

Rappresentanza europea, gruppi parlamentari e *deficit* democratico

di Fabrizio Laudani *

(24 marzo 2011)

Sommario: 1. Premessa - 2. Cittadinanza europea e rappresentanza sovranazionale. - 3. I gruppi parlamentari europei tra “interessi nazionali”, “interessi lobbistici” e fenomeni di trasmigrazione. - 4. Il deputato non iscritto e il divieto di formazione del gruppo misto nell'europarlamento. - 5. Conclusioni.

1. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sono state introdotte alcune significative *“disposizioni relative ai principi democratici”*. Specificamente, all'art. 10 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) viene riconosciuto che il funzionamento dell'Unione si fonda sul principio di democrazia rappresentativa, secondo cui i *“cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo”*. Da tale principio discende il diritto a che le decisioni dell'Unione siano prese *“nella maniera il più possibile aperta e vicina al cittadino, mediante la formazione di partiti politici a livello europeo”*(par. 3), i quali, attraverso la loro azione, contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione (par. 4). Il predetto principio è, inoltre, richiamato nel nuovo art. 14 TUE, ai sensi del quale *“il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione”* (e non più da rappresentanti *“dei popoli”* degli Stati *“riuniti”* nella Comunità, come disponeva il vecchio art. 189 del Trattato istitutivo della Comunità Europea), eletti in ogni Stato membro tramite suffragio universale diretto. Nonostante tali apprezzabili interventi, l'Unione Europea appare una istituzione ancor priva di legittimazione democratica, intesa da un lato, come il mancato o insufficiente coinvolgimento dei cittadini nella formazione degli organi che detengono il potere legislativo — che nello Stato a democrazia rappresentativa appartiene al Parlamento eletto democraticamente — e dell'altro come l'insufficiente livello di responsabilità politica di organi che prendono decisioni esecutive che riguardano direttamente i cittadini¹.

¹ C. DI LELLO, *Il principio democratico nell'Ordinamento europeo*, in *L'Ordinamento europeo, i principi dell'Unione*, a cura di S. MANGIAMELI, Giuffrè, Milano, 2006, 203.

Il Consiglio e la Commissione, pur disponendo di poteri decisori importanti, non sono sottoposti ad un effettivo controllo politico nè verso parlamenti nazionali, nè verso il Parlamento europeo. Quest'ultimo, peraltro, contrariamente a quanto accade negli Stati nazionali, non è titolare in via esclusiva del potere legislativo. Senza dimenticare, come analizzeremo nel presente lavoro, l'inesistenza di un popolo europeo e l'assenza di un modello di democrazia rappresentativa fondata su veri e propri partiti politici. Secondo una parte della dottrina, l'Unione dovrebbe essere definita una "*democrazia delle organizzazioni degli interessi*"² ove l'influenza diretta del popolo sembrerebbe marginale. Le decisioni assunte dalle Istituzioni europee non solo sono spesso lontane dalle aspettative dei cittadini europei, ma soprattutto sono fortemente condizionate dalle attività delle *lobby* ovvero di gruppi di interesse finalizzati al perseguimento di specifici obiettivi e non portatori di una visione politica generale. La rappresentanza, la partecipazione e l'influenza politica dunque non si fonderebbero tanto sulla cittadinanza europea, bensì sugli interessi organizzati, non essendovi peraltro spazio per l'azione dei partiti politici europei, intesi nel senso tradizionale di portatori della volontà politica generale³.

Tali aspetti, unitamente ad altri fattori su cui ci soffermeremo, hanno determinato una profonda frattura tra gli organi politici dell'Unione e i cittadini, culminata dall'alto tasso di astensionismo delle ultime consultazioni elettorali del 6 e 7 dicembre 2009⁴ e dall'affermazione di formazioni politiche euroscettiche o antieuropeistiche⁵.

L'esito delle suddette elezioni pone dunque alcuni interrogativi sui rimedi da adottare al fine di contrastare il *deficit* democratico dell'Unione, ponendo le basi ad una effettiva legittimità democratica dell'Unione.

2. Il richiamo dell'art. 10 TUE alla cittadinanza comunitaria non rappresenta una novità in ambito sovranazionale, in quanto già con il Trattato di Maastricht, dal 1° novembre 1993, a tutti i cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea è riconosciuta, oltre alla propria cittadinanza nazionale, anche quella europea⁶.

² V. LIPPOLIS, *I Partiti Politici Europei*, in *Rass. Parl.*, fasc. 4, 2002, 945.

³ *Ibid*, 945.

⁴ L'affluenza è stata, infatti, del 43,5%. Sul numero dei votanti alle elezioni europee 1979-2009, si veda <http://www.europarl.europa.eu>.

⁵ I due nuovi gruppi parlamentari, l'ECR (Conservatori e Riformisti europei) e l'ELD (Europa della libertà e della Democrazia) sono, invero, caratterizzati da un forte euroscetticismo.

⁶ A. CIANCIO, *I Partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, su www.federalismi.it, n. 9, 6 maggio 2009, 2.

Secondo autorevole dottrina, l'affermazione di una cittadinanza comune — seppur mutando progressivamente il rapporto tra l'ordinamento comunitario e l'individuo, considerato non più come strumento di integrazione economica bensì come fattore di integrità politica — mantiene ancor oggi un valore prettamente simbolico per la mancanza di una legittimazione democratica delle decisioni dell'Unione dovuta all'inesistenza di un "demos", ossia di una identità collettiva che si fonda su valori comuni o condivisi e di un diffuso sentimento di appartenenza ad essa dei cittadini europei⁷. La predetta assenza mal si concilia con il divieto di mandato imperativo del deputato europeo⁸.

Negli ordinamenti statali, infatti, tale divieto si coniuga con il principio di rappresentatività della volontà generale della Nazione, come sancito ad esempio dall'art. 67 della nostra Costituzione, secondo cui "ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato". Lo stesso art. 38 della Legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca dispone che "i deputati del Bundestag...sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati né da direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza".

Pertanto, mentre negli ordinamenti interni il divieto di mandato imperativo "costituisce la logica conseguenza e la pratica attuazione del principio della rappresentanza nazionale"⁹, nell'ambito dell'Unione — non essendovi un popolo europeo da rappresentare — esso assume per così dire una mera funzione di garanzia delle condizioni minime di autonomia del parlamentare europeo da ogni forma condizionamento da parte di interessi nazionali e lobbistici, che come vedremo continuano tuttavia ad esercitare un'influenza molto forte sulle scelte del Parlamento europeo.

L'assenza di una vera rappresentanza europea è, inoltre, causata dal fatto che le scelte degli organi di rappresentanza restano affidate ai partiti nazionali, per l'assenza di partiti politici europei di tipo sovranazionale¹⁰. Sebbene, invero, la

⁷ In tal senso si vedano: D. GRIMM, *Una costituzione per l'Europa*, in *Il futuro della Costituzione*, a cura di G. ZAGREBELSKY- P.P. PORTINARO- J. LUTHER, Einaudi, Torino, 1991, 363; V. LIPPOLIS, *I Partiti Politici Europei*, cit., 944.

⁸ L'art. 3 della decisione del Parlamento europeo del 28 settembre 2005 che ha adottato "lo statuto dei deputati del Parlamento europeo", dispone, infatti, al co. 1 che "i deputati ...non possono essere vincolati da istruzioni né ricevere mandato imperativo" ed al co.2 che "qualsiasi accordo sulle modalità di esercizio del mandato è nullo".

⁹ G. GUIDI, *I gruppi parlamentari del Parlamento europeo*, Maggioli, Rimini, 1983, 34-35.

