

I partiti politici a livello europeo: verso una complessa genesi dell'organizzazione democratica interna

di Carmen Ranalli

Abstract: European political parties: towards a complex genesis of internal democratic management. - The article analyzes the internal discipline of parties in Europe, in close relationship with national political parties and their crisis. The main steps are the EU representative model, the role of political groups and the jurisprudence of the Court of Justice, also in its recent changes in orientation, and the events that have contributed to the strengthening of the European Parliament. The conclusions highlight the need for a revision of the internal discipline of national parties: this process, in addition to increasing the perception that citizens would have towards the parties themselves would also entail a strengthening of the European framework.

Keywords: Political parties; Internal discipline; EU representative model; Political groups; Court of Justice.

551

1. Il rapporto tra partiti europei e nazionali e la crisi delle organizzazioni partitiche

Il tema della disciplina interna ai partiti attraversa sotto vari profili la realtà politica nazionale, europea e internazionale e risente in maniera significativa dell'onda crescente dell'antipolitica che ha progressivamente condotto, com'è noto, ad una delegittimazione e al conseguente ridimensionamento del ruolo dei partiti politici, tanto da giungere a parlare dell'associazione in partiti come di «*un diritto che ci è sottratto*»¹.

Il quadro europeo appare fortemente condizionato dalla debolezza caratterizzante i partiti politici nazionali anche a causa di un concetto di democrazia rappresentativa intrinsecamente ambivalente dato che, da un lato, l'art. 10 TUE par. 2, collega in maniera diretta la rappresentanza politica dei cittadini al Parlamento europeo ma, dall'altro, promuove un'idea di rappresentanza politica mediata per il tramite dei governi nazionali a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai propri parlamenti² (v., diffusamente, infra, par. 2).

¹R. Bin, *Partiti politici: un diritto che ci è sottratto*, in *laCostituzione.info*, 27 dicembre 2019.

² Sul tema v., M.R. Allegri, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in *Federalismi.it*, 20 ottobre 2013.

La progressiva debolezza delle organizzazioni partitiche può essere individuata, in prima battuta, nell'ormai assodato superamento della concezione novecentesca dei partiti quali aggregazioni ideologiche per cui la partecipazione non può più passare dall'esclusiva condivisione di una cultura politica³. La scelta di aderire ad una formazione partitica, come osservato da attenta dottrina, appare infatti sempre più radicata in «una *“precomprensione antropologica”, in un “discernimento esistenziale”, in una valutazione di “simpateticità”, piuttosto che in una ideologia*»⁴.

Va rilevato tuttavia che, in materia, le contraddizioni e i conflitti smentiscono, se ce ne fosse bisogno, la tesi di una scomparsa totale delle ideologie: come osservava già Bobbio, infatti, le ideologie non sono scomparse affatto, anzi sono più vive che mai «*alle ideologie del passato se ne sono sostituite altre, nuove o che pretendono di essere nuove. L'albero delle ideologie è sempre verde. Oltretutto non vi è nulla di più ideologico, com'è stato più volte dimostrato, che l'affermazione della crisi delle ideologie*»⁵.

È sempre più evidente che le sfide attuali, amplificate dall'emergenza sanitaria conseguente alla pandemia da COVID-19, richiedono strategie condivise nello spazio giuridico europeo di lungo, medio e breve periodo. Allo stesso tempo, tuttavia, esse sono diventate le cause principali della nascita e della larga diffusione di nuovi partiti e di movimenti che molto spesso traggono il proprio consenso proprio dalla contrapposizione netta all'Unione Europea.

La cosiddetta rivoluzione tecnologica ha inoltre alimentato gli interrogativi relativi al possibile trapasso dai partiti alla rete; nello sviluppo dell'infrastrutturazione digitale, molti hanno scorto il mezzo per l'affermazione di istituzioni più trasparenti. Per alcuni, nel cyberspazio emergerebbe «*una nuova sfera pubblica che sta radicalmente riplasmando le condizioni del governo e che probabilmente farà emergere nuove e prima inimmaginabili forme politiche*»⁶. Tuttavia, i partiti politici – si è notato –

³ Sull'argomento della disaffezione dei cittadini nei confronti della politica, in tempi recenti, v. G. Verrigno, *Un “NO” alla «riduzione», un “SÌ” alla disciplina dei partiti politici*, in *laCostituzione.info*, 13 Settembre 2020. L'A. evidenzia come «*Il c.d. «taglio dei parlamentari» fonda il suo consenso sul sentimento di risentimento che da anni ormai caratterizza il rapporto tra cittadini e politica. Questa forte disaffezione ha radici profonde e si è rafforzata, a ben guardare, a partire dagli scandali che dal 1993 fino ai nostri giorni – si pensi, tra tutti, al caso Lusi e al caso Belsito – hanno contribuito a screditare sempre più la classe dirigente politica e i partiti tutti. I cittadini, dunque, non credono più nel sistema dei partiti, nella “figura del rappresentante”, rifiutano tutto ciò che alla politica fa riferimento*».

⁴ A.I. Arena, *Alcune brevissime riflessioni sui partiti politici*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, 797.

⁵ N. Bobbio, *Destra e sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*, Roma, 1994, 5. In proposito, cfr. anche F. Viola, *Fine dell'ideologia o nuove ideologie?* «*Ragion pratica*», n. 7/1996, 12.

⁶ P. Lévy, *Verso la cyberdemocrazia*, in AA.VV., *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, D. De Kerkhove, A. Tursi (cur.), Milano, 2006, 3. Sul tema v., altresì, D. De Lungo, *Internet fra democrazia e diritti costituzionali. Contributo al dibattito sull'educazione alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019; P. Villaschi,

«hanno utilizzato la rete più con finalità di comunicazione politica e di propaganda che di trasparenza dei propri assetti interni»⁷.

Queste riflessioni risultano ancora più evidenti nello scenario sovranazionale, in particolare, per quanto concerne la disciplina dei partiti in Europa, rispetto alla quale i partiti politici nazionali sono ancora considerati, seppur con qualche segnale di cambiamento, le fondamenta sui cui questi sono edificati condizionandone, inevitabilmente, l'attività politica.

