

Melina Decaro

Cristina Fasone

LUISS Guido Carli di Roma

I PARTITI POLITICI NELL'ORDINAMENTO COMPOSITO EUROPEO*

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2016.013>

Summary. The role of the European political parties within the composite framework of the Euro-national parliamentary system. The chapter deals with the role of the European political parties within the composite framework of the Euro-national parliamentary system. To this end, the genesis and the developments of the European political parties are retraced taking into account the evolution of national political parties and their rules, in particular in Italy, as the former are likewise strongly affected by national political and constitutional dynamics, as well as from global challenges like the financial and migration crises, the terrorist threat, and the environmental problems. The chapters focuses first on the main evolutionary stages of the European political parties. In this context, the chapters then examines the relationship, still undervalued, between European political parties and groups in the EP and, finally, analyses the main novelties of the Regulation EU no. 1141/2014, the experiment of the *Spitzenkandidaten* and the attempt to adopt an uniform electoral procedure for the EP.

Keywords: political parties; European political parties; Euro-national parliamentary system; Regulation EU no. 1141/2014.

Streszczenie. Rola europejskich partii politycznych w ramach ponadnarodowego systemu parlamentarnego. Niniejszy artykuł dotyczy problematyki roli europejskich partii politycznych w ponadnarodowym systemie parlamentarnym. Punktem

* Il presente contributo deriva dal lavoro comune delle due autrici. Tuttavia, i parr. 2, 4.2. e 4.3. sono imputabili a Carmela Decaro, i parr. 3 e 4.1. a Cristina Fasone, mentre introduzione e conclusioni sono frutto della redazione congiunta da parte delle autrici.

wyjścia do podjęcia rozważań jest ukazanie genezy i ewolucji europejskich partii politycznych na tle rozwoju partii politycznych na szczeblu krajowym. Przedmiotem szczególnego zainteresowania jest praktyka funkcjonowania na arenie europejskiej włoskich partii politycznych, które pozostając pod silnym wpływem krajowej dynamiki politycznej i konstytucyjnej, muszą sprostać globalnym wymaganiom, takim jak: kryzys finansowy i migracji, zagrożenia terrorystyczne czy problemy środowiskowe. Ukazując relacje, jakie zachodzą pomiędzy europejskimi partiami politycznymi a grupami w Parlamencie Europejskim, przedstawiono także główne innowacje wynikające z Rozporządzenia UE nr 1141/2014, w tym eksperyment z wprowadzeniem instytucji tzw. *Spitzenkandidaten* oraz próbą przyjęcia jednolitej procedury wyborczej do PE.

Słowa kluczowe: partie polityczne; ponadnarodowy system parlamentarny; rozporządzenie UE nr 1141/2014.

1. INTRODUZIONE

I partiti politici tradizionali stanno attraversando, nell'Unione Europea e in tutto l'Occidente, una crisi profonda che va sempre più accentuandosi, come hanno ricostruito le relazioni introduttive e quelle nelle sessioni tematiche dei colleghi polacchi e italiani. Di fronte alla complessità delle crisi economico-finanziarie, migratorie, della sicurezza e delle emergenze ambientali, appaiono inadeguate le loro tradizionali funzioni per "assumere la responsabilità della gestione politica" (Ridola): mediazione delle domande e degli interessi sociali, proposta di programmi generali e di politiche, selezione delle candidature e organizzazione del consenso. Le difficoltà, derivanti da quelle crisi e dalle loro interdipendenze, che si scaricano sulle politiche interne, sembrano sovrastarli: cioè per la dimensione globale delle stesse; per la progressiva dominanza della tecnica e delle istituzioni "non maggioritarie" rispetto alla politica (Irti); per la rivoluzione informatica nell'era della comunicazione (Castells).

E' forte il vento del populismo, del proliferare di referendum e del dilagante euroscetticismo, con un paradosso che mina pericolosamente le basi della democrazia, ma ne denuncia anche i limiti, esasperati dalla globalizzazione (Baldassarre, Ferrarese). Da un lato, quelle sfide non possono essere risolte con risposte esclusivamente nazionali ma richiedono strategie condivise nello spazio giuridico europeo di lungo, medio e breve periodo. Dall'altro, esse sono diventate le cause principali della nascita e della larga diffusione di "nuovi" partiti e di movimenti: questi ultimi guadagnano ulteriore forza dalla contrapposizione netta all'Unione; si fondano sulle identità ultranazionalistiche e localiste, ma non solo – perché queste tendenze si sono sviluppate anche a sinistra degli schieramenti, seppure

con minore intensità – e si alimentano della diffusa sfiducia nelle classi dirigenti tradizionali, innanzi tutto in quelle politiche. I nuovi leaders saltano le tradizionali mediazioni e, con l'appello diretto al popolo, diventato anche “popolo della rete”, esprimono pulsioni e disagi profondi della società; occupano, attraverso le loro “piattaforme”, con una comunicazione semplificata e trascinate, spazi che la politica burocratizzata non è più capace di interpretare e rappresentare, tanto da far pensare a una “democrazia rappresentativa in diretta, ovvero con la partecipazione via web, senza partiti” (Rodotà). La parola piattaforma, già propria del linguaggio politico tradizionale con riferimento ai programmi dei partiti, è ossessivamente monopolizzata dalla tecnologia e si propone come oggetto della spinta rivoluzionaria contemporanea, la *Platform Revolution*” (Choudary).

In questo contesto, tuttavia, le due aree saldamente presidiate dai partiti restano, da un lato l'organizzazione delle campagne elettorali, e dall'altro le assemblee rappresentative (Manin), dove, attraverso i gruppi parlamentari, indispensabili per la programmazione e l'esercizio delle funzioni, essi assicurano la attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza e la dialettica con l'opposizione (Rizzoni). Questo ruolo di crocevia fra voto dei cittadini, gruppi parlamentari e forma di governo, a livello nazionale, si ripropone, nello spazio dell'Unione, per i partiti politici europei. Essi, indicati in modo generico come europartiti, federazioni europee di partiti, partiti parlamentari europei, partiti transnazionali (Grasso), sono espressione dei legami derivanti dalle prassi e normative statutarie, previste per le tradizionali proiezioni transnazionali dei partiti politici nazionali (cristiano-democratica, social-democratica, liberale). Con l'ulteriore originalità derivante dalla integrazione europea e dal suo sviluppo: fino al 1979, in mancanza di elezioni dirette il collegamento fra partiti nazionali e partiti europei è espresso nella loro “relazione triangolare” (Bardi) con i “gruppi politici”, fondamentali articolazioni interne del Parlamento europeo, come i gruppi parlamentari all'interno delle assemblee nazionali; i partiti politici nel Parlamento europeo, assumono la “doppia faccia” che combina, da un lato, le anime nazionali dei gruppi politici del PE, e, dall'altro, il richiamo di queste anime a famiglie transnazionali, che condividono il progetto dell'integrazione e dei suoi valori, e a nuove famiglie che contestano questo processo con varie gradazioni, in modo più accentuato nelle ultime legislature.

Il riconoscimento ufficiale dei partiti politici europei è arrivato nel 1992 con il Trattato di Maastricht, e ha avuto la sua ulteriore definizione nel Trattato di Lisbona, nella parte dedicata ai principi democratici. Il contributo dei partiti politici europei alla formazione di una coscienza politica e all'espressione della volontà dei cittadini dell'Unione si affianca alle varie forme di azione politica della cittadinanza e al contributo “attivo” dei Parlamenti nazionali (PN) per il

“buon funzionamento dell’Unione” (art. 12TUE). Con il Trattato di Lisbona e il coinvolgimento dei PN la relazione triangolare richiamata dalla dottrina si allarga ai gruppi parlamentari delle assemblee rappresentative degli Stati membri (SM), quarta punta di relazioni ancora poco sperimentate. Andranno verificate, infatti, esistenza e funzionamento di forme e modalita’ di garanzia della trasparenza e della leale cooperazione, nel processo di integrazione, fra partiti e gruppi all’interno di queste istituzioni, a livello nazionale ed europeo. Soprattutto, queste quattro punte, nel sistema dei principi democratici del Trattato di Lisbona, si intrecciano strettamente alle altre forme di azione politica della cittadinanza: una prospettiva confermata, nella definizione dei partiti politici europei di “cooperazione strutturata tra partiti politici e/o cittadini”(par.4.3 Regolamento UE, Euratom n. 1141/2014). Sarebbe anche questo un modo per affrontare il perdurante problema della “disconnessione democratica” (Lindseth) e della mancanza di responsabilita’ e di coerenza, male oscuro che si diffonde sia all’interno degli Stati membri che dell’Unione europea (Grimm, Guarino).

