



IL PARTITO POLITICO EUROPEO NEL QUADRO NORMATIVO COMUNITARIO



LabEuropa Research è un gruppo di ricerca che promuove lo studio multidisciplinare del processo di integrazione europea. Il progetto riunisce studenti e studentesse, ricercatori e ricercatrici con l'obiettivo di analizzare i processi socio-politici europei adoperando una prospettiva specificamente europea e di stimolare la collaborazione interdisciplinare tra le scienze sociali.

Lo Studio2021, primo lavoro del gruppo LabEuropa Research, mira a ricostruire il processo di sviluppo dei partiti politici europei nel quadro della crescente integrazione comunitaria.

La ricostruzione del ruolo che i partiti assumono nella cornice europea e la maggiore comprensione del loro contributo al processo di integrazione è l'obiettivo centrale del presente lavoro di ricerca, che si è avvalso di distinti strumenti analitici, di tipo quantitativo e qualitativo.

Si è proceduto pertanto all'analisi del regime legale e normativo dell'ordinamento partitico europeo e ad una approfondita indagine del contesto storico in cui sono sorti i diversi europartiti. L'analisi del discorso politico e la secondary data analysis del Chapel Hill expert survey mirano infine a rilevare l'orientamento dei partiti europei nei confronti dell'integrazione europea e a definire quanto sono *europeiste* le formazioni politiche paneuropee.

Quadro giuridico dei Partiti Politici Europei

L'analisi dei partiti politici europei non può prescindere da uno studio relativo al loro fondamento giuridico.

A partire dalle prime confederazioni di partiti nazionali create negli anni '40 fino all'odierna struttura costituitasi dopo la firma del trattato di Maastricht del 1992, i partiti politici europei hanno assunto forme via via più complesse e articolate. Il ricorso a numerosi strumenti giuridici elaborati nel corso degli anni ha permesso di sviluppare e definire in termini sempre più chiari la natura di questo nuovo soggetto politico per poterlo collocare, così, in maniera puntuale e priva di contraddizioni nell'ambito comunitario.

All'affermazione del partito politico europeo come soggetto di diritto si è accompagnata la questione del suo finanziamento, analizzata nel corso del lavoro attraverso lo studio dei documenti giuridici più rilevanti.

Introduzione alla Parte I

Nel corso della Parte I della trattazione giuridica l'analisi verterà prevalentemente sull'evoluzione della legislazione europea con riguardo agli aspetti istituzionali dei Partiti Politici Europei, di come la loro esistenza sia stata effettivamente riconosciuta dal testo dei trattati e di come le norme in materia siano state modificate nel corso degli ultimi tre decenni.

L'obiettivo principale di questa prima parte è di mettere in evidenza agli occhi del lettore l'evoluzione del raggio di azione della legislazione europea in questo ambito. Se infatti, inizialmente, i trattati si sono limitati a riconoscere e definire l'esistenza dei Partiti Politici a livello Europeo, a partire dal Trattato di Nizza (2001) in poi, emerge la progressiva tendenza a regolarne anche il funzionamento e le loro relazioni con le istituzioni europee. Particolarmente significative in questo percorso sono, oltre alle disposizioni del Trattato di Nizza, che ha aperto la strada ai successivi interventi legislativi, il Regolamento (CE) 2004/2003 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003 e i suoi successivi emendamenti, e il Regolamento (EU) 2018/673 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 maggio 2018.

Come però si è avuto modo di sottolineare nell'introduzione, è con il Trattato di Maastricht che si avvia il percorso di riconoscimento dei Partiti Politici Europei.

I Trattati di Maastricht, di Amsterdam e di Nizza: il primo riconoscimento dei partiti politici europei

1.1. L'introduzione del "Partito Politico a Livello Europeo"

Oltre a istituire l'Unione Europea e a gettare le basi per l'introduzione della moneta unica, il Trattato di Maastricht gettò le basi per il futuro sviluppo della giurisdizione europea dei Partiti Politici Europei. Numerose furono le spinte verso tale riconoscimento, non in ultimo per la diffusa opinione che solamente attraverso una maggiore legittimazione della politica europea e delle sue istituzioni, si sarebbe potuto ottenere un deciso sviluppo dell'integrazione europea in senso democratico. Ai sensi dell'articolo 138 A del Trattato di Maastricht:

"I partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione".

Come si evince dal testo riportato in precedenza, la nascente Unione riconosce ai partiti politici a livello europeo delle importanti funzioni in seno alle istituzioni e al di fuori di esse. Più nello specifico, il Trattato di Maastricht sembra sancire le tradizionali funzioni di rappresentanza e strutturazione delle identità prima riconosciute ai partiti di massa. Il testo normativo suggerisce infatti che i partiti politici a livello europeo possano e debbano essere un ingranaggio importante del processo di trasmissione formale del potere tra il popolo europeo, di cui contribuisce a "formare la coscienza", e le istituzioni comunitarie.

