

## *Il ruolo dei partiti europei per la riuscita del processo di revisione dei trattati e di integrazione dell'Unione*

di Giuseppe Busià

*La nascita di partiti politici in grado di avere una dimensione realmente europea rappresenta una condizione essenziale per lo sviluppo in senso democratico dell'Unione e anche per una migliore integrazione fra i paesi membri, specie dopo l'allargamento del maggio 2004. La sfida dei prossimi anni sarà dunque nello spostamento della dialettica comunitaria dall'ambito prevalentemente inter-statale e intergovernativo a quello interpartitico, con l'obiettivo di far sì che i cittadini europei trovino naturale dividersi secondo istanze programmatiche e ideali, piuttosto che sulla base dell'appartenenza territoriale e nazionale. Alcuni passi in questa direzione sono già stati compiuti a livello normativo e anche a livello politico. La strada da compiere è, tuttavia, ancora lunga e richiederà un impegno effettivo sia da parte delle istituzioni che delle forze politiche.*

Lo sviluppo in senso democratico delle istituzioni comunitarie e, più in generale, il processo di integrazione europea passano in larga parte attraverso la creazione e il rafforzamento di partiti politici europei. Partiti che, dunque, non si limitino a essere fragili aggregazioni di forze politiche nazionali, spesso molto eterogenee fra loro (quali sono stati finora nella grande maggioranza dei casi). Partiti che, invece, divengano centri di elaborazione politica autonomi, capaci – in quanto tali – di raccogliere porzioni di elettorato in modo trasversale rispetto alle appartenenze nazionali e che così raggiungano una dimensione realmente comunitaria, sia nel loro fondamento ideale, sia nella loro identità programmatica e propositiva, sia – soprattutto – nella loro capacità aggregativa.

Infatti, sebbene con qualche semplificazione, è possibile individuare una stretta correlazione fra: la nascita e lo sviluppo di partiti siffatti; l'aumento dell'influenza delle istituzioni nelle quali gli stessi partiti manifestano maggiormente il loro ruolo, primariamente il Parlamento e, al contempo, la crescita del livello di democratizzazione dei processi decisionali comunitari. Tutto ciò, in stretta connessione con il rafforzamento del grado di integrazione fra gli Stati membri, reso particolarmente urgente (anche se insieme più difficile) dall'avvenuto ingresso di dieci nuovi membri.

Di contro, fino a quando i partiti continueranno ad avere la debole consistenza delle formazioni che oggi si raccolgono intorno ai gruppi presenti nel Parlamento europeo (ed è realistico prevedere che tale stato di cose duri ancora a lungo), ben difficilmente si potrà arrivare al superamento delle logiche intergovernative e interstatali. Logiche che costituiscono ancora l'ingrediente fondamentale delle scelte compiute non solo all'interno di istituzioni – quali in particolare il Consiglio – che hanno intrinsecamente tale carattere, ma anche nell'ambito di organismi che tendenzialmente dovrebbero rimanerne estranei. Logiche che, quasi inevitabilmente, ostacolano il formarsi, all'interno delle diverse istituzioni, di maggioranze capaci di prescindere dalle appartenenze nazionali. Logiche che in definitiva allontanano i traguardi di maggiore integrazione fra paesi membri, in un quadro che appunto si è complicato dopo l'allargamento.

Pur nella consapevolezza del fatto che tutti i diversi fenomeni a cui si è fatto cenno sono fra loro legati in un intrico, nel quale risulta estremamente difficile distinguere le cause dagli effetti si tenterà di evidenziare almeno alcuni degli sviluppi in atto. Questa riflessione sarà condotta cercando di mettere in luce tanto gli elementi che sembrano condurre verso un rafforzamento del ruolo dei partiti, quanto quelli in parte contrastanti, che mostrano quanto sia ancora lungo il cammino da compiere per giungere al traguardo sopra indicato.