In questo scenario, i partiti politici europei hanno l’opportunita’ di rappresentare – paradossalmente, proprio perche’ finora meno visibili – un punto originale di confluenza per ricomporre, con la propria responsabile mediazione, un rapporto che esprima le domande della societa’. Ed e’, infatti, quello che sta riuscendo ai movimenti e partiti che raccolgono paura e insicurezza dilaganti e li trasformano, con antistorica semplificazione, in protesta nazionalistica e antistituzionale: le elezioni europee del 2014 hanno rappresentato una svolta significativa nella europeizzazione di questi partiti (Mair). Una visibilita’ e uno spazio minore sono stati, invece, occupati da partiti e da forme di partecipazione politica che, nella consapevolezza dei valori e dei risultati dell’integrazione, dessero voce a proposte e bisogni dei cittadini europei. La cooperazione strutturata fra partiti politici e/o cittadini europei, puo’ alimentare la fiducia nel cammino della democrazia, collegando le conquiste costituzionali dello stato sociale di diritto del ‘900 ai valori dello spazio giuridico europeo della “unione nella diversita’”. Questi valori, ridefiniti da ultimo dal Trattato di Lisbona, rappresentano il patrimonio costituzionale comune, condiviso nel processo di integrazione e tutelato per le generazioni future: “rispetto della dignita’ umana, della liberta’, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze”, nella difficile ma costante costruzione di una “societa’ caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarieta’ e dalla parita’ fra donne e uomini” (artt. 2,6 TUE).

Sono valori che circolano nella reciproca e costante integrazione tra il livello sovranazionale e quello domestico, con la garanzia della comune promozione

e tutela degli stessi. Una conferma espressa di questa circolarità si trova, ad esempio, nella legge italiana n. 13 del 2004 sulla trasparenza e la democraticità dei partiti politici nazionali, che ha abolito il finanziamento pubblico diretto, e previsto regole per i contributi volontari e indiretti in loro favore. In questa legge il “rispetto della Costituzione e **dell’ordinamento dell’Unione europea**” (art. 3) è la premessa dei contenuti degli statuti: i partiti politici italiani fanno, quindi, parte dello spazio giuridico europeo e le parole della Costituzione – “Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale”(art.49) – vivono in questo spazio, perchè la politica nazionale e’ anche europea e quella europea e’ anche nazionale.

I partiti politici europei, studiati prevalentemente dalla scienza politologica come “parenti poveri” (Delwit, Kulahci, Van de Walle), stanno vivendo, negli ultimi decenni, una dinamica sempre piu’ strutturata da regole di diritto costituzionale europeo. Proponiamo di ripercorrere i tempi e le forme giuridiche di questa dinamica, per quanto riguarda: le basi normative consolidate di diritto primario, le novita’ della disciplina di diritto derivato, e le positive evoluzioni che derivano dalle risoluzioni del Parlamento europeo, espressione di indirizzi politici costanti per una loro concreta promozione.

2. I TEMPI DEI PARTITI POLITICI EUROPEI

In quasi settanta anni dall’avvio dell’integrazione, i partiti politici europei hanno attraversato un’evoluzione profonda: proponiamo di contestualizzare questa evoluzione in tre fasi corrispondenti alle discontinuità geopolitiche, economiche, sociali e culturali, intervenute dopo la II guerra mondiale, e alle conseguenti trasformazioni dei partiti politici nazionali: la prima, dall’avvio della integrazione al 1989, con il crollo del muro di Berlino; la seconda, fino al 2007, con la firma del Trattato di Lisbona che entrerà in vigore il 1 dicembre 2009; la terza fino alla meta’ del 2016, con il risultato del referendum britannico, favorevole al Brexit. In questo contesto si potranno meglio cogliere differenze, relazioni, risposte giuridiche ed effetti prodotti, sviluppi del sistema dei partiti politici europei rispetto a trasformazioni dalla velocità e intensità mai sperimentate.

3.1. LA PRIMA FASE: 1951–1989

Nella fase di complesso avvio e di progressiva ridefinizione del processo di integrazione, **dagli anni cinquanta fino al 1989**, dominano, prima, l’eredità’

e la voce dei padri dell' Europa unita – dal 1918, Einaudi, con lo pseudonimo di Junius sul Corriere della sera; il conte austro-ungherese Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi, che nel 1922 fonda a Vienna, il Movimento paneuropeo, Spinelli, Rossi e Colorni con il Manifesto di Ventotene del 1941 – e, poi, quella dei governi, in un processo guidato da elites; i partiti rimangono sullo sfondo (Bellamy e Warleigh). I partiti tradizionali, infatti, sono nati sulle fratture (*cleavages*) (Rokkan), che hanno portato alla costruzione degli stati nazionali, sulla contrapposizione capitale-lavoro della rivoluzione industriale sulle tensioni esasperate dai conflitti mondiali e dai totalitarismi; rappresentano parti in conflitto all'interno degli stati e diventano sempre piu' "cartellizzati" e "statocentrici" (Pizzorno). I partiti, in prevalenza concordi sull'integrazione economica, non considerano il progetto europeo una arena immediata di possibili contrapposizioni identitarie.

Le tappe storiche lo confermano: l'intesa franco-tedesca del dicembre 1948, sulla ripartizione della produzione mineraria e metallurgica, rappresenta il riferimento della dichiarazione piu' ambiziosa del Ministro degli esteri francese Schuman del 9 maggio 1950, ispirata anche da Monnet e, subito, condivisa dal Presidente del Consiglio De Gasperi e dal Cancelliere Adenauer, di comune identita' politica e fede religiosa. Ma non e' il manifesto politico degli Stati Uniti d'Europa; e' "l'ideologia di sostituzione"(Varsori) rispetto a qualsiasi prospettiva totalitaria che unisce, nella diversita' delle ispirazioni cristiano-liberale-socialista, Belgio, Francia, Italia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi. Il metodo condiviso e' quello funzionale: „L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto" (Schuman). Saranno le Assemblee comuni, e poi il Parlamento europeo, i luoghi piu' politici di questa prima fase, dove maturare, una nuova e originale dimensione dei partiti, in una Comunita' che segna, accanto ai fallimenti sui passi in avanti dell'unione politica, i successi del mercato comune – con l'abolizione di tutto il sistema dei dazi nel 1968 – e del raddoppio dei suoi componenti, diventati dodici rispetto ai sei Stati fondatori.

In modo strategico, infatti gia' il Trattato di Parigi firmato il 18 aprile 1951, che istituisce la Comunita' europea per il carbone e l'acciaio (CECA), prevede l' Assemblea comune, come segno di legittimazione popolare, anche se indiretta, in quanto composta da "delegazioni nazionali" di parlamentari delle assemblee degli SM. L'Assemblea esprime una immediata tensione politica con l'approvazione, il 6 giugno 1953, della risoluzione che richiede alle "delegazioni nazionali" l'apparentamento per la costituzione dei "gruppi politici", come si e' detto, equivalenti dei gruppi parlamentari all'interno delle Assemblee degli Stati membri (SM). In questo modo le tradizionali proiezioni transnazionali

dei partiti politici fanno il loro ingresso nell'Assemblea come riferimento dei gruppi politici europei: democratico-cristiano, socialista, liberal-democratici. La richiesta di affinità politica, qualche anno dopo, transiterà nei regolamenti dell'Assemblea parlamentare della CEE e segnerà un cammino diverso da quello, a volte evocato, dei partiti che si formavano nei Parlamenti dell'ottocento, come "organismi elettorali discontinui, sprovvisti di effettiva organizzazione e prevalentemente interessati alla funzione parlamentare, cioè *orientati legislativamente*" (Grasso).

Il fallimento della Comunità europea di difesa (CED) per il voto contrario dell'Assemblea Nazionale francese, nel 1954, fa naufragare l'illusione dell'unione politica. La Conferenza di Messina, convocata dal Ministro degli esteri italiano Gaetano Martino, porta ai Trattati del 1957, che istituiscono la Comunità economica europea e la Comunità europea per l'energia atomica. I partiti politici e le loro famiglie transnazionali di riferimento consentono, senza protagonismi, alla costruzione del mercato economico europeo con regole comuni sulla libera circolazione delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi e alla condivisione di progetti per lo sviluppo dell'energia atomica. Consentono anche alla costruzione di un'architettura originale delle istituzioni europee nella forma di "una sfera protetta in cui il processo politico può evadere i limiti imposti dalla democrazia rappresentativa" (Mair). Infatti, fra le quattro Istituzioni previste – Parlamento, Consiglio, Commissione e Corte di Giustizia – soltanto il Consiglio, composto dai governi degli Stati fondatori ha un ruolo evidentemente politico; l'Assemblea ha funzioni meramente consultive, mentre la Commissione e la Corte di giustizia rappresentano "istituzioni non maggioritarie" che operano *super partes* nell'interesse dell'integrazione: e, in questa prima fase, Commissione e Corte svolgeranno un ruolo fondamentale nella costruzione progressiva della integrazione attraverso il diritto. In modo lento ma costante, si sviluppa anche la dimensione politica dell'architettura istituzionale definita dai Trattati. Nell'Assemblea parlamentare delle Comunità europee confluiscono quelle delle tre Autorità (CECA, CEE, EURATOM); in essa, autoridenominatasi dal 1962, "Parlamento europeo", le famiglie politiche tradizionali diventano "organizzazioni quadro" di riferimento, come partiti politici europei: i delegati dei Parlamenti degli SM confermano, infatti, l'articolazione in gruppi politici transnazionali, ispirati a quelle famiglie di riferimento, per iniziative comuni e per l'attivazione delle procedure parlamentari. E, tuttavia, la mancanza di obbligatorietà dell'iscrizione ai gruppi (artt. 32 e 35 reg. PE), la mancanza di controllo sulla reale esistenza dell'affinità politica, così come la mancanza di una legge elettorale comune non hanno rappresentato un ambiente giuridico favorevole allo sviluppo del sistema dei partiti europei. L'impegno comune dei gruppi, all'interno

dell'Assemblea e al di là degli schieramenti, per l'elezione diretta e il progressivo rafforzamento dei poteri del PE, trova una risposta limitata nell' Atto del Consiglio del 20 settembre del 1976, sulle elezioni dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, base giuridica per le prime elezioni del PE nel 1979. Pur auspicando una procedura elettorale uniforme, l'Atto rinvia alle legislazioni nazionali le scelte sostanziali del sistema elettorale; si limita a prevedere le regole sulla tempistica delle elezioni; lo stesso divieto del doppio mandato (nazionale ed europeo), arriverà solo nel 2002. Non è stata quindi favorita la formazione di partiti politici a livello europeo, con procedure comuni per la composizione delle liste dei candidati e la organizzazione delle campagne elettorali.

