



19 FEBBRAIO 2020

Europartiti o euronetwork?
Il banco di prova delle elezioni
europee

di Giammaria Gotti

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

Europartiti o euronetwork? Il banco di prova delle elezioni europee *

di Giammaria Gotti

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

Abstract [It]: Il presente contributo, prendendo spunto dalle vicende connesse alle recenti elezioni europee del maggio 2019, intende verificare l'attuale stato di consolidamento dei cd. "partiti politici europei". Tale analisi viene condotta seguendo una duplice prospettiva: normativa, da un lato, attraverso l'esame della legislazione elettorale dell'Unione europea e delle recenti modifiche ad essa apportate, utile all'indagine dato lo stretto legame esistente tra sistema elettorale, rappresentanza politica e ruolo dei partiti; politica, dall'altro, attraverso la valutazione del grado di partecipazione di tali partiti nell'ambito della gestione e dell'organizzazione delle elezioni europee, banco di prova privilegiato per accertarne l'esatta natura. Una natura che, ancora oggi, oscilla tra quella di veri e propri euro-partiti, in grado di porsi quali anelli di congiunzione politica tra il cittadino europeo e le sue istituzioni, e quella di meri network a livello europeo di partiti politici nazionali.

Abstract [En]: This paper aims to offer an overview of the current state of development of the so-called "European political parties", especially after the 2019 European elections. This analysis is carried out under a dual perspective: normative on one hand, examining the electoral legislation of the European Union and its 2018 "reform", which provides useful elements to understand the evolution and consolidation of the European party system; political on the other, evaluating the degree of participation of these parties in the framework of the European elections' organization, which gives a clear idea of their nature. Hence, still today, their nature swings between that of real European parties acting as the political link between the European citizen and the EU institutions, and that of mere supranational networks of national political parties.

Sommario: 1. Premessa. 2. La normativa elettorale dell'Unione europea. 2.1. La proposta di riforma della legislazione elettorale presentata dal Parlamento europeo nel 2015 e la Decisione 2018/944 del Consiglio. 3. Il contributo dei partiti politici europei alla campagna elettorale europea. 3.1 La selezione dei candidati al Parlamento europeo. 3.2 Il meccanismo degli *Spitzenkandidaten* alla prova delle recenti elezioni 4. Riflessioni conclusive.

1. Premessa

Le elezioni per il Parlamento europeo del maggio 2019 hanno offerto lo spunto per verificare se, alla luce della normativa elettorale dell'Unione e del grado di coinvolgimento dei cd. "partiti politici europei" nella campagna elettorale, possa dirsi compiutamente realizzato un sistema europeo di partiti.

Per compiere tale indagine è necessario preliminarmente chiarire cosa si intende per "partiti politici europei", richiamando a tal fine le disposizioni normative dell'Unione europea, di natura primaria e secondaria, ad essi specificamente dedicate.

* Articolo sottoposto a referaggio.

I Trattati dell'Unione europea affermano che “i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione” (art. 10, par. 4, TUE)¹, e affidano ad un Regolamento, adottato da Parlamento europeo e Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria, il compito di determinare lo statuto e le norme relative al finanziamento di tali partiti (art. 224 TFUE)².

Sulla base di queste disposizioni è stato adottato il Regolamento UE n. 1141/2014 del 22 ottobre 2014³, in vigore dal 1° gennaio 2017, recentemente modificato e integrato con il Regolamento UE n. 673/2018⁴. Il Regolamento 1141/2014 fornisce la nozione di partiti politici europei: alleanze politiche, ossia cooperazioni strutturate tra partiti politici e/o cittadini, che perseguono obiettivi politici e che sono registrati presso l'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee (art. 2, nn. 2 e 3), i cui partiti membri godono di un minimo sostegno elettorale in almeno un quarto degli Stati membri

¹ La previsione normativa di partiti a livello europeo risale al Trattato di Maastricht (art. 138 TCE, poi divenuto 191 con il Trattato di Amsterdam), nel quale i “partiti politici a livello europeo” erano visti come “importante fattore di integrazione in seno all'Unione”.

² Il Trattato di Nizza nel 2001 aggiunse un secondo paragrafo all'art. 191 TCE (“il Consiglio [...] determina lo statuto dei partiti politici a livello europeo e, in particolare, le fonti del loro finanziamento”), sulla base del quale fu adottato il primo Regolamento europeo sui partiti politici (n. 2004/2003), poi modificato e integrato con Regolamento n. 1524/2007.

³ Sui partiti politici europei si rinvia, tra i molti, ai contributi di V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei*, in *Rassegna Parlamentare*, 2002, pp. 941 e ss; F. PETRANGELI, *I partiti politici europei nel cuore delle riforme costituzionali dell'Unione*, in P. BILANCIA (a cura di), *Il processo costituente europeo*, Milano, 2002, p. 139 e ss; D. STEPHEN - J. SHAW, *Developing Political Parties in the European Union: Towards a European Party Statute?*, in K. EWING - S. ISSACHAROFF (a cura di), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, 2006, pp. 297 e ss; G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 2008, pp. 609-638; A. CIANCIO, *I partiti europei nel processo di democratizzazione dell'Unione*, in *federalismi.it*, 2009; G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, in *Pol. dir.*, n. 4/2010. Tra i contributi pubblicati dopo il Regolamento n. 1141/2014, si v. O. PORCHIA, *Partiti politici europei*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. VIII, Milano, 2014; F. SAIITTO, *European political parties and European public space from the Maastricht Treaty to the Reg. No. 1141/2014*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 2/2017; M. R. ALLEGRI, *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in *Osservatorio costituzionale*, 2014; M. R. ALLEGRI, *I partiti politici europei fra autonomia politica e dipendenza dai partiti nazionali*, in G. LEVI - F. SOZZI (a cura di), *Unione politica in progress. Partiti e gruppi parlamentari europei (1953-2014)*, Padova, 2015; G. CONTI, *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, in *federalismi.it*, 2014; G. GRASSO - G. TIBERI, *Il finanziamento dei partiti politici europei*, in G. TARLI BARBIERI - F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016; G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1-2017; R. PERRONE, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2017.

⁴ Più di recente, tra i contributi sul tema dei partiti politici europei successivi all'approvazione del Regolamento 673/2018, si v. A. CIANCIO, *Alla ricerca della forma di governo dell'Unione europea: lo snodo dei partiti politici europei*, in R. IBRIDO - N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati membri*, Bologna, 2018; M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei: cosa c'è di nuovo in vista delle elezioni europee 2019*, in *federalismi.it*, n. 9/2019; E. CATERINA, *Le elezioni del Parlamento UE fra Regolamento sui partiti politici e riforma dell'Atto elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2019.

(art. 3, par. 1, lett. b)⁵ e che, nei loro programmi e nelle loro attività, rispettano i valori su cui è fondata l'Unione (art. 3, par. 1, lett. d)⁶.

Lo stesso Regolamento attribuisce poi uno specifico status giuridico europeo ai partiti politici europei, riconoscendo loro personalità giuridica europea (art. 12), la capacità giuridica in tutti gli Stati membri (art. 13) e finanziamenti a sostegno delle proprie attività (artt. 17 e ss.), con l'obiettivo di favorirne l'indipendenza dai partiti nazionali⁷, e creare così un sistema partitico autenticamente transnazionale (considerando n. 4).

Le previsioni del Regolamento, tuttavia, scontano il fatto che i partiti nazionali svolgono un ruolo ancora assolutamente determinante per l'esistenza degli omologhi europei⁸, sia per il fatto che la qualificazione stessa di "partito politico europeo" dipende dal successo riportato dai partiti nazionali alle elezioni nazionali o europee⁹, sia in rapporto alla facoltà riconosciuta a quest'ultimi di contribuire al bilancio dei partiti europei cui appartengono con erogazioni liberali (mentre è vietato il contrario; artt. 20.7 e 22.1 del Regolamento).