2. Il modello rappresentativo dell'Unione Europea

Il riconoscimento ufficiale dei partiti politici europei è arrivato nel 1992 con il Trattato di Maastricht ed ha avuto ulteriore e importante definizione, com'è noto, ad opera del Trattato di Lisbona, nella parte dedicata ai principi democratici⁸. Il contributo dei partiti politici europei alla formazione di una coscienza politica e all'espressione della volontà dei cittadini dell'Unione va ad affiancarsi alle varie forme di azione politica della cittadinanza e, soprattutto, al contributo "attivo" dei Parlamenti nazionali⁹.

Un ruolo di spicco in questo quadro va sicuramente riconosciuto al modello rappresentativo dell'Unione Europea che è possibile rintracciare, in prima battuta, nell'art. 10 del TUE, già richiamato in apertura, in cui è sancito espressamente che «il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa»¹⁰. La stessa disposizione, peraltro, introduce il doppio binario di legittimazione democratica su cui l'Unione si basa: quello indiretto, derivato dalla legittimazione democratica dei governi rappresentati nel Consiglio europeo e quello diretto espresso nel Parlamento in cui i cittadini europei sono, appunto, direttamente rappresentati¹¹.

È importante rimarcare la netta distinzione compiuta tra i cittadini e gli Stati grazie all'applicazione del parametro della cittadinanza europea; è proprio il riferimento ai cittadini ad apparire prevalente nei contenuti dell'articolo 10 TUE ma, nonostante questo, persistono in ambito europeo evidenti e reali problemi di democraticità e di rappresentatività.

La questione del deficit democratico relativo al sistema dei partiti UE è nota e risalente tanto da indurre autorevole dottrina¹² a ritenere che,

Voto e partecipazione nel sistema "Rousseau": di quale democrazia stiamo parlando? In *Federalismi.it*, n. 1/2020.

⁷ M.R. Allegri, *La trasparenza dei partiti politici attraverso internet*, in AA.VV., *La rete internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, F. Marcelli, P. Marsocci, M. Pietrangelo (cur.), Napoli, 2015, 220.

⁸ Con il Trattato di Lisbona l'art. 14, par. 2, del TUE è stato modificato, superando il riferimento ai "rappresentanti degli Stati riuniti nella Comunità", ed oggi prevede che "Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione".

⁹ Art. 12 TUE.

¹⁰ Art. 10 TUE.

¹¹ Art. 10, par. 2, ma anche art. 14, par. 2 TUE.

¹² F. Balaguer Callejón, *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, in *Federalismi.it*, n.1/2017.

nonostante la grande attenzione riservata ai cittadini, non sia ancora possibile parlare di un concreto trasferimento di responsabilità e di legittimazione dagli Stati membri all'Unione Europea, sostenendo l'esistenza di una sorta di disfunzione tra ambizione rappresentativa e realtà ancora poco rappresentativa, a causa della mancanza di un popolo europeo e di una concezione "corporativa" degli interessi. In altre parole, l'Unione e il Parlamento europeo nello specifico, non avrebbero ancora raggiunto quel grado di sviluppo e di integrazione che li renda uno spazio politico paragonabile a quello degli Stati nazionali¹³.

L'attenuazione del richiamato "deficit democratico" dell'UE è stata, tuttavia, prevalentemente perseguita attraverso il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo «*quale unico organo di immediata legittimazione popolare nel complessivo assetto istituzionale dell'Unione*»¹⁴. In particolare, da Maastricht in poi, prima ampliandone le attribuzioni legislative e successivamente con il riconoscimento in capo allo stesso Parlamento di funzioni di controllo politico, non solo nei confronti della Commissione ma anche della BCE¹⁵. In questa cornice va, inoltre, evidenziato il rafforzamento dei poteri del Parlamento in materia di formazione ed approvazione del bilancio e di controllo della spesa.

In questo perimetro di riflessione si collocano, altresì, le vicende legate al modello elettorale degli *Spitzenkandidaten* adottato per l'elezione del Presidente della Commissione europea nel 2014¹⁶, alle cause del suo fallimento in esito alle elezioni europee nel 2019 e soprattutto al suo impatto nel processo di *accountability* dell'Unione. Infatti, come è stato osservato da autorevole dottrina «*la convenzione costituzionale degli Spitzenkandidaten deriva da un'idea astuta, ma in qualche misura artificiosa e ambigua, volta ad aggirare e semplificare alcuni tra i tanti nodi politico istituzionali che la costruzione europea porta con sé*»¹⁷.

Un processo avviato con il Trattato di Amsterdam e completato con il Trattato di Lisbona che ha attuato un cambiamento costituzionale decisivo rafforzando, al contempo, anche in questo caso, il potere legislativo del

¹³ V., al riguardo, P. Ridola, *Diritto comparato e Diritto costituzionale europeo*, G. Giappichelli, 2010.

¹⁴ Così A. Ciancio, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 3.

¹⁵ Sul tema A. Ciancio, *I nodi della governance europea: euro, politica fiscale, bilancio unico dell'Unione. Per una nuova legittimazione democratica della BCE*, in *Federalismi.it*, n. 16/2015.

¹⁶ Al riguardo cfr. v. C. Curti Gialdino, *Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla Presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura*, in *Federalismi.it*, 2014. In letteratura si è rilevato come la prassi della scelta del candidato del partito vincente alle elezioni europee quale presidente della Commissione europea trovi significativi precedenti nella designazione di Barroso del 2004 e del 2009, di talché la pratica degli *Spitzenkandidaten* apparirebbe come una sorta di istituzionalizzazione di una precedente prassi.

¹⁷ Così N. Lupo, *La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019*, in *Giur. Cost.*, 9 marzo 2020, 4.

Parlamento Europeo e definendone il suo ruolo nella nomina del Presidente della Commissione attraverso l'articolo 17 TUE generando, altresì, riflessioni significative sul funzionamento del sistema dei partiti in ambito UE¹⁸. Dal punto di vista istituzionale, la proposta dell'elezione parlamentare del Presidente della Commissione sembra costituire l'ulteriore nonché logico sviluppo della strategia di parlamentarizzazione dell'Unione Europea cui si è poc'anzi accennato. L'esperimento del modello *Spitzenkandidaten* considerato, com'è noto, il prodotto di un graduale processo di rafforzamento del Parlamento Europeo, ha registrato grazie a precise circostanze, un riconosciuto successo nelle elezioni europee del 2014, successo che non si è tuttavia ripetuto poi nel 2019, provocandone, di fatto, il fallimento¹⁹.

