da parte di partiti e fondazioni dei valori *ex art.* 2 TUE: in tal caso, l'Autorità sarebbe tenuta a invitare il Comitato di esperti indipendenti ad emettere il parere, altrimenti le Istituzioni richiedenti potrebbero presentare ricorso in carenza alla Corte di Giustizia.

³⁰ Sui ricorsi giurisdizionali avverso gli atti o l'inerzia dell'Autorità si veda I. INGRAVALLO, 2015, cit., pp. 230-231.

³¹ G. GRASSO, 2017, cit., pp. 11-12.

³² O. M. PALLOTTA, 2018, cit., p. 4.

³³ A ciò si è provveduto con decisione del Parlamento europeo del 31 gennaio 2019, P8_TA-PROV(2019)0046, con cui sono state approvate alcune modifiche al suo regolamento interno. Con tale decisione è stato modificato anche l'art. 223 bis del regolamento del Parlamento europeo, intitolato "Competenze relative ai partiti politici

obbligatoriamente l'acquisizione del parere di un apposito Comitato di personalità indipendenti, di cui all'art. 11 del regolamento³⁴, che deve essere espresso entro due mesi dalla richiesta; tuttavia, il regolamento non qualifica tale parere come “vincolante”, quindi l'Autorità potrebbe decidere di non revocare la registrazione del partito europeo anche qualora il parere dovesse evidenziare una palese contrarietà ai valori dell'Unione³⁵. In terzo luogo, la procedura di verifica del rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE non può essere avviata nei due mesi precedenti le elezioni del Parlamento europeo, evidentemente per non compromettere lo svolgimento della campagna elettorale: eppure, è proprio durante la campagna elettorale che eventuali violazioni dei valori su cui si fonda l'UE potrebbero emergere con maggiore evidenza nella propaganda politica di taluni partiti. In quarto luogo, in base all'esito della verifica l'Autorità può revocare la registrazione del partito o della fondazione solo se la violazione dei valori di cui all'art. 2 TUE risulta essere “manifesta e grave”: dunque, a parte il fatto che la terminologia utilizzata si presta a varie – e non necessariamente oggettive – interpretazioni, permane il dubbio sulle eventuali conseguenze delle violazioni “minori” dei valori *ex art. 2 TUE*³⁶. In quinto luogo, anche nel caso di violazioni gravi è possibile che il Parlamento e il Consiglio – ma non la Commissione – sollevino obiezioni, purché debitamente motivate e rese pubbliche, riguardo alla decisione dell'Autorità

europei e alle fondazioni politiche europee”, aggiungendo la precisazione che «un gruppo di almeno cinquanta cittadini può presentare una richiesta motivata» nella quale invita il Parlamento a chiedere all'Autorità competente la verifica del rispetto dei valori sanciti dall'art. 2 TUE, richiesta che «non è promossa o firmata da deputati» e che «include prove sostanziali» che dimostrano che il partito politico europeo o la fondazione politica europea in questione non soddisfa tale condizione. Affinché a tale richiesta venga dato seguito, occorre il parere favorevole della competente commissione parlamentare, che deve essere espresso entro quattro mesi «a maggioranza dei suoi membri in rappresentanza di almeno tre gruppi politici». Acquisito tale parere favorevole, il Parlamento europeo deciderà, a maggioranza dei voti espressi, se presentare la richiesta all'Autorità. Come si vede, dunque, questa procedura ad iniziativa dei cittadini non è semplice né rapida né automatica. Dato il requisito del numero minimo di cinquanta cittadini, non può essere dato seguito alle richieste motivate presentate da due docenti universitari europei (Alberto Alemanno e Laurent Pech), volte a stimolare una verifica circa il rispetto, da parte di ACRE e PPE, dei valori indicati all'art. 2 TUE, per via dell'atteggiamento dei partiti politici ungherese Fidesz e polacco PiS ad essi aderenti (ne accenna O. M. PALLOTTA, 2018, cit., pp. 2-3). In ogni caso, il 20 marzo 2019 il PPE, con una decisione assunta quasi all'unanimità, ha deciso di sospendere dalla partecipazione il partito Fidesz guidato dal leader ungherese Orban.

³⁴ Secondo l'art. 11, il comitato è costituito da sei membri nominati dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione (due per ciascuna istituzione) entro sei mesi dalle elezioni del nuovo Parlamento europeo. I membri del comitato esercitano le loro funzioni in piena indipendenza. I loro pareri sono resi pubblici. Nel momento in cui si scrive (marzo 2019) il comitato è composto da: Meglena Kuneva (nominata dalla Commissione europea, è stata commissario europeo per la tutela dei consumatori nella Commissione Barroso), António Vitorino (nominato dalla Commissione europea, è stato commissario europeo per la giustizia e gli affari interni nella Commissione Prodi), María Emilia Casas (nominata dal Parlamento europeo, è stata la prima presidente donna della Corte costituzionale spagnola), Carlo Casini (nominato dal Parlamento europeo, è stato europarlamentare fino al 2014 e ha presieduto la Commissione per gli affari costituzionali del PE), Rebecca Adler-Nissen (nominata dal Consiglio, è professoressa di relazioni internazionali nell'Università di Copenhagen) e Christoph Möllers (nominato dal Consiglio, è professore di diritto pubblico nell'Università Humboldt di Berlino).

³⁵ O. M. PALLOTTA, 2018, cit., p. 4.

³⁶ G. GRASSO, 2017, cit., p. 13.

di procedere alla cancellazione del partito o della fondazione dal registro³⁷; in tal caso, la cancellazione non avrà luogo e il partito o la fondazione, pur colpevoli di violazioni dei valori *ex art. 2 TUE*, rimarranno iscritti nel registro. Infine, la decisione dell’Autorità di cancellare dal registro un partito politico europeo o una fondazione politica europea deve essere pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell’Unione europea. La cancellazione dal registro di un partito politico europeo comporta automaticamente la decadenza della fondazione politica europea ad esso affiliata (ma non vale il contrario).

Riguardo a tale procedura è stato giustamente evidenziato che «ci si deve interrogare sull’opportunità di aver lasciato soltanto agli organi politici (il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione, nonché lo Stato membro interessato, nel caso di partito europeo con sede nel suo territorio), e non direttamente all’Autorità indipendente [...] l’impulso di presentare una richiesta di verifica dell’osservanza delle condizioni riguardanti il rispetto dei valori dell’Unione; e poi, in presenza di un’eventuale decisione della medesima Autorità di revocare la registrazione, solo in “ragione di una violazione manifesta e grave all’osservanza” di tali condizioni (e non “grave e persistente” come l’art. 7 TUE prevede per le violazioni commesse dagli Stati), di permettere al Parlamento e al Consiglio di sollevare un’obiezione in merito alla decisione dell’Autorità, che potrebbe dipendere da rapporti di forza dentro al Parlamento o da accordi politici presi nel seno del Consiglio, con reciproci poteri di veto capaci di condurre ad uno stallo delle decisioni»³⁸. Dunque, permane «una connotazione politica della procedura di de-registrazione, che rischia di compromettere il (giusto) tentativo di depurare la stessa da inopportune ingerenze per così dire partigiane, cui la precedente normativa (regolamento n. 2003/2004) lasciava ampio spazio»³⁹. Tuttavia, «un’obiezione avanzata dal Consiglio o dal Parlamento in merito ad una decisione di cancellazione proposta dall’Autorità può vertere unicamente sull’osservanza dei valori *ex art. 2 TUE* nel programma e nelle attività del partito politico europeo, il che limita la discrezionalità di queste due istituzioni»⁴⁰.

