

Organizzare la democrazia a livello sovranazionale? Il caso dei partiti europei

di EUGENIO SALVATI

Introduzione

Nei sistemi politici i partiti svolgono funzioni essenziali per il funzionamento e la stabilità dei regimi, un contributo ancor più essenziale se ci riferiamo ai regimi democratici. Tale rilevanza non può essere sottostimata anche a fronte dei notevoli mutamenti negli assetti organizzativi dei partiti, nella loro capacità di relazionarsi con la società e nell'articolazione delle diverse forme della partecipazione¹. Nonostante i cambiamenti occorsi negli ultimi decenni i partiti sono le organizzazioni che garantiscono il collegamento tra le istituzioni e i cittadini, assicurano alle domande e agli interessi presenti nella società di trovare rappresentanza per essere processate nel sistema, garantiscono l'inclusione e la partecipazione dei cittadini alla vita politica, competono per il potere per il tramite di elezioni libere e competitive sulla base di programmi alternativi e, se chiamati al governo, ambiscono a realizzare quei programmi tramite complessi e articolati processi di produzione politica.

Rispetto a questo catalogo (non esaustivo) delle funzioni svolte dai partiti proprio due delle più delicate, ossia assicurare un collegamento stabilizzato ed efficace tra società ed istituzioni e promuovere una adeguata rappresentanza degli interessi sono state messe in questione nel passaggio alle società post industriali, e post moderne, caratterizzate da una elevata atomizzazione e individualizzazione degli interessi e dall'indebolimento delle appartenenze, frutto dei cambiamenti negli

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Pavia.

¹ O. KIRCHHEIMER *The transformation of the Western European party systems*, in J. LAPALOMBARA, M. WEINER (eds.), "Political Parties and Political Development", Princeton, Princeton University Press, 1966, pp. 177-200.

assetto sociali ed economici e dell'erosione dei legami e degli interessi di gruppo, classe e ceto che avevano caratterizzato il novecento².

A tali cambiamenti e, conseguentemente, al mutamento del ruolo dei partiti e dei loro modelli organizzativi, non è estraneo il processo di integrazione dell'Unione Europea (UE) che ha contribuito a modificare strutturalmente gli orizzonti della competizione politica interpartitica, la capacità decisionale dei partiti al governo e lo spazio stesso dell'azione politica³.

Il processo di integrazione Europea ha ampliato il raggio di azione dei partiti aprendo una nuova arena politica sovranazionale che ha ridefinito lo svolgimento delle loro funzioni in una chiave multilivello, implicando contestualmente l'emersione di nuove fratture propiziate proprio dal processo di integrazione europea⁴ e dal suo impatto sull'autonomia dello stato nazionale, sui modelli economici e, anche, dalla sua influenza nella diffusione di politiche volte all'ampliamento dei diritti individuali⁵.

Il livello europeo, di cui ci occuperemo in questo scritto, è quindi quello attorno a cui si addensano questi stravolgimenti e che, al contempo, sfida la capacità dei partiti di svolgere le loro funzioni dovendosi adattare ad un contesto politico istituzionale multilivello strutturalmente diverso rispetto a quello dello stato nazionale. L'UE come sistema politico sovranazionale⁶ si trova costantemente impegnato a migliorare la democraticità delle sue istituzioni e dei suoi processi politici in risposta a man-

² P. IGNAZI, *The four knights of intra-party democracy: A rescue for party delegitimation*, in "Party Politics", n. 1, 2020, pp. 9-20.

³ P. MAIR, *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, London, Verso, 2013; L. BARDI, S. BARTOLINI, H. TRECHSEL (eds.), *The Role of Parties in Twenty-First Century Politics. Responsive and Responsible?* New York, Routledge, 2015; S. HUTTER, H.P. KRIESI (eds.), *European party politics in times of crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

⁴ L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-level governance and European integration*, Oxford, Rowman & Littlefield, 2001; L. HOOGHE, G. MARKS, *Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage*, in "Journal of European public policy", n. 1, 2018, pp. 109-135.

⁵ H. KRIESI, E. GRANDE, R. LACHAT, M. DOLEZAL, S. BORNSCHIER, T. FREY, *West European politics in the age of globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008; P. NORRIS, R. INGLEHART, *Cultural backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

⁶ S. HIX, *The Political System of the European Union*, Londra, Macmillan, 2005.

canze di tipo sistemico che minano la qualità della democrazia europea determinando una condizione definita come deficit democratico⁷. Proprio in relazione alla questione della democraticità i partiti europei sono chiamati ad assolvere una (nuova) funzione di sostegno del sistema.

Lo sviluppo di un sistema dei partiti pienamente sovranazionale, da un lato, si scontra con i limiti strutturali del regime politico europeo, ma, dall'altro lato, vuole rappresentare una risposta organizzativa chiamata a consolidare una democrazia sovranazionale compiuta, in cui il ruolo della *party politics* è strategico sia per rafforzare la sfera pubblica europea sia per consolidare la legittimità del sistema. Dobbiamo quindi chiederci se questo output è credibile e qual è lo stato dei partiti europei in termini di potenziamento organizzativo e funzionamento democratico interno⁸.

L'esistenza di un legame talmente stretto tra istituzioni politiche europee e partiti fa sì che lo sviluppo organizzativo e democratico di questi ultimi abbia un impatto sulla qualità della democrazia europea. Per questo motivo l'articolo cercherà di delineare alcune delle linee di tensione che permangono nell'UE tra ambizione democratica e ruolo dei partiti europei attraverso un'analisi organizzativa dei sette principali Partiti Politici a Livello Europeo (PPLE), ossia le organizzazioni extra parlamentari dei partiti europei. L'utilizzo della lente organizzativa consentirà non solo di chiarire la struttura e il funzionamento dei PPLE, ma anche di mostrare perché l'attuale sistema dei partiti transnazionali, con i suoi limiti e vincoli, fornisce un contributo assai limitato allo sviluppo democratico dell'UE⁹.

⁷ Sul complesso e articolato dibattito inerente la natura del deficit democratico dell'UE si rimanda tra gli altri a J.H.H. WEILER, U.R. HALTERN, F. MAYER, *European Democracy and its Critique*, in "West European Politics", n. 3, 1995, pp. 4-39; G. MAJONE, *Europe's Democratic Deficit: the Question of Standards*, in "European Law Journal", n. 1, 1998, pp. 5-28; A. MORAVCSIK, *In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, in "Harvard University, Minda de Gunzburg Center for European Studies", 2001; A. FOLLESDAL, S. HIX, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in "Journal of Common Market Studies", n. 3, 2005, pp. 533-562; E. SALVATI, *Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento Europeo. Quali problemi ancora aperti?*, in "Il Politico", n. 1, 2016, pp. 52-82; I. DE BRUYCKER, *Democratically deficient, yet responsive? How politicization facilitates responsiveness in the European Union*, in "Journal of European Public Policy", n. 6, 2020, pp. 834-852.

⁸ E. BRACK, W. WOLFS, *European political parties*, in "Study EPPD of the Jacques Delors Institute", 2023.