Nonostante questi limiti, il PE ha rappresentato, in modo costante, la sede istituzionale per la ripresa del dibattito sul processo di integrazione e per il consolidamento delle relazioni fra le famiglie europee di appartenenza dei partiti nazionali. La pesante instabilità finanziaria ed economica che deriva dalla fine degli accordi di Bretton Woods e della convertibilità del dollaro in oro, allo shock petrolifero del 1973 contribuisce a spingere i governi della Comunità verso una politica economica e monetaria comune con l'istituzione del Sistema monetario europeo (SME). In Italia, il dibattito parlamentare del 1979 sull'adesione allo SME – alla fine di un anno che ha visto le prime elezioni dirette europee – segna la contrapposizione netta fra Governo e sinistre, ma non contesta il progetto dell'integrazione. Durante la prima legislatura eletta direttamente (1979–1984), il piano Genscher-Colombo prima, il progetto Spinelli, eurodeputato del gruppo socialista dal 1979, dopo, rilanciano il progetto federale. L'iniziativa di governo viene del tutto ridimensionata mentre il progetto Spinelli viene discusso e approvato dal PE il 14 febbraio 1984. Non seguirà il successo sperato, ma quella votazione determinerà alcuni decisivi, anche se limitati, risultati nell'Atto unico del 1986: il rafforzamento dei poteri del PE; una prima rottura del dogma del voto unanime in Consiglio, e, sul piano delle politiche, il consolidamento del mercato unico.

3.2. LA SECONDA FASE: 1989–2007

La seconda fase per i partiti europei, dal **1989 al 2007**, si apre dopo il crollo del muro di Berlino, la dissoluzione dell'impero sovietico, l'unificazione tedesca e la guerra nei Balcani; l'equilibrio geopolitico bipolare sembra in dissolvimento con l'apparente vittoria dell'Occidente sul modello fino ad allora contrapposto. I passi principali dell'integrazione europea che segnano questa fase vanno dal

Trattato di Maastricht del 1992 alla firma del Trattato di Roma, il 29 ottobre del 2004, che adotta una Costituzione per l'Europa, al suo fallimento con i referendum francese e olandese nel 2005, in una Comunità/Unione che da dodici SM e' passata a venticinque. E' una fase ambigua; alla svolta del secolo, densa di successi per un' Unione che diventa sempre piu' politica ed allargata: dalla Carta dei diritti fondamentali alla circolazione dell'euro, alla Convenzione per la Costituzione europea, all'adesione dei 10 Paesi, quasi tutti dell'ex blocco sovietico. Ma al tempo stesso è una fase densa di incognite: dalla violenza del terrorismo, esploso all'inizio del nuovo secolo, con i teatri di guerre che si moltiplicano, al fallimento del progetto costituzionale e all'attenzione politica monopolizzata dal salvataggio del lavoro di riforma svolto, rispetto alle necessita' di una politica economica comune per l'avvio dell'eurozona.

All'interno degli SM, con le relative differenze, la crisi del sistema dei partiti non si arresta: da un lato, la comunicazione accentua la personalizzazione della politica e la sua deriva verso il partito del leader (Calise); dall'altro, il professionismo elettorale dei partiti tradizionali rendono le campagne elettorali permanenti sempre piu' autoreferenziali, in un contesto di profonde trasformazioni. Allo "scongelo" della geopolitica, nel 1989, si aggiungono le ambiguita' e le ulteriori asimmetrie della globalizzazione; l'affermarsi della rete – ma ancora nella dimensione statica del web 1.0 – e l'avanzare della rivoluzione tecnologica verso il web 2.0, con la creazione di Facebook nel 2004 e di Twitter nel 2006. Sono fattori che moltiplicano la crisi delle forme tradizionali di azione dei partiti politici, rispetto a cittadini, sempre più interessati da forme di attivismo politico individualizzato e diretto (*individualized collective action*, Micheletti) Dalla democrazia dei partiti si e' passati alla "videodemocrazia" (Sartori) e alla "democrazia del pubblico" (Manin), secondo le note definizioni politologiche, con il conseguente indebolimento della rappresentanza parlamentare, dei legami con il territorio e delle reti tradizionali delle associazioni intermedie, prima fra tutte i partiti.

In questo contesto di chiaroscuri, i partiti politici a livello europeo sono riconosciuti e regolati in tutte le fonti del diritto comunitario, a partire dal 1992 con il Trattato di Maastricht; nel 2001, il Trattato di Nizza aggiunge la base giuridica per la relativa disciplina, che sara' definita dal Regolamento 2004/2003; infine, nel 2006, anche il Regolamento del PE introduce un nuovo Titolo a loro dedicato; intanto nel 2005, l'ambizioso progetto della Costituzione europea e' bocciato dai referendum francese e olandese, prova regina delle identita' parallele e non convergenti del sistema dei partiti, all'interno degli stati e a livello europeo. Un "vicolo cieco" (Ignazi) da abbandonare, componendo forme e procedure comuni di azione rispetto a scenari sempre piu' complessi.

Il Trattato del 1992 sostituisce la CEE con la CE (Comunità europea), superando ufficialmente la mera identità economica, e istituisce la Unione europea (UE) per la cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC) e quella in materia di giustizia e affari interni (GAI). L'enfasi sulla svolta riguarda principalmente l'istituzione dell'Unione monetaria con la previsione della moneta comune e con l'ingresso nel sistema istituzionale della Banca Centrale Europea che si aggiunge alle istituzioni non maggioritarie, ad apparente conferma del governo tecnocratico europeo. Minor rilievo, invece, è stato dato al salto di qualità decisivo per la dimensione politica, rispetto al nodo del deficit democratico, della allora Comunità/Unione, con la introduzione in "coppia": della cittadinanza europea, che si aggiunge a quella degli SM – prevedendo anche la "libera circolazione degli elettori e dei candidati" – e dei partiti politici a livello europeo "importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione, in quanto contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione"(art.191TCE).

È interessante sottolineare queste differenti missioni, rispetto a quelle definite nelle Costituzioni della Repubblica Italiana del 1948 e della Repubblica di Polonia del 1997 che rappresentano, a distanza di quasi cinquant'anni, due differenti modelli, come le relazioni dei colleghi hanno ben sottolineato. Il Trattato, invece, nel rispetto delle diversità delle identità costituzionali e dei modelli di partito nazionali, assegna ai partiti politici a livello europeo una funzione quasi "pre-politica" e costitutiva di integrazione, in modo da contribuire alla formazione dello spazio pubblico europeo nel quale poi la dialettica istituzionale si svilupperà secondo procedure definite nella architettura originale della Unione europea. Questa missione, al tempo stesso rigenerativa e pedagogica, riguarda in parallelo il processo di maturazione dei partiti politici chiamati tutti, a livello nazionale ed europeo, a ricomporre il loro ruolo nei molteplici canali democratici (istituzionali, politici, economici, sociali) sui quali l'integrazione si fonda.

L'ingresso dei partiti politici a livello europeo nel Trattato apre una impegnativa riflessione nel PE, che, il 10 dicembre 1996, approva la Risoluzione Tsatsos, dal nome del relatore, (n.1012/1996) "sulla posizione costituzionale dei partiti politici europei". Agli indirizzi della Risoluzione si aggiungono le proposte della Relazione speciale della Corte dei conti del 25 maggio 2000, n.13/2000, sulle "spese dei gruppi politici del Parlamento europeo". Sul tema si era acceso un serio contenzioso, arrivato davanti alla Corte di Giustizia, per l'uso di finanziamenti dei gruppi politici nelle campagne elettorali europee, uso considerato come distrazione di fondi dalle legittime destinazioni. Queste indicazioni sono state, seppur non integralmente, alla base delle successive integrazioni del diritto primario e del diritto derivato.