³⁷ Secondo l’art. 223 bis del regolamento del Parlamento europeo, quest’ultimo può opporsi alla decisione dell’Autorità di revocare la registrazione di un partito politico europeo o di una fondazione politica europea attraverso una decisione motivata, proposta dalla commissione parlamentare competente su richiesta di un quarto dei deputati in rappresentanza di almeno tre gruppi politici.

³⁸ G. GRASSO e G. TIBERI, 2015, cit., p. 202.

³⁹ O. M. PALLOTTA, 2018, cit., p. 5.

⁴⁰ I. INGRAVALLO, 2015, cit., p. 229.

4. Partiti politici e fondazioni attualmente iscritti nel registro: la personalità giuridica europea

Ad oggi (marzo 2019) risultano registrati secondo le nuove regole dieci partiti politici europei⁴¹ e altrettante fondazioni politiche europee ad essi collegate⁴². Tutti questi soggetti hanno quindi acquisito personalità giuridica europea dal giorno della pubblicazione della decisione di registrazione sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, che è avvenuta fra maggio e settembre 2017 per i partiti e fra luglio e settembre 2017 per le fondazioni. Lo *status* giuridico europeo «dovrebbe conferire loro capacità e riconoscimento giuridici in tutti gli Stati membri», ma non li autorizza «a designare candidati alle elezioni nazionali o alle elezioni del Parlamento europeo né a partecipare a campagne referendarie», poiché tali prerogative restano di competenza degli Stati membri» (*considerando* n. 18 del regolamento n. 1141/2014). La personalità giuridica europea, ai sensi degli artt. 12 e 13 del regolamento del 2014, comporta per partiti e fondazioni il riconoscimento giuridico e la capacità giuridica in ciascuno degli Stati membri dell'UE. Poiché l'art. 14 par. 2 stabilisce che, per tutte le materie non disciplinate dal regolamento europeo, i partiti e le fondazioni di livello europeo sono disciplinati dal diritto dello Stato membro in cui hanno sede, e poiché l'art. 15 par. 2 stabilisce che l'acquisizione della personalità giuridica europea è subordinata a una dichiarazione dello Stato membro di insediamento, attestante il rispetto del diritto nazionale applicabile, può apparire logica e opportuna per partiti e fondazioni che aspirino al riconoscimento di personalità giuridica europea la scelta di insediarsi in uno Stato la cui disciplina nazionale sia più affine possibile a quella dettata dai regolamenti europei⁴³. Se infatti, per ipotesi, un partito politico europeo scegliesse di

⁴¹ <http://www.appf.europa.eu/appf/it/parties-and-foundations/registered-parties.html>.

L'elenco dei partiti politici europei è ordinato secondo la data della registrazione di ciascuno di essi: *Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party* (ALDE), di cui fanno parte i partiti italiani + *Europe* e *Radicali Italiani*; *European People's Party* (EPP), cui appartengono i partiti italiani *Forza Italia*, *Unione di Centro*, *Alternativa Popolare*, *Südtiroler Volkspartei* e *Patt*; *Party of European Socialists* (PES), i cui membri italiani sono il *Partito Democratico* e il *Partito Socialista Italiano*; *European Democratic Party* (PDE-EDP), cui afferisce il *Partito Democratico Europeo Italia*; *European Free Alliance* (EFA), cui appartengono il *Südtiroler Freiheit*, la *Liga Veneta Repubblica* e l'*Unione Democratica per il Sud*; *European Green Party* (o *European Greens*), rappresentato in Italia dalla *Federazione dei Verdi* e dai *Verdi-Grüne-Vèr*; *Party of the European Left*, che comprende gli italiani *Rifondazione Comunista* e *L'altra Europa per Tsipras*; *Alliance of Conservatives and Reformists in Europe* (ACRE), di cui fa parte *Direzione Italia* e *Fratelli d'Italia*; *European Christian Political Movement* (ECPM), cui risulta affiliato, come membro italiano, *IDeA – Popolo e Libertà*; *Mouvement pour une Europe des Nations et des Libertés* (MENL), cui afferisce la *Lega Nord*.

⁴² <http://www.appf.europa.eu/appf/it/parties-and-foundations/registered-foundations.html>.

Anche l'elenco delle fondazioni politiche europee è ordinato cronologicamente secondo la data di registrazione: *Wilfried Martens Centre for European Studies* (affiliata all'EPP); *European Liberal Forum* (affiliata all'ALDE); *Institute of European Democrats* (affiliata all'EDP); *Green European Foundation* (affiliata agli European Greens); *Foundation for European Progressive Studies* (affiliata al PES); *Sallux* (affiliata all'ECPM); *New Direction - The Foundation for European Reform* (affiliata all'ACRE); *Coppieters Foundation* (affiliata all'EFA); *Transform! Europe* (affiliata allo European Left); *Fondation pour une Europe des Nations et des Libertés - FENL* (affiliata al MENL).

⁴³ Alcuni profili di comparazione fra la disciplina di vari Stati europei in materia di partiti politici sono presenti in P. MARSOCCI, 2017, cit., pp. 61 ss. Si veda inoltre il dossier del servizio studi della Camera dei Deputati, n. 398/2, 16 marzo 2016, disponibile qui:

<https://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/AC0482B.Pdf>.

stabilire la propria sede in Italia, in cui la legislazione vigente configura i partiti politici come associazioni non riconosciute, si verrebbe a creare una situazione incongrua per cui il riconoscimento della personalità giuridica avverrebbe in base al solo diritto europeo, e non a quello nazionale, così come solo ai partiti europei verrebbe attribuita la personalità giuridica (e la conseguente capacità giuridica anche in Italia) e non a quelli nazionali⁴⁴: ciò determinerebbe non pochi problemi nel caso in cui il partito politico europeo perdesse tale qualifica e, a norma del regolamento n. 1141/2014 (art. 16), la personalità giuridica europea dovesse essere convertita in personalità giuridica nazionale, come verrà meglio spiegato più avanti.

La maggior parte – ma non tutti – gli organismi finora registrati hanno sede a Bruxelles⁴⁵. La scelta della sede, come si è detto, non è irrilevante, posto che, secondo il *considerando* n. 14 del regolamento n. 1141/2014, «è opportuno che gli Stati membri abbiano la facoltà di imporre requisiti supplementari allo statuto dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee che hanno stabilito la propria sede sul loro rispettivo territorio, a condizione che tali requisiti supplementari non siano in contrasto con il presente regolamento». Quindi, gli Stati membri in cui i partiti e le fondazioni hanno sede possono: emanare norme nazionali su partiti e fondazioni europei per gli aspetti non coperti dal regolamento europeo (art. 14); rivolgere all’Autorità una richiesta motivata di cancellazione dal registro del partito o della fondazione che abbiano gravemente violato il diritto nazionale applicabile (art. 16 par. 3); controllare che il partito o la fondazione rispettino pienamente la condizione di non perseguire scopi di lucro (art. 16 par. 7); applicare sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive nel caso in cui il partito o la fondazione trattino illecitamente i dati personali (art. 33 par. 8). Inoltre, gli Stati membri in cui i partiti e le fondazioni hanno sede intervengono nella procedura di attribuzione della personalità giuridica europea, in quanto sono tenuti a non applicare condizioni proibitive relativamente alla conversione della personalità giuridica nazionale in quella europea, nonché a presentare una dichiarazione attestante il fatto che il partito o la fondazione richiedente l’attribuzione della personalità giuridica europea soddisfi tutti i pertinenti requisiti derivanti dal diritto nazionale (art. 15). Più precisamente, secondo il *considerando* n. 19, «lo Stato membro in cui si trova la sede dovrebbe essere in grado di definire *ex ante* il diritto applicabile o lasciare la scelta ai partiti politici europei e alle fondazioni politiche europee»; inoltre, lo Stato membro può imporre ai partiti e alle fondazioni di livello europeo requisiti diversi o aggiuntivi rispetto a quelli stabiliti nel regolamento europeo, per esempio in materia di registrazione e integrazione dei partiti politici europei e

⁴⁴ Cfr. G. GRASSO, 2017, cit., p. 3 e In. INGRAVALLO, 2015, cit., p. 2019.

