

# «THE PARTY MUST GO ON!» IL FINANZIAMENTO PUBBLICO DEI PARTITI POLITICI EUROPEI

di Alessandro Fusacchia

## 1. Introduzione

Nel novembre 2003, alla fine di un processo decennale, l'Unione Europea (UE) si è dotata di una legislazione comunitaria per concedere sussidi pubblici ai partiti politici europei. Lo scopo dichiarato del nuovo regolamento è stato quello di ridurre la distanza esistente tra i cittadini e le istituzioni comunitarie, attraverso un'azione di sostegno a quegli attori che hanno storicamente assicurato il legame tra governati e governanti nell'esperienza degli stati-nazione.

La tesi sostenuta in questo articolo è che il nuovo regolamento è del tutto in linea e presenta caratteristiche comuni – in termini di principi, dettami, limitazioni – con le leggi sul finanziamento dei partiti politici esistenti negli stati membri dell'UE, nonostante i partiti politici attivi a livello europeo svolgano azioni e compiti sostanzialmente diversi da quelli portati avanti dai partiti a livello nazionale. Contrariamente ai partiti tradizionali, infatti, i partiti europei non concorrono per esprimere un premier (europeo), non si confrontano sulla base di una logica netta di governo e opposizione, e non possono impegnarsi su un programma e sul perseguimento di certe politiche piuttosto che di altre, per via di un sistema di co-legislazione in cui il Parlamento non legifera autonomamente ma solo assieme ad un'altra istituzione rappresentante dei governi nazionali, e soprattutto senza disporre del potere di iniziativa legislativa. La tesi dell'articolo è anche che il processo di «adattamento» e «imitazione» delle

*Ringrazio Flaminia Baffigo, Sandro Gozi e Andrea Pierucci per le utili conversazioni avute sul tema di questo articolo, così come le segreterie di quei partiti politici europei che hanno agevolato la raccolta e la verifica dei dati presentati. Desidero inoltre ringraziare Wojciek Gagatke, John Hopkin, Peter Mair, Pierpaolo Settembri, Ingrid Van Biezen e gli autori dei referaggi anonimi della RISP per i validi suggerimenti e commenti fatti su una prima versione in inglese di questo articolo. Ma soprattutto, sono in debito con Stefano Bartolini (da un suo seminario all'IUE nasce questa ricerca), per il sostegno decisivo che mi ha dato in più di un'occasione nel corso degli ultimi due anni, e per le sue parole, non solo accademiche, con le quali ogni volta è impossibile per me non fare seriamente i conti.*

legislazioni nazionali in materia di finanza partitica è stato possibile perché il legislatore europeo, e in particolare il Parlamento europeo di Strasburgo (PE), ha usato la retorica del cosiddetto «deficit democratico» dell'UE per giustificare la concessione di sussidi pubblici. Il ragionamento è stato che se i partiti sono essenziali per la democrazia, essi sono allora essenziali per democratizzare l'UE, dal momento che in ogni *polity* il processo di democratizzazione va ben oltre il funzionamento della macchina istituzionale e include il tema altrettanto sostanziale della partecipazione e della legittimazione diretta del potere e del suo esercizio pubblico. Vedremo inoltre come la diversa struttura politica e istituzionale dell'Unione riduce fortemente le possibilità che i sussidi pubblici contribuiscano a sviluppare e rafforzare i partiti europei facendone attori con forme e funzioni simili a quelle rivestite a livello nazionale.

L'«offerta» del sistema comunitario in termini di partiti politici si è sviluppata, in particolare a partire dagli anni Settanta, per stabilizzarsi sostanzialmente attorno a cinque formazioni politiche maggiori: 1) i cristiano-democratici, popolari e conservatori, 2) i socialisti, 3) i liberali, 4) i verdi e 5) una coalizione composta da partiti regionali e nazionalisti. Alcune altre formazioni rappresentative di orientamenti politici diversi, come ad esempio i comunisti, erano state presenti nel PE, ma con risultati piuttosto modesti in termini di costituzione di una entità politica extra-parlamentare. L'effetto immediato del nuovo regolamento è stato la creazione formale di nuovi partiti politici europei, che ha portato il numero complessivo a otto. Oltre ai popolari (Ppe<sup>1</sup>), ai socialisti (Pse<sup>2</sup>), ai liberali (Eldr<sup>3</sup>) e ai verdi (Efgp<sup>4</sup>), troviamo adesso l'Alleanza per l'Europa delle nazioni (Aen<sup>5</sup>), il Partito democratico europeo (Pde<sup>6</sup>), il Partito della sinistra europea (Se<sup>7</sup>) e l'Alleanza libera europea (Efa<sup>8</sup>). Con l'eccezione del Pde, composto essenzialmente da due partiti nazionali maggiori – la Margherita italiana e l'Udf francese – precedentemente legati a formazioni partitiche europee distinte e a gruppi parlamentari diversi (i liberali e i popolari, rispettivamente), questi nuovi partiti non sono altro che il risultato della «formalizzazione» di forme di cooperazione ed organizzazione transnazionale già esistenti ed attive in seno al PE. Si può quindi dire in via preliminare che il risultato generale ottenuto dall'introduzione dei sussidi pubblici europei sia stato il consolidamento dei partiti europei e una certa loro differenziazione dai rispettivi gruppi parlamentari.