¹⁰ S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti:Il contesto europeo*, a cura di STEFANO MERLINI, Giappichelli, Torino, 2001, 8.

formazione dei suddetti partiti politici dovrebbe consentire la formazione di una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione, come richiamato dall'art. 10, par. 4 del TUE, tuttavia, tale coscienza europea appare simbolica, essendo la sovranità ancora radicata agli Stati membri¹¹. Ciò dipenderebbe pure dalla mancanza di una procedura di elezione uniforme in tutti gli Stati membri, che consenta l'elezione dei propri membri a suffragio universale, nonostante l'art. 190, par.4 del Trattato CE (introdotto dal Trattato di Maastricht e confermato dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea — entrato in vigore dal 1 dicembre 2009 — all'art. 223) abbia previsto che il Parlamento europeo elabori un progetto volto all'adozione di *“una procedura uniforme in tutti gli Stati membri secondo i principi comuni a tutti gli Stati membri..”*. Alla luce di tale progetto, il Consiglio, con deliberazione unanime, previo parere conforme del Parlamento europeo, che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, dovrà stabilire le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali. Tuttavia, la previsione di una procedura così rigida (benché il Trattato di Amsterdam lo abbia semplificato ritenendo sufficiente che la procedura di elezione sia conforme *“ai principi comuni”* in alternativa ad un *“procedimento uniforme”*) ha provocato l'impossibilità di adottare regole comuni per la procedura di elezione dei parlamentari europei¹².

Oggi, il procedimento elettorale è disciplinato dunque dal par. 2 dell'art. 22 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, riguardante peraltro il solo cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino¹³; dalla direttiva 93/109/CE del Consiglio del 6 dicembre 1993, relativa anch'essa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini, ed infine dalla decisione del Consiglio dell'Unione Europea 2002/772¹⁴ che si limita a

¹¹ V. LIPPOLIS, *La cittadinanza Europea*, il Mulino, Bologna, 181.

¹² D. DEL GAIZO, *Elezioni europee o nazionali? Riflessioni sul voto e sulla cittadina europea*, in *Le elezioni del Parlamento europeo del 2009*, a cura di B. CARAVITA, Iovene, Napoli, 2009, 14ss.

¹³ Il richiamato paragrafo prevede infatti che *“...fatte salve le disposizioni dell'articolo 223, paragrafo 1, e le disposizioni adottate in applicazione di quest'ultimo...”*, il diritto di voto di ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino *“...sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio adotta, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo; tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustifichino”*.

¹⁴ Decisione del Consiglio del 25 giugno 2002 e del 23 settembre che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom, in GUCE del 21 ottobre 2002, L 283, 1.

regolare solo alcuni aspetti della procedura elettorale stabilendo, ad esempio, all'art. 2 bis che *“gli Stati membri possono prevedere la fissazione di una soglia minima per l'attribuzione dei seggi. Tale soglia non deve essere fissata a livello nazionale oltre il 5 % dei suffragi espressi”*.

La frammentarietà e la genericità del suddetto quadro normativo europeo ha determinato differenti condizioni in cui elettori, partiti e candidati fronteggiano la competizione nei diversi Stati membri (le 27 legislazioni nazionali dispongono infatti nel modo più diverso sui requisiti e condizioni per la partecipazione alle elezioni, delle operazioni elettorali ed infine del procedimento elettorale utilizzato): in Italia, ad esempio, i partiti e i movimenti politici che non abbiano eletto propri rappresentanti al Parlamento nazionale o al Parlamento europeo con lo stesso simbolo alle precedenti elezioni nazionali o europee, devono raccogliere, ai sensi del co. 2 dell'art. 12 della legge n. 18 del 24 gennaio 1979, da 30.000 a 35.000 sottoscrizioni autenticate di elettori iscritti nelle liste elettorali in ogni circoscrizione in cui presentano le liste. I sottoscrittori, inoltre, devono risultare iscritti nelle liste elettorali di ogni Regione della circoscrizione per almeno il 10 per cento del minimo fissato da tale prescrizione, pena la nullità della lista. La rappresentanza minima che ciascuna lista deve raggiungere non può essere inferiore a 150.000 e non superiore a 175.000 sottoscrizioni nell'intero territorio nazionale, su una popolazione di circa 60 milioni di abitanti¹⁵. In Germania, invece, sono sufficienti 4.000 sottoscrizioni per presentare candidature¹⁶, su una popolazione di circa 82 milioni di abitanti¹⁷. In taluni Paesi (Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito) è obbligatorio il pagamento di una cauzione rimborsabile¹⁸.

¹⁵ dati aggiornati al 3 agosto 2009, su <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

¹⁶ Fonte: <http://www.gesetze-im-internet.de/euwg/index.html>.

¹⁷ Sul punto, si veda nota 15. In Italia, in definitiva, come sostiene D. DEL GAIZO, *Elezioni europee o nazionali*, cit., 15, nota 7, *“il numero di sottoscrizioni richieste per presentare le liste in Italia è uno dei più alti in Europa; se si considera il rapporto con il numero degli aventi diritto al voto (poco più di 47 milioni alle elezioni del 12 aprile 2008) costituisce una barriera all'ingresso veramente sproporzionata...”*. In Europa, prosegue l'autore, soltanto la Romania prevede una limitazione ancor più incisiva, *“...dove, a fronte di una popolazione di circa 21,5 milioni di abitanti, la presentazione delle liste di candidati deve essere accompagnata da 200.000 sottoscrizioni...”*. La sproporzione, conclude lo stesso, *“...è ancora più ingiustificata dopo la fissazione dello sbarramento del 4% dei voti validi per conseguire seggi, introdotto con la recente legge 20 febbraio 2009, n. 270...”*.

¹⁸ W. LEHMANN, *Il Parlamento europeo: modalità di elezione*, in *Note sintetiche sull'Unione Europea*, a cura dell'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 2009, su <http://www.europarlamento24.eu>, 47.

In tutti gli Stati membri, inoltre, l'età prevista per esercitare il diritto di voto è 18 anni., ad eccezione dell'Austria (16 anni)¹⁹. Quanto alle condizioni di eleggibilità, esse variano da uno Stato membro all'altro. L'età minima, infatti, è di 18 anni in Danimarca, Germania, Spagna, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Finlandia e Svezia e nella maggior parte dei nuovi Stati membri; di 21 in Belgio, Repubblica ceca, Irlanda, Grecia, Lituania, Polonia, Slovacchia e Regno Unito; di 23 anni in Francia; di 25 anni in Italia²⁰.

Disposizioni nazionali specifiche che cambiano da uno Stato all'altro si riscontrano pure per quanto riguarda le soglie di sbarramento per il conseguimento dei seggi.

Tutti gli Stati membri devono ora utilizzare, conformemente alla menzionata decisione del Consiglio 772/2002, un sistema basato sulla rappresentanza proporzionale. In Germania, ad esempio, le liste che non abbiano ottenuto il 5% dei voti sono escluse dalla ripartizione dei seggi. Tale soglia è del 4% in Austria, Svezia e l'Italia. La maggior parte dei nuovi Stati membri applica dunque la soglia del 5% o del 4%. La sola Grecia ha previsto una soglia del 3%, mentre in alcuni Stati membri il limite stabilito è anche superiore al 5% (Regno Unito, Spagna, Belgio, Francia)²¹.

La diversità delle legislazioni nazionali sulla materia elettorale (che potrebbe continuare con altri esempi) comporta una disparità di trattamento tra i cittadini europei nell'esercizio dei propri diritti elettorali che rende superflua l'unità del concetto di cittadinanza europea, cui tali diritti (in quanto diritti politici) dovrebbero costituire il primo basilare fondamento. L'assenza di una disciplina comunitaria omogenea nell'elezione del Parlamento europeo, che dimostra quanto sia difficile armonizzare tradizioni nazionali diverse, pare dunque contrastare con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Sussistono, in conclusione, seri elementi di riflessione in ordine alla indifferibile necessità di individuare una disciplina comunitaria omogenea dell'elezione del Parlamento europeo, non solo per rafforzare sul piano politico il sistema elettorale, ma anche per consentire allo stesso di operare in un quadro di piena legittimità²².