⁹ E. SALVATI, *Il Parlamento Europeo. Tra crisi del processo di integrazione e politi-*

Metodologicamente l'articolo utilizzerà indicazioni derivanti dall'analisi degli statuti e dei documenti ufficiali dei PPLE e da report delle istituzioni europee, oltre che dalla letteratura specialistica.

1. *Partiti politici nel contesto sovranazionale*

I partiti europei operano in un sistema articolato di tipo multilivello che ne influenza i compiti e le funzioni e, conseguentemente, anche il modello organizzativo¹⁰. Tale complessità multilivello si articola in una differenziazione che distingue tre livelli e quattro dimensioni organizzative¹¹:

- i PPLE che operano all'esterno delle istituzioni europee rappresentano le famiglie e le culture politiche europee, fornendo supporto e coordinamento internazionale ai partiti aderenti;
- i gruppi politici del Parlamento Europeo (PE) che agiscono all'interno dell'arena parlamentare sovranazionale;
- le delegazioni nazionali che aderiscono ai gruppi politici del PE e coordinano gli eletti nei singoli stati membri;
- i partiti nazionali che sono responsabili di selezionare il personale politico candidato/eletto nel PE, partecipare alle elezioni e contribuire al funzionamento dei gruppi parlamentari nel PE.

Questi livelli richiamano le diverse facce organizzative dei partiti: le federazioni partitiche europee rappresentano il partito come orga-

cizzazione dell'Unione Europea, Milano, Mondadori, 2019; L. NORMAN, W. WOLFS, *Is the Governance of Europe's Transnational Party System Contributing to EU Democracy?*, in "JCMS: Journal of Common Market Studies", 2022, n. 2, pp. 463-479.

¹⁰ C. LORD, *What role for Parties in EU Politics?*, in "Journal of European Integration", n. 1, 2002, pp. 39-52; A. RIPOLL SERVENT, *The European Parliament*, London, Palgrave Macmillan, 2018.

¹¹ L. BARDI, *Parties and party systems in the European Union. National and Supranational dimensions*, in K.R. LUTHER, F. MULLER-ROMMEL (a cura), "Political parties in the new Europe: political and analytical challenges", Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 293-322; S. VAN HECKE, A. ANDRIONE-MOYLAN, N. BRACK, S. DAY, W. GAGATEK, E. VAN HAUTE, I. HERTNER, K.M. JOHANSSON, T. LAVRELASHVILI, G. PITTOORS, W. WOLFS, *Reconnecting European political parties with European Union citizens*, in "International IDEA Discussion Paper", n. 6, 2018, pp. 1-71.

nizzazione, gli eurogruppi il partito nelle istituzioni e i partiti nazionali il partito nella società¹².

Tale stratificazione organizzativa ruota attorno al ruolo prominente dei partiti nazionali tanto da connaturare i PPLE come “partiti di partiti”¹³, con gli europartiti chiamati a svolgere un ruolo di coordinazione e mediazione ideologica tra partiti che rappresentano interessi e orientamenti nazionali spesso diversi, riproducendo il complesso campo organizzativo e di relazioni che caratterizza il sistema istituzionale Europeo.

I PPLE dovrebbero essere gli attori principali nella sfera pubblica europea, accrescendo la consapevolezza dei cittadini rispetto al ruolo dell’UE, aumentando la partecipazione politica¹⁴ e assolvendo il ruolo di collettore delle composite domande che dalle società europee dovrebbero giungere nel sistema politico dell’UE¹⁵.

A complicare lo svolgimento di queste funzioni vi è un tratto genetico per il quale queste organizzazioni nascono e si rafforzano su iniziativa istituzionale in un modello top down e non sono, come nel caso dei partiti nazionali, il prodotto della pressione esercitata dalla società o la risposta organizzativa alla necessità di articolare una rappresentanza politica delle fratture sociali¹⁶.

I PPLE sono pensati come il veicolo per stimolare dall’alto forme incomplete di partecipazione politica, accountability, pressione politica ecc. caratterizzandosi come uno strumento tramite il quale le istituzioni europee, coscienti dei limiti democratici dell’UE, tentano di porre rimedio ad un gap democratico e di legittimità¹⁷ fornendo però una forma

¹² L. BARDI, *Parties and party systems in the European Union. National and Supranational dimensions*, cit.

¹³ E. BRESSANELLI, *Towards a revision of the Regulation on the statute and funding of European political parties and foundations*, study for the AFCO Committee, European Parliament, 2022, pp. 1-66.

¹⁴ R. IBENSKAS, *Forging Enmities and Friendships: Europarties, Electoral Coalitions and Mergers in Central and Eastern Europe*, in “Party Politics”, n. 1, 2020, pp. 69–81.

¹⁵ C. GOERENS, R. WIELAND, *Report on the application of Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations*, AFCO Committee, European Parliament, 2021.

¹⁶ N. BRACK, W. WOLFS, *European political parties*, cit.; E. SALVATI, *Il Parlamento Europeo. Tra crisi del processo di integrazione e politicizzazione dell’Unione Europea*, cit.

¹⁷ V.A. SCHMIDT, *Europe’s crisis of legitimacy: Governing by rules and ruling by numbers in the eurozone*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

di rappresentanza parziale ed incompleta¹⁸. Il rafforzamento dei partiti europei ha prodotto un consolidamento del rapporto tra istituzioni/sistema istituzionale sovranazionale ed élites politiche, piuttosto che l'inclusione dei cittadini nel sistema politico.

La prima conseguenza di questa dinamica è che i partiti europei sono strettamente dipendenti dal sistema politico-istituzionale nel quale operano, oltre che dalle scelte dei propri aderenti, ossia i partiti nazionali. In secondo luogo i partiti sono orientati a migliorare la legittimità dell'output del sistema ma paradossalmente è minore l'attenzione rivolta alla legittimità dell'input e alla qualità democratica.

Proprio questo elemento deve richiamare la nostra attenzione sul fatto che gli strumenti e i modelli di partecipazione dei partiti europei esercitano un'influenza diretta sul modo in cui si stanno sviluppando sia lo spazio politico europeo sia il sistema politico transnazionale. Il punto essenziale è capire quali meccanismi sono stati messi in pratica per veicolare la rappresentanza democratica e la partecipazione e se questi stanno o meno funzionando¹⁹.

2. *La regolazione dei partiti politici a livello europeo*

Il rapporto tra il sistema politico europeo e i PPLE è contraddistinto dall'esplicito riferimento che ad essi fanno i Trattati. L'Articolo 138a del Trattato di Maastricht recita che "I partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione".

La funzione principale è quella di contribuire al processo di integrazione favorendo da un lato lo sviluppo della consapevolezza nei cittadini europei del ruolo dell'UE e, implicitamente, dell'esistenza di una comunità politica europea formata da molteplici *demos* in grado di so-

¹⁸ E. SALVATI, *The persistent dilemma of supranational representation. Framing the weakness of the European Parliament's representative function in light of the rise of Euroscepticism*, in "Journal of Contemporary European Studies", n. 3, 2022, pp. 445-460.