Tuttavia, nonostante il forte impulso verso il riconoscimento e dunque la legittimazione dei partiti politici europei, il contenuto del Trattato di Maastricht è risultato essere parzialmente incisivo sugli assetti comunitari in materia. Esso si è difatti limitato ad un mero riconoscimento formale dei partiti politici a livello europeo e delle loro funzioni, senza indicare gli strumenti attraverso cui essi avrebbero dovuto espletare quelle funzioni nelle istituzioni e nella società europea. Confrontando il testo del trattato europeo con quanto contenuto nella Costituzione Italiana ex art. 49 con riguardo ai partiti politici, emerge un'importante differenza in quanto la Costituzione Italiana riconosce ai cittadini il diritto di associarsi liberamente in partiti politici e che questi abbiano il diritto di concorrere democraticamente a determinare la politica italiana. Il Trattato di Maastricht al contrario, non solo non riconosce ai Partiti Politici a livello europeo un carattere di formazione politica composta da cittadini, ma non prevede nemmeno quel criterio di democraticità che invece spesso a livello nazionale è previsto, come dimostrano i casi francese e tedesco . Inoltre, il Trattato di Maastricht non riconosce ai partiti il ruolo che invece tipicamente spetterebbe loro, ossia quello di luogo fondamentale per la determinazione delle politiche pubbliche . Anche con riguardo a questo aspetto, il Trattato di Maastricht differisce in maniera chiara dalle costituzioni degli Stati membri. Tuttavia, nonostante i limiti evidenziati, il Trattato di Maastricht rappresenta il primo passo del lungo processo di affermazione della dimensione partitica europea e lo stimolo primo verso una sua maggiore autonomia e incisività.

1.2. Il rapporto Tsatos (1996) e il Trattato di Amsterdam

Negli anni successivi alla ratifica del Trattato di Maastricht si intensificò il dibattito sul ruolo dei partiti politici a livello europeo e sui limiti della legislazione in vigore. Ciò generò una pressione a livello parlamentare europeo per la creazione di uno statuto per i Partiti Politici a livello europeo.

Fu così che il 10 maggio 1996 la Commissione Affari Istituzionali del Parlamento Europeo chiese al Presidente del Parlamento di poter elaborare una relazione in materia di Partiti Politici a livello europeo. A seguito della Conferenza dei Presidenti, il Presidente del Parlamento Europeo comunicò il 21 ottobre 1996 alla Commissione Affari istituzionali del Parlamento di dover elaborare una relazione sulla posizione costituzionale dei partiti politici europei. A guidare la Commissione nella redazione della relazione sarà l'eurodeputato Tsatsos, da cui la relazione prenderà il nome. Il rapporto venne depositato il 30 ottobre 1996.

La relazione riconobbe innanzitutto l'importanza della presenza di un forte sistema partitico all'interno di un sano regime democratico e la necessità del rafforzamento dei sistemi di partecipazione democratica alla vita politica delle istituzioni europee. A tal fine, la relazione Tsatos sottolinea con forza la necessità di un rafforzamento del regime giuridico e di finanziamento del sistema partitico europeo. Nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 138A del Trattato di Maastricht, la relazione propone di:

1. Rafforzare l'istituto della cittadinanza europea e la missione dei partiti politici all'interno dell'Unione Europea

2. Emanare un regolamento sulla posizione giuridica dei partiti politici europei e sul loro finanziamento
3. Indicare i requisiti affinché un Partito Politico a livello Europeo sia considerato tale
Indicare gli obblighi spettanti ai Partiti Politici a livello Europeo
4. Strutturare in maniera chiara un sistema di finanziamento ai Partiti, in modo tale da consentire loro un efficace svolgimento delle loro attività.

Per mettere in pratica tali proposte, la relazione indicò come strada maestra la conferenza intergovernativa, istituendo quindi un tavolo di discussione tra i leader degli Stati membri.

Tale percorso venne ritenuto preferibile in quanto avrebbe creato un nuovo regime sulla base del volere dei governi e non meramente delle istituzioni europee. Tuttavia, le ambizioni del rapporto Tsatsos rimarranno deluse dalle suddette conferenze, le quali non riuscirono, in un primo momento, a modificare affatto le disposizioni relative ai Partiti Politici a livello europeo contenute nel Trattato di Maastricht.

Con il Trattato di Amsterdam (1997) infatti, ex. art J.18 e K.13, viene essenzialmente riconfermato il contenuto dell'art. 138 A del Trattato di Maastricht, ora rinominato art. 191, invariato nel suo contenuto. Le speranze di coloro i quali ambivano ad un primo sviluppo del diritto dei partiti politici europei, rimasero dunque deluse.

1.3. Le innovazioni introdotte dal Trattato di Nizza

Con l'inizio del nuovo millennio i governi europei, stimolati dalla Commissione Europea, avviarono una nuova Conferenza Intergovernativa volta alla ridefinizione degli assetti europei e alla "politicizzazione" del processo decisionale dell'Unione Europea. Un primo risultato in quest'ottica furono le innovazioni introdotte nell'ambito partitico europeo.