<sup>1</sup> [www.epp-eu.org](http://www.epp-eu.org)

<sup>2</sup> [www.pes.org](http://www.pes.org)

<sup>3</sup> [www.eldr.org](http://www.eldr.org)

<sup>4</sup> [www.europeangreens.org](http://www.europeangreens.org)

<sup>5</sup> Il sito del gruppo parlamentare di riferimento è [www.uengroup.org](http://www.uengroup.org)

<sup>6</sup> [www.pde-edp.net](http://www.pde-edp.net)

<sup>7</sup> [www.european-left.org](http://www.european-left.org)

<sup>8</sup> [www.e-f-a.org](http://www.e-f-a.org)

## 2. Partiti e politica partitica a livello europeo

I partiti europei sono sempre stati delle comparse piuttosto che degli attori protagonisti nel sistema dell'UE. Dopo un certo ottimismo iniziale, alla fine degli anni Settanta, legato alla prospettiva dell'elezione diretta del PE, hanno attraversato una fase di relativa stagnazione, per conoscere poi una certa rinascita coi primi anni Novanta, quando un nuovo impulso è stato dato al processo di integrazione europea con il Trattato di Maastricht e la creazione di una dimensione più politica a fianco di quella giuridico-economico che aveva caratterizzato fino ad allora l'unificazione del continente (Hix 1996). Il loro ruolo, tuttavia, è rimasto piuttosto limitato: i partiti europei continuano a *non* scegliere per le elezioni europee i propri candidati, che sono invece messi in lista dai partiti nazionali, né giocano un ruolo decisivo nelle campagne elettorali per le stesse elezioni. Sono piuttosto «istituzioni in via di sviluppo» e cercano continuamente forme e modi per adattarsi al sistema istituzionale e politico dell'UE, a sua volta in continua evoluzione.

Dieci anni fa, Tsatsos (1995) aveva già elaborato una tipologia di partiti europei basata su tre idealtipi: confederale, federale e sovranazionale. Questi tre tipi corrispondevano alle tre fasi dello sviluppo ideale del partito europeo, che Tsatsos definiva fasi di «contatto», «cooperazione» e «integrazione». In quest'ultima fase, i partiti europei diverrebbero «veicoli rappresentativi per un *demos* europeo emergente» con *membership* individuale, ossia con membri che non sono più partiti nazionali o regionali ma singoli cittadini dell'UE (Day e Shaw 2003, 164). Se questo percorso ideale verrà compiuto nella sua interezza è ancora una scommessa da allibratori. Il contesto in cui sono stati costituiti i partiti europei potrebbe, infatti, lasciare un'impronta duratura sulla loro natura in buona parte confederale. Inoltre, l'ambiente in cui questi partiti dovrebbero fiorire assomiglia molto di più ad una serra, caratterizzata da negoziati e *checks and balances*, piuttosto che alla giungla selvaggia basata su quel conflitto politico aperto e su quel confronto sociale dal quale sono storicamente emersi i loro predecessori a livello nazionale.