⁴⁵ Tutti i partiti finora registrati hanno sede a Bruxelles, tranne ECPM (sede a Amersfoort, Paesi Bassi) e MENL (sede a Parigi). Tutte le fondazioni finora registrate hanno sede a Bruxelles, tranne Sallux (sede a Utrecht), Transform! Europe (sede a Vienna) e FENL (sede a Parigi).

delle fondazioni nei sistemi amministrativi e di controllo nazionali, oppure in materia di organizzazione interna, clausole statutarie e responsabilità, purché tali disposizioni non contrastino con il regolamento. Nel caso dei partiti e delle fondazioni registrati anteriormente all'entrata in vigore del regolamento n. 1141/2014, si è resa necessaria la conversione della personalità giuridica nazionale attribuita dallo Stato membro di insediamento in quella europea. A tale proposito, il ruolo degli Stati membri è particolarmente delicato poiché, come si è visto, secondo l'art. 15 la loro approvazione è necessaria per procedere alla conversione, pur temperata dal divieto di subordinare la procedura di conversione a condizioni "proibitive". Inoltre, secondo il *considerando* n. 20, «lo Stato membro in cui si trova la sede dovrebbe essere in grado di specificare quali tipologie di persone giuridiche nazionali possano essere convertite in persone giuridiche europee e rifiutare il proprio accordo all'acquisizione della personalità giuridica europea ai sensi del presente regolamento, fintantoché non sussistano garanzie adeguate, in particolare in merito alla legittimità dello statuto del richiedente ai sensi delle leggi di tale Stato membro o a tutela di creditori o titolari di altri diritti riguardo all'eventuale personalità giuridica nazionale preesistente».

È inoltre possibile che un partito o una fondazione perda il requisito della personalità giuridica, o vi rinunci volontariamente, e richieda pertanto l'acquisizione della personalità giuridica di diritto nazionale: in tal caso, in base ai parr. 6 e 7 dell'art. 16, si tiene conto del diritto applicabile nello Stato membro di insediamento, si precisa che quest'ultimo non possa applicare condizioni "proibitive" per la conversione della personalità giuridica e che debba mantenere intatti i preesistenti diritti e obblighi della precedente entità giuridica europea; tuttavia, nel caso di impedimenti alla conversione della personalità giuridica da europea a nazionale, si procede allo scioglimento del partito o della fondazione in questione conformemente alle disposizioni del diritto nazionale applicabile.

5. Casi recenti di cancellazione dal registro di partiti e fondazioni

L'entrata in vigore del regolamento UE n. 2018/673 (4 maggio 2018) ha determinato la cancellazione dal registro di alcune formazioni politiche iscritte in precedenza⁴⁶. In particolare, con decisione del 13 novembre 2017⁴⁷ la competente Autorità ha respinto la domanda di registrazione della fondazione politica denominata *Identités & Traditions Européennes*, in quanto il suo statuto la dichiarava collegata con un partito ungherese che però, pur essendo attualmente rappresentato nel Parlamento europeo con tre seggi, non risultava ancora registrato come partito politico europeo politico. In seguito a tale decisione questo partito

⁴⁶ Si veda il sito dell'Autorità alla pagina <http://www.appf.europa.eu/appf/it/parties-and-foundations/removed-from-the-register.html>, nonché il comunicato stampa del 27 settembre 2018: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D1116\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D1116(02)&from=EN).

⁴⁷ http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/ab76917e-bba2-44b3-bf54-28a33ab23ca9/00_Decision_2017_11_13_ITE_IT.pdf.

(*Alliance of European National Movements*, di ispirazione ultranazionalista) ha chiesto e ottenuto l'iscrizione al registro a decorrere dal 6 aprile 2018. Tuttavia, dopo l'entrata in vigore del regolamento UE n. 2018/673, essendo state modificate le condizioni da soddisfare per l'iscrizione e la permanenza nel registro, l'Autorità ha chiesto ai partiti politici europei registrati prima del 4 maggio 2018 di provvedere entro il 5 luglio 2018 a presentare la documentazione comprovante il rispetto di tali condizioni. Non avendo provveduto a quanto richiesto, l'AENM è stato cancellato dal registro ad agosto 2018⁴⁸. Poco dopo (settembre 2018) sono state cancellate dal registro altre due formazioni politiche di estrema destra, ovvero il partito *Alliance for Peace and Freedom*, che può contare attualmente su quattro seggi nel Parlamento europeo, e la fondazione ad esso collegata denominata *Europa Terra Nostra*. Nel caso di APF, la documentazione presentata è stata valutata insufficiente, in quanto non comprovante che tale partito soddisfacesse in almeno un quarto degli Stati membri le condizioni per la registrazione⁴⁹. Nel caso di ETN, invece, la sua cancellazione ha seguito logicamente quella di APF, cui la fondazione era collegata⁵⁰. Quindi, la cancellazione dal registro dei due partiti politici suindicati – e conseguentemente quella della fondazione politica collegata ad uno di essi – non è stata motivata da ragioni inerenti ai valori e ai fini da essi perseguiti, ma solo dal mancato rispetto di requisiti oggettivi, ovvero la rappresentanza politica in almeno sette Stati membri dei partiti politici nazionali – e non di singoli individui – aderenti al partito politico europeo e la clausola per cui un partito politico nazionale può essere membro di un solo partito politico europeo.

6. Cenni al sistema di finanziamento di partiti e fondazioni di livello europeo

Sebbene, come si è detto, la registrazione dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche ad essi collegate, ai fini dell'acquisizione della personalità giuridica europea, non comporti necessariamente il requisito della rappresentanza politica all'interno del Parlamento europeo, tale requisito diviene invece indispensabile per ottenere finanziamenti a carico del bilancio generale dell'Unione, non essendo sufficiente la sola rappresentanza politica a livello nazionale. Infatti, secondo l'art. 17 del regolamento UE n. 1141/2014, per ottenere il finanziamento occorre che il partito politico europeo sia rappresentato nel Parlamento europeo da almeno uno dei suoi membri; il par. 3 precisa poi che «un deputato al Parlamento europeo è considerato esponente di un solo partito politico europeo che deve, se del caso,

⁴⁸ Decisione 2018/C 417/05 del 29 agosto 2018 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D1116\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D1116(01)&from=EN)).

⁴⁹ Decisione 2018/C 417/06 del 13 settembre 2018 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D1116\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D1116(02)&from=EN)).

⁵⁰ Decisione 2018/C 418/05 del 13 settembre 2018 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D1119\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018D1119(01)&from=EN)).

essere quello a cui il suo partito politico nazionale o regionale è affiliato alla data di scadenza per la presentazione delle domande di finanziamento».