Le innovazioni nel settore sono essenzialmente due, strettamente legate fra loro, contenute nell'ex. art. 2 comma 19 del Trattato di Nizza. Innanzitutto vi è l'aggiunta di un secondo comma al testo dell'art. 191, il quale afferma che "Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, determina lo statuto dei partiti politici a livello europeo, in particolare le norme relative al loro avanti. Non solo viene riconosciuta l'esistenza dei Partiti Politici a livello europeo, cosa già prevista sia dal Trattato di Maastricht che dal Trattato di Amsterdam, ma per la prima volta viene concepita l'idea secondo cui sia necessario legiferare nell'ambito dello statuto dei partiti e in particolar modo del loro finanziamento.

La titolarità del compito di legiferare e la procedura da seguire per raggiungere l'obiettivo prefissato dall'articolo 191 rappresentano la seconda novità prevista dal Trattato di Nizza. Viene infatti stabilito che per l'approvazione dello statuto dei Partiti Politici a livello europeo sia applicato il procedimento art 251 (ex art. 189/B del Trattato di Maastricht e del Trattato di Amsterdam), ossia quello relativo alla procedura di Codecisione (oramai rinominata "Procedimento Legislativo Ordinario o PLO). A proporre lo statuto deve dunque essere la Commissione Europea, mentre il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea hanno il compito di approvare ed eventualmente emendare la

proposta della Commissione.

Le novità introdotte con il Trattato di Nizza sono dunque relevantissime. Pur non essendo in questa fase previsto una regolamentazione dello statuto dei partiti, viene creata una cornice legale all'interno della quale tale statuto potrà essere approvato ed applicato, sulla base di un procedimento decisionale facente capo all'ambito comunitario, ossia quello della Procedura Legislativa Ordinaria.

Come si vedrà nel corso del prossimo capitolo, è proprio a partire da queste innovazioni presenti nel Trattato di Nizza che sarà resa possibile nel 2003 l'approvazione del Regolamento (CE) 2004/2003 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003, il quale introdurrà per la prima volta una definizione organica di cosa sia un partito europeo, e dei criteri sulla base dei quali occorre che sia organizzato e finanziato.

1.4 Gli anni 2003-2007: Il Regolamento (CE) 2004/2003 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003 e i successivi emendamenti

Come è già stato sottolineato, con l'introduzione delle disposizioni presenti nel Trattato di Nizza, si sono gettate le basi per un importante avanzamento del regime giuridico dei Partiti Politici a Livello Europeo. Tuttavia, ed è importante sottolinearlo, i governi hanno rinunciato a determinare essi stessi una normativa, non assumendosi dunque la responsabilità politica di far rientrare il regime dei partiti nell'ambito dei Trattati e affidando dunque alle istituzioni europee l'onere di includere tale materia nell'alveo della legislazione ordinaria. Poco tempo dopo la sua entrata in vigore, infatti, la Commissione ha presentato delle proposte di

regolamento che, sfoceranno nell'approvazione del Regolamento (CE) 2004/2003 del 4 novembre 2003.

Tale regolamento rappresenta il primo tentativo di definire un regime giuridico organico dei Partiti Politici a Livello europeo.

Esso si concentra sulle due colonne portanti di un qualsiasi regime giuridico dei partiti, anche a livello nazionale: in primo luogo sugli aspetti definitori dei Partiti e sulle condizioni affinché un soggetto possa essere identificato come Partito, e in secondo luogo con riguardo a tutte le regole relative all'accesso al finanziamento pubblico e privato dei Partiti.

1.5 Il Regolamento (CE) 2004/2003 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003

Il Regolamento 2004/2003 del 4 novembre 2003, nasce da una serie di considerazioni sottolineate dal Parlamento Europeo e dal Consiglio dell'UE in sede di approvazione del regolamento stesso. I due organi, oltre a ricordare l'importanza dei partiti come fattore di integrazione e di sviluppo di una coscienza europea, affermano come sia opportuno "fissare una serie di norme di base, in forma di statuto, per i partiti politici a livello europeo, in particolare in relazione al loro finanziamento". Si ricorda inoltre la necessità che si precisino le nozioni di «partito politico» e di «alleanza di partiti politici» e che entrambi questi raggruppamenti politici rispettino i principi fondamentali dell'Unione Europea.

1.5.1 Le definizioni introdotte dal Regolamento

L'articolo 2 del Regolamento 2004/2003 introduce innanzitutto quattro definizioni che costituiranno il fulcro della normativa contenuta sia nel Regolamento che negli emendamenti che lo seguiranno negli anni immediatamente successivi alla sua approvazione.

La prima definizione è quella di Partito politico, la quale chiarisce che esso sia un'associazione di cittadini che persegue obiettivi politici e che è riconosciuta o istituita in conformità dell'ordinamento giuridico di almeno uno Stato membro. In secondo luogo viene precisato che le "alleanze di partiti politici" sono una "cooperazione strutturata tra almeno due partiti politici". In terzo luogo, i Partiti Politici a Livello Europeo sono definiti sinteticamente come "partiti politici o alleanza di partiti politici che soddisfa le condizioni di cui all'articolo 3", il quale sarà presto analizzato dettagliatamente.