È vero difatti che l'architettura dell'UE non favorisce lo sviluppo dei partiti politici. Il sistema europeo è in buona parte ancora basato su una logica funzionalista e rappresenta la versione moderna della risposta formulata negli anni Cinquanta all'*impossibilità* di creare allora una vera e propria comunità politica europea. L'Unione riposa quindi su una logica istituzionale e politica diversa da quella su cui sono fondati i suoi stati membri e le diverse *polity* nazionali: non è diventata una democrazia parlamentare e, più in generale, non opera sulla base del principio dell'alternanza tra governo/maggioranza e opposizione. A livello europeo, esiste una «confusione» piuttosto che una «divisione» dei poteri, il processo legislativo e in generale di *decision-making* è segmentato, decentralizzato, e basato sul compromesso e il negoziato

piuttosto che sul conflitto politico e sulla *partisanship*. Il fatto che nessuna istituzione né organo riesca a «concentrare [su di sé] l'attenzione pubblica e apparire come l'autore delle politiche pubbliche» (Magnette 2004, 77) rende anche «poco chiaro come operi il legame tra la politica partitica e le azioni di *policy* dell'UE» (Lord 2002, 50). Questo, a sua volta, preclude il processo di differenziazione, di identificazione (*identity formation*) e l'ascesa «naturale» di partiti europei forti in lotta per il potere e per gli scranni parlamentari, intesi in termini di *office*, ossia di acquisizione della posizione necessaria per l'esercizio dell'autorità pubblica.

Allo stesso tempo, a partire dagli anni Novanta, sempre maggiore attenzione è stata rivolta verso la legittimazione dell'azione politica dell'UE. Il cosiddetto «deficit democratico» è stato utilizzato come argomento principe per sostenere lo sviluppo dei partiti europei, ma contrariamente al processo di democratizzazione avutosi a livello nazionale, il ruolo attribuito ai partiti politici a livello europeo ha mantenuto un accento particolarmente normativo, legato all'idea che l'Unione *dovrebbe* evolversi riproducendo l'esperienza della formazione statale. Al tempo stesso, l'idea che l'Unione soffra di un qualche deficit democratico è stata contestata vigorosamente e anche da fonti autorevoli (Moravcsik 2002).

In una prospettiva di lungo periodo, Bartolini (2005) sostiene che i leader politici nazionali si sono sempre trovati a fare i conti con due questioni principali, la risoluzione dei problemi (*problem-solving*) e la mobilitazione delle masse, ossia la necessità di garantirsi il sostegno popolare per restare al potere. Per quarant'anni, il progetto europeo è stato un tentativo (riuscito) da parte delle élite politiche nazionali di «trasferire» con relativa facilità la questione del *problem-solving* ad un livello – quello europeo – in cui potevano ignorare il problema del sostegno popolare e della mobilitazione di massa. Le vicende degli ultimi quindici anni, tuttavia, hanno dimostrato che le cose sono cambiate profondamente. A partire da Maastricht in poi, i leader europei si sono quindi spesi per rafforzare la presenza e il ruolo dei partiti europei, dal momento che si sono resi conto che *anche a livello europeo*, ossia quando erano in gioco decisioni e azioni prese in nome e per conto dell'UE, la mobilitazione del sostegno popolare era diventata altrettanto importante ed essenziale di un efficace *problem-solving* per mantenere la democrazia e governare la *polity* europea in maniera efficace e legittima.

In parallelo, per quanto questo sforzo di portare rimedio non poteva non ispirarsi all'esperienza nazionale, non avrebbe potuto in ogni caso limitarsi ad un «copia e incolla» dalle situazioni esistenti all'interno degli stati membri. A livello europeo, difatti, i partiti non esistono per conquistare il potere politico e operano piuttosto per favorire un certa «presa di coscienza» ed «espressione» dei cittadini europei. La logica che sostiene la legislazione sul finanziamento pubblico dell'UE nasce quindi dall'idea che *laddove a livello nazionale i partiti*

*sono strumenti che i cittadini utilizzano per raggiungere le istituzioni pubbliche, a livello sovranazionale sembra piuttosto vero l'inverso, e i partiti sono strumenti che le istituzioni pubbliche utilizzano per raggiungere i cittadini.*

In questo contributo cercherò di illustrare e analizzare come un sistema di finanziamento pubblico dei partiti si sia sviluppato a livello europeo, quali siano le sue caratteristiche principali, e il suo impatto generale sul sistema partitico dell'Unione. Un approccio comparato risulterà indispensabile dal momento che lo stesso legislatore europeo si è particolarmente ispirato alle esperienze nazionali nel momento in cui ha lavorato per concepire, adottare e legittimare un tale sistema di finanziamento.