Nel 2001 il Trattato di Nizza, infatti, aggiunge alla previsione sui partiti politici a livello europeo (art.191 TCE) un secondo comma per la disciplina dello statuto, e in particolare del finanziamento, disciplina riservata a regolamenti del PE e del Consiglio, deliberati secondo la procedura ordinaria di codecisione (art. 190,4 TCE)

In attuazione della previsione dell'art.191TCE, e' stato approvato il Reg. (CE)n.2004/2003, sullo statuto e il finanziamento. In realta', nonostante il titolo, questa disciplina dichiara espressamente, nel secondo *considerando*, di rappresentare solo l'embrione di una legge europea sugli statuti dei partiti, di considerare sperimentali alcune disposizioni e di riguardare prevalentemente il finanziamento, anch'esso oggetto di possibili modifiche (art.12 Reg. che prevede la presentazione di una relazione annuale sull'attuazione). L'obiettivo della europeizzazione del sistema dei partiti non e' pienamente raggiunto mentre il finanziamento e' visto dai partiti politici nazionali come ulteriore risorsa cui poter attingere. La stessa limitata prospettiva e' seguita dal Regolamento del PE, modificato solo nel 2006 per inserire il nuovo Titolo XI, dedicato ai partiti politici europei. Queste norme riguardano soltanto l'attuazione del Reg. n.2004, senza alcuna strategia ulteriore di sviluppo di nuove e costruttive forme di relazione e di azione, legate ai valori su cui si fonda la UE, tra le quattro punte politico-parlamentari: i gruppi politici nel PE e i partiti politici a livello europeo, ma anche i gruppi parlamentari nei PN e i partiti politici nazionali.

In parallelo, la procedura elettorale uniforme, prevista dall'Atto del 1976, viene riproposta come obiettivo nel Trattato di Maastricht e in alternativa vengono previsti anche principi comuni a tutti gli SM(art.190,3 TCE). Il PE approva, il 15 luglio 1998, la Risoluzione Anastassopulos, dal nome del relatore, sull'elaborazione di un progetto di procedura elettorale contenente principi comuni per l'elezione dei membri del PE, ripresa dalla Decisione (CE) 772/2002, che aggiunge solo alcuni elementi, peraltro di un certo rilievo, alle regole già esistenti. Si prevede che la formula elettorale sia di natura proporzionale, che possa essere introdotta una soglia di sbarramento fino al 5% e che i collegi elettorali non siano di dimensioni troppo limitate; si vieta, per la prima volta, il doppio mandato parlamentare a partire dalle elezioni del 2004 (con l'eccezione dell'Irlanda e del Regno Unito, per i quali vale, come termine per l'adeguamento, quello delle elezioni del 2009).

Nonostante le innovazioni giuridiche, gruppi parlamentari e partiti non dimostrano di cogliere tutte le opportunita' aperte da questi spazi per sviluppare la missione costituzionale di contribuire a "formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione". E' interessante sottolineare che, in una ricerca alla svolta del secolo nel 2001, essi continuano ad essere

definiti in termini di “assenza” (Lord), di indeterminatezza, di virtualità (Clinchamps), di “protopartiti” (Moschonas). I partiti politici europei non diventano protagonisti di alcuna campagna per la costruzione di una coscienza comune né di alcuna battaglia contro il deficit democratico, ossessivamente relegato a livello europeo mentre comincia a dilagare a livello nazionale. Lo conferma la assenza di un dibattito sul momento costituente, stabilito dal Consiglio europeo di Laeken nel 2001, con la Convenzione per il futuro dell’Europa che preparerà il progetto di Costituzione europea: ad es., il sito aperto per la consultazione, di cui i partiti politici europei potevano farsi registri, avrebbe potuto rappresentare una prima tecnologica occasione di discussione e maturazione di identità e obiettivi comuni. Si è trattato, invece, di un’ulteriore occasione mancata anzi di un vero fallimento, considerando gli esiti negativi dei referendum francese e olandese del 2005, investiti da campagne supernazionalistiche, durante le quali anche i partiti favorevoli alla integrazione non hanno saputo contrapporre adeguati messaggi politici.

Le stesse elezioni per il PE, fino a quelle del 2009, hanno mantenuto un profilo prevalentemente nazionale, legato a logiche di politica interna, senza campagne e coinvolgimento dei cittadini europei su questioni di comune interesse, anzi sono state definite elezioni di secondo ordine (Reif e Schmitt). Inoltre, specialmente con il passaggio da 15 a 25 Stati membri nel 2004, le famiglie politiche europee (innanzitutto, quelle organarie, dei popolari, dei socialisti dei liberali, a cui si sono aggiunte quella della sinistra europea, dei verdi e dei conservatori), sono diventate grandi “contenitori di partiti nazionali”, spesso con tradizioni politiche e parlamentari molto diverse tra loro.

La istituzione che dimostra maggiore consapevolezza di questi limiti è il Parlamento europeo: a conferma della continuità del suo impegno si apre la riflessione sull’attuazione del Reg. 2004/2003 con l’approvazione, il 3 marzo 2006, di un’ulteriore Risoluzione sui partiti politici europei, che, dieci anni dopo la Risoluzione Tsatsos, ripropone con forza il ruolo chiave di questi partiti nella costruzione dello spazio pubblico europeo: dovranno passare ancora otto anni perché venga approvato il Regolamento che traduca in norme questi indirizzi. Le indicazioni contenute nella Risoluzione nella parte dedicata a “Esperienze e proposte di miglioramento”, relative alla previsione delle fondazioni politiche, all’aumento del finanziamento e alle integrazioni tecniche, entrano nel Reg. (CE) n.1524/2007 di modifica del Reg del 2004. Infine, le riflessioni conclusive di questa Risoluzione rilanciano il ruolo dei partiti europei nel dibattito sul futuro dell’Unione per la formazione dell’opinione pubblica europea, con particolare riferimento ai referendum, alle elezioni del PE e alla nomina del Presidente della Commissione, e con particolare attenzione al ruolo delle organizzazioni e dei movimenti politici giovanili .

3.3. LA TERZA FASE: 2007–2016

3.3.1. IL CONTESTO

La terza fase di sviluppo del sistema dei partiti politici europei, dal 2007 alla prima meta' del 2016, si è aperta con la firma, il 13 dicembre del 2007, del Trattato di Lisbona che recupera quasi integralmente il testo bocciato dai referendum nel 2005. Ad oltre 50 anni dai Trattati di Roma, gli eventi si fanno ancora piu' drammatici e minacciosi: il decennio si apre con la crisi finanziaria globale che si estende all'Unione; anche se i momenti piu' duri sembrano superati, la crisi continua ad alimentare tensioni politiche e sociali. In parallelo, la fuga dalle guerre, dal radicalismo terroristico, dalla fame e dalle emergenze ambientali impongono la realta' dei flussi migratorie fra le questioni piu' sensibili e divisive dell'agenda politica nazionale ed europea; diventano ricorrenti gli attacchi terroristici che minano la sicurezza del vivere quotidiano e manifestano la difficulta' di difesa da una violenza inedita. A queste tensioni il 23 giugno del 2016, con l'esito del referendum sul Brexit, si e' aggiunto, nella storia dell'Unione, lo shock del *leave* britannico, con le incertezze dei conseguenti possibili scenari.

Intanto la rivoluzione tecnologica produce effetti sempre più intensi che spiazano le istituzioni e la politica, le cui forme e procedure risultano ancora una volta asimmetriche e superate dai nuovi paradigmi di comunicazione e interazione del web 4.0. Alla organizzazione burocratica, territoriale, verticale e leaderistica dei partiti si contrappone l'orizzontalita', il policentrismo, il pluralismo della "tripla rivoluzione" di Internet, dei social network e della connessione in mobilita'. La "democrazia del pubblico" si trasforma in "democrazia dei pubblici"(Manin), in "democrazia ibrida"(Diamanti) per la moltiplicazione, l'interattivita' e la velocita' dei canali di informazione – al tempo stesso luoghi di partecipazione e discussione, ad es. attraverso la piattaforma MeetUp – che segmentano e individualizzano i diversi settori dell'audience. Un nuovo livello della sfera pubblica si afferma nella dimensione online; la rete puo' essere considerata risorsa per la partecipazione, per nuove forme di monitoraggio nella democrazia post-rappresentativa (Keane) e di sorveglianza nella "controdemocrazia" (Rosanvallon); al tempo stesso puo' diventare un rischio che riduce la politica a forme di "consumerismo politico" e all'"attivismo da poltrona"(*slacktivist*,) o alla mera virtualita' (Morozov), mentre istituzioni e territorio rimangono essenziali (Ceccarini).

In questo contesto la crisi dei partiti nazionali e la loro incapacita' di rinnovamento diventa sempre piu' grave. La disaffezione politica che aleggia in tutti gli Stati Membri è stata confermata nelle elezioni per il Parlamento europeo del

2009, alla vigilia dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: il 43% degli elettori rappresenta il minimo storico nel progressivo calo della partecipazione dei cittadini europei al voto, con il 24,53% per la Polonia e il 66,4% per l'Italia. Un indicatore che traduce, ovviamente potenziandole, le tendenze negative a livello nazionale sull'affluenza elettorale e sull'indifferenza alla politica, segno del distacco e della sfiducia dei cittadini. Le campagne elettorali, continuano a porre al centro le questioni nazionali e non le risposte comuni che l'Unione consente di costruire, in ciò favorite da sistemi elettorali che considerano gli stati collegi elettorali distinti, senza alcuna procedura uniforme.