¹⁹ Si veda nota precedente, 46.

²⁰ Si veda nota 18, 47.

²¹ Secondo D. GAIZO, *Elezioni europee o nazionali?*, cit., 16, ciò è dovuto alla scelta "...di suddividere il territorio nazionale in circoscrizioni assai piccole (tecnica che, come è noto...ha la precipua funzione di accrescere il numero di voti necessario per ottenere i candidati eletti)".

²² D. DEL GAIZO, *Elezioni europee o nazionali? Riflessioni sul voto e sulla cittadina europea*, in *Le elezioni del Parlamento europeo del 2009*, a cura di B. CARAVITA, Iovene, Napoli, 2009, 17ss.

3. Nonostante, l'art. 10, par. 4 del TUE stabilisca che i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione, la diversità delle modalità procedurali elettorali previste nei diversi Stati unita alla circostanza che i parlamentari europei sono espressione dei partiti nazionali — che incentrano la competizione elettorale su temi essenzialmente nazionali, trascurando qualsiasi discussione intorno ai programmi per le elezioni europee e al futuro dell'Unione — ha reso complicata la formazione di veri e propri partiti di dimensione sovranazionale²³. Oggi, pertanto, non esistono partiti politici in senso stretto, bensì federazioni di partiti nazionali, affini dal punto di vista ideologico e che mancano, come osservato da parte della dottrina, di un'identità propria. La loro legittimità non nasce dal basso, per iniziativa dei gruppi del Parlamento europeo, né per accordi tra i singoli partiti nazionali, bensì dall'alto, da strutture comuni preesistenti²⁴. Ciò è accaduto per le federazioni più importanti: la Confederazione dei partiti socialisti della Comunità europea e la federazione europea dei partiti liberali e democratici, derivanti rispettivamente dall'Internazionale socialista e l'Internazionale liberale. Pure il Partito popolare europeo ha un'origine simile, essendosi costituito da un organismo dalla forte vocazione europeistica, "l'Unione europea dei cristiano - democratici"²⁵.

Da ciò ne discenderebbe *"quella tara, genetica...dei partiti transnazionali che ha impedito il loro sviluppo robusto"*²⁶.

Ciò premesso, le predette federazioni hanno influenzato le attività dei gruppi parlamentari europei, che se da un lato sono espressione di tali federazioni, dall'altro sono soprattutto espressione dei vari partiti nazionali.

I partiti nazionali, assorbendo, in ambito comunitario, la quasi totale rappresentatività del corpo elettorale, determinano, infatti, la naturale dipendenza degli eurodeputati a questi, nelle cui liste sono designati ed eletti²⁷. Per quanto, le federazioni europee si siano rafforzate negli anni e abbiano acquisito una maggiore autorevolezza, nondimeno, queste sono ancor prive di una forte legittimazione, perché i gruppi

²³ In tal senso: L. BARDI - P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, il Mulino, Bologna, 1999, 62; S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, cit., 10; A. CIANCIO, *I Partiti politici europei*, cit., 4.

²⁴ V. LIPPOLIS, *I Partiti Politici Europei*, cit., 946.

²⁵ BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, cit., 11-12.

²⁶ L. BARDI - P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, cit., 87.

²⁷ G. GUIDI, *I gruppi parlamentari del Parlamento europeo*, cit., 146-147.

parlamentari europei, a differenza di quelli nazionali, non costituiscono la proiezione di formazioni politiche strutturate e coese, sicchè non sono influenzati dalle sollecitazioni di tali federazioni, bensì alle decisioni dei partiti nazionali²⁸.

Il rapporto tra gruppi parlamentari europei e i partiti nazionali, dunque, non è orizzontale, bensì verticale ed anche frammentato, perché all'interno di uno stesso gruppo coesistono tanti partiti nazionali che sulle grandi questioni o su quelle che riguardano particolari interessi nazionali rispondono alle sollecitazioni degli organi esecutivi dei rispettivi partiti nazionali. Basti pensare alla vicenda della nomina di Prodi a Presidente della Commissione nel marzo del 1999²⁹, ove il fattore nazionale ha indotto i parlamentari italiani, a votare Prodi pur appartenendo a forme politiche avverse. Un altro esempio significativo di divisioni per nazionalità si è verificato nella "vicenda Buttiglione" relativa alla risoluzione non legislativa sull'omofobia, votata a Strasburgo il 18 gennaio 2006, sulla lotta contro ogni tipo di discriminazione basata sull'orientamento sessuale.

La predetta risoluzione è stata approvata a larga maggioranza, con l'appoggio di tutti i maggiori gruppi politici del Parlamento Europeo, e cioè PPE-DE, PSE, ALDE, SUE/SVN, VERDI, con 468 voti favorevoli, 149 contrari e 41 astensioni³⁰. Tra i deputati italiani, ben 13 aderenti al PPE hanno votato contro la risoluzione, mentre gli italiani aderenti all'ALDE, invece, risultano astenuti nonostante l'indicazione di voto favorevole proveniente dal gruppo³¹.

Altro caso interessante è quello oggetto della risoluzione legislativa sulla proposta della Commissione COM (2003) 0644, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche e istitutiva dell'Agenzia

²⁸ L. BARDI - P. IGNAZI, *Il Parlamento europeo*, cit., 108.

²⁹ Il mandato è stato ricoperto dal 17 marzo 1999 sino al 22 novembre 2004. La formazione della Commissione da lui presieduta ha comportato, come osserva V. LIPPOLIS, *I Partiti Politici Europei*, cit., 950 ss, "... ben cinque votazioni nelle sedute del 15 settembre 1999...". Tale situazione, prosegue l'autore, fu dovuta alla spaccatura all'interno dei gruppi dei popolari e del gruppo dell'Unione per l'Europa delle Nazioni, mentre socialisti e liberali votarono quasi all'unanimità a favore.

³⁰ L'attività parlamentare relativa a tale risoluzione è consultabile sul sito www.europarl.europa.eu, processo verbale del 17 gennaio 2006, Strasburgo.

³¹ Sul punto si veda P. CACCAVALLE, *Partiti politici europei e gruppi parlamentari*, in *Rass. Parl.*, 2006, 1121. L'autore, nella nota 55, rileva che "gli eletti italiani appartenenti a tale gruppo provengono dalla Margherita, partito che fonde una tendenza liberale e una cattolica. L'annotazione è resa ancora più interessante dal fatto che tali parlamentari erano stati eletti nelle elezioni europee svoltesi in Italia nel giugno del 2004 attraverso la costituzione di una lista unitaria tra tale partito e i Democratici di Sinistra, i cui appartenenti hanno aderito senza indugio al PSE. L'adesione degli eletti della Margherita all'ALDE si spiega anche sulla base dell'impossibilità di aderire al medesimo gruppo dei colleghi di sinistra e l'imbarazzo provocato dall'adesione al PPE-DE, gruppo del quale fanno parte molti parlamentari italiani di partiti avversari nello scacchiere politico nazionale".

Europea delle sostanze chimiche, votata in prima lettura il 17 novembre del 2005 nell'ambito della procedura di codecisione³². Anche tale risoluzione è stata approvata a larga maggioranza (398 voti a favore, 148 contrari e 36 astenuti), con l'approvazione di PPE-DE, PSE, SUE/SVN e ALDE, ma con la defezione della maggior parte dei deputati popolari tedeschi, antepoendo l'interesse nazionale a quello sopranazionale nell'ambito del settore chimico ("*Reach*")³³.