Non si può non sottolineare il fatto che il requisito della presenza di un solo deputato eletto al Parlamento europeo corrisponde al livello minimo di rappresentatività politica, a dimostrazione del fatto che la qualificazione di “europeo” attribuita a un partito politico dipende solo accidentalmente dall’esito delle elezioni europee. Tuttavia, nelle modalità di ripartizione dei finanziamenti fra i diversi partiti e fondazioni viene in qualche modo recuperato il rapporto con la rappresentanza politica nel Parlamento europeo. Infatti, in seguito alla modifica dell’art. 19 avvenuta con il regolamento UE n. 2018/673, le sovvenzioni pubbliche sono state ripartite secondo le seguenti proporzioni: il 10 % è ripartito in parti uguali tra i partiti politici europei beneficiari, mentre il 90 % è suddiviso tra i partiti politici europei beneficiari in ragione della rispettiva quota di deputati eletti al Parlamento europeo⁵¹. Ciò significa, in pratica, che i partiti politici europei maggiormente rappresentati nel Parlamento europeo ricevono contributi proporzionalmente maggiori. Il medesimo criterio di ripartizione è usato per assegnare sovvenzioni alle fondazioni politiche europee, sulla base del loro collegamento con un partito politico.

Mentre in precedenza i fondi derivanti dal bilancio generale dell’Unione venivano assegnati a partiti e fondazioni sotto forma di sovvenzioni al funzionamento, dal 1° gennaio 2017 vengono erogati sotto forma di contributi alle spese direttamente collegate agli obiettivi statuari del partito o della fondazione (le “spese rimborsabili”), vale a dire «le spese amministrative e le spese per assistenza tecnica, riunioni, ricerca, eventi transfrontalieri, studi, informazione e pubblicazioni, nonché le spese relative a campagne» (art. 17 par. 5). A proposito di quest’ultima voce di spesa, l’art. 21 precisa che si tratta di «campagne condotte dai partiti politici europei nel contesto di elezioni al Parlamento europeo a cui essi o i loro membri partecipano», che tali spese devono essere «chiaramente individuate come tali dai partiti politici europei nel loro bilancio annuale» e che «il finanziamento e gli eventuali limiti delle spese elettorali per tutti i partiti politici, i candidati e i terzi nel contesto delle elezioni del Parlamento europeo, così come la loro partecipazione alle stesse, sono disciplinati in ciascuno Stato membro da disposizioni nazionali». L’art. 22 stabilisce inoltre il divieto assoluto di «finanziamento diretto o indiretto di altri partiti politici e, in particolare, di partiti o di candidati nazionali», nonché di campagne referendarie. Un altro limite è rappresentato dal divieto per il partito politico europeo di trasferire mediante donazioni i fondi derivanti dal bilancio generale dell’UE alla fondazione politica cui il partito è collegato (art. 20 par. 8). Infine, i fondi provenienti dal bilancio generale dell’UE non possono coprire integralmente le spese rimborsabili

⁵¹ Secondo la precedente versione dell’art. 19, invece, le proporzioni erano rispettivamente del 15% e dell’85%.



(per i partiti politici europei) o i costi ammissibili (per le fondazioni politiche europee), ma solo il 90% di essi (art. 17 par. 4)⁵².

Ulteriori regole di dettaglio circa l'esame delle domande di finanziamento da parte dell'ufficio di presidenza del Parlamento europeo, le relative decisioni, l'erogazione dei finanziamenti, la revisione contabile e l'eventuale revoca dei contributi si evincono dalla decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo del 28 maggio 2018, applicabile a partire dall'esercizio finanziario 2019⁵³.

Dal complesso di tali regole, che costringono oggi i partiti e le fondazioni a una rendicontazione delle spese sostenute ben più attenta e precisa rispetto al passato, deriva in pratica il verificarsi di uno scarto fra la quota di contributi cui il partito o la fondazione avrebbero teoricamente diritto, in base all'entità della rappresentanza politica in seno al Parlamento europeo, e quella che viene effettivamente percepita ogni anno in base alle spese rimborsabili dichiarate e verificate, tanto più che eventuali contributi concessi ma inutilizzati nel corso di un esercizio finanziario possono essere utilizzati nel corso dell'esercizio finanziario immediatamente successivo, ma oltre tale termine devono essere restituiti (art. 17 par. 4). Nel sito internet del Parlamento europeo è pubblicata una tabella riassuntiva dei finanziamenti percepiti dalle diverse formazioni politiche di livello europeo⁵⁴, da cui si evince che, almeno fino al 2017, la differenza fra i contributi pubblici concessi in astratto e quelli effettivamente percepiti al termine dell'esercizio finanziario è stata in qualche caso notevole; per gli anni 2018 e 2019, però, il dato relativo ai contributi percepiti in concreto non è ancora (marzo 2019) disponibile.

Oltre ai contributi pubblici, secondo l'art. 20 i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee possono ricevere donazioni da persone fisiche o giuridiche fino al limite di diciottomila all'anno e per donatore (par. 1). Questo limite però non si applica alle donazioni effettuate da singoli cittadini che sono membri individuali di partiti o fondazioni politiche di livello europeo e contemporaneamente anche membri eletti nel Parlamento europeo, o in un Parlamento nazionale o regionale o in una assemblea regionale: per costoro non c'è alcun limite massimo all'entità delle donazioni erogabili (par. 9). Le donazioni in favore dei partiti politici europei possono provenire anche dai partiti nazionali ad essi affiliati, così come quelle in favore delle fondazioni politiche europee possono provenire dalle fondazioni nazionali affiliate nonché dal partito politico europeo cui la fondazione è collegata, a condizione che il valore di tali donazioni non superi il 40% del bilancio annuale del soggetto beneficiario (parr. 7-8).

⁵² Tale percentuale, che nel regolamento del 2014 era dell'85%, è stata innalzata al 90% con il regolamento del 2018.

⁵³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32018D0628\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32018D0628(01)).

⁵⁴ http://www.europarl.europa.eu/pdf/grants/funding_amounts_parties_01-2019.pdf.

Alcuni tipi di donazioni indicate nel par. 5 sono considerate inammissibili. Si tratta in particolare di: donazioni o contributi anonimi; donazioni provenienti dai bilanci di gruppi politici rappresentati al Parlamento europeo; donazioni provenienti da qualsiasi autorità pubblica da uno Stato membro o da un paese terzo, o da imprese sulle quali una siffatta autorità pubblica possa esercitare direttamente o indirettamente un'influenza dominante a motivo del suo diritto di proprietà, della sua partecipazione finanziaria o della normativa che disciplina tali imprese; donazioni provenienti da entità private con sede in un paese terzo o da persone fisiche di un paese terzo che non hanno il diritto di votare alle elezioni del Parlamento europeo. Il controllo sull'ammissibilità delle donazioni presuppone, ovviamente, che l'identità del donatore sia resa nota e per questo il par. 2 impone a partiti e fondazioni di presentare, al momento della presentazione del loro bilancio annuale, anche un di tutti i donatori e delle corrispondenti donazioni, indicandone natura e valore. Tale obbligo però non si applica alle donazioni provenienti da persone fisiche di valore inferiore a 1500 euro, mentre per le donazioni di entità compresa fra 1500 e 3000 euro occorre acquisire il consenso scritto da parte del donatore alla pubblicazione delle informazioni concernenti la sua identità. Dunque, il livello di trasparenza con riguardo alle donazioni private di piccola entità non è integrale, e non si può escludere che talune donazioni di importo ridotto provengano in effetti da donatori considerati inammissibili. Tale *vulnus* non è stato corretto nemmeno dal regolamento del 2018.