Il reale significato del modello è da individuarsi nel cambiamento della procedura, ora a porte aperte, di designazione del candidato²⁰ più che nella votazione in sé. Non è possibile in questa sede ripercorrere tappe e momenti salienti delle tornate elettorali del 2014 e del 2019, peraltro decisamente noti e a lungo analizzati dalla dottrina, più interessante appare d'uopo rilevare come l'esperimento *Spitzenkandidaten* abbia curvato la tendenza evolutiva dell'Unione Europea verso un sistema governativo di tipo parlamentare, con un organo legislativo incaricato della nomina dell'esecutivo e quest'ultimo responsabile dinnanzi al Parlamento e al cittadino. Tuttavia, le debolezze insite nel modello vanno dagli effetti negativi di una Commissione politicizzata²¹ agli effetti distorsivi provocati da un sistema elettorale ancora

¹⁸ Sul punto, E.C. Raffiotta, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, in *Federalismi.it*, 11/2019, 11. L'A. osserva come «al di là di aumentare la legittimazione democratica del processo di integrazione, fine indiretto – ma comunque dichiarato negli atti di indirizzo di Commissione e Parlamento – è quello di incidere sul ruolo dei partiti sulle campagne elettorali, caratterizzandole su tematiche di carattere europeo. In tal senso, uno dei problemi che ha contraddistinto le elezioni europee e, ancora oggi, invero, fatica ad essere superato, sono le campagne elettorali focalizzate prevalentemente su tematiche nazionali, tra le forze politiche statali, aventi l'effetto di portare in secondo piano il dibattito sulle questioni specificamente europee, tra l'altro, incidendo negativamente sul tasso di affluenza elettorale europeo».

¹⁹ Al fine di attuare la pratica degli *Spitzenkandidaten* nell'ambito dell'Unione europea, su impulso dell'Europarlamento, i maggiori partiti politici europei hanno infatti designato i rispettivi candidati per la presidenza della Commissione nell'imminenza delle elezioni del 2014. Nel 2019, nonostante i principali gruppi politici abbiano individuato i propri *Spitzenkandidaten*, il confronto tra le parti politiche non si è tuttavia concentrato su temi e questioni di specifico interesse europeo, rimanendo fortemente limitata al dibattito su questioni politiche di rango nazionale.

²⁰ R. Baldoli, S. Granzle, M. Shacleton, *Overthrowing Secrecy. The Spitzenkandidaten experiment and a new chance for a European party system in CEPS Commentary*, 4 agosto 2014, consultabile in <https://www.ceps.eu>.

²¹ Al riguardo E.C. Raffiotta, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, cit., 10 rileva come «Al di là delle competenze, la procedura di individuazione, prima, e di nomina, successivamente, descrivono una figura non solo condivisa da Consiglio e Parlamento europeo (tra l'organo espressione dei governi e quello di rappresentanza popolare), bensì una figura "politicizzata", nel senso che, a differenza del passato, il Consiglio europeo non deve individuare semplicemente una figura di alto spessore, mediando le varie istanze tra gli Stati membri, ma "tenuto conto dell'esito delle elezioni" deve individuare una figura che sia

organizzato su logiche nazionali per cui il modello si è di fatto dimostrato progressivamente incompatibile con la *governance* dell'Unione. Nel corso del tempo è difatti palesemente emersa la sua dipendenza da fattori contingenti che ne hanno favorito il successo nel 2014 e ne hanno precluso la ripetizione alle elezioni successive.

Il cammino verso una trasformazione in senso parlamentare della forma di governo UE, nonostante la mancata affermazione del modello non sembra essersi interrotto «*ma pare anzi aver subito una ulteriore accelerazione e, al tempo stesso, essere stata oggetto di un assestamento: virando cioè [...] verso un modello più lontano dal c.d. "premierato" e, invece, più vicino ad una forma di governo propriamente parlamentare, per certi aspetti persino con qualche venatura assembleare*»²².

Anche il giudice costituzionale italiano, nella sentenza con cui ha respinto le obiezioni sulla conformità alla Costituzione italiana della soglia di sbarramento (pari al 4% dei voti a livello nazionale) per le elezioni del Parlamento europeo²³, ha fatto leva, tra l'altro, sull'indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea. La pronuncia²⁴ giustifica la scelta del legislatore nazionale sulla base di ragioni connesse sia all'evoluzione della forma di governo dell'Unione europea sia al funzionamento del Parlamento europeo. Da un lato, la Corte valorizza le novità introdotte dal Trattato di Lisbona che avrebbero favorito una trasformazione in senso parlamentare nei rapporti tra Parlamento e Commissione, affermando come la soglia di sbarramento «*persegue l'autonoma e specifica funzione di evitare che un'eccessiva frammentazione dei partiti in essa rappresentati ne renda particolarmente complessa la formazione, mettendo così a rischio l'interesse alla stabilità dell'organo politico di governo*»²⁵. Dall'altro lato, il giudice costituzionale italiano ha ben presenti le esigenze legate alla funzionalità dell'assemblea e quindi all'obiettivo di razionalizzazione dell'organizzazione «*che si pone per il Parlamento europeo in maniera non diversa da come si pone per i Parlamenti nazionali*»²⁶. In altre parole, anche la pronuncia in questione pare giungere a valorizzare i contenuti dell'art. 10,

espressione delle parti politiche che hanno riscosso maggior consenso alle elezioni. Legittimazione politica che deve essere poi confermata dal voto parlamentare».

²² Così ancora, N. Lupo, *La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019*, cit., 10.

²³ Corte costituzionale, sent. n. 239 del 25-10-2018.