## *I partiti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*

Molto probabilmente, dunque, la formazione di partiti realmente europei non è questione dell'oggi o del domani, bensì del dopodomani. Tuttavia, cominciano a intravedersi alcuni segnali – seppur non sempre nitidi e talvolta oscurati da altri – di come questo sia uno degli sviluppi resi in qualche modo necessari dall'evoluzione del sistema, almeno su due piani: quello normativo e istituzionale e quello più strettamente politico.

Dal primo punto di vista, si deve ricordare anzi tutto che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea proclamata a Nizza, dopo aver riconosciuto a ogni individuo – fra l'altro – la libertà di associazione a tutti i livelli, e segnatamente in campo politico, prevede che: “i partiti politici a livello dell'Unione Europea contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione” (art. 12). I partiti, dunque, pur non essendo – e non potendo essere – l'unico canale attraverso cui si esprime la volontà politica, assumono un ruolo preminente in tale ambito.

Particolare significativo è che la disposizione ora richiamata sia stata collocata all'inizio della Carta, fra le *Libertà* (capo II) e non nella sezione – successiva e meno generale – dedicata alla *Cittadinanza* (capo V), dove trovano spazio le più specifiche disposizioni sul diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo. Tutto questo a significare il più ampio rilievo attribuito ai partiti politici, chiamati a spiegare la loro attività anche al di fuori del Parlamento e delle istituzioni e ad abbracciare così le molteplici forme in cui si può manifestare la partecipazione politica.

## *Il progetto della Convenzione europea*

Restando sul piano normativo e istituzionale, occorre anche ricordare che il progetto elaborato dalla Convenzione europea contiene elementi significativi per quanto qui interessa. Esso, infatti, oltre a recepire al suo interno la Carta dei diritti, dandole così piena dignità normativa, ha affidato ad alcuni importanti articoli il compito di definire il quadro della *Vita democratica*

dell'Unione (Parte I, Titolo VI), con l'evidente ambizione di fissare i principi necessari a superare quel "deficit di democrazia" che con sempre maggiore insistenza viene denunciato con riferimento alle istituzioni comunitarie.

In tale quadro, il progetto – oltre ad affermare che il funzionamento dell'Unione si fonda sul principio della democrazia rappresentativa e che ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione – cerca di fondere in un'unica logica le diverse forme di rappresentanza proprie del Parlamento e del Consiglio. Così, da un lato, si ricorda che i cittadini sono *direttamente* rappresentati a livello dell'Unione nel Parlamento europeo. Dall'altro – dopo aver rammentato che gli Stati membri sono invece rappresentati nel Consiglio europeo e nel Consiglio dei ministri dai rispettivi governi – si sottolinea che questi ultimi sono: *responsabili dinanzi ai parlamenti nazionali, eletti dai loro cittadini*, volendo in tal modo chiudere il circuito rappresentativo per ritornare comunque alla fonte prima della sovranità: il voto popolare.

Tale tentativo di ricondurre a una fonte unitaria la rappresentanza *diretta* del Parlamento e *mediata* (attraverso l'investitura dei governi nazionali) del Consiglio, trova coronamento nell'affermazione che: "i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e a esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione" (art. 45). Questa disposizione è significativa non solamente perché – rispetto a quella corrispondente della Carta dei diritti fondamentali (della quale è in parte ripetitiva) – aggiunge un importante riferimento al contributo dei partiti alla *formazione della coscienza politica europea*. Ma anche perché, ancora una volta, inserisce il ruolo dei partiti in un quadro più vasto di quello strettamente legato alla presenza all'interno del Parlamento europeo.

La lettura "ottimistica" di queste norme deve, tuttavia, essere in parte ridimensionata (ecco un esempio dei chiaroscuri ai quali si faceva riferimento), in considerazione del fatto che lo stesso progetto della Convenzione prosegue con un altro fondamentale articolo dedicato alla "democrazia partecipativa", nel quale, però, *non* vengono nominati esplicitamente i partiti, e ci si limita a un più generico riferimento alle *associazioni rappresentative* e alla *società civile* (art. 46).