Inoltre, il considerando n. 18 del Regolamento chiarisce che la capacità giuridica di cui i partiti europei godono in tutti gli Stati membri "non li autorizz[a] a designare candidati alle elezioni nazionali o alle elezioni del Parlamento europeo", prerogativa che rimane dei partiti politici nazionali.

Il dato normativo conferma quindi la posizione di preminenza dei partiti nazionali su quelli europei, e mantiene fermo il principio per cui il ruolo centrale nella gestione dei rapporti con l'elettorato spetta ai partiti nazionali, che perciò rimangono i protagonisti del processo di selezione delle candidature e della conduzione della campagna elettorale¹⁰.

⁵ Tale articolo chiarisce che l'alleanza politica può chiedere la registrazione come partito politico europeo se essa o i suoi membri, in almeno un quarto degli Stati membri, sono deputati al Parlamento europeo, ai parlamenti nazionali, ai parlamenti regionali o alle assemblee regionali, oppure se essa o i suoi partiti membri hanno 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. La lett. d) aggiunge poi che tale alleanza politica deve "aver partecipato alle elezioni del Parlamento europeo o aver espresso pubblicamente l'intenzione di partecipare alle prossime elezioni del Parlamento europeo".

⁶ Su questo aspetto, si v. di recente G. GRASSO, *Démocratie (libérale) contre démocratie non libérale: le cas de partis politiques européens et du respect des valeurs sur lesquelles se fonde l'Union européenne*, in *Constitutions. Revue de droit constitutionnel appliqué*, n. 4/2018 e G. GRASSO – R. PERRONE, *European Political Parties and the Respect for the Values on Which the European Union Is Founded Between the European Legislation and the National Laws*, in *European Public Law*, 4, 2019.

⁷ Cfr. A. CIANCIO, *Alla ricerca della forma di governo dell'Unione europea*, cit., p. 350.

⁸ Cfr. M. R. ALLEGRI, *I partiti politici europei tra autonomia e dipendenza*, cit., pp. 28.

⁹ V. supra, nota 5.

¹⁰ M. R. ALLEGRI, *Ancora sui partiti politici europei*, cit., p. 24; A. CIANCIO, *Alla ricerca della forma di governo dell'Unione europea*, cit., p. 334.

Il consolidamento del sistema europeo di partiti passa però proprio dal momento elettorale¹¹. Il loro difetto essenziale è infatti quello di non potersi confrontare con i cittadini europei, che in occasione delle elezioni del Parlamento europeo continuano a votare per partiti nazionali¹².

Il presente contributo intende allora verificare se nella normativa elettorale europea, anche alla luce delle recenti modifiche ad essa apportate, possano rinvenirsi quelle “condizioni istituzionali di contesto, idonee a rendere davvero protagoniste le formazioni politiche europee”¹³, tra cui rileva, su tutte, la creazione delle cd. “liste transnazionali”¹⁴.

La misura della consistenza dei partiti europei viene poi chiaramente restituita dal contributo da essi apportato alla campagna elettorale per l’elezione del Parlamento europeo. Il grado di partecipazione di tali partiti nell’ambito della gestione e dell’organizzazione delle elezioni europee costituisce infatti il banco di prova privilegiato per accertarne l’esatta natura: partiti sul modello di quelli nazionali, attraverso i quali si rende possibile il concorso dei cittadini alla determinazione della politica europea, o meri network a livello europeo di partiti politici nazionali¹⁵?

2. La normativa elettorale dell’Unione europea

Nell’ottica dello sviluppo dei partiti europei un elemento da tenere prioritariamente in considerazione è quello della normativa elettorale, che, come avviene a livello nazionale, influisce sul sistema dei partiti dato lo stretto legame esistente tra sistema elettorale, rappresentanza politica e ruolo dei partiti¹⁶.

¹¹ Cfr. A. CIANCIO, *Alla ricerca della forma di governo dell’Unione europea*, cit., p. 352.

¹² Cfr. D. GRIMM, *La forza dell’UE sta in un’acorta autolimitazione*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2014, p. 3; F. SAITTO, *European political parties*, cit., p. 42; G. GRASSO - G. TIBERI, *Il finanziamento dei partiti politici europei*, cit., p. 443.

¹³ G. GRASSO - G. TIBERI, *Il finanziamento dei partiti politici europei*, cit., p. 447.

¹⁴ Sul punto, si v. *infra*, par. 2.1.

¹⁵ Sulle diverse interpretazioni dell’identità dei partiti europei, si v. D. STEPHEN - J. SHAW, *Developing Political Parties*, cit., p. 301.

¹⁶ Sul rapporto tra regime dei partiti e sistema elettorale, tema classico degli studi costituzionalistici, si v., per tutti, L. ELIA, *Le forme di governo* (1970), ora in *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, pp. 170 e ss., per il quale la legislazione elettorale è il principale strumento di normazione del sistema dei partiti e M. LUCIANI, voce *Governo* (forme di), in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, 2010, pp. 551 ss, per il quale, di contro, sono i sistemi elettorali che “replicano, più di quanto non anticipino, le strutture dei sistemi politici entro i quali agiscono”. Si v. anche S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del paese e attualità*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013; A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, pp. 15-20 e, per la scienza politica, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1995, p. 9. Sul tema del rapporto tra normativa elettorale europea e partiti politici europei, si v. G. DELLEDONNE, *Riforme elettorali e partiti politici europei*, in *Nuove autonomie*, n. 3/2018.

L'elezione dei membri del Parlamento europeo¹⁷ è attualmente disciplinata a livello europeo dalla decisione 787/76 del Consiglio, cui è allegato l'Atto relativo all'elezione dei membri del parlamento europeo a suffragio universale diretto¹⁸.

Tale Atto fissa i “principi comuni” cui gli Stati membri devono uniformare le proprie leggi elettorali per il Parlamento europeo: sistema elettorale di tipo proporzionale (art. 1.1), la possibilità di consentire l'espressione del voto di preferenza (art. 1.2), la fissazione di una soglia per l'attribuzione dei seggi non superiore al 5% (art. 3), il divieto di mandato imperativo per i membri del Parlamento europeo (art. 6), l'incompatibilità tra la carica di euro-deputato e di parlamentare nazionale (art. 7.2).

L'art. 223 del TFUE¹⁹ affida al Parlamento europeo il compito di elaborare un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, alternativamente “secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri” o “secondo principi comuni a tutti gli Stati membri”. Il Consiglio deve deliberare all'unanimità, previa approvazione del Parlamento

¹⁷ Sul sistema elettorale per il Parlamento europeo, tra i più recenti, si v. O. COSTA, *The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976. Issues of democratisation and political legitimacy. Study*, Lussemburgo, 2016 e AA.VV., *Routledge Handbook of European Elections*, D. M. VIOLA (a cura di), Londra, 2015. Sulle elezioni del 2014, AA.VV., *Le elezioni del Parlamento europeo del 2014*, B. CARAVITA (a cura di), Napoli, 2015. Da ultimo, M. RUBECCHI, *Le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo, tra normative nazionali e profili eurounionali*, in *federalismi.it*, n. 11/2019.