¹⁹ L. NORMAN, W. WOLFS, *Is the Governance of Europe's Transnational Party System Contributing to EU Democracy?*, cit.

stenere lo sviluppo di una *democrazia* transnazionale²⁰, dall'altro rappresentarne gli orientamenti politici canalizzandoli all'interno delle istituzioni. Entrambe sono funzioni di grado sistemico che devono contribuire alla stabilità del sistema.

L'articolo 10 del Trattato di Lisbona riprende questa formula inserendola in un contesto più ampio in cui si riconosce che a) il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa e b) i cittadini sono direttamente rappresentati nel PE. Il sistema politico sovranazionale viene ancorato al modello della democrazia rappresentativa individuando nel PE l'arena all'interno della quale la rappresentanza deve trovare la propria articolazione istituzionale.

Inoltre, in virtù della riconosciuta esistenza del deficit democratico le istituzioni europee hanno cercato di rafforzare il legame tra momento elettorale e formazione dell'esecutivo europeo attraverso la nuova formulazione dell'articolo 17 comma 7 che recita "Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione".

Questa norma ha aperto la strada alla formula degli *Spitzenkandidaten* ossia quel processo per il quale i PPLE individuano un *frontrunner* per le elezioni europee che in caso di successo elettorale dovrebbe assumere la carica di Presidente della Commissione Europea. Questa indicazione non è però in grado di risolvere l'enorme problema di accountability delle istituzioni comunitarie e, soprattutto, non è in grado di stabilire un nesso politico tra esecutivo e legislativo che è sostanzialmente debole nella prassi politica sovranazionale²¹. Tale processo è sostanzialmente naufragato già alla seconda prova quando nel 2019 a Manfred Weber il leader del PPE, partito risultato vincitore delle elezioni, venne preferita Ursula von der Leyen quale presidente della Commissione su pressione dei capi di stato e di governo. Assodato il fallimento esterno, politico-istituzionale, del processo è importante ca-

²⁰ K. NICOLAÏDIS, *The Idea of European Democracy*, in J. DICKSON, P. ELEFTHERIDIS (eds.), "Philosophical Foundations of EU Law", Oxford, Oxford University Press, 2012.

²¹ E. SALVATI, *Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento Europeo. Quali problemi ancora aperti?*, cit.

pire se la procedura dello *Spitzenkandidaten* ha contribuito ad una maggiore democratizzazione della vita interna dei PPLE, favorendo l'utilizzo di strumenti di democrazia intrapartitica in grado di stimolare una maggiore inclusività e partecipazione dei cittadini europei.

All'indomani del Trattato di Maastricht le istituzioni europee hanno iniziato a delineare un quadro di regole per definire quali organizzazioni possono essere considerate partiti europei. La questione del riconoscimento è direttamente collegata al tema del finanziamento: solo chi è riconosciuto secondo criteri stringenti può accedere al finanziamento elargito dall'UE.

Nel 2014 dopo una lunga fase di contrattazione sono state approvate le nuove regole che definiscono le modalità di riconoscimento dei PPLE²². Rispetto al regolamento approvato nel 2003²³ le nuove norme riconoscono la personalità giuridica dei partiti europei e contestualmente introducono regole più stringenti in termini di trasparenza finanziaria. Inoltre è stata creata un'autorità chiamata *Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee* (APPF) che ha il compito di definire quali partiti soddisfano i criteri per essere considerati PPLE e gestirne la conseguente iscrizione al registro dei partiti europei, oltre a svolgere attività di controllo rispetto al finanziamento e all'uso delle risorse. La possibilità di accedere a fondi europei ha avuto come effetto una prima fase di proliferazione nel numero di europartiti (arrivati a raggiungere il numero di 16), elemento che ha spinto alla revisione delle regole nel 2014 e al loro inasprimento nel 2018. Nel 2023, secondo l'Autorità, i PPLE riconosciuti sono dieci²⁴.

Secondo le norme varate nel 2014 un partito per essere riconosciuto come PPLE deve avere un seggio in almeno un parlamento nazionale di uno stato membro, essere un'organizzazione no profit e deve garantire il rispetto dei valori fondamentali dell'UE così come espressi nell'art. 2

²² REGULATION (EU, EURATOM) NO 1141/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on *the statute and funding of European political parties and European political foundations*, OJ L 317.

²³ REGULATION (EC) NO 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on *the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding*, OJ L 297.

²⁴ AUTHORITY FOR EUROPEAN POLITICAL PARTIES AND EUROPEAN POLITICAL FOUNDATIONS, *Annual Activity Report 2022*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023.

del TUE, deve aver partecipato (il PPLE o uno dei suoi membri) alle elezioni europee o dichiarare di aver intenzione di prendervi parte e, infine, deve avere un numero di parlamentari europei che rappresentino almeno un quarto degli Stati membri oppure rappresentanti in un quarto dei Parlamenti nazionali o regionali. In subordine deve aver ricevuto almeno il 3% dei voti espressi in un quarto degli Stati membri nelle ultime elezioni europee. Questo ultimo criterio, reso più stringente nel 2018, ha contribuito a ridurre drasticamente il numero di partiti registrati.

La restrittività delle norme ha prodotto una strozzatura che risponde sia all'esigenza di evitare la proliferazione di partiti esistenti "solo sulla carta" in grado di accedere ai finanziamenti, sia di rendere meno agevole per formazioni euroscettiche e radicali di utilizzare le risorse europee per costruire una proposta politica anti sistema²⁵. Benché questa sia interpretabile come una scelta volta a salvaguardare la stabilità del sistema, ciò è contestualmente in contraddizione con l'idea che si debba agevolare la più ampia rappresentanza, favorendo la costruzione di una sfera politica transnazionale e quindi la politicizzazione del dibattito europeo.

3. *Evoluzione organizzativa*

Abbiamo specificato come i PPLE siano chiamati dai Trattati a svolgere una funzione essenziale in termini di miglioramento della qualità democratica dell'UE, in particolare rafforzando il versante scoperto della legittimità in termini di *input* e *throughput*²⁶. Questo stretto legame, almeno teorico, tra organizzazioni partitiche e rafforzamento della qualità della democrazia sovranazionale stimola quindi una riflessione sullo stato della partecipazione e della democrazia intra partitica dei PPLE. In questo senso, benché consci delle diverse posizioni in letteratura in merito alla rilevanza della democrazia intra partitica rispetto alla qualità democratica di un intero sistema politico²⁷, si ritiene

²⁵ N. BRACK, W. WOLFS, *European political parties*, cit.

²⁶ V.A. SCHMIDT, *Europe's crisis of legitimacy: Governing by rules and ruling by numbers in the eurozone*, cit.

²⁷ E.H. ALLERN, K. PEDERSEN, *The impact of party organisational changes on democracy*, in "West European Politics", n. 1, 2007, pp. 68-92.

che per comprendere come i PPLE stiano “organizzando la democrazia europea” sia necessario fare chiarezza anche sulle procedure e gli strumenti di partecipazione democratica adottati.