²⁴ Sul tema, v. tra gli altri, G. Tarli Barbieri, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1/2019, 20 ss.; M. Rubechi, *Le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo, tra normative nazionali e profili eurominimali*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 11; L. Di Stefano, *La soglia di sbarramento della legge elettorale italiana per il Parlamento europeo all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019; G. Piccirilli, *La clausola di sbarramento per le elezioni europee tra Corte costituzionale e principi comuni a tutti gli Stati membri*, in *Studium Iuris*, n. 12/2019, 1430 ss.

²⁵ *Considerato in diritto* n. 6.5.

²⁶ *Considerato in diritto* n. 6.4.

par. 2, TUE, che attribuisce al Parlamento europeo un ruolo centrale nella realizzazione del principio democratico in particolare per quanto concerne il procedimento legislativo, evidenziando, al contempo, le necessità di stabilità insite nel sistema di *governance* europea e le esigenze di rappresentatività in considerazione del fatto che «*pur avendo sviluppato una vocazione alla rappresentanza di interessi generali, il Parlamento europeo è ancora legato a dinamiche politiche nazionali: i suoi membri [...] sono eletti sulla base di normative nazionali e sulla base di campagne elettorali che generalmente toccano solo limitatamente tematiche europee*»²⁷.

2.1. Il regolamento UE n. 1141/2014 del 22 ottobre 2014: cenni

Elemento portante della disciplina dei partiti²⁸ in ambito europeo può sicuramente considerarsi il regolamento UE n. 1141/2014 del 22 ottobre 2014^{29,30}, in vigore dal 1° gennaio 2017³¹, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee in attuazione di quanto sancito dal citato 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'Unione³².

²⁷ G. Tarli Barbieri, *Il sistema elettorale per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: problemi e prospettive dopo la sent. 239/2018 della Corte costituzionale*, cit., 28.

²⁸ Sul tema dei partiti politici europei v., in particolare: A. Ciancio, *Sistema europeo dei partiti e integrazione politica nell'UE*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 settembre 2015, 1-16; G. Conti, *L'elezione del Parlamento Europeo del 2014 e il processo di consolidamento dei partiti politici europei*, in *Osservatorio AIC Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2/2014, 1-37; L. D'Etto, *I partiti politici europei: una ricostruzione del quadro normativo*, in *La comunità internazionale*, n. 1/2015, 83-106; M. Gorlani, *La fragile identità dei partiti politici europei di fronte alla crisi dell'Unione*, in *Rass.dir.pubb.europeo*, n. 2/2016, 83-105; G. Grasso e G. Tiberi, *Il nuovo Regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti e delle fondazioni politiche europee*, in *Quad.cost.i.*, n. 1/2015, 199-202; G. Grasso, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos*, n. 1/2017, 1-15; R. Perrone, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2017, 929-959; O. Porchia, *Partiti politici europei*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali vol. VII, Milano, 2014, 795-811; F. Saitto, *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, 23-65; G. Grasso e G. Tiberi, *Il finanziamento dei partiti politici europei*, in G. Tarli Barbieri E F. Biondi (cur.), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, 433-449.

²⁹ Reg. UE n. 1141/2014 del P.E. e del Cons. del 22-10-2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee.

³⁰ M.R. Allegri, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, in *Federalismi.it*, 8 maggio 2019.

³¹ O.M. Pallotta, *I partiti politici europei ai tempi della crisi dello Stato di diritto in UE: una strada lastricata di buone intenzioni*, in *Diritticomparati.it*, 11 ottobre 2018, 1-8.

³² Sul tema v., altresì, la Risoluzione del Parlamento europeo del 1° novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione europea che mira a rafforzare ulteriormente la visibilità dei partiti politici europei. Si prevede, infatti, che a seguito dell'approvazione di un'apposita proposta di decisione del Consiglio, nelle schede

Il regolamento in parola attribuisce ai partiti politici europei e alle fondazioni politiche ad essi affiliate uno *status* giuridico europeo che prevede l'attribuzione della personalità giuridica europea. I contenuti del regolamento sono in buona parte dedicati 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.

Particolarmente significativa è la definizione che il regolamento dà del partito politico europeo tratteggiandolo quale alleanza politica, ovvero come cooperazione strutturata tra partiti politici e/o cittadini, e della fondazione politica europea che classifica a mo' di entità formalmente collegata a un partito politico europeo, che ne sostiene e ne integra gli obiettivi. Ogni partito politico europeo può essere collegato formalmente a una sola fondazione politica europea e deve essere garantita la separazione fra le strutture direttive, la gestione corrente e la contabilità finanziaria del partito e della fondazione ad esso affiliata³³. Rileva, inoltre, la disposizione relativa all'ottenimento dello *status* di partito politico europeo o di fondazione politica europea per cui è necessario richiedere l'iscrizione in un apposito registro pubblico³⁴ poiché evidentemente la registrazione assume una diversa connotazione rispetto agli ordinamenti nazionali per cui il modello europeo appare dotarsi, in questa prospettiva, di un carattere di maggiore rigidità³⁵.

La democrazia non è direttamente richiesta ai partiti politici europei nella loro organizzazione interna, ma appare sufficiente l'esatta 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 di conseguenza

elettorali nazionali debbano comparire anche i nomi e i simboli dei partiti politici europei; si stabilisce ancora che nei documenti programmatici dei partiti politici nazionali si debba fare rinvio a quelli europei e che nelle trasmissioni radiotelevisive nazionali e sui manifesti elettorali debba apparire il collegamento tra il partito nazionale e quello europeo. Tutto ciò, con l'obiettivo finale che i cittadini possano associare chiaramente il loro voto all'impatto che esso esercita sull'influenza politica dei partiti politici europei e sulla loro capacità di formare gruppi politici all'interno del Parlamento europeo. Sempre nel testo della risoluzione, si ripropone, inoltre, l'istituzione di una circoscrizione elettorale comune, di cui prudentemente, però, non si indica il numero di deputati che dovrà essere eletto attraverso di essa. Ma l'aspetto di maggior interesse in questa sede è che si prevede che in quella circoscrizione elettorale comune, paneuropea, ogni partito politico europeo dovrà presentare al suo interno, come capolista, il proprio candidato alla carica di Presidente della Commissione.

³³ Art. 3, par. 3, Reg. UE 1141/2014.

³⁴ Art. 7, Reg. UE 1141/2014.