L'aggravarsi della crisi economica e della pressione migratoria provoca effetti ancora più pesanti sui risultati delle elezioni europee del 2014: l'affluenza del 42,54 scende di un ulteriore mezzo punto (in Polonia vota il 22%, in Italia il 58,7); soprattutto si affermano partiti che contestano fortemente l'integrazione realizzata e la stessa idea di integrazione. Il risultato del referendum sul Brexit – quarantuno anni dopo il referendum del 1975 favorevole all'ingresso, – rappresenta una svolta nella storia del progressivo allargamento dell'Unione.

Di fronte a queste complessità e alla urgenza di risposte e' ancora più utile sottolineare le novità giuridiche intervenute, nel decennio, a partire dalle norme del Trattato di Lisbona sui partiti politici europei, nella rinnovata forma di governo. L'attuazione politica che ne è stata data, durante la campagna per le elezioni del 2014, ha contribuito ad attribuire, per la prima volta, un ruolo decisivo ai partiti politici europei. L'impegno del PE si è confermato essenziale, per il rafforzamento della legittimazione democratica della Commissione e dello stesso PE: nel 2013, con l'approvazione della Risoluzione sulle proposte di candidatura alla presidenza alla Commissione europea, durante la campagna elettorale per le elezioni del PE; nel 2015, con l'approvazione della Risoluzione sulla procedura elettorale uniforme che ribadisce la candidatura espressa a Presidente della Commissione. Fra le due Risoluzioni viene approvato il nuovo Regolamento 1141/2014 che apre opportunità inedite per la formazione della coscienza collettiva europea e per nuove forme di impegno politico. Come ci proponiamo di dimostrare, l'ambiente giuridico dello spazio europeo sta proponendo, dunque, forme e procedure per contrastare il progressivo distacco fra cittadini europei e istituzioni e per costruire un rinnovato sistema parlamentare euronazionale nella dimensione composita nazionale ed europea (Della Cananea) da contrapporre al populismo e all'esclusivismo della paura e della insicurezza.

3.3.2. I PARTITI POLITICI EUROPEI NEL NUOVO ORDINE COSTITUZIONALE DEL TRATTATO DI LISBONA

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1 dicembre 2009 segna per i partiti politici europei una ulteriore positiva evoluzione. Le norme ripropongono alla lettera, per collocazione e contenuti, quanto già previsto, nel 2004, dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: la previsione generale è inserita nel Titolo II del Trattato dell'UE sui principi democratici, in collegamento con la cittadinanza europea (art.10,4), mentre nella VI parte del Trattato sul funzionamento dell'UE, dedicata alle Istituzioni, sezione sul Parlamento, dopo la procedura elettorale uniforme del PE (art.223), e' prevista la disciplina degli statuti e del finanziamento, rinviata ad un regolamento deliberato da Parlamento e Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria (art.224).

Quanto ai contenuti generali la norma viene significativamente modificata rispetto all'art. 191 del TCE: nelle finalita' dei partiti politici europei scompare l'importanza del loro essere "fattore per la integrazione in seno all'Unione"; si conferma invece che questi partiti "contribuiscono a formare una coscienza politica e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione" ma con l'interessante spostamento dell'aggettivo 'politica' alla "coscienza" rispetto alla versione originaria del 1992 che lo riferiva alla "volontà politica dei cittadini". Le modifiche possono essere interpretate come segni di una fase più matura del sistema di questi partiti in una Unione che si ritiene solidamente integrata, rispetto a quella che abbiamo indicato come fase "prepolitica" del Trattato di Maastricht; un modo per sottolineare il passo avanti del Trattato di Lisbona nella formazione di una identità con valori comuni e nel governo dell'Unione.

L'inserimento dei partiti politici europei nel Titolo sui principi democratici li rende direttamente partecipi dell'ambizione del Trattato di Lisbona di segnare "una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini" (art. 1 TUE). Nell'elenco dei principi sono richiamate tradizioni costituzionali degli SM e dell'Unione: dal principio di eguaglianza alla cittadinanza europea (art.9); alla democrazia rappresentativa e ai partiti europei (art. 10); alla democrazia partecipativa e deliberativa; alle forme di democrazia diretta come l'iniziativa popolare europea (art. 11). Sono, inoltre, formalizzati elementi originali: dal contributo dei PN al "buon funzionamento" dell'Unione (art. 12) al dialogo "aperto, trasparente e regolare" con i cittadini, le associazioni rappresentative e la società civile, che garantisce possibilità di conoscenza e di scambi di opinioni fra e con i cittadini nei settori di azione dell'Unione; alle ampie consultazioni delle parti interessate, da parte

della Commissione per garantire coerenza e trasparenza all'azione dell'Unione (art. 11, parr. 1, 2, 3 TUE).

In particolare, fra gli elementi piu' interessanti per il sistema dei partiti politici europei, il contributo attivo delle 41 Camere – somma dei 15 Parlamenti monocamerali e dei 13 Parlamenti bicamerali nei 28 SM (scenderanno a 39, quando si dara' seguito alla procedura di recesso dell'UK) – segna la profonda trasformazione della “democrazia rappresentativa” europea su cui si fonda il “funzionamento” dell'Unione. Le possibili originali forme di interconnessione tra i Parlamenti, i gruppi politici del PE e i gruppi parlamentari dei PN, e i relativi partiti/movimenti di riferimento sono alla base di “un vero e proprio sistema parlamentare europeo” (Manzella, Lupo), in una forma di governo profondamente rinnovata nella prospettiva parlamentare.

4. I GRUPPI POLITICI: REGOLE E NOVITA' DELLA VIII LEGISLATURA

La formazione di un gruppo politico nel PE è ancorata a tre criteri fondamentali (art. 32): la consistenza numerica (almeno 25 deputati), la transnazionalità (i componenti devono essere stati eletti in almeno un quarto degli Stati membri, quindi attualmente in almeno 7 Paesi) e l'affinità politica. Occorre precisare, però, che di questi tre requisiti, solo il primo è rimasto immutato, anche nella sua interpretazione, sin dall'istituzione di questa assemblea parlamentare. Infatti, il requisito della transnazionalità, sebbene di fatto osservato nella costituzione dei gruppi dal 1953, è stato però codificato nel regolamento del PE solo nel 1973, con il primo allargamento delle Comunità e l'adesione del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca. In tal modo, veniva ammessa, in deroga, la costituzione di un gruppo con meno di quattordici componenti, a patto che i delegati fossero almeno dieci e che provenissero da almeno tre SM. Oggi, invece, il requisito della transnazionalità non è alternativo o combinato a quello numerico, bensì cumulativo (Hix, Lord; Ladrech).

Il criterio dell'affinità politica tra i membri di un gruppo è stato invece oggetto di dispute interpretative, sia in seno al PE che dinanzi alla Corte di giustizia. In particolare, ci si è chiesti se in questo consesso potesse essere costituito un gruppo misto e se la presenza di una comune “fede” politica tra gli aspiranti componenti di un gruppo in formazione dovesse essere valutata preventivamente dal Presidente del PE. Un punto fermo rispetto a questi dubbi interpretativi si è registrato con le decisioni della Corte di giustizia europea sul Gruppo tecnico dei deputati indipendenti. I casi che hanno visto impegnati prima il Tribunale

di primo grado (T-222, 327 e 329/99) e poi la Corte di giustizia (C-486/01) riguardavano proprio la sussistenza di un legame politico tra gli europarlamentari afferenti a questo Gruppo, visto che il requisito non veniva puntualmente controllato dal Parlamento all'atto della costituzione, ma si dava per presupposto (Cartabia; Ciancio; Gianfrancesco). Tuttavia, il Gruppo tecnico dei deputati indipendenti aveva tenuto a precisare che tra i propri membri non vi era alcuna affinità politica e tale volontaria ed esplicita ammissione è stata considerata sufficiente dalla Corte per ritenere legittima la decisione del Parlamento europeo di scioglimento del Gruppo. La Corte ha così imposto per la formazione dei gruppi politici la necessaria condivisione di una comune appartenenza politica da parte dei loro membri, da sottoporre ad una più attenta valutazione, seppur non in via preventiva (Attenni; Baroncelli). Difatti, a seguito della giurisprudenza della Corte di giustizia questo ultimo criterio è stato precisato in una interpretazione del regolamento, che, come per altre previsioni, è inserita nel testo del regolamento stesso, all'art. 32: "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".

Non è stato dunque istituito in questo o in altri articoli del regolamento un collegamento tra costituzione dei gruppi, anche in deroga (art. 32, comma 3), e registrazione di un partito politico europeo, che invece, come si preciserà a breve, fonda la sua esistenza, proprio su un comune "sentire politico" manifestato dalla partecipazione alle elezioni europee e dalla rappresentanza parlamentare (a livello europeo, nazionale o regionale).

Infatti, il partito politico a livello europeo è definito nel Regolamento CE 2004/2003 come "un'associazione di cittadini, che persegue obiettivi politici e che è riconosciuta o istituita in conformità dell'ordinamento giuridico di almeno uno Stato membro", o come "un'alleanza di partiti politici", nella forma di una "cooperazione strutturata fra almeno due partiti politici" (art.2), che soddisfa queste particolari condizioni: avere personalità giuridica nello SM in cui ha sede; essere rappresentato nel PE o nei PN o nelle Assemblee regionali di almeno 1/4 degli SM, oppure aver ottenuto almeno il 3% nelle ultime elezioni del PE in ognuno di tali SM; aver partecipato alle elezioni del PE o averne espresso l'intenzione (art. 3).