Data la loro natura peculiare questi partiti hanno sviluppato modelli organizzativi e pratiche diverse da quelle classiche delle organizzazioni partitiche nazionali o hanno mutuato prassi e strutture rodiate?

A questo scopo guarderemo al modello di democrazia intra partitica²⁸ costruito dai PPLE, analizzando con particolare attenzione il modello della membership, il grado di inclusività e la partecipazione nelle decisioni e nei processi.

3.1 *Membership*

Il declino nella partecipazione politica e nella membership ha richiesto ai partiti di adottare delle contromisure nel tentativo di evitare un processo di completo isolamento dalla società. La definizione di modalità diverse e più leggere di partecipazione anche presenti contestualmente (*multi-speed parties*) o il potenziamento del coinvolgimento democratico assegnando più potere agli iscritti (referendum interni, primarie, ecc.), hanno reso più complesso definire con chiarezza quali siano i confini della membership di partito²⁹.

Per i PPLE la situazione è viepiù complessa perché la membership è riferita principalmente ai partiti politici nazionali come organizzazioni – tanto da parlare di “partiti di partiti” – e solo secondariamente alle adesioni individuali che, però, riguardano soprattutto i Membri del Parlamento Europeo e, marginalmente, i cittadini.

Per quello che concerne i partiti aderenti tutti i PPLE prevedono una qualche distinzione tra membri aderenti a pieno titolo - provenienti sia da paesi UE che extra UE -, associati e osservatori. I membri a pieno titolo sono quelli con diritto di voto e partecipano alla for-

²⁸ B. VON DEM BERGE, T. POGUNTKE, *Varieties of intra-party democracy: conceptualization and index construction*, in S. SCARROW, P. WEBB, T. POGUNTKE (eds.), “Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power”, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 136-157.

²⁹ S. SCARROW, *Beyond party members: Changing approaches to partisan mobilization*, Oxford, Oxford University Press, 2015; I. HERTNER, *United in diversity? Europarties and their individual members' rights*, in “Journal of European Integration”, n. 4, 2019, pp. 487-505.

mulazione delle decisioni politiche, elezione della leadership e composizione degli organismi, gli associati possono sedere negli organismi di partito senza voto, mentre i membri osservatori sono quei partiti che non hanno voto o rappresentanza nelle strutture del partito³⁰. Tutti i partiti europei applicano in toto o in parte questa distinzione, tranne Identità e Democrazia (ID) che non fa alcuna differenza rispetto al tipo di adesione.

Tutti i PPLE, tranne ID, vedono tra i loro membri un numero cospicuo di partiti provenienti da paesi extra UE a dimostrazione del fatto che queste organizzazioni possono esercitare un importante ruolo di europeizzazione e democratizzazione della politica partitica al di fuori dell'UE, sia verso paesi candidati che non, aiutando la formazione di élites politiche democratiche in paesi in transizione³¹. Centrale è stato il ruolo giocato dalle famiglie politiche europee nel processo di allargamento verso est e nel consolidamento democratico di questi paesi³², mentre più complessa è la situazione in riferimento ai paesi candidati dei Balcani Occidentali dove i PPLE non sembrano in grado di fornire un contributo rilevante nel contrastare i processi di *democratic backsliding* in corso nella regione³³.

Rispetto alla membership individuale il quadro è maggiormente sfaccettato a causa del fatto che quasi tutti i PPLE considerati non prevedono l'iscrizione individuale per i cittadini e la possibilità di partecipare alla vita democratica dell'organizzazione (Tabella 1). Questo benché il quadro normativo europeo definisca i PPLE come organizzazioni basate su di una "cooperazione strutturata tra partiti politici e/o cittadini"³⁴. Tale formula riconosce quindi che i PPLE dovrebbero essere

³⁰ Nella maggior parte dei casi i partiti osservatori appartengono a paesi che hanno lo status di candidato in vista della possibile adesione all'UE.

³¹ E. BRESSANELLI, *Europarties after enlargement: Organization, ideology and competition*, Chatham, Springer, 2015; N. BRACK, W. WOLFS, *European political parties*, cit.

³² A. S. CHRYSOGELOS, *Transnational European Party Federations as EU Foreign Policy Actors: The Activities of Europarties in Eastern Partnership States*, in "Journal of Common Market Studies", n. 2, 2017, pp. 257–274.

³³ M. STOJIC, *Party Responses to the EU in the Western Balkans: Transformation, Opposition or Defiance?*, London, Palgrave Macmillan, 2017.

³⁴ Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations, in "Official Journal of the European Union", 2014, (L317/1. 04.11.2014).

lo spazio politico volto a garantire la partecipazione attiva dei cittadini e non solo quella delle élites partitiche³⁵.

Tabella 1 - *Membership individuale.*

	<i>Membership individuale (cittadini)</i>	<i>Iscrizione ad un partito nazionale come condizione per diventare membro</i>	<i>Quota d'iscrizione individuale*</i>	<i>Numero di membri</i>
<i>Partito Popolare Europeo</i>	Sostenitore	No	20 €	11
<i>Partito Socialista Europeo</i>	Attivista	Sì	Nessuna	138
<i>Alleanza dei liberali e dei democratici per l'Europa</i>	Membro individuale	No	10 € (minori di 30); 20 €	955
<i>I verdi</i>	Sostenitore	Sì	24 €	6
<i>La sinistra</i>	Membro individuale	No	Nessuna ma è incoraggiata una donazione	351
<i>Conservatori e riformisti europei</i>	No	No	Non disponibile	4
<i>Identità e Democrazia</i>	Membro individuale	No	Non disponibile	2

Fonte: Statuti dei partiti, <https://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/en/political-parties-and-foundations/audit-reports-and-donations> e Hertner 2019.

*Ultimi dati disponibili aggiornati a Maggio 2021.

Solo i Liberali (ALDE), la Sinistra e ID garantiscono la possibilità di una piena membership individuale. Nel caso dell'ALDE e di ID questa possibilità prevede anche la partecipazione alla vita democratica del partito e il coinvolgimento negli organismi dirigenti³⁶. In ID i membri individuali partecipano a pieno titolo agli incontri dell'assemblea generale e del congresso, possono presentare mozioni e proposte politiche e hanno pieno diritto di voto. Nella Sinistra invece i singoli membri godono degli stessi diritti dei partiti membri (partecipazione all'assem-

³⁵ L. NORMAN, W. WOLFS, *Is the Governance of Europe's Transnational Party System Contributing to EU Democracy?*, cit.

³⁶ I membri individuali eleggono una delegazione che prende parte al processo decisionale e gode di diritto di voto nei principali organi direttivi e nel congresso.

blea generale, al congresso, proposta di documenti e mozioni, ecc.) ma non hanno diritto di voto.

Molti dei partiti hanno invece individuato forme leggere di associazione come il sostenitore o l'attivista che possono essere sia dirette che indirette, ovvero dipendenti o meno dall'iscrizione individuale ad uno dei partiti membri³⁷ ma non prevedono la possibilità di votare per l'elezione della leadership, dei gruppi dirigenti e la definizione del programma.