Il prossimo paragrafo introduce il tema della finanza pubblica partitica nelle democrazie europee, e fornisce alcune informazioni preliminari per capire il contesto più ampio all'interno del quale è stata elaborata la legislazione comunitaria. Di seguito, verrà presentata una breve storia politica e giuridica della legislazione in esame, da Maastricht fino al novembre 2003, quando è stato adottato il regolamento di riferimento. Nel paragrafo che segue ancora, le nuove disposizioni saranno analizzate nel dettaglio, facendo chiaramente riferimento a misure simili esistenti a livello nazionale. Il paragrafo sesto contiene quindi una valutazione iniziale dell'impatto che il nuovo regolamento ha avuto sul sistema partitico europeo, e da ultimo una breve sezione sarà dedicata ad alcune conclusioni preliminari.

### 3. Perché dare un finanziamento pubblico ai partiti politici?

La legislazione relativa al finanziamento dei partiti è un fenomeno relativamente nuovo che si è andato sviluppando nelle democrazie europee essenzialmente a partire dall'«ultima parte del ventesimo secolo» (Alexander 1989, 2). Esistono diverse possibili spiegazioni per capire questa recente proliferazione regolamentare e legislativa.

Anzitutto, i sussidi pubblici ai partiti politici possono essere considerati la risposta al declino degli iscritti (Mair e Van Biezen 2001). Partendo dall'assunto che partiti in buona salute sono fattori importanti per una democrazia solida, la ragione per fornire un'assistenza pubblica importante si basa sulla riduzione degli introiti propri dei partiti derivanti dal tesseramento e da altri contributi volontari, accompagnata invece da costi della politica sempre più elevati (Hopkin 2004, 631).

Secondo, il processo di democratizzazione implica di per sé forme di finanziamento pubblico per i partiti politici. I partiti sono considerati come attori centrali in tale processo e sono visti come strumenti chiave per il pluralismo e la partecipazione politica. Sono quindi indispensabili per instaurare la democrazia, dal momento che potrebbero benissimo mancare della forza

necessaria e dei mezzi finanziari per far fronte ai costi di *start-up*, e quindi per sopravvivere ed essere attivi nel nuovo stato di recente democratizzazione. Questa logica è stata ad esempio applicata alla Spagna e al Portogallo nella seconda metà degli anni Settanta, così come in Europa centrale e orientale all'indomani del collasso dei vecchi regimi comunisti.

Una terza ragione riguarda gli scandali politico-finanziari. Corruzione e abusi, spesso legati alle campagne elettorali, hanno interessato la politica di molti paesi (Harris 2003). I sussidi pubblici non solo riducono il bisogno di ricercare finanziamenti, e quindi il potenziale che si realizzino scambi illeciti, ma implicano anche, allo stesso tempo, l'auto-legittimazione dello stato ad esercitare una qualche forma di controllo e verifica sulle finanze partitiche.

Da ultimo, i sussidi pubblici sono concepiti per mantenere una certa uguaglianza politica tra gli attori coinvolti e fornire un «campo di gioco regolamentare» ai partiti e ai cittadini. Le leggi sul finanziamento ai partiti permettono di limitare l'impatto degli interessi economici e scoraggiano gruppi di pressione e lobby che potrebbero «comprare» o comunque «catturare» i partiti politici grazie a mezzi finanziari privati, e quindi permettono di proteggere l'indipendenza di partiti e uomini politici e il corretto funzionamento della democrazia (Nassmacher 2001a, 15-16).

L'introduzione di denaro pubblico negli scrigni dei partiti ha notevolmente contribuito a trasformare questi ultimi da associazioni di diritto privato in entità semi-pubbliche (Katz 2002, 115). Inoltre, il finanziamento da parte dello stato ha implicitamente autorizzato l'adozione di misure dettagliate di regolamentazione intese a monitorare e influenzare la condotta dei partiti stessi (Koole 2001, 91). Si comprende quindi come in tempi in cui la democrazia è diventata un servizio fornito dallo stato, i partiti operino ormai come *public utility* e come *broker* tra la società civile e la burocrazia (Van Biezen 2004, 704; Katz e Mair 1995, 13 e 22).