³⁵ La maggiore restrittività delle condizioni poste in essere a livello europeo nel campo del diritto dei partiti è evidenziata anche da G. Conti, *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, in *Federalismi.it*, 2014, 22, che sottolinea come «l'iscrizione al registro nazionale non determina alcun riconoscimento soggettivo ai partiti politici, in grado di incidere sulla loro natura civilistica di associazioni non riconosciute».

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 statutarie³⁶.

È importante evidenziare che i partiti politici europei non sono autorizzati a designare candidati alle elezioni nazionali né a quelle del Parlamento europeo, e non possono nemmeno partecipare a campagne referendarie, prerogative che restano in capo ai partiti politici nazionali³⁷.

Il regolamento UE 1141/2014 se da un lato, dunque, interviene evidentemente a rafforzare l'identità dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche ad essi collegate, dall'altro lato, non pare modificare il rapporto di subalternità dei partiti politici europei rispetto agli omologhi nazionali, dalla cui aggregazione oltretutto essi sono composti.

3. I gruppi politici nella cornice del Parlamento Europeo

Il sistema politico europeo, com'è noto, è da sempre caratterizzato da una elevata frammentazione che segue le linee di divisione nazionali e che, solo in parte, è compensata dalla presenza dei partiti politici europei cui tutti i principali partiti nazionali sono affiliati. È proprio all'interno dello scenario appena descritto che diventa centrale la questione della costituzione di Gruppi politici in seno all'Assemblea parlamentare europea che si è posta sin dalle origini e in cui il tema delle affinità politiche appare dirimente.

Eletto, a partire dal 1979, a suffragio universale diretto il Parlamento europeo individua nei gruppi il punto nevralgico della sua attività nonché il principale strumento funzionale all'elaborazione di indirizzi politici maggioritari e, di conseguenza, l'istituzione di formazioni politiche sovranazionali, fondamentali al processo di integrazione europea.

Il Regolamento del Parlamento europeo riserva ai gruppi l'intero quarto capitolo del Titolo primo, prevedendo, per la loro formazione un doppio criterio numerico, con soglia minima e vincolo nazionale a seguito di richiesta avanzata da almeno venticinque deputati che devono essere eletti in almeno un quarto degli Stati membri³⁸. I singoli deputati possono dar vita

³⁶ Secondo l'art. 7 del regolamento UE n. 2018/673 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.

³⁷ *Considerando* n. 18.

³⁸ Nel caso in cui la consistenza numerica di un gruppo, in corso di legislatura, scenda al di sotto della soglia minima richiesta interviene una deroga concessa dal Presidente del Parlamento europeo con cui si autorizza lo stesso ad esistere fino alla successiva seduta costitutiva dell'Assemblea elettiva, purché i membri del gruppo continuino a rappresentare almeno un quinto degli Stati membri e che lo stesso esista da almeno un

a intergruppi o altri raggruppamenti non ufficiali di deputati funzionali a portare avanti scambi informali di opinioni su argomenti specifici tra diversi gruppi politici, con la partecipazione di membri di commissioni parlamentari diverse nonché a favorire i contatti fra i deputati e la società civile³⁹.

Il criterio delle affinità politiche, cui si è accennato in apertura, è invece disciplinato all'art. 33 del regolamento ai sensi del quale i deputati possono essere organizzati in gruppo secondo questo specifico criterio. Il carattere meramente facoltativo dell'adesione ai gruppi si desume dal disposto dell'articolo in parola che permette ai singoli parlamentari di decidere a inizio legislatura o nel corso delle successive sessioni di non aggregarsi, acquisendo lo *status* di deputati "non iscritti"⁴⁰ poiché contrari alle linee politiche assunte maggiormente diffuse o per altre ragioni di opportunità⁴¹.

Il tema dei non iscritti ha sollevato da tempo parecchie perplessità in relazione al requisito delle affinità politiche, soprattutto in considerazione del pericolo di incorrere in una evidente disparità di trattamento.

Nelle prime legislature del Parlamento europeo, com'è noto, il criterio delle affinità politiche è stato interpretato in maniera piuttosto estensiva ammettendo la formazione di raggruppamenti anche con legami ideologici piuttosto labili mentre a partire dal 1999 il requisito politico è divenuto condizione essenziale per stabilire la legittimità dell'esistenza di un Gruppo. Nello stesso anno, infatti, l'istituzione del Gruppo tecnico dei deputati indipendenti - Gruppo Misto (TDI), formazione con tutte le caratteristiche di un gruppo misto e priva di legami ideologici tra i componenti, ha condotto i Presidenti dei gruppi politici a sollevare questione di illegittimità per violazione dell'art. 29 (attuale art. 32) del regolamento. In seguito al sostegno della Commissione affari costituzionali, la questione viene sottoposta all'esame dell'aula, che dichiara l'inammissibilità di un gruppo che nega apertamente ogni carattere politico e ogni affinità politica tra i propri componenti. I deputati che avevano dato via al Gruppo Misto decidono

anno, con la specifica possibilità, tuttavia, di non concessione della deroga da parte del Presidente qualora vi siano elementi sufficienti per sospettare una sua applicazione abusiva.

³⁹ Art. 34 Reg. UE 1141/2014.

⁴⁰ Al comma 1 dell'art. 33 Reg. si legge: «Non è necessario di norma che il Parlamento valuti l'affinità politica dei membri di un gruppo. Al momento di formare un gruppo sulla base del presente articolo, i deputati interessati accettano per definizione di avere un'affinità politica. Soltanto quando questa è negata dai deputati interessati è necessario che il Parlamento valuti se il gruppo è stato costituito in conformità del regolamento».