Tale scelta trova giustificazione nel fatto che fortunatamente i partiti, soprattutto oggi, non esauriscono gli innumerevoli canali attraverso i quali i cittadini – singoli o associati – possono interloquire con le istituzioni, in un dialogo auspicabilmente continuo e intenso. Tuttavia, il fatto che i partiti siano citati espressamente solo riguardo alla democrazia rappresentativa e non con riferimento anche alla democrazia partecipativa, non è solo il segno della maggiore ricchezza attraverso cui può e deve esprimersi la società civile (elemento, questo, ovviamente positivo); è però anche un segnale di come gli stessi partiti siano percepiti, almeno dagli estensori del progetto, più sul versante delle istituzioni che su quello della società, nella quale dovrebbero invece trovare spazio e dalla quale dovrebbero trarre linfa vitale.

### *Il regolamento sullo statuto dei partiti politici europei*

Da ultimo, sempre sul piano normativo, si deve ricordare che, dopo un *iter* particolarmente tormentato, è stato finalmente approvato il regolamento relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo (Regolamento CE n. 2004/2003 del 4 novembre 2003), basato sull'art. 191 del Trattato che istituisce la Comunità europea. Quest'ultimo articolo, ancora prima delle disposizioni sopra richiamate, aveva previsto che i partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione e contribuiscono a formare una coscienza europea e a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione.

Il regolamento si propone di dare attuazione al Trattato, fissando alcune norme di base – uno statuto, appunto – e le condizioni minime perché un partito politico o un'alleanza fra partiti politici possano definirsi “partito politico a livello europeo” e, così accedere ai relativi finanziamenti. Tali condizioni sono riassunte in quattro elementi: anzi tutto, avere la personalità giuridica nello stato membro in cui il partito ha sede. In secondo luogo, essere rappresentato in almeno un quarto degli Stati membri da componenti del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali o regionali o nelle assemblee regiona-

li, ovvero avere ricevuto in almeno un quarto degli Stati membri e non meno il 3% dei voti espressi in ognuno di loro in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo. In terzo luogo, rispettare, in particolare nel programma e nell'azione, i principi sui quali è fondata l'Unione Europea, con specifico riferimento ai principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto. Infine, avere partecipato alle elezioni al Parlamento europeo o averne espresso l'intenzione.

La definitiva approvazione di questo regolamento segna certamente un passo importante per il riconoscimento del ruolo e della funzione dei partiti nel contesto comunitario, rafforzandone quindi la figura e aprendo la via a successivi sviluppi. Tuttavia, anche in questo caso, si devono evidenziare alcuni elementi non del tutto rassicuranti.

Ad esempio, dai requisiti sopra elencati si desume un'idea di partito abbastanza lontana da quella propria dell'ordinamento italiano: basti solo pensare al fatto che in Italia tali organismi si sono sempre ben guardati dal cercare il riconoscimento della personalità giuridica, preferendo rimanere nelle fila delle associazioni non riconosciute e, così, evitando la possibilità di più penetranti controlli governativi. Per quel che qui interessa, va evidenziato come dal regolamento emerga una concezione di partito debitrice dell'esperienza tedesca e, quindi, molto propensa all'istituzionalizzazione di tali figure, con il rischio di far smarrire loro quella flessibilità che, da un lato, li rende forse meno controllabili, ma, dall'altro, rende più difficile del necessario l'osmosi con la società.

Questa spinta verso la iper-regolamentazione è indubbiamente legata all'obiettivo principale dell'atto normativo, volto a disciplinare il finanziamento dei partiti perciò comprensibilmente preoccupato di definire nel dettaglio i requisiti e le procedure per accedervi. Tuttavia, ogni tentativo di imbrigliare i partiti entro disposizioni puntuali rischia di spingere ancora una volta tali organismi nell'ambito troppo angusto delle istituzioni, rendendo più difficoltoso il loro dialogo con la società.