Di recente, nella seduta parlamentare del 16 giugno 2010 i gruppi si sono nuovamente divisi sulla la proposta di introdurre un nuovo sistema di etichettatura dei prodotti alimentari, con il cosiddetto "metodo a semaforo"³⁴. In tale occasione, i deputati italiani (con eccezione di tre deputati, appartenenti a schieramenti diversi (PPE, S&D ed ALDE), seppur iscritti a gruppi parlamentari contrapposti hanno votato contro tale proposta, temendo che venissero stigmatizzati con un 'bollino rosso' anche prodotti tipici italiani³⁵.

Le posizioni assunte dal Parlamento europeo confermerebbero il condizionamento dei centri di decisione europei sia agli interessi nazionali che agli interessi lobbistici, di cui sono portatori i potenti gruppi di interesse finalizzati al perseguimento di specifici obiettivi e non portatori di una visione politica generale. Nella vicenda da ultimo richiamata, il "*Corporate Europe Observatory*" (l'Osservatorio che analizza e denuncia l'influenza degli interessi industriali sulla legislazione e sulle politiche dell'Ue) ha rilevato che le lobby dell'industria alimentare avrebbero speso un miliardo di euro e inviato più di 100.000 email pur di impedire l'approvazione della proposta. Tale campagna, secondo l'Osservatorio, è stata una delle due più grandi campagne di *lobby* che il Parlamento europeo abbia subito, insieme a quella che infuriò qualche anno fa contro l'approvazione del "*Reach*", il regolamento sui prodotti chimici³⁶.

³² Il testo della risoluzione approvata e i dati relativi all'asito delle votazioni sono reperibili sul sito www.europarl.europa.eu, processo verbale del 17 novembre 2005, Strasburgo.

³³ P. CACCAVALLE, *Partiti politici europei*, cit., 1122.

³⁴ La suddetta proposta è stata respinta dal Parlamento europeo con con 398 voti a favore, 243 contrari e 16 astensioni. L'adozione di tale sistema, sostenuta soprattutto dalle associazioni dei consumatori europee, dalle organizzazioni dei medici e dietologi avrebbe obbligato le industrie alimentari ad indicare nell'etichetta del prodotto, la quantità di grassi, totali e saturi, zuccheri e sale presenti negli alimenti trasformati, con differenti colorazioni, rosso, se si trattava di una quantità alta o eccessiva, in giallo per un tenore medio e in verde per un tenore basso. Ciò col fine di facilitare la comprensione immediata anche dei consumatori meno avveduti. I

³⁵ Specificamente il lardo di colonnata (per i grassi), i prosciutti (per il sale), il parmigiano (per i grassi). I lavori parlamentari della seduta del 16 giugno 2010 sono consultabili sul sito www.europarl.europa.eu, processo verbale del 16 giugno 2006, Strasburgo.

³⁶ Il testo integrale dell'articolo è consutabile sul sito www.corporateeurope.org, 22 giugno 2010.

Il predetto assoggettamento rischia di alterare il principio di democrazia rappresentativa, sancito dall'art. 10 del TUE, perché la democrazia dei singoli cittadini viene progressivamente sostituita da una democrazia degli interessi organizzati e delle *lobby*, che ostacolano l'azione dei partiti politici nel senso tradizionale di portatori della volontà politica generale dei cittadini³⁷. Le leggi, le politiche ed i regolamenti che dovrebbero essere adottati nell'interesse del cittadino europeo finirebbero per essere adottati, invece, sulla base di interessi specializzati e organizzati³⁸.

La divisione all'interno dei gruppi del Parlamento europeo può scaturire, inoltre, dalla eterogeneità politica della loro composizione, perché nei suddetti gruppi confluiscono rappresentanti di partiti nazionali con identità diverse e connotazioni politiche a volte fortemente differenziate³⁹, che hanno la facoltà e non l'obbligo, ai sensi dell'art. 29, co. 1 del Regolamento Parlamentare(CE) del 15 febbraio 2005, di organizzarsi solo per "affinità politiche"⁴⁰. Il deputato parlamentare, dunque, essendo l'adesione ai gruppi meramente facoltativa, può decidere o per dissenso politico nei confronti dei partiti esistenti o per mere ragioni di convenienza di non aderire ad alcun gruppo, acquisendo lo *status* di "deputato non iscritto"⁴¹.

La genericità del requisito dell'affinità politica legittima in tal modo la costituzione di gruppi con legami ideologici fragili e tradizioni diverse⁴².

La coabitazione di delegazioni nazionali all'interno di uno stesso gruppo costituisce, dunque, un potenziale fattore di conflitto, a causa della possibilità che si verifichino contrapposizioni fra unità organizzate con preferenze ideologiche ben individuate. I gruppi sono, dunque, sottoposti ad una pressione contrastante poiché, da un lato, sono il prodotto della fusione di vari partiti nazionali, mentre dall'altro sono l'espressione parlamentare delle federazioni transnazionali. Questo duplice rapporto può determinare tensioni riguardo la condotta che gli europarlamentari devono tenere in merito alle questioni che, come detto, toccano delicati interessi nazionali. Tali fattori causano frequenti episodi di transfugismo da un gruppo all'altro, in

³⁷ V. LIPPOLIS, *I Partiti Politici Europei*, cit., 945.

³⁸ T.R. BURNS- S. ANDERSEN, *L'Unione e la politica postparlamentare*, in *Il Mulino*, fasc. 377, 1998, 424.

³⁹ V. LIPPOLIS, *I Partiti Politici Europei*, cit., 951.

⁴⁰ Specificamente, siffatto articolo prevede che "*i deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche*".

⁴¹ In tal senso: S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Palamento europeo*, cit., 14; A. CIANCIO, *I Partiti politici europei*, cit., 9.

⁴² S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Palamento europeo*, cit., 15.

conseguenza di conflitti interni o di instabilità, o di cambiamenti ideologici intervenuti nei partiti nazionali. Nella terza legislatura (1989 - 1994) i cambiamenti di affiliazione politica sono stati, ad esempio, ben centocinque, poiché, quasi il 20% dei deputati ha cambiato gruppo, sia per scelte individuali sia, soprattutto, per passaggi in blocco di partiti da un gruppo parlamentare all'altro, sia, infine, per fusioni e scomposizioni dei gruppi stessi⁴³. Anche nella sesta legislatura (2004 - 2009) si è verificato un fenomeno analogo. Il partito conservatore britannico e il partito conservatore ceco, difensori della sovranità dei singoli stati e fortemente euroscettici, non riconoscendosi più nei valori e nel programma del Partito Popolare Europeo (di cui erano membri), dapprima hanno costituito il 13 luglio 2006 il "Movimento per la Riforma Europea" e successivamente, all'indomani delle elezioni del giugno 2009, hanno dato vita ad un loro gruppo autonomo denominato "Conservatori e Riformisti Europei" di cui fanno parte anche i partiti nazionali appartenenti all'ex gruppo della "Unione per l'Europa delle Nazioni"⁴⁴.

Alla luce delle suesposte considerazioni, il requisito dell'esistenza delle affinità politiche appare come un mero presupposto formale, considerando tra l'altro che il regolamento parlamentare⁴⁵ non richiede ai membri del gruppo di sottoscrivere una dichiarazione di politica comune.