⁴¹ Il successivo art. 36 del regolamento dedicato ai non iscritti, prevede la possibilità che questi si dotino di una segreteria, le cui modalità devono essere fissate dall'Ufficio di presidenza che regola anche le disposizioni relative alla concessione, all'esecuzione e al controllo degli stanziamenti previsti nel bilancio del Parlamento per le spese di segreteria e per le strutture amministrative dei deputati non iscritti. Gli eurodeputati che non aderiscono ad alcun gruppo restano non iscritti, nel senso che vengono considerati come l'insieme di singoli soggetti e non come parte di un autonomo gruppo destinatario di diritti e competenze, tra le norme regolamentari, infatti, non si rintracciano riferimenti al c.d. gruppo misto.

quindi di chiamare in causa l'autorità giudiziaria di primo grado⁴², che nell'analizzare le motivazioni addotte dai ricorrenti le respinge, validando di conseguenza la decisione dell'Assemblea parlamentare. La vicenda appare particolarmente significativa rispetto alle affinità e alle differenze tra organizzazioni partitiche nell'UE e negli ordinamenti nazionali, come si avrà modo di approfondire nel paragrafo che segue.

Un vero e proprio “scossone” nella *governance* interna ai partiti anche relativo al ruolo dei gruppi politici in ambito europeo è stato poi di recente generato, com'è noto, dalla fuoriuscita dei parlamentari europei di Fidesz dal gruppo del Partito popolare europeo a causa di una modifica al regolamento interno del gruppo che semplifica le procedure di espulsione e sospensione, permettendo fra l'altro di estromettere interi gruppi e non più solo singoli deputati, votata peraltro a larghissima maggioranza⁴³.

3.1 Gli orientamenti della giurisprudenza europea

Il caso del Gruppo Tecnico dei Deputati Indipendenti (TDI), come anticipato, rappresenta certamente una pietra miliare nel percorso di strutturazione del sistema politico-partitico europeo, non priva però di aspetti criticabili. Innanzitutto, va evidenziato che il giudice europeo, in relazione alla violazione della libertà di associazione, precisa che pur ammettendone l'applicabilità al contesto parlamentare, non è possibile ritenere che sia immune da limitazioni ragionevolmente imposte. In tal

⁴² Al riguardo si v. la sentenza del Tribunale di primo grado nelle cause riunite T-222/99, T-327/99 e T-329/99, 2-10-2001. L'atto del 14 settembre 1999 che verte sull'interpretazione dell'articolo relativo alla costituzione dei gruppi politici e la cui adozione da parte dell'assemblea plenaria comportava una dichiarazione di non conformità del gruppo TDI a quanto prescritto dal regolamento deve, secondo il Tribunale, poter costituire oggetto di un controllo di legittimità da parte del giudice europeo. Infatti, si tratta di un atto che produce effetti giuridici nei confronti dei deputati per quanto riguarda le condizioni di esercizio del loro mandato. Il Tribunale afferma che l'obbligo relativo alle affinità politiche per la costituzione dei gruppi politici rappresenta un requisito imperativo, tenuto conto, in particolare, del costante riferimento ai gruppi politici che viene fatto nell'organizzazione dell'assemblea parlamentare europea. L'obbligo di affinità politiche non esclude che i deputati si esprimano attraverso i loro voti in maniera anche a volte eterogenea, riflettendo così il principio di indipendenza del mandato di deputato. I deputati che dichiarano di organizzarsi in gruppi politici devono presumibilmente condividere affinità politiche, per quanto minime, dato che il Parlamento dispone del potere di verificare la fondatezza di tale dichiarazione.

Il Tribunale, in sintesi, ritiene che il duplice requisito di affinità politiche e di appartenenza a più di uno Stato membro per la costituzione di gruppi politici consente di superare i particolarismi politici locali e di promuovere l'integrazione europea e la creazione di partiti politici a livello europeo come fattore di integrazione. Tali obiettivi appaiono legittimi al Tribunale e la disparità di trattamento che essa implica tra i membri di un gruppo politico e coloro che non ne fanno parte non costituisce, a suo avviso, una discriminazione.

⁴³ Sul tema, v. S. Gianello, *Il sistema-partito come specchio della concezione democratica di Fidesz*, in questo stesso numero monografico.

senso, applicato al caso di specie, il principio di libertà associativa non può impedire al Parlamento europeo, in quanto titolare del potere organizzativo, di fissare limiti riguardanti il criterio delle affinità politiche, perché rispondente a motivi legittimi e ragionevoli, soprattutto in considerazione degli obiettivi assegnati in tal senso all'organo parlamentare dell'Unione dai Trattati.

In secondo luogo, relativamente alla contestata titolarità dell'Assemblea a effettuare un controllo del criterio politico nel processo di formazione dei gruppi, la sentenza chiarisce che al Parlamento compete questa prerogativa e che, per vigilare sul rispetto delle norme del Regolamento, può avvalersi del supporto della Commissione affari costituzionali. Così, non sarebbe facoltativo l'utilizzo del criterio delle affinità politiche, com'era invece stato teorizzato dai ricorrenti, proprio perché dal Regolamento è imposto e il relativo articolo 32, anche grazie alla nota interpretativa aggiunta successivamente alla pronuncia del Tribunale di primo grado, ne è palese dimostrazione.

Per quello che in questo scritto particolarmente interessa va segnalata l'argomentazione dei ricorrenti relativa all'esistenza in altri ordinamenti del gruppo misto i quali fanno appello ad esperienze come quella italiana, dove i deputati c.d. "indipendenti" confluiscono in un gruppo misto, di natura tecnica avente le stesse prerogative e i medesimi diritti di quelli a vocazione politica. Tuttavia, nel ribadire l'impossibilità di istituire gruppi misti, il giudice europeo ricorda la differente ragion d'essere dei gruppi politici europei e di quelli nazionali, diversità che va rintracciata nella peculiarità delle funzioni che le formazioni politiche europee esercitano in relazione all'organizzazione dei lavori del Parlamento europeo. Quest'ultimo, infatti, oltre a dover dare attuazione alla procedura di codecisione per l'adozione degli atti europei, ha la necessità di superare i particolarismi politici locali e promuovere l'integrazione europea in modo da favorire quindi la costituzione di partiti a livello europeo nonché la formazione di una coscienza europea. Il giudice europeo ha precisato che nel Parlamento europeo, a differenza di quelli nazionali, l'esigenza primaria coincide con la necessità di superare i particolarismi politici locali e di promuovere l'integrazione europea in modo da favorire quindi la costituzione di partiti a livello europeo nonché la formazione di una "coscienza europea" e proprio rispetto a questo come osservato da autorevole dottrina «sarebbe in realtà auspicabile che il problema dell'affinità politica si ponesse in modo chiaro e che vi fosse trasparenza piena sul punto»⁴⁴.