Muovendo da queste definizioni, il Regolamento procede poi a specificare i requisiti per la formazione di un Partito Politico a Livello Europeo, analizzati nel paragrafo successivo, e in un secondo momento (agli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9, 9 bis e 10 del Regolamento) a determinare tutte le regole relative al finanziamento dei Partiti la cui analisi è delineata nella seconda parte di questa trattazione.

1.5.2. I requisiti per la formazione di un Partito Politico a Livello Europeo

Come abbiamo già avuto modo di esporre, il Regolamento 2004/2003 definisce i Partiti Politici a Livello Europeo come "partiti politici o alleanza

di partiti politici che soddisfa le condizioni di cui all'articolo 3". L'analisi dell'articolo 3 risulta dunque necessaria per comprendere cosa sia e come funzioni un Partito Politico a Livello Europeo. Le condizioni sono quattro:

- avere personalità giuridica nello Stato membro in cui ha sede;
- essere rappresentato, in almeno un quarto degli Stati membri, da esponenti del Parlamento europeo o nei parlamenti nazionali o regionali o nelle assemblee regionali, oppure aver
- ricevuto, in almeno un quarto degli Stati membri, almeno il 3 % dei voti espressi in ognuno di tali Stati membri in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo;
- rispettare, in particolare nel suo programma e nella sua azione, i principi sui quali è fondata l'Unione europea, vale a dire i principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto;
- aver partecipato alle elezioni al Parlamento europeo o averne espresso l'intenzione.

Con l'approvazione del Regolamento 2004/2003 del 4 novembre 2003 viene dunque introdotta una prima normativa organica in ambito europeo relativa allo Statuto dei Partiti Politici a Livello Europeo. Tuttavia, emerge chiaramente che tale normativa risulti essere ancora non sufficientemente approfondita e non imponga né diritti, né tantomeno doveri ai Partiti. Peculiare e contraddittorio risulta essere il fatto che non venga prevista l'istituzione di una personalità giuridica europea, prevedendo invece che i Partiti debbano avere la loro personalità giuridica legata allo stato in cui essi hanno sede. Come si avrà modo di vedere nei paragrafi e capitoli successivi, la

normativa europea in materia evolverà, andando a specializzarsi in maniera progressivamente maggiore e prevedendo l'introduzione di istituti innovativi, volti alla democratizzazione e alla partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica dell'Unione Europea. Tale percorso, tuttavia, è contraddittorio e spesso segnato dal mancato raggiungimento di obiettivi considerati fondamentali per rendere i Partiti Politici a Livello Europeo i centri della formazione del dibattito sulle politiche europee.

1.6 Regolamento (CE) 1524/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2007

Data la scarsa incisività del Regolamento 2004/2003 nel rendere i Partiti Politici a Livello Europeo i veri attori della politica europea, il dibattito sull'argomento riprese immediatamente. Fu il Parlamento Europeo che spinse in maniera particolare in questa direzione, invitando, con l'approvazione della "Risoluzione del Parlamento Europeo sui Partiti Politici Europei del 23 marzo 2006", la Commissione Europea ad avanzare proposte in materia. A partire dalla Risoluzione del Parlamento Europeo, si giungerà all'approvazione del Regolamento 1524/2007, che rappresenterà un passaggio parziale nell'affermazione dei Partiti in Europa. Occorrerà attendere gli atti legislativi successivi per poter apprezzare un cambiamento effettivo nella condizione giuridica e nell'introduzione di un reale statuto dei Partiti Politici Europei.

1.6.1 La Risoluzione del Parlamento Europeo sui Partiti Politici Europei del 23 marzo 2006

La Risoluzione del Parlamento Europeo sui Partiti Politici Europei del 23 marzo 2006 rappresenta un nuovo tentativo del Parlamento di spingere verso una maggiore strutturazione dello status giuridico e delle modalità di finanziamento dei Partiti. Essa muove le sue richieste alla Commissione partendo dalla constatazione che occorra rafforzare il sistema dei Partiti, essendo questi titolari di "un ruolo importante nel promuovere valori democratici quali la libertà, la tolleranza, la solidarietà e l'uguaglianza di genere".

Le proposte avanzate nella Risoluzione concernono essenzialmente i due ambiti tipici della materia, ossia quelli delle modalità di finanziamento ai partiti e quelli dello statuto giuridico dei Partiti Politici Europei. In particolar modo, sono due i punti sui quali la Risoluzione pone il suo accento. Innanzitutto il fatto che il Regolamento 2004/2003 non abbia introdotto per i Partiti Politici a Livello Europeo una personalità giuridica europea, preferendo invece che essa fosse relegata ancora al livello nazionale. In secondo luogo, il fatto che essi debbano "svilupparsi oltre il ruolo di organizzazioni quadro per diventare vivaci attori delle scelte della politica europea, ancorati a tutti i livelli della società e aperti alla partecipazione effettiva dei cittadini".