Il carattere meramente facoltativo dell'organizzazione in gruppi dei partiti nazionali si contrappone, in definitiva, con la necessità di creare partiti politici a livello europeo che siano ben omologati tra di loro e che assicurino un'effettiva integrazione in seno all'Unione mediante la formazione di una coscienza politica europea e di espressione della volontà dei cittadini europei come stabilito dall'art. 10, 4 co. del TUE ⁴⁶. Se, dunque, il requisito della "affinità politica" nasce dall'esigenza di impedire la formazione di rappresentanti di interessi particolari, locali o professionali, in realtà proprio la genericità e la facoltatività di tale affinità finirebbe per favorire siffatti gruppi nazionalistici, rendendo meramente simbolico il divieto del mandato imperativo,

⁴³ S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, cit., 13.

⁴⁴ A. STEPPA - F. SCOPPOLA, *Il nuovo Parlamento europeo tra innovazioni istituzionali e dinamiche politiche*, in *Le elezioni del Parlamento europeo del 2009*, cit., 21.

⁴⁵ L'art. 29, co. 1 del regolamento prevede, invero, che "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 costituito in conformità al regolamento".

⁴⁶ Così A. CIANCIO, *I Partiti politici europei*, cit., 14, che richiama la decisione del 2 ottobre 2001 del Tribunale di primo grado, punto 148 (cause riunite T-222/99, T-327/99, T-329/99).

posto che i deputati europei non sarebbero rappresentanti dei cittadini dell'Unione, bensì dei cittadini degli Stati nazionali⁴⁷.

Sul carattere rappresentativo del Parlamento europeo si pongono dei dubbi anche in ordine alla ripartizione dei seggi al suo interno considerato che i rappresentanti degli Stati membri hanno un peso politico differente a seconda dei seggi assegnati (la Germania, ad esempio conta ben 99 seggi contro i soli 6 seggi di Malta). Tuttavia, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si è stabilito all'art. 14 TUE, par.2, che il numero dei rappresentanti dei cittadini dell'Unione “... non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente. La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi...”⁴⁸. La Germania, pertanto, a partire dal 2014⁴⁹ avrà un massimo di 96 seggi in base al cosiddetto principio di “proporzionalità degressiva”⁵⁰.

La soluzione adottata dall'Unione Europea consentirebbe di definire una nuova composizione del Parlamento europeo, più vicina alla realtà demografica e tale da riflettere meglio la cittadinanza europea, rafforzando la legittimità democratica del Parlamento europeo nel momento in cui esso dovrà esercitare le maggiori competenze che gli verranno affidate dal nuovo Trattato; di abbinare il principio di efficacia, scaglionando il numero di deputati a un livello ancora compatibile con il ruolo di un'assemblea legislativa, con il principio del pluralismo consentendo a ciascuno Stato membro di veder rappresentato il ventaglio dei principali orientamenti politici, in particolare maggioranza e opposizione, e con il principio di solidarietà,

⁴⁷ In senso contrario: G. GUIDI, *I gruppi parlamentari*, cit., 70, secondo cui il requisito dell'affinità politica ostacola la nascita di gruppi “per la difesa d'interessi particolari, locali o professionali”. Tale deduzione, osserva l'autore è confermata proprio dal divieto di mandato imperativo, in quanto il vincolo di mandato si addice prevalentemente “all'azione di corporazioni o gruppi di pressione con finalità particolari...”.

⁴⁸ Anteriormente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la ripartizione dei seggi tra gli Stati era stata attuata sulla base del peso politico e demografico degli Stati membri.

⁴⁹ Attualmente, infatti, il numero dei parlamentari è in via transitoria di 754 sino al 2014, così come stabilito dal Consiglio europeo dell'11-12 dicembre 2008.

⁵⁰ Secondo la Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 ottobre 2007 “sulla composizione del Parlamento europeo”, Allegato 1, “il principio di proporzionalità degressiva implica che il rapporto tra la popolazione e il numero di seggi di ciascuno Stato membro deve variare in funzione della rispettiva popolazione in modo che ciascun deputato di uno Stato membro più popolato rappresenti più cittadini rispetto a ciascun deputato di uno Stato membro meno popolato e viceversa, ma anche che nessuno Stato membro meno popolato abbia più seggi di uno Stato più popolato”.

attraverso cui gli Stati più popolati accettano di essere sottorappresentati per consentire una migliore rappresentanza di quelli meno popolati⁵¹.

4. Come anticipato precedentemente, l'adesione ai gruppi dei singoli parlamentari è facoltativa, sicchè i deputati possono decidere di non iscriversi, acquisendo lo *status* di deputato "non iscritto". Tale previsione contrasta con la maggior parte delle legislazioni nazionali che, contrariamente, obbligano l'adesione del deputato nel gruppo parlamentare che ritiene opportuno. In Italia, ad esempio, benché l'elezione di un candidato all'interno di un partito non comporta l'automatica iscrizione del medesimo soggetto nell'omologo gruppo parlamentare (alla luce, appunto, del divieto di mandato imperativo), tuttavia costui è comunque obbligato ad iscriversi in un gruppo per confluire in un gruppo, detto misto.

Nel nostro sistema nazionale, per iscriversi al gruppo misto è sufficiente che il parlamentare non dichiari di voler appartenere ad un preciso gruppo politico, venendo iscritto d'ufficio nel gruppo misto. Considerato, nondimeno, che i regolamenti parlamentari richiedono un numero minimo di iscritti ad un gruppo per riconoscerlo validamente costituito, all'interno del gruppo misto possono rientrarvi anche coloro che, pur non avendo una definita collocazione politica, non hanno raggiunto il richiesto numero di venti deputati e dieci membri al Senato. Nel gruppo misto, peraltro, posso aderirvi anche coloro che pur avendo originariamente aderito ad un determinato gruppo, a causa di eventi accaduti nel corso della legislatura, non possono o non vogliono più aderirvi⁵².

⁵¹ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 ottobre 2007, cit. Più ampiamente sull'argomento: D.M. VIOLA, *Le elezioni europee del 2009 in Germania fra crisi dei partiti ed indifferenza popolare*, su <http://www.officinadellastoria.info/>, 2010, 3. Specificamente, secondo l'autrice, "la soluzione adottata dall'Unione europea scaturisce dall'esigenza di non sacrificare la rappresentanza di questi ultimi paesi e al contempo di non estendere il numero totale dei seggi anche a costo di rinunciare ad un'equa distribuzione territoriale. A partire dal 2014, con la riduzione da 99 a 96 seggi, il rapporto fra euro-deputati e cittadini tedeschi è destinato a divenire pari ad uno su 857.000, risultando di gran lunga inferiore rispetto a molti altri stati membri, come rilevato criticamente dal Tribunale costituzionale federale tedesco Bundesverfassungsgericht (BVerfG) nella sua sentenza del 30 giugno 2009 sulla compatibilità del Trattato di Lisbona con la Legge fondamentale tedesca...". Una tale ripartizione, conclude, "...risulterebbe fortemente sproporzionata presentando unproblema di equità democratica ed inficiando il carattere rappresentativo del Parlamento europeo".

⁵² Per un'ampia disamina sulla natura e sulla formazione dei gruppi misti si veda L. PEDULLÀ, *Sull'evoluzione (o involuzione ?) dei gruppi misti nel sistema parlamentare italiano*, in *Rass. Parl.*, 2005, fasc. 3, 791ss.

Ciò premesso, a livello sovranazionale, sembrerebbe che gli eurodeputati non iscritti ad alcun gruppo non possano costituire gruppi misti ai sensi del richiamato art. 29 del regolamento parlamentare.