Concepire, tuttavia, i gruppi politici europei come mezzi per arrivare al rafforzamento dell'integrazione europea vuol dire non considerare a pieno il ruolo che questi ricoprono all'interno delle assemblee legislative in generale, laddove sono fortemente condizionati dall'esistenza e dall'azione

⁴⁴ F. Fabrizzi, *I gruppi politici del Parlamento Europeo dopo le elezioni 2019. Il superamento del duopolio popolari - socialisti e le questioni aperte*, in *Federalismi.it*, n. 11/2019, 7.

dei partiti politici. È pur vero, però, che considerare questi ultimi come riproduzione in sede parlamentare di una struttura partitica consolidata significa dar conto soltanto di una delle dinamiche che interessano le relazioni tra gruppi e partiti politici, essendo possibili – come le esperienze parlamentari degli Stati nazionali dimostrano – anche formazioni che si originano dalla volontà di un certo numero di parlamentari che, condividendo le medesime finalità politiche, decidono di far fronte comune⁴⁵.

Un cambio di prospettiva degno di nota da parte del giudice europeo è tuttavia rinvenibile nella pronuncia *Junqueras*⁴⁶ che segna un piccolo punto di svolta nel diritto parlamentare europeo. Nella pronuncia in parola la Corte di Giustizia afferma che la definizione di membro del Parlamento europeo va ricostruita alla luce delle disposizioni della legislazione europea, prime fra tutte quelle recate dal TUE, per cui lo *status* di membro del Parlamento europeo deriva essenzialmente dall'essere eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto⁴⁷. La Corte di Giustizia ha inoltre abbandonato i propri orientamenti precedenti nei quali ha sostenuto che l'Europarlamento doveva limitarsi a prendere atto della proclamazione degli eletti svolta negli Stati nazionali⁴⁸. Inoltre, secondo la Corte, lo *status* di eurodeputato dipende dalla sola pubblicazione dei risultati elettorali, a prescindere da qualsiasi altro adempimento imposto dagli Stati membri che non possono più richiedere condizioni per l'accesso alla carica di eurodeputato ulteriori rispetto alla mera elezione⁴⁹. Sul punto, dunque, si può convenire che il recente orientamento del giudice europeo rappresenti un primo passo graduale *«nella direzione di una normativa elettorale uniforme dal punto di vista dell'acquisizione dello status di eurodeputato e delle relative prerogative*

⁴⁵ 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 *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, n. 2/2015, 379-429; G. Grasso, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos*, n. 1/2017, 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, 63-102; G. Savoia, *Democrazia interna ai partiti in Italia e nell'Unione europea: discipline a confronto*, in *Federalismi.it*, n. 6/2014, 1-18.

⁴⁶ Corte Giust., sent. 19-12-2012, C-502/19. La Corte di Giustizia, pronunciandosi sul rinvio pregiudiziale sollevato dal *Tribunal Supremo* spagnolo ha stabilito che lo *status* di eurodeputato si acquisisce con la proclamazione dei risultati elettorali, da cui deriva l'immunità parlamentare anche qualora l'eletto si trovi in stato di detenzione cautelare.

⁴⁷ Con particolare riferimento all'art. 10, par. 1, TUE e all'art. 14, par. 3, TUE.

⁴⁸ V., tra le altre, Corte Giust., sent. 30-04-2009, cause riunite C-393/07 e C-9/08.

⁴⁹ Emblematiche appaiono in proposito le conclusioni dell'Avvocato Generale Szpunar, 12 Novembre 2019, p.to 70 *«[...] ritengo che una persona la cui elezione al Parlamento sia stata ufficialmente proclamata dall'autorità competente dello Stato membro in cui si sono tenute le elezioni di cui trattasi acquisisca unicamente per suddetto fatto e da tale momento la condizione di membro del Parlamento, a prescindere da qualsiasi formalità successiva cui l'interessato debba adempiere, che sia in forza del diritto dell'Unione o del diritto nazionale dello Stato membro di cui trattasi»*.

parlamentari da un lato e, dall'altro, verso la costruzione di una rappresentanza politica autenticamente europea»⁵⁰.

4. Riflessioni conclusive

Il ruolo ancora esercitato dai partiti nazionali, nonostante alcuni mutamenti significativi nell'orientamento della giurisprudenza europea, continua ad alimentare un tendenziale giudizio negativo circa le prospettive future di affermazione dei partiti politici europei svincolati dalle realtà nazionali anche in considerazione della forza determinante riconosciuta ai gruppi in seno al Parlamento europeo. I gruppi, infatti, mettendo assieme deputati provenienti da partiti politici nazionali affini sono progressivamente diventati «*soggetti sempre più utili non solo ad assolvere le funzioni parlamentari e rappresentative, ma anche a fungere da centri aggreganti dei partiti nazionali affini*»⁵¹. Fondamentale è dunque il ruolo che il legislatore e il giudice europeo hanno voluto attribuire loro ossia quello del raggiungimento di un'integrazione politica, nella prospettiva di creare veri e propri partiti di dimensione sovranazionale. La partita, infatti, si gioca proprio fra “identità nazionale” e tradizioni costituzionali comuni nella consapevolezza per cui «*nessuno rinunzierà a individuare la propria identità nazionale, usandola come uno scudo, ma si spera non come una corazza e senza rotarla come una spada; ma nessuno può e potrà mai negare di avere tradizioni costituzionali comuni: nel contesto europeo politica, cultura, istituzioni amministrative e giudiziarie sono chiamate, ognuna nel proprio ruolo, al difficile bilanciamento tra l'una e le altre*»⁵².

Le difficoltà e le contraddizioni che hanno accompagnato la faticosa affermazione del principio democratico nell'ordinamento europeo rappresentano, com'è noto, il prodotto dei condizionamenti derivanti dal modo in cui si è svolto storicamente il processo di unificazione europea⁵³. Una delle principali motivazioni per cui la disciplina dei partiti politici appare più fragile a livello europeo, soprattutto in riferimento al tema della democrazia interna, viene individuata in «*una delle caratteristiche tipiche dei partiti politici europei, che nascono originariamente come associazioni di partiti politici nazionali, come associazioni di associazioni quindi, e non come associazioni*

⁵⁰ A. Di Chiara, *La Corte di giustizia ha riconosciuto l'immunità degli eurodeputati indipendentisti catalani*, in *laCostituzione.info*, 23 gennaio 2020.