Lo scarso peso che viene riconosciuto ai membri individuali in termini di diritti di partecipazione (Tabella 1) fa sì che gli iscritti non siano considerati dai PPLE una risorsa strategica. I numeri rilevano una debolezza che si ripercuote sulla capacità dei partiti nel contribuire con i loro iscritti alla costruzione di una sfera politica transnazionale democratica.

3.2 *Struttura*

In termini organizzativi i PPLE ricalcano fedelmente il modello dei partiti nazionali (Tabella 2). Difatti troviamo una differenziazione tra organismi che definiscono la linea politica generale, eleggono la leadership e legittimano le scelte politiche (i congressi), altri con funzioni di indirizzo e rappresentanza (le assemblee) e infine organismi con funzioni esecutive chiamati a realizzare la linea politica del partito (la presidenza, il bureau centrale, ecc.).

Come per i partiti nazionali³⁸ i congressi sono considerati dagli statuti dei PPLE il fulcro della vita associativa riconoscendone la centralità in termini di legittimazione delle scelte e determinandone anche la frequenza minima di convocazione³⁹.

Tutti i partiti hanno un esecutivo ristretto composto da membri di diritto e membri eletti. Numericamente la composizione può variare significativamente ma tendenzialmente raccoglie tutte le posizioni apicali del partito (Presidente, Vice presidenti, tesoriere, ecc.), almeno un rappresentante per partito membro e, in particolare per i partiti maggiori, membri del partito che ricoprono posizioni apicali all'interno

³⁷ N. BRACK, W. WOLFS, *European political parties*, cit.

³⁸ T. POGUNTKE *et al.*, *Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: how parties organize in the 21st century*, in "Party Politics", n. 6, 2016, pp. 661-678.

³⁹ Si varia da un minimo di un anno ad un massimo di tre anni.

delle istituzioni europee. Ovviamente la numerosità varia a seconda del grado di inclusività prevista dallo statuto⁴⁰.

Un organismo peculiare di cui si sono dotati i due partiti maggiori, il PSE e il PPE, è quello chiamato a svolgere una funzione di coordinamento tra i leader nazionali (Capi di Stato e di Governo, Ministri), commissari europei e leadership del PPLE alla vigilia dei Consigli europei e dei Consigli dei ministri dell'UE, perseguendo un allineamento delle posizioni dei leader nazionali ed europei riguardo ai dossier discussi a Bruxelles. Questo strumento è una delle maggiori innovazioni nella politica partitica europea perché svolge una funzione di collegamento tra arena nazionale e sovranazionale, garantisce un coordinamento ideologico tra i membri della stessa famiglia politica e riduce il rischio di asimmetrie informative tra le élites dei PPLE.

Tabella 2 - *Struttura organizzativa dei PPLE.*

	<i>Presidenza</i>	<i>Segretariato ristretto</i>	<i>Assemblea</i>	<i>Congresso</i>	<i>Assemblea dei leader di partito nazionali</i>	<i>Coordinamento dei leader*</i>
<i>Partito Popolare Europeo</i>	Si	Si	Si	Si	No	Si
<i>Partito Socialista Europeo</i>	Si	Si	Si	Si	No	Si
<i>Alleanza dei liberali e dei democratici per l'Europa</i>	Si	Si	Si	Si	No	No
<i>I verdi</i>	Si	Si	no	Si	Si	No
<i>La sinistra</i>	Si	Si	Si	Si	Si	No
<i>Conservatori e riformisti europei</i>	Si	Si	Si	Si	No	No
<i>Identità e Democrazia</i>	Si	Si	Si	No	No	No

Fonte: Elaborazione dell'autore a partire dagli statuti dei PPLE.

* Prima dei Consigli europei e Consigli dei ministri.

⁴⁰ Alcuni PPLE hanno definito altri organismi intermedi tra la presidenza/bureau e le assemblee, o tra le assemblee e il congresso.

3.3 Leadership

Il tema della leadership nei partiti europei è particolarmente complesso, probabilmente più che nei partiti nazionali. Se il Presidente del partito – o i co-presidenti come nel caso dei Verdi e dei Liberali – assume una posizione apicale di coordinamento ed è chiamato, tendenzialmente in ogni PPLE, a definire l'agenda di lavoro e rappresentare il partito all'esterno (Tabella 3), non possiamo sottovalutare la presenza di altri centri di potere “non formalizzati”. Una posizione non trascurabile è occupata dai leader dei partiti nazionali che in alcuni casi sono chiamati anche ufficialmente a supervisionare il lavoro del partito definendone la linea politica di medio – lungo periodo, come nel caso della Sinistra (*the Council of Chairpersons*) e dei Verdi (*Green Leadership Council*) che hanno costituito un organismo composto dai leader nazionali.

Accanto ai leader di partito è centrale l'influenza esercitata dai Capi di Stato e di Governo e dalle leadership istituzionali europee (presidente della Commissione, del Consiglio e del Parlamento). Tutti questi attori possono esercitare un potere (informale) di indirizzo nei confronti del partito che non sempre è facile da misurare ma che determina gli orientamenti e le posizioni dei PPLE sui dossier principali.

Tale influenza, in termini di pervasività e continuità, è strettamente legata alla grandezza del partito. I partiti maggiori come i Popolari, i Socialisti e i Liberali che tendenzialmente vedono un numero più elevato di Capi di Stato e di Governo tra le loro fila e occupano le posizioni apicali delle istituzioni europee hanno istituzionalizzato la presenza di queste leadership alternative. Più complesso è invece valutare l'impatto che i ruoli di governo possono avere sui partiti minori, come i Conservatori, che solo recentemente hanno cominciato ad occupare in modo più stabile posizioni nei governi nazionali.

Quando non sono elencati i poteri e le funzioni del Presidente i PPLE individuano un organo collegiale esecutivo chiamato a svolgere funzioni direttive quali agenda setting, implementazione della linea politica, rappresentanza esterna e coordinamento. Soltanto il PSE ha riconosciuto al proprio Presidente una serie di funzioni che lo collocano in posizione sovraordinata rispetto ai suoi parigrado negli altri partiti (Tabella 3). Ad esempio il Presidente dei socialisti è il solo chiamato a svolgere per statuto la funzione di coordinamento

con i partiti membri e, soprattutto, con il gruppo parlamentare nel PE che – teoricamente – dovrebbe tradurre la linea politica del PPLE in azioni parlamentari. Tale funzione potrebbe rappresentare uno snodo rilevante per il rafforzamento della *party politics* nel sistema politico europeo. I Popolari, i Verdi, la Sinistra e i Conservatori hanno esplicitamente demandato questo compito ai loro organi collegiali esecutivi (*Presidency, Committee, Board of directors, Political secretariat*).

Quasi tutti i partiti assegnano al Presidente la funzione di agenda setting e quella di rappresentanza esterna ma, in linea generale, il modello di leadership che prevale è quello collegiale che vede la prominenza della presidenza/bureau/comitato⁴¹ nelle funzioni esecutive. Alto grado di collegialità, accountability orizzontale tra pari e basso livello di personalizzazione della leadership sono quindi i tratti caratterizzanti dei PPLE.