¹⁸ Già i Trattati istitutivi della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio (1951) e della Comunità economica europea (1957) avevano immaginato un'elezione a suffragio universale e diretto del Parlamento europeo. L'art. 21 del Trattato CECA, infatti, disponeva che “l'Assemblea è composta di delegati che i Parlamenti sono chiamati a designare nel loro seno per un anno, o eletti a suffragio universale diretto, a seconda della procedura fissata da ciascuna Alta Parte Contraente”. In seguito, l'art. 138, par. 3, del Trattato CEE cominciò a prefigurare anche gli strumenti e la procedura attraverso i quali creare le regole che avrebbero dovuto governare tale elezione, assegnando all'Assemblea il compito di elaborare “progetti intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri”, e disponendo poi che fosse il Consiglio, con deliberazione unanime, a stabilire le disposizioni di cui raccomandare l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali. Quindi, dando seguito alle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 luglio 1975 e di Roma del 1 e 2 dicembre 1975, fu adottato, su proposta del Parlamento, e in allegato alla decisione 787/76 del Consiglio, l'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento Europeo, intervento armonizzatore che si limitava a dettare alcuni principi generali in tema di elezioni europee, lasciando ampia discrezionalità agli Stati membri nell'attuazione degli stessi. Significativa la previsione dell'art. 7 dell'Atto (nella sua versione originaria) che, al comma 1, prevedeva che “(...), l'Assemblea elabora un progetto di procedura elettorale uniforme” e, al comma 2, che “fino all'entrata in vigore di una procedura elettorale uniforme, e con riserva delle altre disposizioni del presente atto, la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali”. I principi generali fissati dall'Atto erano visti quindi solo come soluzione temporanea, in vista di un più ambizioso progetto di procedura elettorale europea che il Parlamento europeo era espressamente invitato ad elaborare. Sul punto, più nel dettaglio, si v. O. COSTA, *The history of European elettorale reform*, cit., pp. 13-35; A. MIGNONE, *Votare per il Parlamento europeo. Un labirinto elettorale*, in G. LEVI - F. SOZZI (a cura di), *Unione politica in progress*, Padova, 2015, pp. 35-54 e G. CAVAGGION, *La nuova “legge elettorale” europea*, in *Centro studi sul federalismo*, 2016, pp. 10-17.

¹⁹ La disposizione dell'ex art. 138 TCEE conflui nell'art. 190, parr. 4 e 5, TCE, ove significativamente fu aggiunta la possibilità che il progetto del Parlamento europeo, in alternativa alla predisposizione di una procedura uniforme, si limitasse ad una fissazione di “principi comuni”. L'aggiunta del riferimento ai principi comuni suggerisce che l'intento fosse quello di aprire la strada ad un eventuale intervento armonizzante del legislatore europeo, che dettasse le disposizioni di principio della materia, lasciando la legislazione di dettaglio agli Stati membri, senza tuttavia creare necessariamente una legge elettorale europea comune.

europeo a maggioranza assoluta, e tali disposizioni possono entrare in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Di seguito si darà conto dei più recenti atti adottati dall'Unione europea in materia elettorale.

2.1. La proposta di riforma della legislazione elettorale presentata dal Parlamento europeo nel 2015 e la Decisione 2018/944 del Consiglio

Il Parlamento europeo si è valso da ultimo²⁰ del potere di iniziativa riconosciutogli dal TFUE, con la Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 novembre 2015 sulla riforma della legge elettorale dell'Unione²¹, contenente un ambizioso progetto di riforma della normativa elettorale dell'Unione. In essa si considerava che, essendo le elezioni europee ancora in gran parte disciplinate da normative nazionali, le campagne elettorali rimanevano confinate al livello nazionale, non consentendo ai partiti politici europei di espletare sufficientemente il loro mandato costituzionale²², e che la riforma della procedura elettorale del Parlamento europeo avrebbe dovuto mirare ad accrescere la dimensione democratica e sovranazionale delle elezioni europee²³.

La Risoluzione era finalizzata a promuovere l'introduzione nell'Atto elettorale del 1976 di nuovi "principi comuni" validi per tutti gli Stati membri, senza tuttavia delineare una vera e propria "procedura elettorale uniforme"²⁴.

Innanzitutto, la Proposta di Decisione del Consiglio allegata alla suddetta Risoluzione prefigurava l'inserimento nell'Atto elettorale di un nuovo art. 2-bis, con cui si affidava al Consiglio il compito di

²⁰ Il Parlamento ha esercitato a più riprese il suo potere di iniziativa, senza tuttavia mai riuscire a passare indenne l'esame del Consiglio. Tra le molte, significativa fu la Risoluzione sull'elaborazione di un progetto di procedura elettorale contenente principi comuni per l'elezione dei membri del Parlamento europeo del 1998 (GUCE C 292 del 21.9.1998, pag. 66), frutto della cd. relazione Anastassopoulos, la quale propose, "nell'ottica di una coscienza politica europea e dello sviluppo di partiti politici europei", che una certa percentuale di seggi venisse ripartita secondo il sistema proporzionale nell'ambito di una circoscrizione unica formata dal territorio degli Stati membri (punto 4 della risoluzione). La proposta della circoscrizione transnazionale fu però scartata dal Consiglio, che con la decisione n. 772 del 2002 si limitò a introdurre nell'Atto elettorale del 1976 alcuni principi comuni, tra cui l'adozione di un sistema proporzionale e l'incompatibilità tra la carica di deputato al Parlamento europeo e quella di deputato al Parlamento nazionale. Per una completa ricognizione storica delle proposte del Parlamento europeo volte a delineare una procedura elettorale uniforme, si v. A. RAZZA, Liste transnazionali e procedura elettorale uniforme: verso una legge elettorale europea, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4/2013.

²¹ Sul punto, si v. A. CIANCIO, A New Uniform Electoral Procedure to Re-Legitimize the Process of Political Integration in Europe. About the EU Parliament Resolution of 11 November 2015 on the Reform of the 1976 Electoral Act, in *federalismi.it*, n. 23/2015; O. COSTA, The history of European electoral reform, cit., pp. 40-41; A. COSSIRI, Cantiere aperto per l'armonizzazione della legislazione elettorale europea, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2016; I. PELUCCHINI, La risoluzione 2015/2035 del Parlamento europeo: fare gli europei per fare l'Europa, in *Forum di Quaderni costituzionali*. Rassegna, 2016; R. PERRONE, Rafforzamento identitario, cit., pp. 941 e ss; A. CIANCIO, Alla ricerca della forma di governo dell'Unione europea, cit., pp. 353-354.

²² Considerando L della Risoluzione.

²³ Considerando B della Risoluzione.

²⁴ Cfr. A. COSSIRI, Cantiere aperto, cit., pp. 130-133.

deliberare all'unanimità “in merito alla creazione di una circoscrizione elettorale comune in cui i capilista siano i candidati di ciascuna famiglia politica alla carica di presidente della Commissione”²⁵.

Inoltre, con il fine di rafforzare la visibilità dei partiti politici europei e il loro collegamento con i partiti nazionali, un nuovo art. 3-sexies stabiliva che “sulle schede elettorali utilizzate per l'elezione del Parlamento europeo i nomi e i simboli dei partiti nazionali e i nomi e i simboli dei partiti politici europei hanno la stessa visibilità” e che “gli Stati membri incoraggiano e facilitano l'indicazione di tali affiliazioni nelle trasmissioni radiotelevisive della campagna elettorale e nel materiale in essa utilizzato”²⁶.

A queste novità si accompagnava l'istituzionalizzazione della prassi della designazione da parte di ogni partito politico europeo del proprio candidato alla Presidenza della Commissione²⁷, da individuare almeno 12 settimane prima delle elezioni (art. 3-septies)²⁸.

Infine, venne dedicato spazio anche alle modalità di selezione delle candidature da parte dei partiti politici. Nel punto n. 6 si legge, infatti, che il Parlamento “ritiene essenziale che i partiti politici, a tutti i livelli, adottino procedure democratiche e trasparenti per la selezione dei candidati; raccomanda che i partiti nazionali procedano a consultazioni democratiche per scegliere i loro candidati alle elezioni europee”. Un nuovo articolo 3-quater dell'Atto elettorale avrebbe quindi invitato i partiti politici che partecipano alle elezioni del Parlamento europeo a “rispetta[re] le procedure democratiche e la trasparenza nella selezione dei propri candidati a dette elezioni”²⁹.