Questo nuovo posizionamento e ruolo dei partiti è particolarmente rilevante nello studio dell'arena politica europea. Per molto tempo, infatti, il luogo principale – se non unico – dell'azione dei partiti europei è rimasto lo stesso Parlamento di Strasburgo. Questo spiega anche perché la distinzione tra partito/federazione partitica e gruppo politico in seno al PE è rimasta a lungo molto sfumata. È vero, infatti, che i partiti europei sono nati «dall'alto» per contribuire al coordinamento delle attività parlamentari e che non c'è stato nessun input da parte della società civile o della cittadinanza europea. Oggigiorno, tuttavia, la loro discendenza dall'apparato pubblico europeo, e la «missione civilizzatrice» che sembra essere stata confidata loro – ossia il compito di educare e informare i cittadini europei – potrebbe rivelarsi favorevole alla loro progressiva emancipazione. Contrariamente allo sviluppo secolare intervenuto in seno allo stato-nazione, dove i partiti hanno lottato per ottenere rappresentanza ed *entrare* in parlamento, a livello europeo il

senso di marcia è quello di partiti politici che si impegnano per ottenere di *uscire* dalla «gabbia parlamentare» e avvicinarsi così ai cittadini. Allo stesso modo, se le leggi nazionali sul finanziamento pubblico hanno portato ad una maggiore compenetrazione tra partiti e stato, i sussidi pubblici dell'UE sono stati adottati per consentire una maggiore differenziazione e lo sdoganamento dei partiti europei nei confronti delle loro controparti istituzionali, ossia dei gruppi politici del PE.

È vero, poi, che la maggior parte degli argomenti utilizzati per giustificare l'adozione, a livello nazionale, di leggi sul finanziamento pubblico ai partiti, si ritrovano nel dibattito e nell'azione europei.

In primo luogo, i partiti europei non possono contare su contributi volontari o introiti derivanti dal tesseramento; essi non hanno quindi risorse proprie<sup>9</sup>. Secondo, uno scandalo politico – per quanto di minore rilievo rispetto a quelli nazionali – ha interessato i partiti europei nel 2000 e doveva essere «sanato» in un modo o nell'altro. Terzo, un certo sostegno finanziario da parte dell'UE è stato considerato importante per assicurare, attraverso i partiti europei, pari opportunità ai partiti nazionali dei nuovi stati membri dell'Europa centro-orientale. Infine, l'argomento più ricorrente per promuovere e giustificare l'adozione di sussidi pubblici europei è stato quello della democratizzazione e del *gap* tra istituzioni comunitarie e cittadini dell'Unione.

L'UE ha ormai definitivamente passato i confini dell'integrazione economica e giuridica, per entrare in una nuova fase di integrazione politica e sociale. È una *polity in fieri* ed è sempre più osservata e considerata come un'unica comunità democratica. E quindi, dal momento che l'adagio canta che «i partiti hanno creato la democrazia moderna» (Schattschneider 1942, 1), come potrebbero i partiti europei non essere essenziali per consolidare un'Unione democratica?

#### 4. Un breve resoconto di un lungo viaggio: il riconoscimento e il finanziamento dei partiti politici europei (1993-2003)

La prima menzione ufficiale dei partiti europei giunse a Maastricht, con l'introduzione di un articolo *ad hoc* (138a) nel nuovo Trattato: «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».

<sup>9</sup> I partiti europei dispongono di (limitate) risorse messe a disposizione dai partiti nazionali che li compongono, ma non di fonti di finanziamento dirette basate su iscrizioni individuali.

Il risultato di questa aggiunta fu duplice. Da un lato, rappresentò la prima *costituzionalizzazione* dei partiti europei, attraverso l'introduzione (*embedding*) nei trattati di principi propri delle democrazie rappresentative (Day e Shaw 2003, 150), in linea con le tradizioni costituzionali di un certo numero di paesi europei, tra cui Francia, Germania, Italia e Spagna. Dall'altro, il nuovo articolo costituì la prima tappa importante della progressiva *istituzionalizzazione* della relazione tra gruppi politici del PE e partiti europei (Ladrech 1996, 302). Piuttosto che un tentativo di vera e propria creazione «per decreto» (*creation by law*) il riconoscimento formale della loro esistenza e del loro ruolo intendeva quindi promuoverne la crescita e lo sviluppo (*development by law*).

All'inizio, il nuovo articolo avrebbe dovuto trovare «ospitalità» nel Trattato vicino alle nuove disposizioni sulla cittadinanza europea. Day e Shaw (2003, 155) considerano così che la rimozione dell'articolo dalla sezione sulla cittadinanza, associato alla mancata inclusione di misure in grado di renderlo operativo e immediatamente attuabile, significa chiaramente che il legislatore europeo non avesse intenzione di fare molto di più che offrire un riconoscimento generale e mandare un messaggio simbolico.