L'adesione ai gruppi è per essi una mera facoltà, potendo decidere di non aggregarsi e di acquistare lo *status* di non iscritti. In tale ultima circostanza essi non formano alcun gruppo, inteso come centro autonomo di diritti e obblighi, e sono considerati come la sommatoria di singoli soggetti. Il diverso trattamento giuridico dei non iscritti rispetto ai deputati appartenenti ad un gruppo è previsto dallo stesso regolamento parlamentare che esclude i primi da numerose prerogative parlamentari. Tuttavia, se è vero che beneficiano di una segreteria e sono titolari di alcune facoltà e diritti⁵³, tuttavia la loro posizione non è parificata a quella dei gruppi poiché: la posizione e le prerogative parlamentari di tali deputati sono disciplinati dall'Ufficio di Presidenza⁵⁴; non gli viene riconosciuta *“la possibilità di incidere sulla programmazione dell'attività parlamentare che viene decisa in sede di Conferenza dei Presidenti di gruppo⁵⁵, nella quale sono rappresentati i soli gruppi costituiti”⁵⁶*. Non beneficiano, infine, dei finanziamenti comunitari previsti nel bilancio del Parlamento europeo, ma solo di contributi per le spese di segreteria e strutture amministrative ai sensi dell'art. 31 del regolamento⁵⁷.

Sino al 1979, la posizione dei deputati non iscritti non era disciplinata dal regolamento: fu proprio in quell'anno, con la modifica dello stesso, a seguito alle prime elezioni a suffragio universale, che fu introdotto l'ex art. 36 bis (ora art. 29),

⁵³ Per alcuni di questi poteri si veda: l'art. 142 del regolamento parlamentare che riconosce globalmente ai deputati non iscritti un tempo di parola calcolato secondo le frazioni accordate a ciascun gruppo politico; l'art. 145 che consente a ciascun deputato di *“chiedere di parlare per fatto personale...”*; l'art. 150, ai sensi del quale *“la commissione competente per il merito, un gruppo politico o almeno trentasette deputati possono presentare emendamenti affinché siano esaminati in Aula”*; l'art. 100, secondo cui *“un decimo dei deputati che compongono il Parlamento può presentare al Presidente una mozione di censura diretta contro la Commissione”*. Le due ultime ipotesi riguardano casi in cui i deputati non iscritti possono essere promotori di azioni per le quali è richiesto un quorum di consensi superiore. Infine, al deputato non iscritto non viene negato il diritto di voto (art. 158).

⁵⁴ L'art. 31 del regolamento (CE) recita testualmente: *“1. I deputati non appartenenti ad alcun gruppo politico dispongono di una segreteria, secondo modalità fissate dall'Ufficio di presidenza, su proposta del Segretario generale. 2. L'Ufficio di presidenza disciplina inoltre la posizione e le prerogative parlamentari di tali deputati...”*

⁵⁵ Ai sensi dell'art. 24 del regolamento (CE), invero, *“la Conferenza dei presidenti delibera sull'organizzazione dei lavori del Parlamento e sulle questioni connesse alla programmazione legislativa”*.

⁵⁶ E. GIANFRANCESCO, *I limiti alla costituzione di gruppi politici all'interno del Parlamento europeo*, in *Dir. Pubbl. comp. Eur.*, 2002, fasc.I, 281.

⁵⁷ Tale disposizione stabilisce, invero, che *“l'Ufficio di presidenza fissa altresì le disposizioni relative alla concessione, all'esecuzione e al controllo degli stanziamenti previsti nel bilancio del Parlamento per le spese di segreteria e per le strutture amministrative dei membri non iscritti”*.

stabilendo che “*i membri che non aderiscono ad un gruppo politico fanno parte dei non iscritti*”. La scelta del legislatore è stata, dunque, rigorosa nell’escludere la formazione dei gruppi misti. Ciò nonostante, l’art. 29 del regolamento nel corso degli anni è stato interpretato liberamente, essendosi formati dei raggruppamenti con caratteristiche simili a quelle del gruppo misto⁵⁸. Nel luglio del 1999, tuttavia, sulla costituzione del “Gruppo tecnico dei deputati indipendenti-Gruppo misto” si mostrava l’opposizione dei presidenti degli altri gruppi, anche in relazione al fatto che i membri di tale gruppo avevano dichiarato pubblicamente di essere privi del carattere dell’affinità.

A seguito di tale contestazione venne approvata dal Parlamento europeo, il 14 settembre 1999, una nota interpretativa che non ammette “...*la costituzione di un gruppo che apertamente neghi qualsiasi carattere politico o qualsiasi affinità politica tra i suoi componenti*”.

Tale nota venne impugnata innanzi al Tribunale di primo grado da due deputati del Parlamento europeo e dai partiti nazionali che formavano il gruppo parlamentare, il *Front national* francese e la Lista Emma Bonino. Il Tribunale adito, dopo aver sospeso nel novembre 1999 la deliberazione parlamentare⁵⁹, con la successiva sentenza dell’ottobre 2001 ha respinto il ricorso nel merito⁶⁰. Nella predetta decisione, esso ha affermato che i gruppi che intendono costituire gruppi possono farlo solo sulla base di “affinità politiche”⁶¹. D’altronde, il regolamento, facendo sempre riferimento a “gruppi politici”, mostra una concezione dell’organizzazione parlamentare europea basata sulla costituzione di gruppi a carattere esclusivamente politico⁶².

La citata decisione è stata appellata innanzi alla Corte di Giustizia⁶³ che, dichiarato irricevibile il ricorso presentato dal *Front National* contro la sentenza di primo grado e confermando l’orientamento del Tribunale di primo grado, ha precisato che l’aggregazione fra deputati nei gruppi parlamentari non è obbligatoria, potendo essi decidere di esplicitare in assoluta indipendenza il mandato conferito dall’elettore.

⁵⁸ S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell’esperienza del Parlamento europeo*, cit., 48.

⁵⁹ Ordinanza del 25 novembre 1999, T-222/99 R, Martinez- De Gaulle c. Parlamento europeo.

⁶⁰ Trib. I grado CE, 2 ottobre 2001, cit.

⁶¹ Cfr. punto 81 della della citata sentenza del 2 ottobre 2001.

⁶² Cfr. punto 82 della decisione.

⁶³ Cfr. C. Giust. CE, Grande sezione, 29 giugno 2004, causa C-486/01 P, *Front National* c. Parlamento europeo.

Tuttavia, la duplice esigenza di affinità politiche e di appartenenza a più di uno Stato membro, sulla quale poggia l'organizzazione dei deputati in gruppi politici consentirebbe, secondo il Tribunale, di trascendere i particolarismi politici locali e di promuovere l'integrazione europea cui mira il Trattato. I gruppi politici concorrerebbero così alla realizzazione dell'obiettivo perseguito dall'art. 191 CE, *"vale a dire la creazione di partiti politici a livello europeo come fattori di integrazione in seno all'Unione, di formazione di una coscienza europea e di espressione della volontà politica dei cittadini dell'Unione"*⁶⁴.

Tale fattore di integrazione non potrebbe essere assunto, in conclusione, da un gruppo tecnico o misto, composto "da deputati che neghino qualsiasi affinità politica tra di loro"⁶⁵. Ciò, in quanto, l'equiparazione di tutti i parlamentari europei, senza distinzione tra deputati allineati ed isolati, determinerebbe conseguenze sulla governabilità del sistema. Il Parlamento europeo, dunque, mediante "l'affinità politica" dei gruppi, garantirebbe compattezza nelle forze politiche che lo compongono⁶⁶.