La Risoluzione mostrava quindi la volontà di rafforzare la connessione tra la procedura elettorale per il Parlamento europeo e il ruolo dei partiti politici europei nella gestione delle elezioni³⁰, nella

²⁵ Il primo a proporre la creazione di una circoscrizione elettorale comune in cui vi fossero liste transnazionali facenti capo ai partiti politici europei fu il deputato inglese Andrew Duff, estensore della Relazione del 28 aprile 2011 della Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo su una proposta di modifica dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto del 20 settembre 1976. Sul punto si v. AA. VV., *How to Create a Transnational Party System*, Study for the AFCO Committee, 2010, pp. 69 e ss.; M. R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dai partiti politici nazionali*, in *federalismi.it*, n. 22/2013, p. 31 e R. PERRONE, *Rafforzamento identitario*, cit., p. 944.

²⁶ Ad avviso del Parlamento europeo, “[...] tali misure renderebbero le elezioni europee più trasparenti e migliorerebbero il carattere democratico del loro svolgimento, visto che i cittadini saranno in grado di collegare chiaramente il loro voto all'impatto che esso esercita sull'influenza politica dei partiti politici europei e sulla loro capacità di formare gruppi politici all'interno del Parlamento europeo” (punto n. 2 della Risoluzione).

²⁷ Sul punto, più nel dettaglio infra, par. 4.

²⁸ Il Parlamento europeo riteneva “[...] che il processo di designazione dei capilista costituisca un importante aspetto delle campagne elettorali a causa del legame implicito tra i risultati delle elezioni europee e la scelta del presidente della Commissione quale sancita nel trattato di Lisbona” (punto n. 9 della Risoluzione).

²⁹ Potenzialmente una rivoluzione per quei paesi come l'Italia in cui mai prima d'ora la legge si era spinta a imporre il rispetto della democrazia in quel procedimento. Ad ogni modo, la sua genericità e la difficoltà ad immaginare sanzioni paiono consegnare la previsione ad una dimensione non prescrittiva. Cfr. A. COSSIRI, *Cantiere aperto*, cit., p. 132. Cfr. sul punto anche R. PERRONE, *Rafforzamento identitario*, cit., p. 950.

³⁰ Cfr. A. CIANCIO, *A New Uniform Electoral Procedure*, cit., pp. 10-12, ove l'A. accoglie con un certo favore le proposte del Parlamento europeo, definendole “a good starting point to blaze the trail of a new narrative for a new Europe”.

consapevolezza che la gestione della campagna elettorale europea da parte dei partiti nazionali, che si confrontano in circoscrizioni statali, e l'adozione di procedure elettorali diversificate, rendono difficile al “popolo” europeo di percepirsi come tale, come cittadini “accomunati (...) da un «idem sentire de Europa» e direttamente rappresentati nell'istituzione elettiva”³¹.

Tale proposta fu sottoposta all'esame del Consiglio, che iniziò difficili negoziazioni con il Parlamento europeo protrattesi lungo tre anni³².

Il 14 giugno 2018 il Consiglio approvò un progetto di decisione, basato solo in minima parte sulla Risoluzione del Parlamento del 2015³³. Il Parlamento lo approvò a maggioranza assoluta il 4 luglio 2018³⁴, e il 13 luglio 2018 il Consiglio deliberò all'unanimità l'adozione della Decisione 2018/944 che modifica l'atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale e diretto, la cui efficacia è stata differita alle elezioni che si svolgeranno nel 2024³⁵, e che comunque entrerà in vigore solo previa approvazione da parte di tutti gli Stati membri secondo le rispettive procedure costituzionali³⁶.

Tra quelle sopra esaminate, l'unica disposizione della Risoluzione rimasta nella Decisione³⁷ è confluita nel nuovo art. 3-ter dell'Atto, ai sensi del quale “gli Stati membri possono consentire l'apposizione, sulle

³¹ Cfr. A. CIANCIO, *Alla ricerca della forma di governo dell'Unione europea*, cit., p. 354.

³² Un resoconto delle negoziazioni e delle discussioni in seno al Consiglio in merito alla proposta del Parlamento europeo del 2015 è consultabile al seguente link: https://eur-lex.europa.eu/procedure/IT/2015_907. L'iter legislativo completo è reperibile al seguente link [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/0907\(APP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/0907(APP))

³³ Su tale progetto sono stati trasmessi nel corso del 2016, nel quadro del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, i pareri di diversi parlamenti nazionali (Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia). Di particolare interesse quello reso dal Senato francese, ove, tra l'altro, veniva criticato il punto della Risoluzione contenente l'invito ai partiti nazionali di selezionare i candidati per le elezioni europee con procedure democratiche. Si legge testualmente: “[Le Sénat] rappelle qu'en vertu de la Constitution, les partis politiques se forment et exercent leur activité librement; regrette, par conséquent, que la proposition de décision tente d'intégrer dans le droit européen des éléments relevant de la pratique politique, à l'instar de la procédure de sélection des candidats ou du droit national, comme la date d'établissement des listes” (pt. 15).

³⁴ Nel luglio 2018 la Commissione Affari Costituzionali aveva approvato una raccomandazione per la plenaria del Parlamento di approvazione del progetto di decisione del Consiglio (http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0248_IT.html), riconoscendo che quest'ultimo fosse “il primo tentativo riuscito di aggiornare le norme per l'elezione dei deputati al Parlamento europeo dall'adozione dell'Atto elettorale del 1976”, che avrebbe aperto la strada a una graduale riforma generale delle elezioni europee, considerando poi che “il progetto di decisione del Consiglio è il massimo che si è potuto raggiungere nel contesto politico attuale e tenuto conto dei vincoli procedurali”. Il Parlamento diede la sua approvazione ai sensi dell'art. 223, par. 2, TFUE con Risoluzione legislativa del 4 luglio 2018 (http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0282_IT.html).

³⁵ Cfr. M. RUBECHI, *Le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo*, cit., p. 10.

³⁶ Parte della dottrina ha sostenuto che l'approvazione a livello nazionale sia un adempimento procedurale assimilabile ad una sorta di riserva parlamentare collettiva formalizzata a livello dei Trattati, altra che si tratti di una procedura di tipo convenzionale, rispetto alla quale l'approvazione si configura come atto di ratifica di un accordo internazionale, il cui testo è predisposto dalle istituzioni UE. Cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, III ed., Bari, 2013, pp. 128-129.

³⁷ Altri contenuti della decisione sono, in sintesi: l'obbligo, negli Stati in cui si utilizza lo scrutinio di lista, di prevedere una soglia minima obbligatoria per l'attribuzione dei seggi tra il 2% e il 5% per le circoscrizioni con più di 35 seggi, compresi gli Stati membri con collegio unico nazionale (nuovo art. 3 dell'Atto), ferma restando la facoltà, già prevista nell'Atto vigente, di stabilire una soglia minima non superiore al 5% per l'attribuzione dei seggi; durata non inferiore alle

schede elettorali, del nome o del logo del partito politico europeo al quale è affiliato il partito politico nazionale o il singolo candidato”³⁸. Il fatto che l’apposizione sulle schede elettorali del nome o logo del partito politico europeo venga indicata in termini di mera possibilità, e non di obbligo, lascia trasparire la volontà del legislatore dell’Unione di rivolgere agli Stati membri niente più che un semplice invito, il cui accoglimento dipenderà in larga misura dalla volontà dei partiti nazionali di spartire la propria visibilità con la rispettiva famiglia politica europea³⁹. Ancora: il mero fatto della “esibizione” del collegamento nella scheda elettorale non è di per sé tale da contribuire ad una transnazionalizzazione della competizione elettorale europea, in assenza di quegli altri meccanismi sopra descritti⁴⁰.