L'aspetto più sorprendente del nuovo articolo era senza dubbio il suo assoluto silenzio sulla definizione di cosa costituisce e fosse un «partito politico a livello europeo». Tale silenzio era al tempo stesso negativo e positivo. Negativo, dal momento che l'assenza di una definizione chiara lasciava aperto il rischio di un abuso terminologico dell'espressione «partito politico a livello europeo», «partito politico europeo», «partito europeo», «euro-partito», e così via (Dorget 2004, 84). Positivo, dal momento che lasciava quello spazio di manovra necessario per assicurare lo sviluppo di un oggetto politico non ancora identificato, evitando in tal modo di congelare prima del tempo l'evoluzione progressiva dal «partito di partiti» all'«associazione di cittadini europei».

La prima rottura di questo silenzio si ebbe nel 1996, con l'inclusione in un rapporto del PE di una definizione preliminare di partito politico europeo. Il *rapporteur*, Dimitris Tsatsos, un socialista greco, sostenne che il partito europeo fosse (dovesse essere?) un'associazione politica che a) formulava opinioni e prendeva posizione sulle politiche europee e internazionali, b) era rappresentata nel PE o era comunque coinvolta nel processo di espressione della volontà politica a livello europeo, c) era più che una semplice macchina elettorale o un'organizzazione che si limitasse a sostenere un gruppo parlamentare, e d) era rappresentata in almeno un terzo degli stati membri.

Il rapporto riconosceva apertamente che i sussidi pubblici erano del tutto «giustificabili sulla base degli stessi argomenti usati nel caso dei partiti politici a livello nazionale» (Parlamento europeo 1996, 11). Era logico quindi che le legislazioni degli stati membri sarebbero diventate la fonte di ispirazione principale al momento di fissare le condizioni per la concessione del contributo dell'UE. Contrariamente al rischio percepito a livello nazionale,

secondo cui l'assistenza finanziaria pubblica avrebbe allargato la distanza tra i partiti e i cittadini, a livello sovranazionale si riteneva che i sussidi avrebbero giovato al radicamento dei partiti nella società europea (Parlamento europeo 1996, 12).

Il rapporto del PE doveva ad ogni modo restare lettera morta ancora per un certo tempo. Il nuovo articolo inserito a Maastricht non veniva considerato sufficiente e adeguato come base giuridica per adottare i due testi sullo statuto e il finanziamento dei partiti europei, così come domandato dal PE (Bieber 1999). Per questo gli sforzi furono concentrati, dal 1996 in poi, a rimediare a questo «buco legislativo» attraverso la soluzione principe, che consisteva nella modifica dei Trattati.

A questo proposito, all'inizio dell'ottobre 1996, poche settimane prima che fosse presentato il rapporto Tsatsos, i governi austriaco e italiano avevano proposto in seno alla conferenza intergovernativa di rimpiazzare l'articolo 138a con un nuovo comma da aggiungere all'articolo sulla cittadinanza europea, in modo da riconoscere il diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti politici che operassero a livello europeo (Lehmann 2003, 7-8). Una proposta più modesta da parte del governo greco suggeriva invece l'inclusione di un secondo paragrafo nell'articolo 138a, che avrebbe indicato l'adozione di una legislazione europea sulla base della procedura di codecisione. Entrambe le proposte furono ritirate, e nessun cambiamento venne quindi introdotto ad Amsterdam, per quanto la proposta greca fosse destinata ad essere ripescata nel corso della conferenza intergovernativa successiva.

Con il Trattato di Nizza si ebbero due sviluppi importanti. In aggiunta alla modifica dell'articolo 138a per permettere l'adozione di regolamenti sui partiti politici europei e sul loro finanziamento sulla base della procedura di codecisione, con una dichiarazione annessa al trattato si chiariva che il nuovo articolo non avrebbe implicato nessun trasferimento di poteri alla Comunità europea, e che i sussidi concessi ai partiti europei non avrebbero potuto servire per finanziare i partiti nazionali, né direttamente né indirettamente<sup>10</sup>. Nonostante queste precisazioni importanti, il passo più importante era ormai stato compiuto, e ai partiti europei veniva fornito un riferimento normativo chiaro sulla base del quale avrebbero potuto ricevere il sussidio comunitario.