Interessante risulta essere il fatto che nella Risoluzione, non si parli di Partiti Politici a Livello Europeo, ma di Partiti Politici Europei, indicando anche in questo modo, ossia nell'ambito della semantica, la strada da intraprendere per riconoscere ai partiti un ruolo centrale.

Queste sono dunque le principali richieste che il Parlamento, attraverso questa risoluzione, trasmette alla Commissione Europea, incaricata di

presentare proposte in materia. Ripreso il testo della Risoluzione, la Commissione presentò delle proposte di Regolamento, che vennero definitivamente approvate nel Regolamento 1524/2007, il quale emenderà le disposizioni del Regolamento 2004/2003, integrandole e introducendo alcune innovazioni, soprattutto con riguardo al finanziamento dei Partiti. Ancora una volta però i risultati ottenuti saranno ben lontani dalle ambizioni indicate. Occorrerà attendere almeno il 2014 per rendere concrete alcune delle richieste contenute nella Risoluzione del Parlamento Europeo sui Partiti Politici Europei.

1.6.2 Il Regolamento (CE) 1524/2007, la creazione delle “Eurofoundations” e il Trattato di Lisbona

Con l'approvazione del Regolamento (CE) 1524/2007, viene segnato un ulteriore, incrementale, passo in avanti nell'ambito dello status giuridico dei Partiti Politici a Livello Europeo. Nel testo viene fatto chiaro riferimento alla Risoluzione del Parlamento Europeo e alle innovazioni da essa richieste e di come si intende fornirvi risposta concreta.

Al di là delle innovazioni nell'ambito del finanziamento ai Partiti, la novità principale concerne l'introduzione di un nuovo istituto, quello delle Fondazioni Politiche a Livello Europeo, la cui regolamentazione è contenuta all'ormai emendato articolo 3 del Regolamento 2004/2003. Esse sono definite come “un ente o una rete di enti dotati di personalità giuridica in uno Stato membro, affiliati ad un partito politico a livello europeo, che, attraverso le proprie attività, nel rispetto degli obiettivi e dei valori fondamentali perseguiti dall'Unione europea, sostengono ed integrano gli obiettivi di tale partito a livello europeo”.

Il nuovo articolo 3, oltre a definire le condizioni che le organizzazioni politiche devono rispettare affinché siano considerati Partiti Politici a Livello Europeo, prevede tutta una serie di requisiti anche per le Fondazioni Politiche a Livello Europeo, in particolar modo relative all'obbligo che queste siano collegate ad un Partito Politico a Livello Europeo, debbano avere personalità giuridica nello Stato membro in cui hanno sede, la quale deve essere distinta da quella del Partito, devono rispettare i principi fondamentali dell'UE, non devono avere fini di lucro e devono avere un organo direttivo geograficamente bilanciato.

Viene infine previsto che a stabilire i rapporti fra le Fondazioni e i Partiti saranno essi stessi in maniera autonoma, mantenendo tuttavia distinte la direzione e la gestione delle due entità.

L'introduzione delle Fondazioni Politiche a Livello Europeo costituisce senza alcun dubbio un importante passo avanti nell'affermazione dei Partiti Politici a Livello Europeo, in quanto attraverso di esse i Partiti possono strutturarsi maggiormente, dotandosi di un apparato volto alla formazione delle proposte politiche, anch'esso finanziabile attraverso il contributo del bilancio comunitario. Occorre tuttavia, ancora una volta, sottolineare come queste innovazioni non si siano dimostrate sufficienti per supportare l'ascesa dei partiti in ambito comunitario, che di fatto rimarranno bloccati in una condizione di organizzazioni “ombrello” fra i partiti nazionali.

L'approvazione del Regolamento (CE) 1524/2007 è avvenuta in un contesto in cui era in fase di approvazione definitiva il Trattato di Lisbona, all'interno del quale vi era la speranza di vedere approfondite le disposizioni riguardanti i Partiti Politici a Livello Europeo. Tuttavia, ancora una volta, i trattati non si occuparono di legiferare in materia, lasciando al legislatore comunitario il compito di regolamentare il settore. Difatti, il Trattato di Lisbona, in ambito di partiti, si limita, ex. art. 8A, ad

affermare che “I Partiti Politici a Livello Europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell’Unione”. Sono dunque riaffermati i principi secondo cui i Partiti svolgono un ruolo primario nel processo di integrazione europea, ma rimangono al di fuori della sfera dei trattati.