Tabella 3 - *Poteri della leadership.*

	<i>Agenda setting</i>	<i>Implementazione delle decisioni</i>	<i>Rappresentanza esterna (istituzioni UE e nazionali, gruppi, associazioni)</i>	<i>Coordinamento con i partiti membri e il gruppo nel PE</i>
<i>Partito Popolare Europeo</i>	X		X	
<i>Partito Socialista Europeo</i>	X	X	X	X
<i>Alleanza dei liberali e dei democratici per l'Europa</i>			X	
<i>I verdi</i>				
<i>La sinistra</i>	X		X	
<i>Conservatori e riformisti europei</i>	X		X	
<i>Identità e Democrazia</i>		X	X	

Fonte: Elaborazione dell'autore a partire dagli statuti dei PPLE.

⁴¹ Da questo punto di vista è paradigmatico il caso dei Verdi dove il ruolo dei due *co-chair* è sostanzialmente marginalizzato dal *Committee*.

4. *I partiti politici come collegamento democratico. Partecipazione e democrazia nei PPLE*

Per concludere la nostra analisi è necessario comprendere come si realizza quella che dovrebbe essere la funzione principale dei partiti, ossia il collegamento con la società. Tale funzione trova una delle sue articolazioni negli strumenti che garantiscono la partecipazione individuale alla vita politica dei partiti. Il grado di democrazia intra partitica si riferisce all'intensità e al livello di coinvolgimento dei membri nelle decisioni fondamentali nella vita di un partito come la stesura di un programma, la definizione delle regole, la partecipazione agli organismi dirigenti, la selezione della leadership e del personale partitico, ecc.⁴².

I PPLE sono organizzazioni particolari in cui la membership individuale è residuale e non particolarmente premiata. Possiamo però chiederci qual è il livello di coinvolgimento che i partiti europei riservano ai loro membri non partitici, capendo se queste forme parziali di adesione sono invece associate a spazi ampi di partecipazione.

Il quadro che emerge dalla Tabella 4 è variegato e presenta una cospicua difformità tra i partiti. Il partito europeo che più si avvicina al modello nazionale e prevede un grado elevato di coinvolgimento della membership è l'ALDE, dove i membri individuali possono partecipare anche alla selezione della leadership. L'unico altro partito che promuove una piena partecipazione e inclusione dei singoli iscritti alla vita del partito, compresa la selezione della leadership, è ID che equipara in tutto e per tutti i membri individuali alle delegazioni partitiche. Questo è un elemento interessante che potrebbe essere interpretato come una risposta organizzativa che il partito euroscettico fornisce rispetto al deficit democratico delle istituzioni europee e allo scarso coinvolgimento dei cittadini, un argomento critico molto usato da alcuni partiti populistici e di destra radicale nei confronti dei partiti mainstream accusati di essere strutturalmente elitisti e impermeabili alle richieste della società⁴³.

⁴² T. POGUNTKE *et al.*, *Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: how parties organize in the 21st century*, cit.

⁴³ B. VON DEM BERGE, T. POGUNTKE, *Varieties of intra-party democracy: conceptualization and index construction*, cit.

Tutti gli altri partiti mostrano molta variabilità negli strumenti di partecipazione, sebbene in termini generali si possa affermare che gli spazi di democrazia intra partitica siano molto contenuti, inevitabile corollario di membership individuali che non sono mai piene ma solo parziali (sostenitore, attivista). Rispetto alla formulazione delle scelte di policy non si trova riscontro di un utilizzo sistematico degli strumenti più rodati per la partecipazione quali gruppi di lavoro o referendum, individuazione di rappresentanti chiamati ad operare in gruppi di lavoro ristretti, partecipazione a consultazioni o forum tematici⁴⁴. Il PSE, ad esempio, è uno dei pochi partiti che prevede per gli attivisti la possibilità di sottoporre proposte all'attenzione del congresso, ma solo collettivamente.

Tabella 4 - *Partecipazione dei membri individuali.*

	<i>Contribuire alla redazione del manifesto elettorale</i>	<i>Contribuire alla definizione delle proposte di policy</i>	<i>Presentare mozioni</i>	<i>Partecipare al congresso e all'assemblea generale</i>	<i>Diritto di voto al congresso e all'assemblea generale</i>	<i>Diritto di voto nella selezione della leadership del partito</i>
<i>Partito Popolare Europeo</i>	No	No	No	Si	No	No
<i>Partito Socialista Europeo</i>	Si	Si	Si	Si	No	No
<i>Alleanza dei liberali e dei democratici per l'Europa</i>	No	No	Si	Si	Si	Si
<i>I verdi</i>	No	Si	Si	Si	No	No
<i>La sinistra</i>	No	Si	Si	Si	No	No
<i>Conservatori e riformisti europei</i>	No	No	No	No	No	No
<i>Identità e Democrazia</i>	Si	Si	Si	Si	Si	Si

Fonte: Hertner 2019, aggiornato dall'autore.

⁴⁴ A. GAUJA, *Policy Development and Intra-Party Democracy*, in W. P. CROSS AND R. S. KATZ (eds.), "The Challenges of Intra-Party Democracy", Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 116-135.

Il dato di maggiore rilevanza riguarda però la possibilità di votare nei processi politici rilevanti. La negazione di questo diritto da parte di tutti i partiti tranne ALDE e ID certifica come i PPLE, indipendentemente dalla loro pretesa funzione sistemica di integrazione dei cittadini nel circuito politico sovranazionale e di democratizzazione del regime politico europeo, appaiono poco propensi ad aprirsi alla partecipazione attiva, preferendo preservare un modello di partito centrato sulle élites e sulla conservazione del loro esclusivo potere decisionale, piuttosto che sulla membership⁴⁵.

Questa criticità è confermata anche dalle procedure utilizzate per selezionare la leadership elettorale⁴⁶ europea, ossia gli *Spitzenkandidaten* che i PPLE presentano come candidati alla posizione di presidente della Commissione Europea (Tabella 5).

Il processo di selezione degli *Spitzenkandidaten* è un passaggio importante dato che l'individuazione di un candidato riconoscibile alla presidenza della Commissione è stato considerato come un possibile punto di svolta per rafforzare il collegamento tra cittadini ed istituzioni europee, aumentare il grado di rappresentatività nel circuito istituzionale, e modellare il sistema europeo sull'esempio della competizione nazionale interpartitica per le cariche di governo, dando così maggiore peso alle elezioni europee. Tutto ciò rende questo processo una spia importante del grado di inclusione e partecipazione all'interno dei partiti in funzione del rafforzamento complessivo della democraticità del sistema politico europeo.

I risultati sono poco incoraggianti perché tale selezione è stata schermata da ogni coinvolgimento diretto dei cittadini mentre si è rivelata il prodotto di una pura contrattazione intrapartitica tra partiti nazionali e leadership all'interno delle famiglie europee, in una prospettiva di scarsa inclusività.