La tesi accolta dagli organi giudiziari dell'Unione Europea e dalla citata dottrina, non appare condivisibile alla luce del divieto di mandato imperativo del deputato europeo. Quest'ultimo, invero, agendo senza vincolo di mandato, non dovrebbe subire alcun condizionamento per la costituzione di gruppi comuni sulla base di affinità politiche, in quanto ciò finisce per incentivare formazioni, i cui membri non sono legati da identità ideologiche, programmatiche omogenee per la realizzazione di interessi generali, bensì da meri interessi particolari e di convenienza soprattutto economica, tenuto conto che il deputato non iscritto non gode dei sostegni finanziari comunitari previsti nel bilancio del Parlamento europeo. Il parlamentare eletto, pertanto, proprio in virtù del divieto di mandato imperativo, non dovrebbe essere obbligato ad iscriversi in gruppi secondo "affinità politiche", essendo, piuttosto, libero di aggregarsi nel gruppo che ritiene più opportuno, ovvero decidere di non schierarsi, confluendo nel gruppo misto, quando non si riconosca in un determinato periodo storico, nei programmi, nei valori di un gruppo politico. La legittimazione a livello sopranazionale del gruppo misto consentirebbe, in definitiva, al parlamentare che non aderisca ad un gruppo politico di non veder limitato il proprio mandato con la negazione di essenziali prerogative ma di incidere sulla vita del Parlamento europeo mediante il

⁶⁴ Cfr. punto 82 e 254 della sentenza.

⁶⁵ Così, A. CIANCIO, *I Partiti politici europei*, cit., 14.

⁶⁶ S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Palamento europeo*, cit., 50-51.

riconoscimento della programmazione dell'attività parlamentare e dei contributi parlamentari

La soluzione tecnica del gruppo misto sembra presentarsi, quindi, come precisato da autorevole dottrina, *“il punto di equilibrio in grado di determinare il minor sacrificio di due tipi di esigenze contrapposte: quelle sottese al modello del Parlamento di gruppi, volto ad incrementare l'efficienza e la produttività dell'organo e quelle di partecipazione del singolo parlamentare non rappresentato dai gruppi e di capacità di questo di influire sulla programmazione dell'attività”*⁶⁷.

5. Le considerazioni sopra esposte attestano come il sistema partitico europeo non presenti la strutturazione di quello nazionale, restando ancor oggi ad un livello embrionale. Ciò in quanto, come osservato nel presente lavoro, permangono in primo luogo le differenze nazionali degli Stati membri che con le loro diverse identità storiche e culturali ostano alla creazione di un popolo europeo e di uno spazio pubblico europeo. Le stesse diverse origini e identità dei partiti politici degli Stati interni rendono difficoltosa l'omologazione della strutturazione partitica a livello sovranazionale. I gruppi parlamentari delle grandi famiglie politiche europee sono, infatti, frammentati, perché le frequenti divisioni al loro interno li rendono meri contenitori in cui confluiscono i rappresentanti di partiti nazionali con *“storie molto diverse alle spalle, con connotazioni politiche a volte fortemente differenziate, che si uniscono in una casa comune per non restare isolati, per contare di più all'interno del Parlamento...”*⁶⁸ e soprattutto per beneficiare dei finanziamenti dell'Unione.

In secondo luogo, il livello di integrazione politica dell'Unione non può ritenersi completato. La medesima non costituisce, infatti, una vera e propria federazione in cui gli interessi comuni sostituiscono interessi nazionali dei singoli Stati. Quest'ultimi sono ben presenti e radicati nella vita politica dell'Unione e incidono sulle scelte in seno al Parlamento europeo. La struttura federale, richiederebbe, inoltre, una legittimazione duale, ripartita equamente tra la sovranità statale e quella europea. Tuttavia, il problema di base dell'Unione è ravvisabile nello spostamento del controllo politico dal livello nazionale all'esecutivo del livello europeo⁶⁹. La Commissione e il

⁶⁷ E. GIANFRANCESCO, *I limiti alla costituzione di gruppi politici all'interno del Parlamento europeo*, cit., 286.

⁶⁸ V. LIPPOLIS, *I Partiti Politici Europei*, cit., 951.

⁶⁹ In tal senso si veda: C. DI LELLO, *Il principio democratico nell'Ordinamento europeo*, cit. 207.

Consiglio non sono direttamente responsabili nei confronti dei Parlamenti nazionali ed europeo (non essendovi alcun rapporto di fiducia), nonostante che con il Trattato di Lisbona, i poteri del Parlamento europeo si siano accresciuti anche in materia legislativa, mediante l'estensione della procedura di codecisione. Senza dimenticare che la pluralità di centri decisionali — la Commissione, il Consiglio, il Consiglio Europeo, l'Alto Rappresentante, la Banca centrale, nonché la commistione e sovrapposizione tra alcune delle loro competenze, funzioni e poteri (la funzione legislativa del Parlamento continua ad essere esercitata congiuntamente al Consiglio) — rende difficile al cittadino individuare un referente politico, cui attribuire la responsabilità di “governo” e sul quale attraverso il Parlamento europeo si possa esercitare un efficace controllo democratico⁷⁰.

I Governi interni, dunque, non si sentono di dover rispondere ad un corpo elettorale europeo che non esiste ancora, ma semmai agli elettorati nazionali.

Un ulteriore elemento di mancanza di legittimità democratica nell'ambito dell'Unione è dovuto poi al fallimento della politica di comunicazione della Commissione e del Parlamento europeo, dovuta alla mancanza di una cultura di informazione sugli affari europei che sappia interpretare le aspettative dei cittadini e tradurre in messaggi politici le deliberazioni dell'Unione. Ciò determinerebbe, come osservato dal recente rapporto di Andrei Wielowieyski, *“l'assenza di uno spazio pubblico europeo al dibattito che costituisce una condizione importante per far emergere un demos europeo e aiutare a ristabilire un contatto con i cittadini, contribuendo a sviluppare nuove fonti di legittimità”*⁷¹. Non basterebbero, pertanto, i libri verdi (che tentano di coinvolgere tutte le parti in causa sin dall'elaborazione di una proposta legislativa) o i *Plan- D* della Commissione⁷² (che si propone di “promuovere la partecipazione dei cittadini al processo democratico” mediante “una consultazione più efficace delle loro aspettative concrete) o altre iniziative analoghe non collegate al concreto esercizio di diritti democratici a dare legittimità agli atti e alle politiche comunitarie⁷³.

⁷⁰ In questo senso G. BONVICINI - R. MATARAZZO - G. TOSATO, *I partiti politici europei e la candidatura del Presidente della Commissione*, vers.it. del cap. 4 pubblicato in “*Democracy in the EU and the role of the European Parliament: a study and a call*”, a cura di G. BONVICINI, Roma, Istituto affari internazionali, marzo 2009, in www.iai.it/pdf/DocIAI/IAI0903.pdf, marzo 2009, 4

⁷¹ A. WIELOWIEYSKI, *Documento di lavoro sulla sfida della democrazia: responsabilizzare il cittadino UE*, Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo, 27 novembre 2008, in www.europarl.europa.eu, 3.

⁷² COM (2005) 494 def. del 13 ottobre 2005.

⁷³ G. BONVICINI - R. MATARAZZO - G. TOSATO, *I partiti politici europei*, cit., 4.

In tale contesto i cittadini non percepiscono i componenti del Parlamento di Strasburgo come responsabili delle scelte a livello europeo e “non si sentono coinvolti nelle scelte adottate in una competizione politica nella quale tali scelte siano poste realmente in gioco⁷⁴”. La crescente disaffezione dei cittadini verso le Istituzioni dell’Unione è espressa dall’alto tasso di astensionismo che ha caratterizzato le elezioni del 2004 (45,5 %), con leggera flessione nell’ultima consultazione del 6 e 7 giugno 2009 (43,2 %). Le elezioni del 2009 spingono, dunque, nella necessità di apporre dei rimedi che conducano al rinnovamento dei canali di democrazia europea attraverso il ripensamento innanzitutto delle sue regole e dei suoi procedimenti di decisione⁷⁵. Occorre, infatti, individuare una disciplina comunitaria uniforme dell’elezione del Parlamento europeo che consenta allo stesso di operare “*in un quadro di piena legittimità*”⁷⁶.