L’articolo 1 dell’Atto del 1976 è stato poi modificato prevedendo che “i membri del Parlamento europeo sono eletti come rappresentanti dei cittadini dell’Unione”, in conformità a quanto disposto dagli articoli 10, par. 2 e 14, par. 2 del Trattato sull’Unione europea⁴¹. Tale affermazione viene però messa a dura prova dalla realtà della politica europea: finché i canali di formazione della rappresentanza politica, dalla selezione dei candidati e gestione delle campagne elettorali sino al momento elettorale stesso, rimangono

tre settimane antecedenti alla data fissata dallo Stato membro interessato per il voto del termine per la presentazione delle candidature per l’elezione al Parlamento europeo, ove sia previsto un termine dalla normativa nazionale (nuovo art. 3-bis dell’Atto).

³⁸ La Commissione AFCO, nella raccomandazione del 2 luglio 2018 (v. supra, nota 34), considerava che l’approvazione di questa proposta avrebbe dato il via a un’evoluzione tale da permettere alle tematiche europee di sostituirsi gradualmente a quelle nazionali nel dibattito sulle elezioni europee.

³⁹ Sul punto tra i più recenti R. HRBEK, *The arduous way towards a uniform electoral system for EP*, in O. COSTA (a cura di), *The European Parliament in times of EU crisis*, Basingstoke, 2019, p. 255 e ss.

⁴⁰ Per il vero, la proposta di introdurre nel sistema elettorale europeo le cd. “liste transnazionali” tornò di attualità all’indomani della notifica da parte del Regno Unito dell’intenzione di recedere dall’Unione europea, nell’ambito della discussione in seno al Parlamento europeo relativa alla sorte cui destinare i 73 seggi spettanti al Regno Unito dopo la consultazione elettorale europea del maggio 2019. Per una completa ricostruzione della vicenda, si v. A. CIANCIO, *Brexit e ripartizione dei seggi del Parlamento europeo: un’occasione mancata*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 59, 2018, pp. 12 e ss.; L. DI STEFANO, *L’integrazione politica europea che (ancora) non c’è: alcune considerazioni sulla proposta di realizzare liste transnazionali per l’elezione del Parlamento europeo all’indomani della Brexit*, in *Osservatorio AIC*, 2/2018 e C. AMALFITANO, *Brexit ed elezioni del Parlamento europeo*, in federalismi.it, n. 9/2019. In data 28 giugno 2018, previa approvazione del Parlamento resa il 13 giugno 2018, il Consiglio europeo adottò all’unanimità la *Decisione 2018/937 che stabilisce la composizione del Parlamento europeo*, distribuendo i 27 seggi tra alcuni Stati membri, compresa l’Italia (cfr. art. 3, par. 1, della Decisione), sotto condizione che il Regno Unito non fosse più uno Stato membro dell’Unione all’inizio della legislatura 2019-2024 (art. 3, par. 2, della Decisione), e “congelando” i restanti 46 in vista di futuri allargamenti dell’Unione.

⁴¹ L’art. 10, par. 2, dispone che “i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell’Unione, nel Parlamento europeo”, e l’art. 14, par. 2, che “il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell’Unione”. Il Parlamento europeo viene così affrancato dalla “rappresentanza dei popoli degli Stati riuniti nella CE” (così l’ex art. 189 TCE), esprimendo la rappresentanza democratica dei cittadini UE, in quanto composto di loro rappresentanti ed eletto a suffragio universale e diretto. Sul punto, di recente, ha avuto modo di esprimersi anche la Corte costituzionale italiana, che, nella sentenza n. 239/2018, ha fatto notare che “la modifica operata dal Trattato di Lisbona (...) non ha fatto venir meno la dimensione nazionale della rappresentanza e in questa logica si spiega il riconoscimento di un numero minimo di seggi (sei) anche agli Stati con minore popolazione (Malta, Lussemburgo, Cipro ed Estonia)” (Considerando in diritto n. 6.7). Per approfondimenti sulla pronuncia, si v. G. TARLI BARBIERI, *Il sistema elettorale per l’elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all’Italia: problemi e prospettive dopo la sentenza 239/2018 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, n. 1/2019.

affidati a partiti nazionali, lo “scollamento” tra volontà dei cittadini europei e istituzioni europee, legame di cui i partiti europei dovrebbero essere i naturali interpreti, faticherà ad essere risolto⁴².

3. Il contributo dei partiti europei alla campagna elettorale europea

Dall'analisi appena compiuta si comprende come il legislatore europeo abbia voluto mantenere saldo il principio (come visto, fissato anche dal considerando n. 18 del Regolamento 1141/2014⁴³) per cui i partiti europei sono esclusi dal circuito elettorale. Un'esclusione che ben si rispecchia nel pressoché assente coinvolgimento di tali partiti nella campagna elettorale per l'elezione del Parlamento europeo.

3.1 La selezione dei candidati al Parlamento europeo

Esempio paradigmatico è la selezione dei candidati: funzione che - pare opportuno ricordarlo - ricopre una posizione centrale tra quelle tradizionalmente esercitate dal partito politico⁴⁴, in quanto di diretto impatto sul concreto funzionamento della democrazia rappresentativa⁴⁵.

Essa, tuttavia, rimane ancora oggi prerogativa esclusiva dei partiti nazionali, come confermato dagli statuti dei partiti europei, che nulla dispongono a riguardo⁴⁶.

⁴² Cfr., ex multis, A. CIANCIO, *Alla ricerca della forma di governo dell'Unione europea*, cit., p. 334, ove si afferma che tale distanza tra cittadini e istituzioni europee si spiega con una rappresentatività solo “formale” del Parlamento europeo (data dell'elezione a suffragio universale e diretto), ma non anche “sostanziale”, in quanto i meccanismi di partecipazione al voto non sono gestiti da partiti di dimensione europea, ma solo nazionale. Si v. poi D. GRIMM, *La forza dell'UE*, cit., p. 3, ove si nota che i partiti europei non riescono a porsi quale “corpo intermedio” tra i cittadini dell'Unione e le istituzioni europee proprio perché essi non stanno a contatto con gli elettori, né devono rendere loro conto. Nell'Unione europea, quindi, parrebbe assente quel nesso, essenziale in democrazia, tra elezioni e lavoro del Parlamento, tra delega e responsabilità. Ma v. anche A. MANZELLA, *Parlamento europeo, legge elettorale e partiti politici*, in S. P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Milano, 2002, p. 404, ove il “diritto al Parlamento” viene definito come il diritto di partecipare alle scelte di governo dello spazio pubblico europeo per il tramite di un'assemblea rappresentativa, entro uno “spazio di cittadinanza” in cui attore è il Parlamento europeo assieme ai partiti politici.

⁴³ V. supra, par. 1.

⁴⁴ Cfr. sul punto C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, IX ed., Padova, 1976, pp. 860-861, ove si insegna che funzioni essenziali del partito politico sono i. l'istruzione dei propri aderenti (nelle cd. “scuole di partito”), ii. la selezione della classe dirigente, in particolare in occasione della scelta dei candidati per le elezioni politiche e iii. l'attività di influenza degli organi rappresentativi dello stato, tramite la loro proiezione entro il potere legislativo (i gruppi parlamentari), e direttamente entro il potere esecutivo tramite l'azione dei partiti di governo. Quanto alla scienza politica, si v. su tutti la definizione di partito politico in G. SARTORI, *Parties and Party Systems. A framework for Analysis*, ECPR, Oxford, 2005, p. 56, ove si legge che “a party is any political group identified by an official label that presents at elections, and is capable of placing through elections (free or non-free), candidates for public office”.

⁴⁵ Cfr. A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, 1998, p. 123 e ss. Cfr. anche G. RIZZONI, Art. 49, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 2008, p. 994.