## *La crescente influenza delle vicende politiche comunitarie nel dibattito interno*

Oltre che dagli elementi di carattere normativo e istituzionale appena richiamati, la spinta verso un possibile consolidamento della figura dei partiti europei sembra desumibile anche da alcune tendenze di carattere più squisitamente politico, che si vanno manifestando soprattutto in Italia. Da noi, più di quanto non sia accaduto in altri Stati membri, le aggregazioni politiche realizzate a livello comunitario e le loro vicissitudini non hanno avuto quasi alcuna influenza sulla vita delle formazioni politiche nazionali, tanto da essere poco percepite sul piano interno se non come un riflesso di quelle italiane.

Da qualche anno, però, la situazione appare profondamente cambiata e le vicende riguardanti le formazioni politiche presenti sull'arena comunitaria incidono in misura crescente sul dibattito politico interno, influenzando le scelte degli attori politici nazionali.

Esistono certamente diverse ragioni che spingono a essere ancora prudenti di fronte a tali fenomeni. Questi, infatti, sono anche il frutto dei più ampi poteri che le istituzioni comunitarie vanno complessivamente acquisendo e della conseguente influenza che esse dispiegano nella vita politica e istituzionale interna (anche qui, cause ed effetti si intrecciano vicendevolmente, in un viluppo difficile da districare). Inoltre, è innegabile che spesso l'invocazione di quanto accade sul piano delle istituzioni comunitarie da parte degli attori politici interni assume carattere strumentale rispetto al dibattito nazionale. Infine, come si sono incaricati di dimostrare eventi recenti, anche una campagna elettorale fondamentale per il cammino istituzionale dell'Unione, come quella per l'elezione del Parlamento europeo nel 2004 – la prima dopo l'allargamento ai dieci paesi entranti, svolta nel bel mezzo del processo della negazione dei nuovi Trattati, avviato con la convocazione della Convenzione europea – è stata, comunque, prevalentemente incentrata su temi di politica interna.

Tuttavia, i segnali della crescente importanza attribuibile alle vicende politiche comunitarie sono evidenti. E ciò riguarda non solo la sempre più avvertita necessità di stabilire una diret-

ta connessione fra le alleanze realizzate in Italia e l'appartenenza ai gruppi presenti all'interno del Parlamento europeo: si pensi, per esempio, alle discussioni legate alla contemporanea presenza nel Partito popolare europeo di formazioni inserite in schieramenti che in Italia si trovano su fronti opposti. Ma anche la formazione di partiti che – almeno nominalmente e seppure in una fase ancora molto embrionale – si definiscono e si propongono come “europei”: al riguardo, basti ricordare le iniziative in tal senso intraprese dai Verdi e da talune formazioni politiche che si sono riunite nel Partito della sinistra europea nei primi mesi del 2004.

In tale quadro, si colloca altresì la costituzione di una Lista unitaria dell'Ulivo, la quale – contro le spinte al frazionismo insite nel sistema elettorale proporzionale adottato per le europee – era nata anche con l'intento (solo in parte riuscito) di assicurare una maggiore coerenza fra le alleanze partitiche realizzate a Roma e a Strasburgo.

*Le nuove incompatibilità con le cariche nazionali rafforzano la figura del parlamentare europeo*

Non è poi da trascurare il fatto che la maggiore autonomia che va conquistando il dibattito politico europeo rispetto a quello nazionale ha trovato un sostegno significativo in alcuni importanti mutamenti verificatisi proprio in occasione delle elezioni di giugno 2004. Il riferimento è, soprattutto, alla quanto mai opportuna Decisione del Consiglio del 23 settembre 2002 – recepita in Italia con la legge 27 marzo 2004, n. 78 – riguardante l'incompatibilità fra la carica di parlamentare nazionale ed europeo (che si aggiunge a quella di membro del governo e ad una serie di altre), la cui applicazione era stata pensata fin dall'inizio proprio a partire dalle elezioni del Parlamento europeo del 2004. Grazie a tale provvedimento, infatti, è venuto meno un importante elemento che aveva consentito di considerare i compiti legati all'attività svolta a Bruxelles alla stregua di un'attività secondaria, rispetto a quelle effettuate in sede nazionale, e di conseguenza come un compito vissuto quasi esclusivamente per

i suoi possibili riflessi nel contesto italiano, l'unico per lunghi anni considerato come realmente "centrale".