Il rapporto tra gruppi politici e partiti politici europei non è direttamente evidente nel testo del Regolamento del Parlamento europeo, che sul punto è rimasto invariato sin dal 2006. Sebbene dopo l'entrata in vigore del Regolamento

CE 2004/2003, come si è accenato, sia stato inserito un intero Titolo dedicato ai partiti politici europei (rectius, per il momento, ancora ai partiti politici “a livello europeo”), i due soggetti, gruppi e partiti, sembrano sopravvivere autonomamente, circostanza che certo non rafforza i partiti, di ben più recente istituzione rispetto ai gruppi. Eppure, gli elementi di prossimità, potenzialmente, non sono pochi, a partire, ad esempio, dal requisito della transnazionalità, ancorato tanto per i partiti quanto per i gruppi alla soglia di un quarto degli SM o al fatto che un partito politico europeo debba essere rappresentato nel PE (se non in un’assemblea nazionale o regionale). Sarebbe bastato che il Regolamento del Parlamento europeo, a tal proposito, avesse istituito una corsia preferenziale per la registrazione di un costituendo partito politico europeo che ha già una sua rappresentanza in Parlamento mediante un gruppo.

Invece, stando al Regolamento di questa istituzione, i gruppi sono rilevanti per i fini dei partiti politici europei solo quando la Conferenza dei Presidenti dei gruppi è consultata, obbligatoriamente, dall’Ufficio di Presidenza, in particolare sulla riduzione o sospensione dei finanziamenti, sull’approvazione dei bilanci dei partiti (art. 224) e sulla violazione, da parte di un partito dell’art. 2 TUE, ossia dei valori fondativi dell’UE (art. 225); circostanza che al momento non si è mai verificata; la consultazione dei Presidenti di gruppo mediante la loro Conferenza è solo facoltativa, invece, quando l’Ufficio di Presidenza decide sulle domande di finanziamento.

Di fatto, la disconnessione esistente tra gruppi e partiti europei si evince non solo dal fatto che questi ultimi sono ben più numerosi dei primi – e non potrebbe essere diversamente per ragioni di funzionalità della organizzazione e delle procedure parlamentari – ma anche dal fatto che nelle denominazioni e negli obiettivi dei partiti politici europei risultano esservi una serie di sovrapposizioni e duplicazioni. A fronte degli attuali 8 gruppi politici costituiti in seno al Parlamento (Gruppo del Partito Popolare Europeo (Democratico Cristiano), Gruppo dell’Alleanza Progressista dei Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo, Gruppo dei Conservatori e Riformisti europei, Gruppo dell’Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l’Europa, Gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica, Gruppo Verde/Alleanza libera europea, Gruppo Europeo della Libertà e della Democrazia diretta, Gruppo dell’Europa delle Nazioni e della Libertà) nel 2016 il Parlamento europeo ha deciso di finanziare 15 partiti europei, spesso con denominazioni quasi identiche: l’Alleanza per la democrazia diretta in Europa, l’Alleanza dei conservatori e riformisti europei, l’Alleanza dei liberali e democratici per l’Europa, l’Alleanza europea per la libertà, l’Alleanza europea dei Movimenti nazionali, Europei uniti per la democrazia, il Movimento politico dei cristiani europei, il Partito democratico europeo, l’Alleanza libera

europea, il Partito verde europeo, il Partito popolare europeo, il Movimento per una Europa delle Nazioni e delle Libertà, il Partito socialista europeo, il Partito della sinistra europea e l'Alleanza per la pace e la libertà.

Non è neppure chiaro, peraltro, quale sia il rapporto effettivo tra la gran parte dei gruppi costituiti in Parlamento e i partiti politici europei omologhi, per denominazione, aldilà della relazione strumentale volta al finanziamento dei secondi. Mentre vi è una sostanziale identificazione del Partito popolare europeo, del Partito socialista europeo, dell'Alleanza dei liberali e democratici per l'Europa, dell'Alleanza dei conservatori e riformisti europei, del Partito verde europeo e del Partito della sinistra europea con i gruppi omonimi nel PE, più difficile è tracciare il collegamento dei rimanenti partiti con gli altri gruppi. Così tanto l'Alleanza per la pace e la libertà quanto l'Alleanza europea per la libertà sono partiti euroscettici che possono trovare entrambi un contraltare parlamentare nel Gruppo Europeo della Libertà e della Democrazia diretta per l'afferenza di alcuni dei rispettivi partiti nazionali associati e per l'obiettivo di contrastare il "controllo sovranazionale centralizzato" (Alleanza europea per la libertà). Pressoché assente è poi la rappresentanza in seno al Parlamento europeo sia del Movimento politico dei cristiani europei che dell'Alleanza libera europea, partiti che si identificano con la promozione di istanze trasversali a più partiti e gruppi, come i valori cristiani, nel primo caso, e la protezione delle minoranze regionali e il diritto all'autodeterminazione nel secondo. Infine, la corrispondenza tra partiti e gruppi non è neppure agevolata dalla estrema volatilità nella composizione tanto dei primi quanto dei secondi (Grasso), per via della ricomposizione dei partiti nazionali, e dall'aumento sistematico del numero dei partiti politici europei finanziati (Parlamento europeo, Direzione generale per le finanze): si è passati così da 8 partiti finanziati nel 2005 a 15 partiti nel 2015 e nel 2016.

Anche le più recenti iniziative europee, a partire dal 2014, dallo Spitzenkandidaten al Regolamento UE n. 1141/2014 (par. 4), non sembrano rafforzare o chiarire questa relazione alquanto ambigua. Lo stesso dicasi per la proposta di revisione generale del Regolamento del Parlamento europeo (2016/2114(REG) presentata il 2 settembre 2016 e attualmente all'esame della Commissione per gli affari costituzionali: la presente disciplina continuerà comunque ad applicarsi per gli esercizi finanziari 2014, 2015, 2016 e 2017 e, se la riforma sarà approvata (in particolare l'emendamento 785) il nuovo art. 223-bis provvederà ad adeguare il Regolamento del PE al Regolamento UE 1141/2014. L'Ufficio di Presidenza, che ricopre il ruolo di "ordinatore" del Parlamento europeo ai sensi del Regolamento sui partiti, può decidere sulle condizioni e sulle domande di finanziamento dei partiti politici europei, sul rispetto da parte di questi ultimi dei loro obblighi, in collaborazione con l'Autorità per i partiti politici europei

e le fondazioni politiche europee – che decide sulle domande di registrazione –, sull’esclusione di un partito da futuri finanziamenti e sul recupero di finanziamenti erogati ai partiti in conseguenza di revoca o risoluzione di accordi sul finanziamento. Viene meno l’obbligo di consultazione della Conferenza dei Presidenti dei gruppi, che diventa soltanto facoltativa, e che costituiva anche nel presente regime lo strumento di raccordo principale tra gruppi e partiti in seno al PE. E’ coinvolta invece l’Assemblea, su richiesta di un quarto dei componenti del Parlamento europeo, in rappresentanza di almeno tre gruppi politici, sia per richiedere all’Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee di verificare il rispetto delle condizioni di registrazione di un partito politico che per obiettare alla revoca della registrazione. La Conferenza dei Presidenti dei gruppi, secondo la proposta di revisione generale del Regolamento del PE, è invece obbligatoriamente coinvolta rispetto ai partiti politici europei soltanto per la scelta e la nomina di due dei sei componenti del Comitato di personalità indipendenti – i restanti quattro membri sono nominati due dalla Commissione e due dal Consiglio (art. 11, Reg. UE 1141/2014) –, che, su richiesta della già richiamata Autorità, esprime un parere su qualunque possibile violazione manifesta e grave dei valori su cui si fonda l’Unione.

5. LE TRASFORMAZIONI POLITICO-GIURIDICHE DEI PARTITI POLITICI

5.1. IL REGOLAMENTO N. 1141/2014: DALLA DISCIPLINA SULLO STATUTO E IL FINANZIAMENTO ALLE NUOVE FORME DEL FARE POLITICA?

La terza novità di questa legislatura, a cui si è brevemente accennato nel par. 3, riguarda l’approvazione del Regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sullo statuto e il finanziamento dei partiti politici e delle fondazioni politiche europee che abroga la precedente disciplina (che peraltro rimane in vigore fino all’esercizio 2017). Continua ad essere usata la fonte del regolamento, a sottolineare l’importanza di una disciplina comune, senza variabili lasciate agli ordinamenti nazionali, con l’interessante previsione di una delega alla Commissione per alcuni aspetti “tecnici”. La disciplina riguarda, infatti, soggetti che rappresentano il cuore più direttamente democratico dell’ordinamento europeo, che devono vivere in una casa di vetro, secondo regole cioè di totale trasparenza, assicurata da un sito web, creato ad hoc e pubblicato dal Parlamento. Programmi e attività devono rispettare i valori sui quali è fondata l’Unione (par. 1). La estrema delicatezza

delle nuove regole sui partiti e sulle fondazioni politiche europee ha portato alla istituzione di un' Autorità indipendente, l'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee, che, come si è detto, può chiedere un parere al Comitato di personalità indipendenti (par. 3), sulle violazioni di questi valori.