⁴⁶ Cfr. F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, p. 251. Per maggiori approfondimenti sul punto, si v. AA.VV., *The selection of candidates for the European Parliament by National Parties and the Impact of European Political Parties*, Study for the AFCO Committee, ottobre 2009; AA. VV., *How to create a Transnational Party System*, cit., e AA. VV., *Candidate selection procedures for the European elections*, Study for the AFCO Committee, maggio 2015 (tutti reperibili su <http://www.europarl.europa.eu/studies>), ove viene registrata

Ad analoga conclusione si giunge dando uno sguardo alle norme statutarie dei partiti politici italiani relative alla selezione delle candidature⁴⁷: in Forza Italia è il Comitato di presidenza che “delibera sulla composizione delle liste per le elezioni nazionali ed europee” (art. 43 dello Statuto di Forza Italia); nel Partito Democratico spetta alla Direzione Nazionale adottare un regolamento di specificazione di quelle modalità “di ampia consultazione democratica” con cui lo statuto impone che avvenga il reclutamento dei candidati alla carica di parlamentare nazionale ed europeo (art. 19 dello Statuto del PD); nella Lega è affidata al Consiglio federale la decisione finale sulla composizione delle liste per le elezioni nazionali ed europee (art. 12, comma 3, dello Statuto della “Lega - Salvini Premier”); il MoVimento 5 Stelle assegna a tutti gli iscritti la scelta delle candidature per le elezioni nazionali ed europee tramite consultazioni on-line sulla Piattaforma Rousseau (art. 3 dello Statuto del MoVimento).

Si comprende così come nessuno dei sopra citati partiti faccia riferimento alla rispettiva famiglia politica europea, o predisponga meccanismi selettivi su un piano sovranazionale, apprestando anzi regole comuni per la selezione dei candidati alle elezioni politiche nazionali e per quelle europee.

3.2 Il meccanismo degli Spitzenkandidaten alla prova delle recenti elezioni

Un momento della campagna elettorale in cui i partiti europei risultano invece protagonisti è il procedimento di selezione dei cd. Spitzenkandidaten, meccanismo introdotto a partire dalle elezioni del 2014, volto a favorire l'individuazione del Presidente della Commissione europea nel “candidato comune” di quel partito politico europeo che abbia ottenuto la maggioranza relativa dei seggi in Parlamento alle elezioni europee⁴⁸.

una totale assenza negli statuti dei partiti europei e in quelli dei partiti nazionali di disposizioni che attribuiscono un ruolo formale ai partiti europei nella selezione dei candidati.

⁴⁷ Sul tema della selezione delle candidature da parte dei partiti italiani, si v., da ultimo, A. SAIITA, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, in *Gruppo di Pisa. La rivista*, n. 2/2019, pp. 171-174.

⁴⁸ Cospicua la letteratura sul punto: tra i molti, A. MANZELLA, *Prima lettura di un Parlamento (un po' meno) europeo*, in *federalismi.it*, n. 11/2014; M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014: questa volta è diverso*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 luglio 2014; C. CURTI GIALDINO, *Elezioni europee del 2014 e scelta del candidato alla Presidenza della Commissione europea: i primi passi della procedura*, in *federalismi.it*, 2014; S. B. HOBOLT, *A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament election*, in *Journal of European public policy*, n. 10/2014, p. 1532; B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione “eletto” dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 ottobre 2014; F. DONATI, *Trattato di Lisbona e democrazia nell'UE*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014; M. I. PAPA, *Elezioni europee e nomina del Presidente della Commissione europea: “questa volta è (veramente) diverso”*, in *Osservatorio AIC*, 2014; S. ILLARI, *Osservazioni sulla pratica degli Spitzenkandidaten nel contesto della forma di governo dell'Unione europea*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2018. Tra i più recenti, si segnala E. C. RAFFIOTTA, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, in *federalismi.it*, n. 11/2019.

Il Parlamento europeo, sin dalla Risoluzione sulle elezioni del Parlamento europeo nel 2014 del 22 novembre 2012⁴⁹, aveva esortato i partiti politici europei a nominare candidati alla presidenza della Commissione, aspettandosi che questi ultimi potessero svolgere un ruolo guida nell'ambito della campagna elettorale⁵⁰.

Esso venne considerato sin da subito capace non solo di favorire una maggiore trasparenza nella procedura di nomina del Presidente della Commissione e di ridurre il deficit democratico⁵¹ che caratterizza l'Unione⁵², ma anche come un elemento in grado di conferire una veste genuinamente transnazionale alla competizione politica europea, rafforzando al contempo ruolo e visibilità dei partiti politici europei nel momento elettorale⁵³.

La Commissione è rimasta ferma nella convinzione che il sistema dei candidati capilista alla carica di presidente della Commissione contribuisca a rafforzare la legittimità democratica dell'Unione⁵⁴, e ha auspicato che i partiti politici europei rendano noti, molto prima dell'inizio della campagna elettorale, il rispettivo candidato, “selezionando i loro candidati capilista in modo aperto, inclusivo e trasparente”⁵⁵.

⁴⁹ Ove si legge che “[Il Parlamento] esorta le famiglie politiche europee a nominare candidati alla presidenza della Commissione e si aspetta che tali candidati svolgano un ruolo guida nell'ambito della campagna elettorale parlamentare” (*v. punto 1*: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2012-0520&language=IT>).

⁵⁰ Il Parlamento europeo tentò così di consolidare ulteriormente il suo ruolo, forzando la lettera dell'art. 17, par. 7 del Trattato sull'Unione europea, il quale dispone che il Presidente della Commissione europea viene eletto dal Parlamento su proposta del Consiglio europeo, che, deliberando a maggioranza qualificata, deve tenere conto dell'esito delle elezioni del Parlamento. Analoga esortazione si trova nella successiva Risoluzione del Parlamento europeo sul miglioramento delle modalità pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014 del 4 luglio 2013.

⁵¹ Espressione utilizzata per la prima volta in D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, Londra, 1979, pp. 64 ss. per criticare l'elezione (a quel tempo) indiretta del Parlamento europeo, ma che viene diffusamente utilizzata anche in tempi recenti per mettere in evidenza le lacune democratiche che oggi caratterizzano le istituzioni europee (i consistenti poteri dell'esecutivo a fronte di un controllo parlamentare nazionale decentrato; la persistente debolezza del Parlamento europeo, le cui elezioni non si svolgono su un piano autenticamente transnazionale; la distanza delle istituzioni dai cittadini). Cfr., tra i molti, G. PASQUINO, *Deficit democratico*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2012, pp. 417 ss.

⁵² L'impiego di tale pratica fu considerato un primo passo in avanti per superare il deficit democratico a livello europeo da M. CARTABIA, *Elezioni europee 2014*, cit.

⁵³ Si esprimono positivamente su tale prassi S. ILLARI, *Osservazioni*, cit., p. 26; G. CONTI, *L'elezione del Parlamento europeo*, cit., p. 36; ID., *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, in *federalismi.it*, n. 24/2014; M. R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo*, cit., p. 32, secondo la quale tale prassi contribuisce a conferire una veste “genuinamente transnazionale” alla competizione elettorale, auspicando che i partiti europei si impegnino a promuovere il candidato comune nelle campagne elettorali di ogni Stato membro e tra gli stessi Governi che controllano il procedimento di nomina nel Consiglio europeo; R. PERRONE, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2017, p. 952, ove si afferma che il meccanismo rafforza il ruolo e la visibilità dei partiti politici europei nella competizione elettorale, spostando la sfida politica dal piano nazionale a quello europeo.

⁵⁴ Anche il Parlamento europeo è stato sempre fermo nell'intento di rafforzare tale prassi, espresso in una serie di atti approvati nel corso della legislatura: Risoluzione del Parlamento europeo sulla riforma della legge elettorale europea, 11 novembre 2015; Risoluzione del Parlamento europeo sul miglioramento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del Trattato di Lisbona, 16 febbraio 2017.