1.6.3 La Relazione Giannakou

Ancora una volta il dibattito sullo status dei Partiti Politici a Livello Europeo sarà ripreso grazie a un’iniziativa parlamentare. Nello specifico, attraverso la “Risoluzione del Parlamento europeo del 6 aprile 2011 sull'applicazione del regolamento (CE) n. 2004/2003 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo”. Oltre ad evidenziare i risultati ottenuti grazie al Trattato di Nizza e al Trattato di Lisbona, nonché alle innovazioni introdotte dal Regolamento 2004/2003 e il suo successivo emendamento sottolineando il fatto che i Partiti siano “diventati soggetti imprescindibili della vita politica dell'Unione europea, in particolare in quanto modulano ed esprimono le posizioni delle varie famiglie politiche”, la Risoluzione mette in evidenza una situazione in cui i Partiti Politici a Livello Europeo non si trovano in condizioni di svolgere veramente il loro ruolo perché rappresentano soltanto organizzazioni ombrello dei partiti nazionali e non sono direttamente in contatto con l'elettorato degli Stati membri”.

Per ovviare alle criticità riscontrate, la Risoluzione propone una serie di modifiche allo status dei Partiti, ovvero:

- Che i partiti si adeguino ai più rigorosi standard di democrazia interna, dovendo quindi definire uno status politico, giuridico e fiscale comune per i partiti politici europei

- Attribuire ai Partiti Politici a Livello Europeo una personalità giuridica europea, non più dunque collegata ad uno Stato membro
- Semplificare le procedure di finanziamento e di controllo, adottando norme severe in materia di contrasto agli abusi relativi al finanziamento

Possiamo osservare come le proposte presentate dal Parlamento Europeo in occasione di questa Risoluzione, siano simili a quelle già presentate nel 2006 e non recepite dalla Commissione. Tuttavia, alcune delle proposte avanzate in questa sede troveranno spazio all’interno dei successivi Regolamenti approvati tramite la Procedura Legislativa Ordinaria, in particolare nei Regolamenti n. 1141/2014 di PE e Consiglio e 2018/673 di PE e Consiglio, oggetto di approfondimento nel capitolo successivo.

1.7 Le innovazioni introdotte dai Regolamenti n. 1141/2014 e 2018/673 del Parlamento Europeo e del Consiglio

Con le innovazioni introdotte dai Regolamenti n. 1141/2014 e 2018/673 si giunge finalmente alla situazione attuale del diritto europeo dei Partiti Politici. Entrambi i regolamenti sono il risultato delle più recenti evoluzioni e il frutto del dibattito apertosi nel 2011 con l’approvazione della Risoluzione “Giannakou”. In particolar modo, attraverso il Regolamento 1141/2014, sono introdotti i cambiamenti più radicali nel settore sin dalla sua nascita, rappresentati per esempio dall’introduzione dell’Autorità per i Partiti Politici Europei e del Registro per i Partiti Politici Europei. Questi cambiamenti, benché incisivi e migliorativi di una situazione di fatto paralizzata da diversi anni, necessiteranno in futuro di sforzi ancora più decisi per poter garantire

finalmente che i Partiti Politici Europei possano agire in maniera chiara ed indipendente sul piano comunitario.

1.8 Il Regolamento (EU, Euratom) 1141/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio

Lo scopo del Regolamento, a detta dello stesso legislatore, è quello di “colmare le lacune presenti nel regime giuridico dei Partiti Politici Europei, creando un sistema regolamentare, finanziario e giuridico per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee, accrescendone in questo modo la visibilità, il riconoscimento e l'efficacia”. Per fare ciò, oltre all'abrogazione dell'ormai vetusto Regolamento 2004/2003 e una parziale riconferma del suo contenuto nel nuovo testo, sono state introdotte un'importante serie di innovazioni. Analizziamole con ordine.

1.8.1 Le innovazioni contenute nel Regolamento 1141/2014

1. La denominazione “Partito Politico a Livello Europeo” è sostituita da “Partito Politico Europeo, nell'ottica di attribuire ai Partiti una denominazione che riconosca una loro indipendenza, slegandoli anche semanticamente dalle loro origini nazionali. Stesso vale per le Fondazioni, ora chiamate “Fondazioni Politiche Europee”. La definizione di Partito Politico Europeo fornita dal regolamento lo definisce come “un'alleanza politica che persegue obiettivi politici ed è registrata presso l'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee di cui all'articolo 6, alle condizioni e secondo le procedure di cui al presente regolamento”
2. Viene per la prima volta riconosciuta la necessità che ciascun Partito e Fondazione si doti di un proprio Statuto che regoli o contenga quantomeno: il suo nome e logo, l'indirizzo della sede, il programma, una dichiarazione attestante che non persegue scopi di lucro, la sua organizzazione e le sue procedure amministrative e finanziarie, la procedura interna da seguire in caso di scioglimento volontario come partito politico europeo, le modalità per l'ammissione, le dimissioni e l'esclusione dei suoi membri, l'elenco dei partiti che ne fanno parte allegato allo statuto, i diritti e i doveri connessi con tutti i tipi di partecipazione e i diritti di voto corrispondenti, i poteri, le responsabilità e la composizione dei suoi organi direttivi, i suoi processi decisionali interni, la sua concezione della trasparenza e la procedura interna di modifica del suo statuto.
3. È istituita un'Autorità per i Partiti Politici Europei e per le Fondazioni Politiche Europee ai fini della loro registrazione, del loro controllo e dell'irrogazione di sanzioni. L'Autorità, nel svolgere le proprie funzioni deve in ogni caso rispettare il Regolamento nonché tutte le norme fondamentali dell'Unione Europea e dello Stato di Diritto. La sua sede è presso il Parlamento Europeo, ma il suo direttore non è un membro dell'Europarlamento.
4. Presso l'Autorità è istituito un Registro dei Partiti e delle Fondazioni. I Partiti e le Fondazioni (per il tramite dei loro Partiti di riferimento) devono fare domanda all'Autorità per essere registrati. L'Autorità si occuperà di vagliare e verificare la validità delle domande e sulla base delle disposizioni del Regolamento approverà o negherà l'inserimento dei Partiti e delle Fondazioni all'interno del registro