Nonostante e in relazione a tali novità, però, il necessario realismo rivela le resistenze del sistema politico ad adeguarsi a tale impostazione, evidenziate soprattutto dalle "candidature di bandiera" (volte unicamente ad attirare il voto degli elettori su personalità particolarmente note), da parte di chi, in virtù delle cariche ricoperte a livello nazionale, sapeva fin dall'inizio che non avrebbe mai accettato il seggio europeo eventualmente vinto.

### *Le sfide dell'allargamento*

Un'ultima considerazione merita l'allargamento ai dieci nuovi paesi. Esso costituirà un fattore di spinta verso una riforma delle istituzioni che garantisca la progressiva riduzione delle decisioni assunte dal Consiglio all'unanimità a favore di quelle da prendere a maggioranza. Lo stesso dovrebbe parallelamente indurre a intensificare gli sforzi perché in istituzioni come il Parlamento e, prima ancora, nell'agone politico, si costituiscano aggregazioni – quali dovrebbero appunto essere i partiti politici europei – in grado di raccogliere elettori ed eletti non già sulla base della provenienza nazionale, ma secondo schieramenti che taglino trasversalmente i confini nazionali, riunendo così al loro interno cittadini appartenenti a diversi Stati.

Anche in questo caso, si possono rilevare alcuni segnali in parte contrastanti. Si sa, infatti, che gran parte dei nuovi paesi membri sono arrivati all'adesione con una radicata tradizione di identità nazionale, che indubbiamente peserà ancora a lungo, rendendo, quindi, difficoltoso e presumibilmente lungo il cammino verso il traguardo appena descritto. Quanto detto, senza considerare le modificazioni degli equilibri interni, che inevitabilmente si creano quando una comunità quale l'Unione allarga in misura tanto rilevante i suoi confini, accogliendo paesi che vengono da culture e da esperienze storiche anche recenti, profondamente diverse da quelle dei Quindici.

Nel definire i confini intorno ai quali potrebbero costituirsi tali aggregazioni peserà necessariamente la crisi delle ideologie tradizionali e il progressivo spostamento della qualificazione identitaria dei partiti sul programma o sulla figura di alcuni candidati, piuttosto che sulle ascendenze ideali. Infatti, sebbene da una parte, lo smorzarsi della spinta ideologica faccia in certa misura venire meno alcuni elementi di aggregazione, dall'altra, l'accento posto su programmi o anche su ideali non più inquadrati all'interno di sistemi ideologici complessivi finisce per favorire l'aggregazione di forze diverse per tradizione, quali sono i partiti nazionali.

In conclusione, si deve rilevare che sono ancora molti i segni del passato nel cammino per la costituzione e il rafforzamento di veri partiti europei. E, come si è visto, le spinte contrastanti esistono oggi e presumibilmente permarranno ancora a lungo, rendendo per molto tempo incerto il quadro di riferimento.

Tuttavia, la creazione di veri partiti europei rappresenta una strada obbligata, se si desidera un'effettiva integrazione a Venticinque, nell'ambito di un sistema istituzionale in grado di svolgere al meglio le crescenti competenze che gli sono state affidate. Spetta, dunque, alle diverse istituzioni interessate il compito di proseguire con decisione nella direzione indicata, nonché alle forze politiche – specie a quelle italiane – di superare l'eccesso di provincialismo che ancora permane nel modo in cui si affrontano le questioni europee.