L'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee riceve immediata comunicazione di tutte le donazioni *una tantum* di valore superiore a dodicimila euro, al fine di controllarne l'ammissibilità (art. 20 par. 4). Inoltre, nei sei mesi precedenti le elezioni del Parlamento europeo – dunque anche nel momento in cui si scrive (marzo 2019) – i partiti e le fondazioni di livello europeo devono comunicare settimanalmente all'Autorità l'elenco delle donazioni ricevute. Le informazioni pubblicate sul sito internet⁵⁵, però, indicano nel dettaglio solo le donazioni di importo superiore a dodicimila euro, indicando per ciascuna di esse il donatore, mentre per le donazioni di valore inferiore a tale cifra è riportata solo la somma totale degli importi percepiti, senza riferimenti all'identità dei donatori. Il livello di trasparenza è quindi complessivamente insoddisfacente.

Le procedure per il controllo dei rendiconti dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee sono indicate agli artt. 23-25 e prevedono il coinvolgimento attivo, a vario titolo, di diversi soggetti: l'Autorità, l'ordinatore del Parlamento europeo, il punto di contatto nazionale (cioè il soggetto indicato dalle autorità nazionali e incaricato della verifica del rispetto delle norme del regolamento europeo da parte dei partiti e delle fondazioni aventi sede nel territorio nazionale) e la Corte dei Conti. Le relazioni

⁵⁵

<http://www.appf.europa.eu/appf/en/donations-and-contributions/donations-and-contributions.html?sessionid=E75383246AAA2629B19ED7F9E80388E9>.

di audit sono pubblicate sul sito del Parlamento europeo e, nel momento in cui si scrive, sono disponibili fino all'anno finanziario 2016 (e in qualche caso fino al 2017)⁵⁶. Le sanzioni irrogabili, sempre di natura pecuniaria, sono indicate all'art. 27 del regolamento europeo e in taluni casi possono essere di notevole entità: nei casi più gravi, infatti, possono arrivare al 50% del bilancio annuale relativo all'esercizio precedente o al 300% dell'importo illegalmente percepito. Il regolamento del 2018 (art. 10) ha introdotto il principio della responsabilità delle persone fisiche che sono membri dell'organo amministrativo, direttivo o di vigilanza di partiti o fondazioni o che hanno poteri di rappresentanza, di decisione o di controllo rispetto ad essi; inoltre, ha introdotto norme per facilitare il recupero dei contributi pubblici ricevuti indebitamente o non utilizzati da partiti e fondazioni (art. 11).

7. Alcune considerazioni conclusive piuttosto inconcludenti

Secondo l'art. 10 TUE, l'art. 224 TFUE e l'art. 12 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, i partiti politici europei dovrebbero rappresentare “anelli di collegamento” fra la società civile e le istituzioni europee, contribuendo alla formazione di una coscienza politica europea; in quanto tali, dovrebbero contribuire alla riduzione del c.d. “deficit democratico” di cui soffre l'Unione europea, caratterizzato principalmente dalla distanza che i cittadini europei percepiscono fra loro e le istituzioni dell'Unione, a cominciare da quella – il Parlamento europeo – che li rappresenta⁵⁷. Del resto, il fatto che il Parlamento europeo, pur dotato di un ruolo che il Trattato di Lisbona ha innegabilmente potenziato rispetto al passato, rimanga per molti versi emarginato dai circuiti decisionali europei in talune materie, non contribuisce certo a formare nell'opinione pubblica la percezione che esso sia il luogo centrale della rappresentanza politica dei cittadini europei⁵⁸.

Il problema deriva certamente dalla genesi *top-down* dei partiti politici europei⁵⁹, gemmati per “derivazione” europeo-comunitaria dalle Internazionali socialista, democratico-cristiana e liberale – le

⁵⁶ <http://www.europarl.europa.eu/eng-pub/contracts-and-grants/it/20150201PVL00101/Partiti-politici-e-fondazioni>.

⁵⁷ R. PERRONE, 2017, cit., pp. 936-937.

⁵⁸ Sui nodi irrisolti della democrazia europea si veda A. CIANCIO, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, pp. 1-20. Qualche ulteriore spunto di riflessione può essere fornito dai risultati di un sondaggio svolto da Kantar Public per conto di Eurobarometro fra settembre e ottobre 2017 (<http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/it/be-heard/eurobarometer/parlemeter-2017-a-stronger-voice>). Infatti, solo nel caso dell'Irlanda la percentuale di cittadini che ha una visione sostanzialmente positiva del Parlamento europeo ha superato di poco il 50%, mentre in tutti gli altri Stati membri meno della metà degli intervistati si sono espressi positivamente su questo quesito: in Italia la percentuale di risposte positive è stata del 36%; le percentuali più basse si sono registrate nella Repubblica ceca (18%) e in Francia (20%).

⁵⁹ Sulla genesi ed evoluzione dei partiti politici europei si vedano: A. CIANCIO, 2015, cit.; G. CONTI, 2014, cit.; L. D'ETTORRE, 2015, cit.; I. INGRAVALLO, 2015, cit.; O. PORCHIA, 2014, cit., partic. pp. 795-798 e, per quanto riguarda il rapporto fra partiti e gruppi politici interni al Parlamento europeo, pp. 799-801; F. SAIITO, 2017, cit.

famiglie politico-culturali più rappresentative in Europa – in risposta alla progressiva politicizzazione della Comunità europea, che ha spinto i partiti politici nazionali aderenti alle varie Internazionali a formare delle strutture di coordinamento stabili su base europea⁶⁰. I partiti politici europei, dunque, almeno in una fase iniziale hanno rappresentato solo il riflesso extraparlamentare dei gruppi parlamentari formati all'interno dapprima dell'Assemblea parlamentare della CECA e poi del Parlamento europeo, in ciò favoriti dal fatto che il regolamento del Parlamento europeo richiede necessariamente, per la formazione dei gruppi politici, non solo la dimensione transnazionale, ma anche il requisito delle “affinità politiche” fra i membri che li compongono⁶¹. Si spiega, allora, come la nozione giuridica di partito politico europeo corrisponda, sul piano politologico, a quella più “fluida” di *European network party*, con cui ci si riferisce a formazioni politiche articolate nelle tre dimensioni – intimamente interconnesse e inscindibili fra loro – dei gruppi politici nel Parlamento europeo, delle federazioni transnazionali dei partiti e dei partiti politici nazionali (il cui ruolo sul piano europeo continua ad essere ipertrofico)⁶².

Una siffatta genesi determina *ab origine* un legame debole fra partiti politici europei e cittadini, debolezza nient'affatto sanata dai recenti regolamenti europei n. 1141/2014 e n. 2018/673, che non hanno modificato il principio per cui il ruolo principale nella gestione dei rapporti con l'elettorato spetta ai partiti nazionali, che perciò rimangono i principali responsabili del processo di selezione delle candidature e della conduzione della campagna elettorale⁶³. Questa debolezza traspare anche dal dato normativo. Si pensi al fatto, ad esempio, che l'art. 31 del regolamento UE n. 1141/2014, dedicato all'informazione dei cittadini, indica in termini di mera possibilità, e non di obbligo, il fatto che i partiti politici europei informino i cittadini dell'Unione dei collegamenti esistenti tra di essi e i partiti politici e i candidati nazionali⁶⁴.