5. Viene istituito lo Status Giuridico Europeo sia per i Partiti che per le Fondazioni. Esso comporta che sia i Partiti che le Fondazioni inserite nel Registro abbiano Personalità Giuridica Europea (e non più presso uno Stato membro) e che questa sia riconosciuta presso ciascuno degli Stati membri
1. Sono previste per la prima volta sanzioni, fra cui l'esclusione dal Registro e la perdita dello Status Giuridico Europeo, nei confronti dei Partiti e delle Fondazioni che violano il Regolamento
2. Sono previste una serie di nuove regole concernenti il finanziamento e le donazioni a favore dei Partiti e delle Fondazioni.

L'insieme di queste innovazioni rappresenta un importante passo in avanti nel processo di sviluppo di un regime giuridico concernente i Partiti Politici Europei. In particolare modo, l'attribuzione della Personalità Giuridica Europea e l'obbligatorietà per i Partiti e le Fondazioni di dotarsi di uno Statuto, due proposte, ricordiamolo, avanzate dal Parlamento Europeo attraverso le due Risoluzioni precedentemente analizzate, rappresentano il massimo tentativo di rendere i Partiti Politici Europei delle entità, innanzitutto europee e slegate dall'ambito nazionale, e in secondo luogo dei gruppi politici indipendenti e ben distinti agli occhi dell'elettore.

1.8.2 Le condizioni per ottenere l'iscrizione al registro

Occorre dunque a questo punto prestare maggiore attenzione alle condizioni per ottenere l'iscrizione al Registro dei Partiti Politici Europei e delle Fondazioni Politiche Europee, la quale comporta l'acquisizione

della Personalità Giuridica Europea e il riconoscimento dello status di Partito Politico Europeo. Le condizioni indicate dal regolamento per la registrazione dei partiti sono che il soggetto candidato:

1. deve avere la propria sede in uno Stato membro conformemente a quanto indicato nel suo statuto
2. esso o i suoi membri devono essere, in almeno un quarto degli Stati membri, deputati al Parlamento europeo, ai parlamenti nazionali, ai parlamenti regionali o alle assemblee regionali, o devono aver ricevuto, in almeno un quarto degli Stati membri, almeno il 3 % dei voti espressi in ognuno di tali Stati membri in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo
3. deve rispettare, in particolare nel suo programma e nelle sua attività, i valori sui quali è fondata l'Unione, enunciati nell'articolo 2 TUE
4. Esso o i suoi membri devono aver partecipato alle elezioni del Parlamento europeo o aver espresso pubblicamente l'intenzione di partecipare alle prossime elezioni del Parlamento europeo
5. non deve perseguire scopi di lucro

Come si può rilevare, la legislazione europea in materia ha finalmente assunto dei caratteri ben più radicati e specifici che in precedenza. Lo sforzo fatto per dotare i Partiti Politici Europei di un quadro giuridico solido e chiaro è imponente, nonostante permangano numerose lacune, specie con riguardo alla loro forza nel processo di decision making europeo. Le modifiche apportate dal Regolamento (EU) 673/2018 non suppliranno alle carenze del presente testo e dunque occorrerà attendere i futuri sviluppi per potere finalmente vedere i Partiti Politici Europei affrancarsi definitivamente dalla loro condizione di debolezza strutturale.

1.9 Il Regolamento (EU) 673/2018 del Parlamento Europeo e del Consiglio

Ultimo Regolamento in ordine cronologico è il Regolamento (EU) 673/2018. Esso trova la sua ragion d'essere nella “necessità di modificare il regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 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” e nel fatto che “occorra garantire meglio che i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee a essi affiliate abbiano un'autentica dimensione transnazionale”.

Nonostante le dichiarazioni contenute nel preambolo, il testo del Regolamento risulta essere privo di rilevanti innovazioni. Unico cambiamento degno di nota, l'efficientamento del sistema di controlli e penalizzazioni nei confronti dei Partiti e delle Fondazioni ed alcune modifiche al regime dei finanziamenti ai Partiti e alle Fondazioni.

Bibliografia

Andersen S.S., Eliassen K.A., (1993), *Making Policy in Europe: The Europeanization of National Policy-Making*, London, Sage.