Il Regolamento, adottato in base al nuovo art. 224 TFUE è assai più dettagliato (41 articoli, rispetto ai 13) del precedente, inaugura una fase di istituzionalizzazione del sistema partitico europeo, che non sarà di semplice gestione. Questa la sintesi delle principali novità.

Viene abbandonata la definizione (ancora usata nei Trattati) di “partiti politici a livello europeo” per sostituirla con quella di “partiti politici europei”. Il partito politico europeo nasce in modo composito: si fonda su una alleanza politica definita “come cooperazione strutturata tra partiti politici e/o cittadini”, che persegue obiettivi politici (art.2 Reg.), in almeno sette SM (come si desume dall'art.3,lett.b, rispetto ad almeno due SM, come prevedeva il Reg. del 2003). E' interessante la conferma dell' aggettivo “strutturata” – già usata nel regolamento del 2003 – fra le varie possibilità offerte dal lessico giuridico europeo, ad esempio, leale cooperazione o cooperazione rafforzata. L'istituto della cooperazione strutturata permanente, come e' noto, è stato previsto dal Trattato di Lisbona per le missioni piu' impegnative, nel quadro della politica di sicurezza e difesa comune, che garantiscano il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale (art. 42,par.6 TUE). Questa scelta sembra sottolineare il salto di qualità nella consapevolezza ideale e, conseguentemente progettuale e organizzativa, che vincola i soggetti aderenti. E questi soggetti non sono soltanto i partiti tradizionali che si alleano fra di loro, ma partiti che si aprono a nuove forme di alleanze con i cittadini dell'Unione, o ancora i cittadini che possono “strutturare” nuove forme di cooperazione politica, diverse dai tradizionali partiti (come i movimenti).

Questi partiti, e le fondazioni ad essi collegate, vengono riconosciuti dal nuovo Regolamento come soggetti dotati di personalità giuridica di diritto privato europeo e diventano anche destinatari di un finanziamento ad hoc a carico del bilancio dell'Unione, a seguito di iscrizione in un registro istituito e gestito dall' Autorità indipendente richiamata. E' da sottolineare che il corretto funzionamento del registro è regolato da atti adottati dalla Commissione, nell'esercizio della delega ad essa attribuita per 5 anni (art. 7, par. 2 e art. 8, par. 3 regolamento); di tali atti è data contestuale notifica al PE e al Consiglio e, se entro due mesi non vi sono obiezioni essi entrano in vigore, in conformità all'art. 290 del TFUE. Il controllo parlamentare sulla delega è continuo: è previsto un tacito rinnovo della delega, salvo revoca, ma la Commissione deve presentare una relazione, almeno nove mesi prima della scadenza. L' Autorità controlla e irroga le sanzioni previ-

ste; i suoi atti sono, tuttavia, sottoposti al controllo di legittimità della Corte di Giustizia dell'Unione europea (art. 3 e 6 del Reg.).

La conferma della istituzionalizzazione del sistema dei partiti europei si trova a) nelle condizioni richieste per la registrazione e b) nella definizione dei contenuti minimi dello statuto di questi partiti a garanzia di una governance democratica. A questi contenuti minimi possono essere aggiunti requisiti supplementari, non in contrasto con il regolamento, dallo SM in cui si trova la sede del partito politico europeo (art. 4).

Per la registrazione come partito politico europeo l'alleanza politica deve rispettare queste condizioni (art. 3):

- a. deve avere la propria sede in uno Stato membro conformemente a quanto indicato nel suo statuto;
- b. essa 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 essere rappresentati dagli stessi, oppure essa o i suoi partiti membri 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;
- c. deve rispettare, in particolare nel suo programma e nelle sua attività, i valori sui quali è fondata l'Unione, enunciati nell'articolo 2 TUE, vale a dire il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze;
- d. essa 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;
- e. non deve perseguire scopi di lucro.

La governance democratica dei partiti politici europei è garantita dalla indicazione dei contenuti minimi dello statuto che superano i tradizionali elementi identificativi – nome, logo, sede, programma politico, inesistenza degli scopi di lucro, eventuale fondazione politica a esso collegata, organizzazione e procedure amministrative e finanziarie, procedure per eventuale scioglimento volontario – per estendersi alla democraticità dell'organizzazione interna: dalle modalità trasparenti per l'ammissione e la esclusione dei membri e per l'identità dei partiti partecipanti; alla indicazione dei diritti e doveri collegati ad ogni tipo di partecipazione e ai corrispondenti diritti di voto; ai criteri di selezione, alle modalità di nomina e revoca degli organi direttivi e ai relativi poteri e responsabilità; alla trasparenza dei processi decisionali interni, della contabilità, dei contributi

e delle donazioni; al rispetto della privacy. Contenuti analoghi sono previsti anche per gli statuti delle fondazioni politiche europee (art. 5).

Un partito politico europeo registrato e rappresentato da almeno uno dei suoi membri nel PE – e una fondazione politica ad esso collegata – possono chiedere un finanziamento a carico del bilancio generale della UE, secondo i modi e le condizioni definite dall'ordinatore dello stesso Parlamento (l'Ufficio di Presidenza, secondo la proposta di revisione generale del Regolamento del PE), per un ammontare non superiore all'85% delle spese annue rimborsabili indicate nei relativi bilanci. La ripartizione degli stanziamenti disponibili, segue questo criterio: il 15% e' ripartito in parti uguali tra i partiti politici europei beneficiari; l'85% in proporzione alla rispettiva quota di deputati eletti. Per le donazioni sono stabilite regole precise: con riferimento alla loro entita', esse non possono superare i 18.000 euro all'anno per singolo donatore; con riferimento alla trasparenza, si applica un particolare rigore per le donazioni ricevute nei sei mesi precedenti le elezioni, prevedendo l'obbligo di comunicazione su base settimanale all' Autorita'; sono inoltre escluse le donazioni anonime e che provengono da particolare soggetti, come i gruppi politici rappresentati al PE, le autorita' o le aziende pubbliche di uno Stato membro o di un Paese terzo, le entita' private o persone fisiche di un Paese terzo che non hanno il diritto di voto per le elezioni del PE (art. 17–20). Questi fondi possono essere utilizzati per il finanziamento di campagne elettorali per il PE, secondo la disciplina e i limiti delle spese previste dalle disposizioni nazionali di ciascuno Stato membro. Il regolamento prevede, in modo analitico, obblighi contabili, di rendicontazione e di revisione; il controllo sull'osservanza di tali obblighi e' attribuito all'Autorita', all'ordinatore del PE e agli Stati membri competenti, ed e' esercitato in collaborazione, nel rispetto delle loro competenze, con condivisione delle informazioni, attraverso punti di contatto nazionali (artt. 23–25; art. 28). Le sanzioni previste vanno dalla cancellazione dal registro, nei casi piu' gravi, a quelle pecuniarie di varia entita', alla esclusione, per 5 o 10 anni, dai futuri finanziamenti.

5.2. LA CANDIDATURA ALLA PRESIDENZA DELLA COMMISSIONE

In preparazione delle elezioni europee del 2014, le prime dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, Commissione e PE si impegnano, durante la fine della VII legislatura, per rafforzarne democrazia ed efficienza, in coerenza con le novita' sulla parlamentarizzazione della forma di governo. La Commissione presenta, il 12 marzo 2013, la Raccomandazione "Rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo", indirizzata

agli SM e significativamente ai partiti politici europei e nazionali. Il PE interviene con la Risoluzione, approvata il 4 luglio 2013 sul “Miglioramento delle modalita’ pratiche per le elezioni del nuovo Parlamento”, anch’essa indirizzata, oltre che ai tradizionali interlocutori; Consiglio europeo, Consiglio, Commissione, Parlamenti degli SM, ai partiti politici europei. Sei delle quindici richieste riguardano la candidatura alla Presidenza della Commissione da scegliere, con procedure democratiche e trasparenti e con sufficiente anticipo rispetto alle elezioni, in modo da organizzare programmi e campagne su scala europea, con dibattiti pubblici fra questi candidati.

La prima esperienza della indicazione del candidato Presidente, nelle elezioni del 2014, e’ stata positiva: i cinque partiti politici europei che fanno riferimento alle principali famiglie hanno indicato candidati comuni per questa carica con un sensibile rafforzamento della legittimazione democratica di questa istituzione; è stata anche organizzata una campagna elettorale comune con visite dei capilista in 246 citta’ di diversi SM e confronti televisivi che hanno avuto una copertura mediatica in tutta l’Unione: per la prima volta rispetto alle precedenti sette elezioni, la campagna elettorale europea ha trattato temi europei; il confronto finale del 15 maggio fra i candidati Presidenti e’ stato trasmesso in diretta nei ventotto SM da almeno 152 media, fra canali televisivi e siti internet, generando elevati volumi di traffico sui social. Le elezioni sono state vinte dal Partito popolare europeo che aveva candidato Junker; la indicazione del Presidente della Commissione che, in base all’esito delle elezioni per il PE e a consultazioni, e’ stata proposta al PE dal Consiglio europeo con delibera a maggioranza qualificata, ha confermato la scelta indicata dalla maggioranza dei voti dei cittadini dell’Unione, senza l’esercizio di alcuna discrezionalità, come accaduto per il passato; alla designazione ha fatto seguito l’elezione parlamentare del Presidente della Commissione, l’approvazione della Commissione nella sua collegialita’ e la nomina definitiva da parte del Consiglio europeo.