⁵⁵ Così nella recente Raccomandazione della Commissione europea del 14 febbraio 2018 sul rafforzare la natura europea e l'efficienza nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo del 2019 (considerando 12 e 13), nella quale, consapevole dell'essenzialità di un rafforzamento della legittimità democratica dell'Unione e di una più ampia garanzia

Non tutti i partiti politici europei hanno però accolto l'invito della Commissione. Se il Partito Popolare europeo, il Partito del Socialismo europeo, l'Alleanza dei Conservatori e Riformisti in Europa e l'Alleanza Libera europea hanno selezionato il proprio candidato comune⁵⁶, il Partito Verde europeo e il Partito della Sinistra europea hanno scelto di selezionarne due⁵⁷, mentre l'Alleanza dei Liberali e Democratici per l'Europa addirittura sette⁵⁸. Non risulta invece che abbiano selezionato un candidato comune per la presidenza della Commissione il Movimento per un'Europa delle Nazioni e delle Libertà, il Movimento politico Cristiano d'Europa e il Partito Democratico Europeo.

A fronte delle ottimistiche previsioni che avevano accompagnato l'instaurazione di tale prassi, le vicende connesse alle recenti elezioni europee del maggio 2019 pongono un quesito in ordine alla sua effettiva capacità di rafforzare la dimensione sovranazionale delle elezioni europee⁵⁹.

Uno degli obiettivi alla base di tale pratica, ossia quello di rendere “più appetibile” l'elezione del Parlamento europeo attraverso una personalizzazione della competizione politica⁶⁰, non sembra essere stato raggiunto. Non solo e non tanto per la scarsa “popolarità” dei candidati selezionati dai partiti europei⁶¹, quanto piuttosto per quel “deficit strutturale” dell'Unione europea, la mancanza di una lingua comune agli Stati membri⁶², che ostacola il formarsi di un “discorso politico europeo”. Ciò rende difficile la conduzione della campagna elettorale dello Spitzenkandidat nei diversi Stati membri, obbligandolo ad una cooperazione logistica, prima ancora che politica, con i partiti nazionali, con conseguente sottrazione di visibilità del primo a favore dei secondi.

di partecipazione dei cittadini alla vita politica a livello europeo, anche attraverso la selezione dei futuri leader dell'Unione, incoraggia un potenziamento del ruolo dei partiti politici europei, che potrebbe meglio realizzarsi se essi fossero messi in contatto con i loro partiti nazionali affiliati e con la società civile, facendo opera di sensibilizzazione sulle scelte riguardanti il futuro dell'Europa e gli interessi dei cittadini che rappresentano (considerando 9).

⁵⁶ Rispettivamente nelle personalità di Manfred Weber, Frans Timmermans, Jan Zahradil e Oriol Junqueras.

⁵⁷ Il Partito Verde europeo (EGP) nel Congresso di Berlino del 25 novembre 2018 ha individuato i propri candidati comuni in Ska Keller e Bas Eickhout; il Partito della Sinistra europea in Violeta Tomić e Nico Cue.

⁵⁸ ALDE ha deciso di non selezionare un candidato comune unico (come fece nel 2014 con Verhofstad), ma ha individuato una rosa di sette possibili diversi candidati alla Presidenza della Commissione (Nicola Beer; Emma Bonino; Violeta Bulc; Katalin Cseh; Luis Garicano; Guy Verhofstadt e Margrethe Vestager).

⁵⁹ Cfr. E. C. RAFFIOTTA, *Gli Spitzenkandidaten*, cit., p. 14. Dubbi e perplessità erano per la verità già stati segnalati in dottrina dopo le elezioni europee del 2014. Cfr. A. CIANCIO, *A New Uniform Electoral Procedure*, cit., p. 4; F. DONATI, *Trattato di Lisbona*, cit., p. 2; M. I. PAPA, *Elezioni europee*, cit., p. 12.

⁶⁰ Cfr. sul punto D. GRIMM, *La forza dell'UE*, cit., p. 1 e A. MANZELLA, *Il parlamentarismo europeo al tempo della globalizzazione*, in *federalismi.it*, n. 4/2015, p. 4, il quale sottolinea come il ricorso a tale pratica esprima una chiara tendenza verso la personalizzazione della governance dell'UE.

⁶¹ Così, per esempio, E. C. RAFFIOTTA, *Gli Spitzenkandidaten*, cit., p. 14, che osserva come i “candidati principali” delle elezioni del 2019 sono rimasti pressoché sconosciuti alla maggior parte degli elettori.

⁶² Cfr. D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa?*, in G. ZAGREBELSKY - P. P. PORTINARO - J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino, 1996, pp. 360-364, che, più in generale, individua nel multilinguismo dell'Unione il deficit strutturale della democrazia europea, ostacolo per la formazione di un'opinione pubblica europea, e quindi di un sistema europeo di partiti.

Inoltre, l'accordo raggiunto in sede di Consiglio europeo di proporre quale Presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen⁶³, ministro del governo tedesco estranea agli Spitzenkandidaten selezionati dai partiti europei, testimonia l'ormai inesorabile "tramonto"⁶⁴ di tale prassi, pur a fronte di quell'avvertimento del Parlamento europeo, che prima delle elezioni si era detto "pronto a respingere qualsiasi candidato che non sia stato nominato Spitzenkandidat in vista delle elezioni europee"⁶⁵. Il Trattato sull'Unione europea è del resto molto chiaro nell'assegnare alla competenza del Consiglio europeo l'espressione della proposta del candidato alla Presidenza della Commissione⁶⁶, rimanendo, quantomeno sotto il profilo giuridico, una sua scelta discrezionale se e in quale misura seguire le indicazioni dei partiti politici europei⁶⁷. Infatti, anche se l'art. 17, par. 7 TUE impone al Consiglio europeo di "tener conto" dei risultati delle elezioni europee, sono nella prassi molteplici i fattori che esso deve tenere in considerazione in tale scelta: il cd. "equilibrio geografico", la parità di genere, i rapporti di forza tra le diverse formazioni politiche in riferimento alle nomine nelle altre istituzioni⁶⁸.

⁶³ Si v. le conclusioni della Riunione straordinaria del Consiglio europeo di Bruxelles del 2 luglio 2019, disponibili al seguente link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18-2019-INIT/it/pdf>.

⁶⁴ Così C. CURTI GIALDINO, Dopo un difficile compromesso, fumata bianca al Consiglio europeo sui principali posti apicali nell'Unione europea, in *federalismi.it*, n. 13/2019, pp. 5 e ss.

⁶⁵ Decisione del Parlamento sulla revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, 7 febbraio 2018, punto n. 4.

⁶⁶ Sempre "tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate" (art. 17, par. 7, TUE).

⁶⁷ Cfr. C. CURTI GIALDINO, Elezioni europee del 2014, cit., p. 7, ad avviso del quale l'art. 17, par. 7

TUE, non implica che il Consiglio europeo proponga automaticamente il candidato del partito politico che abbia ottenuto più seggi nelle elezioni europee, potendo optare pure per un candidato outsider, anche al di fuori della cerchia degli europarlamentari. Si v. però A. MANZELLA, Prima lettura di un Parlamento (un pò meno) europeo, cit., p. 4, il quale osserva che solo l'assenza di una maggioranza parlamentare intorno ad una delle candidature proposte dai partiti europei consentirebbe al Consiglio europeo di proporre un nome diverso da quelli per cui gli elettori europei sono stati chiamati a votare, nonostante sia comprensibile che, con la designazione del capo dell'esecutivo europeo, i capi di Stato e di Governo degli Stati Membri cerchino di "assicurarsi una specie di *pouvoir de regard* sul meccanismo motore dell'UE". Più di recente, N. LUPO - A. MANZELLA, Il Parlamento europeo, cit., p. 31 ove si sostiene che solo qualora non emergesse dalle elezioni un candidato capace di raccogliere la maggioranza assoluta dei componenti la scelta sostanziale del Presidente della Commissione tornerebbe al Consiglio europeo, con conseguente valore di mera ratifica dell'elezione parlamentare. Infine, ancora di recente, si v. N. LUPO, Elezioni europee 2019: politicamente cruciali, ma con quali effetti istituzionali?, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, pp. 172 e ss., ove viene sottolineata l'ambiguità di fondo che caratterizza la convenzione sugli Spitzenkandidaten, non essendo chiaro se si tratti di una sorta di elezione popolare del Presidente della Commissione (e quindi occorre, all'esito delle elezioni, verificare quale lista ha ottenuto più voti/seggi) o se, come nelle forme di governo parlamentari, si impone di verificare quale candidato sia in grado di raccogliere la maggioranza dei seggi a supporto della Commissione dallo stesso presieduta.