⁶⁰ L. D'ETTORRE, 2015, cit., pp. 84-85.

⁶¹ M. GORLANI, 2016, cit., p. 91. Circa le affinità politiche fra i membri di un gruppo parlamentare, va evidenziato però che l'art. 32 del regolamento del Parlamento europeo attualmente vigente non prevede che il Parlamento valuti l'affinità politica dei membri di un gruppo, ritenendo invece sufficiente che tutti i membri del gruppo dichiarino per iscritto di condividere la stessa affinità politica. Tuttavia, va segnalata una proposta di emendamento di tale articolo, presentata dall'on. Jo Leinen a nome del gruppo S&D il 9 gennaio 2019, secondo la quale sarebbe stato opportuno aggiungere all'art. 32 un nuovo comma 1 bis così formulato: «Si presume che vi sia affinità politica quando almeno tre quarti dei membri del gruppo sono membri del partito o dei partiti politici europei corrispondenti. In caso contrario, la Conferenza dei presidenti valuta in quale misura vi sia una reale affinità politica e può autorizzare la costituzione di un siffatto gruppo». Con tale emendamento, che non è stato però approvato, il rapporto fra gruppi politici e partiti politici europei sarebbe divenuto ancora più stringente. L'emendamento è disponibile a questo link:

http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0462-AM-068-072_IT.pdf?redirect.

⁶² L. D'ETTORRE, 2015, cit., pp. 83-90.

⁶³ Eppure, non va sottovalutato il processo di “europeizzazione” dei partiti nazionali, che all'interno del Parlamento europeo sono chiamati a confrontarsi e coordinare le rispettive posizioni all'interno del gruppo politico cui appartengono. Su questo si veda O. PORCHIA, 2014, cit., p. 802.

⁶⁴ I. INGRAVALLO, 2015, cit., p. 216.

Del resto, «lo “sguardo” dei partiti nazionali, naturalmente “stato-centrico” anziché transnazionale, resterà tale fino a quando il Parlamento non diventerà luogo di determinazione delle politiche europee e di definizione dell’indirizzo politico, ma rimarrà soprattutto un luogo di rappresentanza e, tutt’al più, di co-decisione di scelte assunte nelle sedi intergovernative»⁶⁵. Ne deriva che «la rappresentanza del PE, certamente assicurata sul piano “formale” grazie all’espressione diretta del suffragio da parte degli elettori, non sembra sostenuta da una rappresentatività, per così dire, anche “sostanziale”, nella misura in cui i meccanismi di partecipazione popolare al voto e a ciò che esso esprime in termini di legittimazione democratica non sono ancora gestiti da partiti di dimensione europea, ma soltanto nazionale, siccome soltanto nazionali sono, sempre dal punto di vista sostanziale, le elezioni per il PE»⁶⁶. Inevitabilmente, allora, «la persistente, forte dipendenza dei deputati dai partiti nazionali che li hanno candidati, promuovendone l’elezione, fa sì che essi tutt’oggi siano tentati di farsi carico degli interessi dei singoli Stati piuttosto che di quelli generali dell’Unione, rallentando così il processo di integrazione, per il prevalere, sovente, dei rispettivi tornaconti nazionali rispetto ad una progettazione politica di respiro autenticamente europeo. E ciò a dispetto della circostanza che il Parlamento sia l’unica istituzione europea in cui la rappresentanza sia articolata sulla base delle affiliazioni ideologiche e non della provenienza territoriale dei propri componenti»⁶⁷. Dunque, in realtà l’auspicato collegamento ideale fra partiti politici europei e cittadini non sembra essersi realizzato. Infatti, «il *punctum dolens* di queste realtà associative sembra risiedere nello scarso contatto che esse hanno con la società civile, che impedisce loro di svolgere appieno quel ruolo di collegamento di cui si faceva parola poc’anzi: lungi dall’essere il tramite attraverso cui i cittadini possono efficacemente interagire e dialogare con istituzioni percepite come lontane, i partiti politici a livello europeo assumono i connotati di entità a loro volta distanti e rarefatte, impegnate a perseguire obiettivi misteriosi e percepiti come estranei ai bisogni immediati dell’elettorato»⁶⁸. Il problema non è tanto quello di una *crisi di identità* dei partiti politici europei in termini di fondamenti ideologici o obiettivi politici, quanto piuttosto quello di «un difetto di visibilità e di accessibilità dei partiti da parte degli elettori, che ne mina alla radice l’efficacia dell’azione politica e, con essa, la capacità di rendersi portatori qualificati delle istanze provenienti dalla società civile»⁶⁹. I partiti politici europei, infatti, restano estranei alla formazione delle sintesi politiche e non riescono a svolgere l’essenziale ruolo, tradizionalmente invece proprio dei partiti nazionali, di soggetti culturali ed attori protagonisti della

⁶⁵ M. GORLANI, 2016, cit., pp. 92-93.

⁶⁶ A. CIANCIO, 2016, cit., p. 8. Nello stesso senso ID., 2015, cit., p. 9.

⁶⁷ A. CIANCIO, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, pp. 5-6. Così anche ID., 2015, cit., pp. 1-2.

⁶⁸ R. PERRONE, 2017, cit., p. 938.

⁶⁹ Ivi, p. 941.

progettazione economica e sociale⁷⁰. Essi non riescono quindi a catalizzare il consenso popolare verso un'idea di Europa che poggi su un *idem sentire* europeo, cioè sulla adesione spontanea e generalizzata all'ordinamento dell'Unione ed ai valori che esso esprime⁷¹.

Dato che il regolamento UE n. 1141/2014 ha attribuito ai partiti politici europei sovvenzioni provenienti dal bilancio generale dell'Unione soprattutto – anche se non esclusivamente – al fine di coprire le spese sostenute per le campagne elettorali in vista delle elezioni europee, una spinta verso una maggiore “europeizzazione” delle campagne elettorali sarebbe certamente in linea non solo con lo spirito del regolamento stesso, ma anche con le posizioni più volte espresse dal Parlamento europeo. Nel novembre del 2015, infatti, il Parlamento europeo, in una risoluzione con la quale auspicava la modifica della procedura elettorale in vista delle elezioni europee del 2019⁷², ha proposto che «la visibilità dei partiti politici europei sia rafforzata apponendo i rispettivi nomi e loghi sulle schede elettorali», raccomandando «che essi compaiano anche nelle trasmissioni radiotelevisive di propaganda elettorale, sui manifesti e sull'altro materiale utilizzato nel corso delle campagne elettorali europee⁷³, in particolare nei documenti programmatici dei partiti nazionali, poiché tali misure renderebbero le elezioni europee più trasparenti e migliorerebbero il carattere democratico del loro svolgimento, visto che i cittadini saranno in grado di collegare 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» (punto n. 2 della risoluzione). Nella medesima risoluzione, il Parlamento europeo ha invitato gli Stati membri «a facilitare la partecipazione dei partiti politici europei nonché dei loro candidati di punta alle campagne elettorali, in particolare in televisione e negli altri mezzi di comunicazione» (punto n. 4), ha definito «essenziale che i partiti politici, a tutti i livelli, adottino procedure democratiche e trasparenti per la selezione dei candidati» e raccomandato che «i partiti nazionali procedano a consultazioni democratiche per scegliere i loro candidati alle elezioni europee» (punto n. 6). Più recentemente, sempre il Parlamento europeo ha nuovamente sottolineato «la necessità di promuovere la dimensione europea delle elezioni

⁷⁰ A. CIANCIO, 2015, cit., p. 11.