I partiti che hanno intrapreso percorsi più aperti ed inclusivi hanno sostanzialmente rimesso la scelta nelle mani delle assemblee congressuali che hanno agito come selettore, un'arena dove, tranne che nel caso dell'ALDE, i membri individuali non hanno diritto di voto. Inoltre, in tutti i partiti che hanno indicato il congresso come organo chiamato alla selezione della leadership elettorale, questa procedura ha assunto il volto dell'investitura optando per un modello a candidatura unica, quindi con un

⁴⁵ R. K. CARTY, *Are political parties meant to be internally democratic?* in W. P. CROSS AND R. S. KATZ (eds.), "The Challenges of Intra-Party Democracy", Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 11-26.

⁴⁶ T. POGUNTKE *et al.*, *Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: how parties organize in the 21st century*, cit.

congresso di ratifica di una scelta frutto di contrattazione anziché di confronto e competizione tra opzioni alternative. Questo perché nella fase della candidatura sono spesso intervenute le leadership partitiche per determinare un'indicazione comune frutto dell'accordo tra le élites nazionali. Unica parziale eccezione sono stati i popolari nel 2014 quando il congresso scelse Jean-Claude Juncker nel confronto con Michel Barnier e nel 2019 quando il congresso selezionò Manfred Weber anziché Alexander Stubb (PPE 2018).

L'unico *outlier* rispetto a questo modello sono stati i Verdi che nel 2014 hanno adottato il modello più inclusivo tramite primarie europee aperte a tutti i cittadini. Un'esperienza volta ad aumentare la partecipazione e la consapevolezza politica all'interno della sfera pubblica europea adottata però una sola volta e poi abbandonata a favore di procedure meno inclusive e più orientate a favore dell'élite partitica.

Infine ID e i Conservatori hanno sostanzialmente rifiutato il modello degli *Spitzenkandidaten* – con la sola eccezione del 2019 quando invece i Conservatori indicarono Jan Zahradil come loro candidato attraverso una procedura verticistica e non inclusiva – rivendicando l'obiettivo di indebolire un processo in grado di produrre una qualche forma di legittimazione della pretesa che la Commissione possa godere di una forma di prossimità politica con i cittadini elettori. Un rifiuto basato sulla conclamata ostilità verso forme di “quasi-statalizzazione” dell'UE a danno dei governi nazionali⁴⁷.

In conclusione possiamo affermare che il modello organizzativo e di partecipazione dei PPLE è fortemente ancorato al ruolo delle élite, con spazi di partecipazione per i membri individuali molto ristretti e limitati a pochi dei partiti considerati. Se i processi di selezione dei candidati al PE sono interamente nelle mani dei partiti nazionali e schermati da qualsiasi forma di coinvolgimento transnazionale, la leadership partitica è il prodotto di un modello assembleare⁴⁸ ristretto e riservato alle élites partitiche nazionali, mentre la leadership elettorale – gli *Spitzenkandidaten* – è soprattutto il frutto di una contrattazione tra le leadership delle delegazioni nazionali all'interno dell'arena transnazionale dei PPLE, il contributo al rafforzamento democratico dell'UE appare alquanto marginale.

⁴⁷ E. SALVATI, *Debating Legitimacy and Solidarity in the European Parliament: Patterns of Opposition and Conflict During the Pandemic*, in “JCMS: Journal of Common Market Studies”, 2023, online first.

⁴⁸ T. POGUNTKE *et al.*, *Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: how parties organize in the 21st century*, cit.

Tabella 5 - Procedure di selezione degli Spitzenkandidaten (2014, 2019 e 2024).

	Candidatura			Settorato			Procedura di selezione in caso di congresso		
	2014	2019	2024	2014	2019	2024	2014	2019	2024
<i>Partito Popolare Europeo</i>	Sostegno da parte del proprio partito e altri due partiti di paesi diversi	Sostegno da parte del proprio partito e altri due partiti di paesi diversi	Sostegno da parte del proprio partito e altri due partiti di paesi diversi	Delegati al congresso	Delegati al congresso	Delegati al congresso	Candidatura unica approvata dal congresso	Confronto tra due candidati. Il vincitore dal congresso è scelto a maggioranza assoluta dei voti validi espressi.	Candidatura unica approvata dal congresso
<i>Partito Socialista Europeo</i>	Indicazione da parte di un partito membro più il supporto di almeno il 15% dei partiti membri	Indicazione da parte di un partito membro più il supporto di almeno il 25% dei partiti membri	Indicazione da parte di un partito membro più il supporto di almeno il 25% dei partiti membri	Delegati al congresso elettorale	Delegati al congresso elettorale	Delegati al congresso elettorale	Candidatura unica approvata dal congresso	Candidatura unica approvata dal congresso	Candidatura unica approvata dal congresso
<i>Alleanza dei liberali e dei democratici per l'Europa</i>	Supporto da parte di almeno due partiti membri (di diversi paesi) o 20% dei delegati al congresso	Supporto da parte di almeno due partiti membri (di diversi paesi) o 20% dei delegati al congresso	Supporto da parte di almeno due partiti membri (di diversi paesi) o 20% dei delegati al congresso	Delegati al congresso elettorale	Delegati al congresso elettorale	Delegati al congresso elettorale	Candidatura unica approvata dal congresso	Proposta definita dal Presidente del partito dopo consultazioni con la leadership*. Approvazione per acclamazione da parte del congresso	Candidatura unica approvata dal congresso

Segue nella pagina successiva

Tabella 5 - Continua dalla pagina precedente.

	Candidatura		Selettoria		Procedura di selezione in caso di congresso		
	2014	2019	2014	2019	2014	2019	
<i>I verdi</i>	Indicazione da parte di un partito membro più il supporto di almeno 4 partiti	Indicazione da parte di un partito membro più il supporto di almeno 5 partiti	Indicazione da parte di un partito membro più il supporto di almeno 5 partiti	Voto dei membri del Consiglio europeo (minimo 16 anni)	Delegati al congresso elettorale	Candidatura unica approvata dal congresso	Confronto tra quattro candidati (scelta di due candidati per il rispetto della parità di genere)
<i>La Sinistra</i>	Indicato dal <i>Council of Chairpersons</i>	Indicato dal <i>Council of Chairpersons</i>	Indicato dal <i>Council of Chairpersons</i>	Delegati al congresso elettorale	Membri del Comitato Esecutivo	Candidatura unica approvata dal congresso	Candidatura approvata dal congresso
<i>Conservatori e riformisti europei</i>	Non indicato	Indicato dal bureau o da almeno 2 MPE	Non indicato	Deputati del gruppo al PE	Non indicato	Non indicato	Non indicato
<i>Identità e Democrazia</i>	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Non indicato	Non indicato

Fonte: Wolfis *et al.* 2021 rivisto e aggiornato dall'autore.

*Nel 2019 l'ALDE indicò una lista di 7 nomi denominato *Team Europe* anziché un candidato unico.

Conclusioni

Nel corso degli anni i PPLE sono diventati organizzazioni più complesse, strutturate e stabili, dotate di un ragguardevole livello di istituzionalizzazione. Nonostante questo rafforzamento il contributo dato al miglioramento della democrazia europea in termini di partecipazione e inclusione appare limitato e poco incisivo⁴⁹.