Il “principio della democrazia rappresentativa” dell’Unione, richiamato espressamente dall’art. 10 del TUE, non può, poi, che passare attraverso la creazione di veri partiti politici a dimensione europea, che devono contribuire alla “formazione di una coscienza politica dell’UE” (art. 10, par. 4 del TUE). In tale prospettiva, è necessario comporre la frattura esistente tra i cittadini e le Istituzioni europee, mediante l’adozione definitiva “*dello statuto dei partiti politici a livello europeo*” da parte del Parlamento europeo e del Consiglio ai sensi dell’articolo 224 del TFUE, par. 4. Con l’approvazione della Risoluzione del Parlamento Europeo sui partiti politici europei del 23 marzo 2006⁷⁷, si è compiuto “*un primo passo per creare un quadro giuridico per i partiti politici europei*”⁷⁸ che consenta ad essi “*di svilupparsi oltre il ruolo di organizzazioni quadro per diventare vivaci attori delle scelte della politica europea, ancorati a tutti i livelli della società e aperti alla partecipazione effettiva dei cittadini non soltanto mediante le elezioni europee, ma anche in tutti gli altri aspetti della vita politica europea*”⁷⁹.

La formazione di vere e proprie politiche istituzionalizzate di livello sopranazionale costituirebbe, invero, “*un elemento sostanziale per formare ed esprimere un’opinione*

⁷⁴ V. LIPPOLIS *I Partiti Politici Europei*, cit., 953.

⁷⁵ P. RIDOLA, Il voto europeo del 6 e 7 giugno: *La “sfera pubblica europea”, l’integrazione multilivello e le sfide della complessità*, in *Le elezioni del Parlamento europeo del 2009*, cit., 4.

⁷⁶ D. DEL GAIZO, *Elezioni europee o nazionali?*, cit., 18.

⁷⁷ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 23 marzo 2006, in GU C 292 E dell’1 dicembre 2006, 127.

⁷⁸ Cfr. lett. I della risoluzione.

⁷⁹ Cfr. Punto 2 del Capo “*il contesto politico*” della citata risoluzione.

*pubblica senza la quale non si può realizzare un'ulteriore sviluppo dell'Unione europea*⁸⁰ ovvero un sistema di *governance* europeo realmente democratico⁸¹. Nella stessa direzione deve essere letto il regolamento n. 1524 del 18 dicembre 2007⁸², contenente disposizioni che tentano di limitare ogni forma di dipendenza dei partiti politici europei dai partiti nazionali⁸³, si pone l'obiettivo di creare dei veri e propri partiti politici europei che abbiano la capacità di rappresentare effettivamente i cittadini, rendendo politicamente conoscibili le dinamiche parlamentari e stimolando il dibattito nell'opinione pubblica europea⁸⁴.

La democratizzazione dell'Unione passerebbe, inoltre: nell'attribuzione di più incisivi poteri al Parlamento europeo. Come osservato da autorevole dottrina, infatti, *“più l'organo rappresentativo dei cittadini europei in quanto tali peserà nell'assunzione delle decisioni comunitarie, più esso contribuirà a farli sentire parte di quel popolo europeo in via di formazione”*⁸⁵; nel rendere la Commissione responsabile innanzi al Parlamento europeo; nell'accrescimento dei poteri del Parlamento europeo nei processi decisionali, garantendo una più forte rappresentanza dei cittadini europei, nonché in una maggiore incisività dei Parlamenti nazionali sulle decisioni del Parlamento Europeo⁸⁶.

⁸⁰ Cfr. Punto 3 del Capo *“il contesto politico”*, cit.

⁸¹ A. CIANCIO, *I Partiti politici europei*, cit., 21.

⁸² Pubblicato in *GU L 343/5* del 27/12/2007.

⁸³ In tal senso, l'art. 6, co. 3 prevede che *“...i contributi a un partito politico a livello europeo provenienti da partiti politici nazionali o da una persona fisica non devono superare il 40 % del bilancio annuale di detto partito politico a livello europeo”*. Ed ancora, particolare attenzione suscita l'art. 8 che autorizza gli stessi di poter utilizzare i fondi loro assegnati per finanziare le campagne elettorali in occasione dell'elezione dell'Europarlamento.

⁸⁴ veda P. CACCAVALLE, *Partiti politici europei e gruppi parlamentari*, cit., 1124.

⁸⁵ V. LIPPOLIS, *La cittadinanza Europea*, cit., 184

⁸⁶ Con l'art. 12 del T.U.E., il ruolo dei Parlamenti nazionali viene, invero, rafforzato mediante la partecipazione nell'attività dell'Unione europea, contribuendone al buon finanziamento. Specificamente, tale articolo dispone che *“i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione: a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Eurojust e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato; d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato; e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato; f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea”*.

Non è condivisibile, invece, la tesi di chi ritiene che la distanza tra i cittadini europei e i vertici delle istituzioni democratiche possa essere colmata dalla mera nomina del Presidente della Commissione direttamente dagli elettori⁸⁷. Questi, infatti, detiene il potere di iniziativa legislativa, svolgendo un ruolo “*bipartizan*” di garante e di arbitro nella corretta applicazione dei Trattati e una eventuale investitura politica lo renderebbe, invece, “*partisan*”⁸⁸. Senza dimenticare la resistenza del Consiglio europeo ad accettare una riduzione del suo ruolo nella procedura di nomina del Presidente della Commissione⁸⁹.

* Cultore della materia di diritto pubblico comparato nella facoltà di Giurisprudenza dell’Università “Kore” di Enna.

⁸⁷ Come rilevano G. BONVICINI - R. MATARAZZO - G. TOSATO, *I partiti politici europei*, cit.,6-7, la suddetta soluzione: “1. ridarebbe forza e coesione ai partiti politici europei, obbligandoli a serrare i ranghi intorno alla figura di un leader; allo stesso tempo aiuterebbe a rendere più “politici” i loro programmi, che attraverso un leader potrebbero meglio differenziarsi dai programmi concorrenti; incoraggerebbe infine le forze politiche minori o marginali a stringere alleanze con quelle maggiori al fine di partecipare alla eventuale maggioranza parlamentare che esprimerà il candidato a rivestire il ruolo di Presidente della Commissione; 2. aiuterebbe a “personalizzare”, attraverso la scelta di un nome e di una “faccia” chiaramente individuata, la competizione politica europea, che rischierebbe altrimenti di rimanere largamente astratta; 3. ridarebbe impulso “europeo” alle campagne elettorali (sempre più concentrate su temi nazionali), spingendo i candidati alla Presidenza a promuovere iniziative in tutti i 27 Stati e sulle televisioni nazionali, affrontando temi comuni e al tempo stesso rafforzando il rapporto con i parlamentari (impegnati al suo fianco nella campagna elettorale) e con i territori; renderebbe, in altre parole, le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo più transnazionali; 4. aiuterebbe a rendere più incisiva la funzione di controllo politico del Parlamento europeo nei confronti della Commissione, attraverso un gioco più chiaro maggioranza/opposizione; 5. contribuirebbe a colmare la distanza tra cittadini europei e i vertici delle istituzioni comunitarie, rendendo i primi direttamente partecipi del processo di nomina del Presidente della Commissione”.

⁸⁸ Sull’argomento di veda S. MICOSSI, *Un laboratorio di democrazia, in L’Unione europea del XXI secolo. Nel dubbio per l’Europa*, a cura di S. MICOSSI - G. TOSATO, il Mulino, Bologna, 2008, 287.

⁸⁹ BONVICINI - R. MATARAZZO - G. TOSATO, *I partiti politici europei*, cit, 8.