Andeweg, R.B., (2000), *Political recruitment and party government*, in J. Blondel, M. Cotta (a cura), *The Nature of Party Government: A comparative European Perspective*, Palgrave, Basingtoske.

Bakker R., Hooge L., Jolly S., Marks G., Polk J., Rovny J., Steenbergen M., Vachudova M.A., (2020), *2019 Chapel Hill Expert Survey*, University of North Carolina, Chapel Hill.

Brack N., (2015), *The roles of Eurosceptic Members of the European Parliament and their implications for the EU*, in *International Political Science Review / Revue Internationale de science politique*, Vol. 36, No. 3, Sage Publications, pp. 337-350.

Brack N., Startin N., (2015), *Introduction in Euroscepticism, from the margins to the mainstream*, in *International Political Science Review / Revue Internationale de science politique*, Vol. 36, No. 3, Sage Publications, p. 239-249.

Caramani D., (2015), *The Europeanization of Politics: The Formation of a European Electorate and Party System in Historical Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ciancio A., (2007), *Partiti politici e gruppi parlamentari nell'ordinamento europeo*, Il Mulino, Bologna.

Dyduch, J., (2015), *Europeanization of the Energy Policy within the European Union's System of Governance*, Cracow University of Economics.

European Christian Political Movement, (2019), *Election Manifesto 2019*.

European Conservatives and Reformists Party, (2019), *Reykjavik Declaration*.

European Democratic Party, (2019), *Alzati Europa, Manifesto elettorale*.

European Free Alliance, (2019), *Building a Europe for all peoples*.

European Greens, (2014), *Manifesto comune*.

European Greens, (2018), *Priorità PVE per il 2019: Per cosa si battono i Verdi Europei*; 29° Consiglio del Partito Verde Europeo, Berlino.

European People's Party, (2019), *Manifesto: Let's open the new chapter for Europe together*, European People's Party.

Gauche Unitaire Européenne, (2019), *Let's create a different Europe, European Left, Electoral Platform, European Elections*.

Hix S., Goetz M.S., (2001), *Europeanised politics? European integration and national political systems*, London, Frank Cass.

Katz, R., Mair P., (1992), *Party Organization 1960-1990: A Data Handbook*, London, Sage.

Katz, R., Mair P., (1993), *Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization*, in «American Review of Politics».

Kirchheimer O., (1966), *The Transformation of the Western European Party Systems*, in *Political Parties and Political Development*, J. LaPalombara, M. Weiner (a cura di), Princeton, Princeton University Press, pp. 177-200.

Knill C., Lehmkuhl, D., (2002), *The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms*, in «European Journal of Political Research», 41(2).

Ladrech R., (2002), *Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis*, in «Party Politics», 8(4), pp. 389-403.

Lavenex S., (2006), *Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control*, *West European Politics*, pp. 329-350

Lehmbruch G., Schmitter P.C., (1982), *Patterns of corporatist policy-making*, London-Beverly Hills, Sage.

Liebert, U., (2012), “*The emergence of a European identity*”, in Zimmermann, H., Dur A., *Key Controversies in European Integration*, pp. 97-103.

Manzella A., (2008), *Partiti politici e forme di governo nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna.

Mudde C., (2011), *Sussex v. North Carolina. The comparative study of party-based Euroscepticism*. Working Paper n. 121, DePauw University, pp. 4-32.

Nelson, K., (2008), *Is There a Convergence on Social Policy in the European Union? Minimum Income Protection and European Integration: Trends and Levels of Minimum Benefits in Comparative Perspective, 1990-2005*, pp. 104-124.

Panebianco A., (1988), *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.

Party of European Socialists, (2019), *A new social contract for Europe*.

Prunier G., (2004), *Le statut des partis politiques en Europe*, *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*.

Radaelli C.M., (2000), *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*, in «European Integration online Papers».

Redek T., Godnov U., (2018), *Twitter as political Tool in EU Countries during the economic crisis: A comparative text-mining analysis*, *Drustvena Istrazivanja Journal*, pp. 691-711

Strauß G., (1989), *Der politische Wortschatz: zur Kommunikations- und Textsortenspezifik*, Tübingen, Forschungsberichte des Instituts für Deutsche Sprache Mannheim

Taggart P., (1998), *A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in contemporary Western European party systems*, *European Journal of Political Research* 33(3), p. 363–388

Tyler R., (2020), *Peace in Europe depends on internationalism, not just Europeanism*.

Zahradil J., (2018), *A Future for Europe, Jan Zahradil's speech at the Brussels Summit: A Future for Europe*.

Zolberg, A., (2003), *The Archeology of Remote Control*, in Fahrmeir A., Faron O., Weil P., *Migration Control in the North Atlantic World*, New York, Berghahn Books, pp. 195–222.



Gruppo di Ricerca

Ludwig Alicino	Ilenia Falcetta
Luca Baietti	Elisa Genero
Ema Cristiana Catre	Mario Greco
Hani El Debuch	Lorenzo Modiano

Coordinatore

Andrea Grippio

Redazione

labeuroparesearch@gmail.com