⁷¹ Ivi, p. 10.

⁷² Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea, 2015/2035(INL), P8_TA(2015)0395.

⁷³ Per la verità, almeno in Italia non sembra che i partiti politici nazionali abbiano raccolto tale invito nella campagna elettorale in vista delle elezioni europee di maggio 2019. In questi giorni (aprile 2019) sono stati affissi per le vie della città di Roma i cartelloni pubblicitari elettorali di Giorgia Meloni (Fratelli d'Italia) e di Antonio Tajani (Forza Italia): in entrambi i casi, compare solo il simbolo del rispettivo partito nazionale e non quello del partito politico europeo di riferimento; questa omissione colpisce particolarmente nel caso di Antonio Tajani, data la sua attuale posizione di Presidente del Parlamento europeo. Il simbolo inaugurato dal Partito Democratico per le elezioni europee 2019, invece, include anche la sigla del PSE.

parlamentari europee al fine di contribuire al potenziale futuro lavoro del Parlamento», nonché quella di «promuovere la partecipazione alle elezioni europee aumentando la visibilità dei partiti politici europei»⁷⁴. Da questo punto di vista, un'occasione avrebbe potuto essere rappresentata dalla proposta di utilizzare i seggi vacanti in conseguenza della Brexit per la creazione della circoscrizione elettorale comune, legata ad una lista transazionale⁷⁵: pur considerando il diverso “valore” del mandato rappresentativo di cui sarebbero stati investiti gli eletti nella circoscrizione transnazionale rispetto a quelli delle circoscrizioni nazionali⁷⁶, è evidente che una soluzione di questo tipo avrebbe rafforzato nell'opinione pubblica la percezione della dimensione sovranazionale del Parlamento europeo e avrebbe inevitabilmente introdotto nel dibattito politico pre-elettorale opinioni e punti di vista in chiave non esclusivamente nazionale, valorizzando il ruolo dei partiti politici europei. Tuttavia, il Parlamento europeo, nella seduta plenaria del 7 febbraio 2018, ha respinto tale proposta con una maggioranza del 54%, optando invece per la redistribuzione di una parte dei seggi britannici fra altri Stati membri, in modo da correggere leggermente l'imperfetto sistema della proporzionalità degressiva⁷⁷.

A giudizio di alcuni⁷⁸, un sistema efficace per rendere le campagne elettorali – compresa quella attualmente in corso – più autenticamente europee è stato già rappresentato nel 2014 dalla designazione degli *Spitzenkandidaten* alla carica di Presidente della Commissione europea da parte dei partiti politici europei, così come richiesto alla vigilia delle elezioni europee del 2014 dalla Commissione europea⁷⁹ e dal

⁷⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2019 sull'applicazione delle disposizioni del trattato relative alla cittadinanza dell'Unione, punto n. 43: 2018/2111(INI), P8_TA-PROV(2019)0076.

⁷⁵ Su questo tema si vedano: A. CIANCIO, *A New Electoral Procedure to Re-Legitimate the Process of Political Integration in Europe. About the EU Parliament Resolution of 11 November 2015 on the Reform of the 1976 Electoral Act*, in *Federalismi.it*, n. 23/2015, pp. 1-12; ID., *Brexit e Parlamento europeo*, in *Federalismi.it*, n. 16/2017, pp. 1-10; L. DI STEFANO, *L'integrazione politica europea che (ancora) non c'è: alcune considerazioni sulla proposta di realizzare liste transnazionali per l'elezione del Parlamento europeo all'indomani della Brexit*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2018, pp. 1-12.

⁷⁶ Nel senso che gli elettori avrebbero potuto percepire come portatori di istanze autenticamente europee solo i candidati nella circoscrizione transnazionale, attribuendo invece implicitamente ai candidati delle circoscrizioni nazionali solo il ruolo di rappresentanti di istanze nazionali – quando non nazionaliste – in seno alle istituzioni europee.

⁷⁷ Peraltro, l'iter di fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione europea si è rivelato particolarmente travagliato: al momento attuale sembra assai probabile che il “divorzio” fra Regno Unito e Unione europea non si verifichi effettivamente prima di ottobre 2019 e che, pertanto, il Regno Unito dovrà per forza partecipare con propri candidati alle elezioni europee di maggio 2019.

⁷⁸ Su questo argomento si veda in particolare l'accurato studio di C. CURTI GIALDINO, *L'elezione del nuovo presidente della Commissione europea: profili giuridico-istituzionali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1/2015, pp. 137-197. Si vedano inoltre: M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2014, pp. 715-719; G. CONTI, *L'elezione del Parlamento Europeo del 2014 e il processo di consolidamento dei partiti politici europei*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2014; pp. 1-37; R. PERRONE, 2017, cit., partic., pp. 950-954.

⁷⁹ Comunicazione della Commissione europea, *Prepararsi alle elezioni europee 2014: rafforzare la democrazia e l'efficienza*, COM(2012) 777, 12 marzo 2013.

Parlamento europeo⁸⁰. Tramite questa procedura, infatti, la Commissione europea vedrebbe rafforzata la sua responsabilità politica dinanzi al Parlamento europeo, acquisendo così una maggiore legittimazione democratica; la visibilità e il peso politico dei partiti politici risulterebbero accresciuti; si getterebbero le basi per la graduale formazione di un sistema politico-partitico transnazionale e per l'avvicinamento della *governance* dell'UE alla forma di governo parlamentare; le campagne elettorali verrebbero animate dalla discussione su questioni autenticamente europee, contribuendo così all'allargamento della sfera pubblica europea; la procedura di selezione del Presidente della Commissione europea diverrebbe più democratica e trasparente.

Nella visione più ottimistica, «ciò comporterà, naturalmente, un rinnovato interesse per il detto meccanismo nelle elezioni del 2019. Il che si tradurrà sia in un agguerrito confronto all'interno di vere e proprie primarie per la posizione di capolista nelle diverse famiglie politiche europee sia nella scelta di personalità politiche sempre più conosciute al di fuori dei confini dello Stato membro e del partito nazionale di appartenenza. Con la conseguenza che sarà necessario ripensare i partiti politici europei, che da forme di mera aggregazione o federazione di partiti politici nazionali dovranno assumere per forza di cose un effettivo ruolo transnazionale»⁸¹. Quindi, «si può ritenere che l'ambizione del Parlamento europeo di marcare un passaggio storico (anche se non epocale) non è andata delusa»⁸². L'efficacia del sistema degli *Spitzenkandidaten*, inoltre, risulterebbe aumentata se i candidati alla presidenza della Commissione europea venissero individuati – come già accaduto nel 2014 nel caso del partito europeo dei Verdi – tramite elezioni primarie di partito: «è più che evidente, infatti, che il coinvolgimento degli elettori sarà molto inferiore se la competizione avverrà tra nominativi sconosciuti ai più e scelti dalle gerarchie di partiti a loro volta percepiti come evanescenti e remoti»⁸³.