Benché i Trattati riconoscano il ruolo dei PPLE nel collegare cittadini ed istituzioni e favorire la partecipazione democratica, non vi è alcun obbligo che incentivi i partiti europei a favorire la partecipazione e la membership. Le procedure delineate per il riconoscimento dei partiti e il loro accesso ai fondi non prevedono alcun vincolo rispetto a questo aspetto e allo sviluppo della democrazia intra partitica, mentre è premiata la rappresentanza parlamentare dei singoli partiti nazionali. In termini di riconoscimento è quindi rilevante la struttura delle élite partitiche anziché la partecipazione diffusa. Come rilevano Norman e Wolfs⁵⁰ le istituzioni europee hanno provveduto ad una rigida regolazione di alcuni aspetti organizzativi dei PPLE e, contestualmente, hanno tralasciato tutti quegli elementi che dovrebbero garantirne la democraticità.

Il partito nazionale è l'unità costitutiva che conta e quindi, per estensione, il collegamento (eventuale o ipotetico) con la società è demandato esclusivamente al partito nazionale abdicando alla possibilità di operare per costruire una sfera pubblica transnazionale.

Nei PPLE che prevedono la membership individuale il numero di iscritti è limitato e contestualmente tutte le funzioni che determinano il grado di democrazia interna come la possibilità di partecipare e votare ai congressi, influenzare la linea politica e determinare la leadership sono precluse⁵¹.

⁴⁹ E. SALVATI, *Il Parlamento Europeo. Tra crisi del processo di integrazione e politicizzazione dell'Unione Europea*, cit.; L. NORMAN, W. WOLFS, *Is the Governance of Europe's Transnational Party System Contributing to EU Democracy?*, cit.

⁵⁰ NORMAN, W. WOLFS, *Is the Governance of Europe's Transnational Party System Contributing to EU Democracy?*, cit.

⁵¹ G.J. PUT, S. VAN HECKE, C. CUNNINGHAM, W. WOLFS, *The Choice of Spitzenkandidaten: A Comparative Analysis of the Europarties' Selection Procedures*, in "Politics and Governance", n. 1, 2016, pp. 9-22; W. WOLFS, G. J. PUT, S. VAN HECKE, *Explaining the reform of the Europarties' selection procedures for Spitzenkandidaten*, in "Journal of European Integration", n. 7, 2021, pp. 891-914.

Favorire una membership individuale effettiva richiederebbe una struttura partitica complessa che contribuirebbe a trasformare il volto di questi Europartiti autonomizzandoli dalle loro unità costitutive, i partiti nazionali. Questa può essere una chiave per interpretare il mancato investimento sulla partecipazione dei cittadini, ossia la volontà di mantenere un controllo condiviso con i propri pari da parte delle élite nazionali.

Il rapporto complesso dei PPLE con la partecipazione politica si è riproposto anche con le procedure di individuazione degli *Spitzenkandidaten*, con processi caratterizzati da un basso tasso di inclusività e trasparenza decisionale. Come per la gestione degli altri processi interni, anche in questo caso è prevalsa la volontà delle élite partitiche di mantenere un fermo controllo sia sulle procedure, sia sul risultato. Una dinamica sulla quale ha inciso anche il fatto che per organizzazioni eterogenee in termini di ideologia e di interessi è più probabile incorrere in conflitti laceranti per la preservazione dell'organizzazione, con élite nazionali in forte competizione tra loro sia sulle modalità di selezione sia sul nome finale dello *Spitzenkandidat*⁵². Nonostante il maggiore grado di istituzionalizzazione la coesione interna può essere messa a rischio da procedure più aperte e democratiche evidenziando divisioni riconducibili sia all'appartenenza nazionale sia alla visione dell'UE e del suo funzionamento (orientamento federalista opposto a quello intergovernativo)⁵³.

Tale dinamica di “estraniazione” dal rapporto diretto con le società europee è alimentata anche da fattori istituzionali, come ad esempio il modello di finanziamento che crea una ulteriore dipendenza delle organizzazioni dal contesto istituzionale.

I PPLE appaiono ancora come “partiti di partiti”, non più semplici organizzazioni ombrello ma non ancora, sicuramente, partiti strutturati e autonomi. Osservando i meccanismi decisionali e i processi di partecipazione potremmo definirli come “partiti di élite partitiche nazionali”.

⁵² W. WOLFS, G. J. PUT, S. VAN HECKE, *Explaining the reform of the Europarties' selection procedures for Spitzenkandidaten*, cit.

⁵³ P. DE WILDE, *The fall of the Spitzenkandidaten: Political parties and conflict in the 2019 European elections*, in S. KRITZINGER, C. PLESCIA, K. RAUBE, J. WILHELM, J. WOUTERS, (a cura di), “Assessing the 2019 European Parliament Elections (Vol. 1)”, New York, Routledge, 2020, pp. 37-53.

In quest'ottica un aspetto interessante da indagare riguarda il processo di formazione di una nuova élite politica puramente sovranazionale.

Se la funzione di coordinamento tra élite politiche nazionali e sovranazionali sulle questioni europee sembra essere l'elemento caratterizzante, le funzioni di rappresentanza, collegamento e accountability sono ben lontane da una forma di sviluppo soddisfacente. Allo stato attuale sembra difficile pensare che processi di democratizzazione possano avere origine all'interno di questi partiti senza una spinta esterna, da parte del contesto istituzionale, e in questa ottica le recenti proposte di riforma del regolamento sui partiti europei da parte della Commissione e del Parlamento vanno nella direzione di provare a colmare questo gap⁵⁴. Resta da vedere se, a differenza che in passato, il riferimento a processi decisionali democratici e inclusivi dei cittadini nei PPEL non diverrà ulteriore terreno di scontro tra Parlamento e Consiglio⁵⁵.

Abstract - The strengthening of Political Parties at the European Level (PPEL) is a salient issue for European politics because of the close relationship that exists with the state of European democracy. Because parties have traditionally served as the link between institutions and society, it is critical to assess whether and how PPELs can effectively perform this function in the complex context of the European Union, as well as whether they can ensure a remarkable level of involvement and democratic participation among European citizens. The fulfilment of these tasks might be regarded as an essential component of developing EU-level democracy.

For these reasons in this article we aim

to sketch the governance and organisational model of PPELs, and in particular assess the state of intra party democracy and participation within Europarties. To accomplish this, numerous organisational factors are examined, with a focus on aspects relating to the tools used to promote individual membership and participation.

The analysis provides evidence that the actual governance structure of PPELs does not support broader involvement and participation and as a result, Europarties remain largely insulated from European societies. The democratic flaws of these parties inevitably have a negative impact on the strengthening of EU democracy.

⁵⁴ E. BRESSANELLI, *Towards a revision of the Regulation on the statute and funding of European political parties and foundations*, cit.

⁵⁵ NORMAN, W. WOLFS, *Is the Governance of Europe's Transnational Party System Contributing to EU Democracy?*, cit.