Durante la VIII legislatura, il PE approva, l 11 novembre 2015, la ambiziosa Risoluzione sulla riforma della legge elettorale dell’ Unione europea, in tempo utile prima delle elezioni del 2019, per rafforzare la dimensione democratica e transnazionale delle elezioni. La proposta di decisione, allegata alla risoluzione, che il Consiglio deve approvare all’unanimita’, ufficializza l’esperienza delle elezioni del 2014; prevede “la creazione di una circoscrizione elettorale comune, in cui i capilista siano i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di presidente della Commissione”. E’ un passo decisivo di cambiamento rispetto alla previsione dell’Atto del 1976. Nella risoluzione e’ sottolineata l’importanza del precedente dei candidati capilista a Presidente, come condizione sostanziale per far maturare la coscienza politica europea, nel “nuovo ordine costituzionale”

che attribuisce al PE il diritto di eleggere il Presidente (considerando V). In base all'esperienza delle elezioni del 2014, sono previsti miglioramenti specifici che riguardano la presentazione di questa candidatura, scelta con procedure aperte e trasparenti e designata, almeno 12 settimane prima delle elezioni (rispetto al "sufficiente anticipo" della Ris. del 4 luglio 2013), da parte di ciascun partito politico europeo, nella circoscrizione elettorale comune (art. 3 septies). Viene così accresciuta la legittimità democratica e la responsabilità delle Istituzioni, per il diretto collegamento fra il voto dei cittadini europei, espresso a livello nazionale, e il contesto europeo con la possibilità di scegliere in modo informato, insieme al candidato, i programmi politici alternativi proposti, durante campagne elettorali non più "nazionalizzate", ma europee (considerando V–Y).

5.3. IL PRIMO PASSO VERSO LA RIFORMA ELETTORALE

Durante la VIII legislatura la riforma della legge elettorale torna ad essere affrontata dal PE, dopo che, nella legislatura precedente, all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la riforma Duff, dal nome del relatore, era fallita. La proposta di Risoluzione, approvata dal PE l'11 novembre 2015 (2015/2035(INL)) sopra richiamata, conclude, come si è detto, la prima fase del procedimento speciale previsto dal Trattato di Lisbona (art. 223, par. 1, TFUE) con la presentazione della proposta di Decisione, allegata alla Risoluzione, "che adotta le disposizioni che modificano l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale e diretto"; il Consiglio deve approvare alla unanimità la proposta che, infine, deve essere approvata da tutti gli SM, secondo le rispettive norme costituzionali. L'impostazione è originale e risolve la problematicità della procedura elettorale uniforme e l'ambiguità dei principi comuni agli SM. Non viene imposta alcuna uniformità fine a se stessa, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (considerando C); viene preferita la via della armonizzazione del diritto elettorale sostanziale, rendendo normativi molti degli indirizzi contenuti nelle risoluzioni approvate, integrandoli con novità significative e definendo condizioni di base inderogabili, minime e massime entro cui gli SM possono adeguare le proprie normative, rinviando direttamente alle legislazioni nazionali. Si prosegue, quindi, in tre direzioni. Innanzitutto, nella valorizzazione del sistema dei partiti europei, come principali protagonisti della dimensione politica delle elezioni per il PE, ancora troppo condizionate dal livello nazionale.

In secondo luogo, sono previste modalità comuni per rendere le elezioni concretamente paneuropee e superare le disparità fra candidati ed elettori delle

legislazioni nazionali, in particolare richiedendo agli SM la indicazione di una autorità di contatto, responsabile dello scambio dei dati degli elettori, e l'invito alla Commissione su due punti: l'istituzione, di un'autorità elettorale anche a livello unionale, che metta in rete tutte le autorità di contatto nazionali, per monitorare lo svolgimento delle elezioni e per centralizzare le informazioni elettorali, facilitandone la circolazione; l'armonizzazione, rispetto alle "diverse tradizioni costituzionali ed elettorali" delle norme sull'età minima per l'elettorato passivo, che varia fra i 18 e i 25 anni, e per l'elettorato attivo, che varia fra i 16 e i 18 anni, evitando in questo modo discriminazioni all'esercizio del diritto di voto dei cittadini europei. E' la linea della graduale, ma costante convergenza già avviata con la direttiva 93/109/CE del Consiglio sulle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del PE per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini.

Il terzo aspetto, relativo alla convergenza del sistema elettorale, introduce un'importante novità per evitare la frammentazione politica e garantire il funzionamento del PE: viene richiesta ai legislatori nazionali rispetto alla scelta, confermata, del sistema proporzionale per la elezione degli europarlamentari, la previsione di soglie obbligatorie di sbarramento a livello nazionale, variabili fra il 3% e il 5% "per l'attribuzione dei seggi negli Stati membri a circoscrizione unica e nelle circoscrizioni in cui è utilizzato il sistema di lista e che comprendono più di 26 seggi (par. 7)". Diventerebbe obbligatoria, nei limiti indicati, la definizione della soglia, prevista in modo eventuale dalla Decisione (CE) 772/2002 e che ha aperto problemi di costituzionalità all'interno dei 15 Stati membri che l'hanno adottata: in particolare, in Germania dove il Tribunale costituzionale federale ha dichiarato incostituzionale la soglia del 5% nel 2011, riconfermando tale incostituzionalità nel 2014 anche rispetto alla quota abbassata al 3%. Anche in Italia, dove la L. del 1979 n. 18 per le elezioni europee, come modificata nel 2009, prevede una soglia al 4%, il 23 agosto 2016, il Consiglio di Stato ha sollevato una questione di costituzionalità e si attende la decisione della Corte costituzionale. La Corte, con sentenza n. 110/2015, aveva dichiarato l'inammissibilità della questione relativa alla presunta incostituzionalità della soglia di sbarramento in quanto si richiedeva l'accertamento in astratto del contenuto del diritto di voto (Piccirilli). Nel caso ora pendente, invece, i presupposti dell'azione sono diversi perché si riferisce alla esclusione, a causa della suddetta soglia, di una specifica lista, Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale, dal riparto dei seggi nel PE in occasione delle elezioni del 2014.

6. UNA STRADA APERTA... IN SALITA

Concludiamo, con due auguri concreti per positivi sviluppi del sistema composito dei partiti della UE, nel futuro prossimo.

Innanzitutto, sarebbe auspicabile che le elezioni del 2019 si svolgano secondo la procedura elettorale uniforme il cui procedimento di approvazione, come si è detto, deve essere completato con l'approvazione alla unanimità del Consiglio e la ratifica degli SM, cui dovrebbe seguire l'adeguamento delle legislazioni elettorali interne degli stessi Stati. Certo non sarà un obiettivo facile per la successione delle prossime scadenze elettorali politiche, fra le quali quelle di alcuni Stati fondatori: nel 2017 i Paesi Bassi, la Francia e la Germania; nel 2018 l'Italia. Ma leadership rinnovate potrebbero affrontare un itinerario che si ripropone ancora una volta in salita e che si svolgerà in parallelo al negoziato per il recesso del Regno Unito dall'Unione. Anche questa è una inedita esperienza per le istituzioni europee e per lo stesso sistema partitico europeo: la lacerazione all'interno dei partiti politici britannici (si pensi alle molteplici posizioni emerse in seno ai conservatori, nonostante la linea del Primo Ministro Cameron) durante la campagna per il referendum, e l'andamento dei futuri negoziati rendono davvero europeo il dibattito negli altri Stati membri, spinti ad interrogarsi su cosa significhi essere parte di una Unione, sui costi e sui benefici dello "stare insieme" e sulla lealtà e la fiducia reciproche.

In secondo luogo, se fosse approvata la riforma del Regolamento, già presentata, il PE nella IX legislatura (2019–2024) potrebbe operare sulla base di un Regolamento interno completamente rinnovato: si auspica, più rispondente alla necessità di un coordinamento tra le norme relative ai gruppi e quelle sui partiti politici europei da migliorare e rafforzare rispetto alla prima versione della proposta di riforma.

In ogni caso le elezioni del 2019 saranno le prime a sperimentare le nuove norme del Regolamento n. 1141/2014 sul finanziamento ai partiti politici europei per le campagne elettorali, durante le quali sviluppare un impegno comune e una capacità di alleanze fra partiti europei e/o i cittadini. Questi partiti, infatti, potranno "adottare tutti i provvedimenti adeguati per informare i cittadini dell'Unione dei collegamenti esistenti tra i partiti politici e i candidati nazionali e i partiti politici europei", (art. 31 Reg.). Un'ulteriore possibilità, dotata anche di risorse finanziarie, per un'azione politica che da "collettiva divenga anche connettiva" (Ceccarini) come reazione alla crisi così diffusa di coesione, di immaginazione e di fiducia (Zielonka).