Non mancano però le perplessità, espresse da chi⁸⁴ ritiene che la designazione degli *Spitzenkandidaten* ad opera dei partiti politici europei non possa da sola sopperire alla carente legittimazione democratica del governo dell'Unione europea: «qualsiasi aspettativa di questo tipo tradisce una visione poco realistica dei rapporti cittadini–istituzioni europee e una fiducia forse eccessiva nelle reazioni dell'elettorato»⁸⁵. Infatti,

⁸⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014, 2012/2829(RSP), P7_TA(2012)0462. Risoluzione del Parlamento europeo del 4 luglio 2013 sul miglioramento delle modalità pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014, 2013/2102(INI), P7_TA(2013)0323.

⁸¹ C. CURTI GIALDINO, 2015, cit., p. 194.

⁸² M. CARTABIA, 2014, cit., p. 717.

⁸³ R. PERRONE, 2017, cit., p. 953.

⁸⁴ A. CIANCIO, *A New Uniform Electoral Procedure to Re-Legitimize the Process of Political Integration in Europe. About the EU Parliament Resolution of 11 November 2015 on the Reform of the 1976 Electoral Act*, in *Federalismi.it*, n. 23/2015, pp. 1-12; F. DONATI, *Trattato di Lisbona e democrazia nell'UE*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, pp. 1-8; M. I. PAPA, *Elezioni europee e nomina del Presidente della Commissione europea: "questa volta è (veramente) diverso"?*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2014; pp. 1-12.

⁸⁵ M. I. PAPA, 2014, cit., p. 12.

le elezioni europee del 2014 hanno mostrato chiaramente che «despite all efforts, the leading candidates were unknown to the majority of Union citizens and for many voters even the affiliation of the national parties to the European families was unclear or even unknown»⁸⁶. Peraltro, sempre in riferimento alle elezioni del 2014 «i risultati elettorali non hanno determinato la formazione di una chiara maggioranza in Parlamento, con la conseguenza che la designazione del presidente della Commissione è stata ancora una volta frutto di una trattativa tra i capi di governo»⁸⁷.

Sta di fatto che il Parlamento europeo, all'approssimarsi delle elezioni europee 2019, ha nettamente espresso la sua opinione favorevole rispetto al sistema degli *Spitzenkandidaten*, considerato un «ulteriore passo avanti nel rafforzamento della dimensione parlamentare dell'Unione», nonché «un contributo alla trasparenza, dal momento che i candidati alla carica di Presidente della Commissione sono resi noti prima delle elezioni europee», considerando che «tale sistema promuove la consapevolezza politica dei cittadini europei in vista delle elezioni europee e rafforza la legittimità politica sia del Parlamento che della Commissione instaurando un legame più diretto tra le rispettive elezioni e la scelta dei votanti»; si tratta quindi di una opzione irrinunciabile, tanto che «il Parlamento europeo sarà pronto a respingere qualsiasi candidato, nella procedura d'investitura del Presidente della Commissione, che non sia stato nominato *Spitzenkandidat* in vista delle elezioni europee»⁸⁸. Nella medesima decisione di febbraio 2018 il Parlamento europeo si è spinto anche oltre, ritenendo che «la legittimità politica della Commissione sarebbe ulteriormente rafforzata se un maggior numero di deputati eletti al Parlamento europeo fossero nominati membri della Commissione»: se tale invito verrà accolto, rappresenterebbe in effetti un chiaro segnale della graduale trasformazione della Commissione europea in governo “politico” dell'Unione.

⁸⁶ A. CIANCIO, 2015, cit., p. 4.

⁸⁷ F. DONATI, 2014, cit., p. 2.

⁸⁸ Tutte le citazioni sono tratte dalla Decisione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla revisione dell'accordo

quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, 2017/2233(ACI), P8_TA-PROV(2018)0030, punti da 1 a 11. Analoghi concetti sono stati espressi nella più recente Risoluzione del Parlamento europeo del 13 febbraio 2019 sullo stato del dibattito sul futuro dell'Europa, 2018/2094(INI), P8_TA-PROV(2019)0098, punto n. 50: il Parlamento europeo «... sottolinea la sua determinazione a dare seguito al processo degli *Spitzenkandidaten* per l'elezione del prossimo presidente della Commissione in linea con il trattato di Lisbona, e si compiace del sostegno espresso dalla Commissione e da alcuni Stati membri al riguardo; sottolinea che, nella procedura di investitura del presidente della Commissione, è fondamentale che avvengano consultazioni adeguate con il Parlamento, dal momento che, dopo le elezioni, quest'ultimo determinerà il candidato in grado di essere sostenuto dalla maggioranza dei suoi membri e trasmetterà il risultato delle sue delibere interne al Consiglio europeo; ricorda che il candidato deve essere stato designato quale *Spitzenkandidat* da uno dei partiti politici europei e deve aver svolto una campagna elettorale per la carica di presidente della Commissione in vista delle elezioni europee; ritiene che tale prassi si sia rivelata proficua nel rafforzare la legittimità sociale delle elezioni europee e il ruolo sovranazionale del Parlamento europeo quale rappresentante dei cittadini europei e della democrazia europea; avverte nuovamente che il Parlamento europeo sarà pronto a respingere qualsiasi candidato, nella procedura d'investitura del Presidente della Commissione, che non sia stato nominato *Spitzenkandidat* in vista delle elezioni europee ...».

Con riferimento ai partiti politici europei, il sistema degli *Spitzenkandidaten* può costituire il punto di partenza per il rafforzamento del loro peso politico e l'incremento della loro visibilità nei confronti dei cittadini europei soprattutto se, accogliendo l'invito formulato dal Parlamento europeo, essi nomineranno i propri *Spitzenkandidaten* mediante una gara aperta, trasparente e democratica⁸⁹. Qui il Parlamento europeo non si è apertamente schierato a favore del sistema della designazione dei candidati mediante elezioni primarie – che per qualcuno⁹⁰ sarebbe l'opzione preferibile non solo per la designazione dei candidati alla carica di Presidente della Commissione europea, ma anche per la designazione dei candidati al ruolo di membri del Parlamento europeo – ma più in generale di modalità partecipative, che coinvolgano il più possibile i cittadini. Dunque, l'esortazione del Parlamento europeo verrebbe accolta anche nel caso in cui i partiti utilizzassero procedure congressuali aperte e partecipate, soprattutto nel caso in cui il diritto di voto venisse riconosciuto non solo ai delegati dei partiti politici nazionali affiliati, ma anche agli *individual members* iscritti al partito politico europeo⁹¹.

Tutto ciò considerato, per poter fare un bilancio del ruolo giocato dai partiti politici europei nella campagna elettorale e nella designazione del Presidente della futura Commissione europea e valutare se e fino a che punto i partiti politici europei abbiano un qualche peso nel definire i contenuti del dibattito pubblico e nell'orientare le scelte degli elettori, non resta che osservare ciò che accadrà nelle prossime settimane e nei prossimi mesi. Da questo inizio di campagna elettorale – nella quale i partiti politici europei non appaiono all'opinione pubblica né protagonisti né comprimari, ma solo occasionali comparse – emerge la sensazione che il peso specifico delle innovazioni normative costituite dall'entrata in vigore del regolamento n. 1141/2014 e dal successivo regolamento n. 2018/673 sia scarso e non tale da modificare di molto lo *status quo: much ado about nothing?*

⁸⁹ Punto n. 10 della decisione del 7 febbraio 2018.

⁹⁰ R. PERRONE, 2017, cit., pp. 948-949 e 952-954.

⁹¹ Sulla *membership* individuale sempre R. PERRONE, 2017, cit., pp. 954 ss.