⁵¹ C. Spiniello, *I Gruppi parlamentari dell'Unione europea. Un tentato passo verso l'integrazione politica*, in *Foro Europa*, Rassegna di Giurisprudenza comunitaria e diritto europeo, Rivista n.1/2019.

⁵² B. Caravita Di Toritto, *Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche*, in *Federalismi.it*, Editoriale 5 giugno 2019, 3.

⁵³ Sul punto, P. Ridola, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit..

di singoli cittadini europei. Il riconoscimento della *membership* individuale, a livello di partiti politici europei, è, infatti, ancora molto carente»^{54,55}.

Nell'ottica del costituzionalismo europeo, il partito politico assume il carattere di strumento necessario della democrazia, a presidio della dimensione solidale dell'agire politico e della continuità del rapporto di rappresentanza; difatti, com'è stato giustamente osservato «la solenne enunciazione secondo cui i partiti politici rappresentano uno strumento essenziale attraverso cui i cittadini “concorrono con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale”, non è una peculiarità della Costituzione italiana, ma esprime un principio ricorrente nelle costituzioni contemporanee europee, un vero e proprio valore del costituzionalismo che fa del pluralismo politico il suo modo d'essere»⁵⁶.

Tuttavia, elemento non trascurabile e *fil rouge* della presente riflessione è individuabile nella contemporanea (e ormai persistente) profonda crisi dei partiti politici nazionali, che continuano a rappresentare, appunto, l'ossatura dei partiti politici europei⁵⁷. Progressivamente i partiti hanno assunto un ruolo di crescente indebolimento dimostrandosi «sempre meno necessari nel processo di rappresentanza degli interessi, nella loro aggregazione e nell'intermediazione»⁵⁸.

Le conclusioni si intrecciano inevitabilmente agli interrogativi iniziali e da un certo punto di vista li confermano. Certamente oggi il problema dell'UE non sembra risiedere più esclusivamente nel *deficit* democratico,

⁵⁴ G. Grasso, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Anticipazioni* al n. 1 del 2017 della Rivista “Nomos” 9.

⁵⁵ Basti pensare che ad oggi solo il Partito liberale europeo prevede la possibilità di un'autentica adesione individuale e che tale opzione è osservata da un numero piuttosto ridotto di statuti di altri partiti. Per un approfondimento su tale specifico profilo, v. R. Perrone, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?* In *Giur. Cost.*, n. 2/2017, 929.

⁵⁶ Così A. Lanzafame, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017.

⁵⁷ In argomento cfr., tra gli altri, S. Merlini (cur.), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, 2009; P. Marsocci, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012; M. Della Morte, *Rappresentanza vs partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012.

⁵⁸ F. Patroni Griffi, *Élite e partiti politici in Europa: à la recherche di una classe dirigente tra crisi e nuovi modelli di democrazia e di integrazione europea*, *Federalismi.it*, n. 16/2018, 5. L'A. sottolinea inoltre come: «I partiti “pigliatutto”, deprivati della funzione di rappresentanza e mediazione, tendono a rivolgersi a tutti, attenuano le distanze tra loro ma tendono ad allontanarsi dal collegamento con la società e con la rete delle formazioni sociali apartitiche che nei partiti si riconoscono (sindacati, associazioni religiose e culturali), a spostarsi dal radicamento sul territorio, a quello con le istituzioni, vanno verso l'alto e lasciano un vuoto verso il basso; si trasformano in “partiti-cartello”, la cui competizione – in linea con la concezione di Manin di “democrazia del pubblico” – si focalizza, più che sulla differenza nelle politiche, “sull'intenzione di offrire spettacolo”¹⁰. A questo punto del processo delineato sembra chiaro che l'autoreferenzialità è un virus, come si diceva, che dalle élites si estende ai partiti. E si accompagna inesorabilmente a una crisi di fiducia e di ogni aspettativa verso i partiti. E poiché i partiti tendono a identificarsi nelle istituzioni, la crisi inevitabilmente si trasferisce alle istituzioni in quanto tali».

bensi, come si è visto, negli istituti capaci di rafforzare il ruolo politico delle Istituzioni europee⁵⁹ e, in questo, un contributo determinante certamente potrà essere garantito anche dal giudice europeo ma, difficilmente, potrà risolversi completamente in assenza di soluzioni tese ad individuare rimedi efficaci a livello nazionale, al fine di ridare vigore ai partiti politici, se questi ancora possono essere considerati strumenti essenziali all'efficace funzionamento degli ordinamenti democratici.

Al riguardo, infatti, non è possibile trascurare che *«la centralità dei partiti politici nella gestione del potere lungi dal rappresentare l'eco di un passato lontano, rimane un dato di persistente attualità»*⁶⁰ e da tempo in dottrina si evidenzia la necessità di una revisione della loro disciplina interna al fine di rimetterne a fuoco la missione e di tornare a *«farli nuovamente percepire dai cittadini come strumenti a loro disposizione, non come matrice di una casta a loro contrapposta»*⁶¹; operazione da cui anche il quadro europeo avrebbe certamente molto da guadagnare.

Carmen Ranalli
carmen.ranalli@hotmail.it

⁵⁹ Al riguardo, E.C. Raffiotta, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, cit., 17, osserva come *«Se è vero che in passato il progetto eurounitario ha subito di un eccessivo deficit democratico –come visto –il Trattato di Lisbona ha sicuramente, se non colmato, quanto meno decisamente attenuato tale deficit attraverso il consolidamento del ruolo del Parlamento europeo e degli istituti di partecipazione. In un contesto, in ogni caso, nel quale il Parlamento concorre ad assumere decisioni politiche con governi nazionali che sono comunque espressione democratica dei cittadini degli Stati membri»*.

⁶⁰ A. Lanzafame, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, cit. 13.

⁶¹ G. Amato, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, n. 4/2012, 13.