⁶⁸ Aspetti valorizzati nelle *Osservazioni del Presidente Donald Tusk al termine della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 30 giugno - 2 luglio 2019* (reperibili al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/07/02/remarks-by-president-donald-tusk-after-the-special-meeting-of-the-european-council-on-30-june-2019/>) e nella *Relazione del Presidente Donald Tusk al Parlamento europeo sulle ultime riunioni del Consiglio europeo del 4 luglio 2019* (reperibile al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/07/04/report-by-president-donald-tusk-to-the-european-parliament-on-the-last-european-council-meetings/>).

5. Riflessioni conclusive

Il quadro normativo e politico sopra descritto induce a dubitare che il sistema europeo di partiti possa dirsi compiutamente realizzato. I partiti europei non partecipano alla selezione dei candidati al Parlamento europeo e alla gestione della campagna elettorale, che rimangono di competenza del livello politico nazionale. Sono invece protagonisti del meccanismo dei cd. Spitzenkandidaten, il quale però non pare decisivo ai fini di una loro affermazione, tanto per le difficoltà connesse alla personalizzazione della competizione politica nell'Unione europea, tanto per l'opposizione del Consiglio europeo, deciso nella difesa delle competenze riconosciutegli nel Trattato.

Inoltre, gli stretti vincoli procedurali posti dal TFUE per la modifica della normativa elettorale⁶⁹, che costringono il Parlamento e il Consiglio a impegnarsi in lunghe e difficili negoziazioni, allontanano nel tempo la realizzazione di quegli interventi di riforma sopra descritti, considerati in grado di contribuire al consolidamento dei partiti politici europei.

Tuttavia, tali difetti non possono essere opposti sino in fondo al ruolo dei partiti europei, dal momento che il loro formarsi e consolidarsi non dovrebbe compiersi solo nello spazio rappresentativo, bensì anche nel più ampio spazio pubblico europeo, la cd. “società dei cittadini europei”⁷⁰.

Non è un caso infatti che i partiti politici siano collocati nel Titolo II del Trattato sull'Unione europea, relativo alle “Disposizioni relative ai principi democratici”, e che la disposizione loro dedicata si trovi inserita in quello stesso articolo 10 che al par. 1 dispone che “il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa”, e che al par. 3 afferma che “ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione (...)”⁷¹. I partiti politici europei, collocati tra democrazia rappresentativa e partecipativa, sono individuati quale ideale “anello di collegamento”⁷² tra il cittadino europeo e le sue istituzioni, deputati a garantire la rappresentanza del popolo all'interno del Parlamento, ma allo stesso tempo chiamati ad una presenza “sul campo”, che favorisca quella “partecipazione” dei cittadini nella vita politica dell'Unione.

Un simile collegamento ancora manca⁷³, data la natura artificiale degli euro-partiti, che “non sono germinati da un moto, per così dire, «dal basso», quale autonomo fenomeno di aggregazione sociale in funzione di rivendicazione politica”⁷⁴, ma come mero riflesso extraparlamentare dei gruppi politici

⁶⁹ V. supra, par. 2.

⁷⁰ Così S. MANGIAMELI, Il disegno istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona, in AA. VV., Scritti in onore di Valerio Onida, Milano, 2011, p. 1288.

⁷¹ Sul punto v. R. PERRONE, Rafforzamento identitario, cit., p. 936 e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁷² Cfr. R. PERRONE, Rafforzamento identitario, cit., p. 936; M. R. ALLEGRI, Ancora sui partiti politici europei, cit., p. 23.

⁷³ A. CIANCIO, Quali prospettive per l'integrazione politica in Europa dopo le elezioni, in *federalismi.it*, n. 11/2014, p. 5.

⁷⁴ Così A. CIANCIO, Alla ricerca della forma di governo dell'Unione europea, cit., p. 342.

formatisi all'interno del Parlamento europeo⁷⁵. Sennonché, immenso è lo strumentario che oggi le nuove tecnologie offrono alla politica⁷⁶.

I partiti europei potrebbero, anticipando il diritto, creare grazie allo strumento della rete movimenti che mettano in diretto contatto i cittadini europei, e non più solo associazioni politiche nazionali⁷⁷. Si tratterebbe di una nuova, inedita, esperienza di politica europea, capace di superare l'assente radicamento territoriale creando una "base" virtuale, e di sfruttare le nuove tecnologie per unire i cittadini europei intorno a battaglie e tematiche di respiro europeo.

Un'occasione per i partiti europei di svolgere, in una dimensione europea, la funzione che tradizionalmente è considerata propria del partito politico, ossia quella di inquadrare specifiche finalità in una visione generale dei bisogni della vita associata⁷⁸, evitando di porsi esclusivamente quali strumenti di diffusione del consenso intorno a qualche leader⁷⁹.

Inoltre, le recenti tendenze sovraniste di numerosi partiti nazionali imporrebbero a coloro che invece credono nell'Unione europea di considerare quanto più urgente il proposito di attenuare la dimensione nazionale della politica, impegnandosi nella configurazione di un sistema europeo di partiti in grado di porsi quale sede privilegiata per l'elaborazione delle future politiche europee⁸⁰.

In conclusione, pare potersi affermare che una maggiore attenzione da parte del legislatore elettorale europeo per il ruolo dei partiti europei e un più rilevante coinvolgimento di questi nella campagna elettorale saranno possibili solo se tali partiti sapranno imporsi nella scena politica europea, creando le condizioni affinché sia la legge (elettorale) a doversi adeguare ad una rinnovata realtà politica⁸¹.

⁷⁵ Sulla genesi dei partiti politici europei, si v., ex multis, O. PORCHIA, Partiti politici europei, cit., pp. 795-798. Cfr. anche M. R. ALLEGRI, Ancora sui partiti politici europei, cit., p. 23 e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁷⁶ Cfr. G. DI COSIMO, Personale e digitale, in Forum di Quaderni Costituzionali, gennaio 2019 e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁷⁷ Si veda la recente esperienza di "Tilt!", piattaforma/movimento online (cui si può accedere tramite il seguente link: <https://www.tilt.green>) fondata dal Partito Verde europeo, cui ogni cittadino europeo può liberamente aderire per supportare anche tramite donazioni le politiche verdi su tematiche di respiro europeo.

⁷⁸ C. MORTATI, Istituzioni, cit., p. 860.

⁷⁹ Cfr. F. BASSANINI, La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali, in Astrid Rassegna, n. 6/2019, p. 24.

⁸⁰ Tanto più ora che "va affermata, una volta per tutte, la dimensione finalmente politica del confronto e dello scontro che si sta svolgendo sul nostro continente". Così B. CARAVITA, Letture edificanti per combattere gli idola sull'Europa, in federalismi.it, n. 9/2019.

⁸¹ Per riprendere le parole di autorevoli esponenti del diritto pubblico tedesco, la forza normativa del diritto, in materia di partiti, è sempre necessariamente soggetta ad una realtà politica superiore, in quanto essi sono forze sociali che impongono la loro legge, o, si potrebbe dire, il loro modo di agire nella società, alla realtà costituzionale. Cfr. sul punto K. HESSE, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, 1959, p. 1 e E. KAUFMANN, Die Regierungsbildung in Preußen und im Reich, 1921, p. 207. Due piani, quello normativo e quello politico, che non potranno allora che essere letti congiuntamente, e le cui future evoluzioni (o involuzioni) dovranno essere attentamente studiate per comprendere se e come potrà affermarsi una politica europea i cui protagonisti siano i partiti politici.