Nel 2000, poi, un rapporto della Corte dei Conti contribuiva a creare le condizioni per proseguire sulla strada segnata da Maastricht in avanti. Nella sua inchiesta sui fondi dei gruppi politici del PE, la Corte aveva infatti rivelato che un milione e quattrocento mila Ecu erano stati trasferiti illegalmente

<sup>10</sup> A Nizza fu anche proclamata la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che all'articolo 12 conteneva a sua volta un comma sui partiti politici europei: «I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione».

dai gruppi ai partiti europei, sotto forma di sussidi, pagamenti di locazioni o contributi alle spese amministrative (Corte dei Conti 2000). In diverse occasioni, inoltre, uffici e personale assegnati ai gruppi erano stati «stornati» da questi ultimi ai partiti politici, ed erano venuti alla luce anche casi di sostegno finanziario alle campagne elettorali di deputati in corsa per il PE e per i parlamenti nazionali.

In aggiunta alla modifica apportata con il trattato di Nizza e al rapporto della Corte dei conti, l'anno 2000 avrebbe segnato parimenti la rinascita dell'iniziativa politica a favore dell'adozione di uno statuto e di misure di aiuto finanziario per i partiti europei. In febbraio, i leader dei cinque partiti europei allora esistenti scrivevano al nuovo Presidente della Commissione una lettera alla quale la Commissione avrebbe risposto un anno dopo presentando la sua proposta legislativa.

Il ruolo della Commissione è sempre rimasto vagamente ambiguo in questo *affaire*. Da un lato, ha fatto della riduzione del deficit democratico e del conseguente rafforzamento del ruolo dei partiti europei una delle sue priorità. Dall'altro, tuttavia, la Commissione si è mossa consapevole che l'accentuazione del sistema partitico e del carattere parlamentare dell'Unione potessero avvenire alla lunga a scapito della sua posizione centrale nel sistema dell'UE così come originariamente concepito e sviluppatosi fino ad oggi, al punto di rimettere in discussione il suo ruolo propulsore come elaboratore di politiche europee, come centro di attrazione per i gruppi di interesse e in termini di attività di mediazione tra Consiglio e Parlamento (cfr. Tsakatika 2005). Esempio principe di questa ambiguità può essere considerato il ruolo particolarmente limitato riservato ai partiti europei dalla Commissione nel suo storico *Libro bianco sulla governance europea* (Magnette 2001).

La proposta della Commissione del febbraio 2001 mirava a creare un quadro per i successivi due anni, prima che il trattato di Nizza entrasse in vigore e che le nuove disposizioni potessero essere adottate con la procedura di codecisione.

È interessante notare che tra le principali ragioni avanzate a favore del sostegno finanziario nei confronti dei partiti europei figurava anche l'allargamento ai paesi dell'Europa centrale e orientale che si sarebbe realizzato di lì a qualche anno. Nel momento in cui l'Europa si faceva più unita ma anche più diversa al suo interno, risultava ancora più importante preparare i suoi cittadini alle elezioni europee e formare visioni politiche coerenti sull'Europa, magari lungo linee partitiche, così da assicurare la giusta partecipazione alla vita dell'Unione (Commissione europea 2001, 2) ed evitare il rischio di una diluizione che avrebbe portato al predominio nell'arena dell'UE di «partiti pigliatutto» (Gozi 2003), interessati più all'espansione e all'occupazione di posti di potere che a questioni identitarie e alla coerenza della propria linea politica.

Alcune condizioni aggiuntive erano indicate dalla Commissione rispetto ai criteri contenuti nel Rapporto Tsatsos. Le nuove misure di maggior rilevanza riguardavano la vita e l'organizzazione interna dei partiti, per cui era previsto, ad esempio, che lo statuto del partito europeo prevedesse la designazione dei leader attraverso un metodo democratico, e che le finanze e le attività del partito fossero aperte ad un controllo e un audit esterno e indipendente (Commissione europea 2001, 3). Tutto ciò, del resto, era e rimane in linea con quella nuova «intrusione» nella propria organizzazione da parte dello stato e dell'autorità pubblica in generale che i partiti nazionali stanno sperimentando ormai da anni. In aggiunta a tutto questo, si richiedeva poi che il partito europeo fosse rappresentato in almeno cinque stati membri, a livello europeo, nazionale o regionale.

Nel maggio 2001, il PE proponeva i suoi emendamenti alla proposta della Commissione, emendamenti che miravano ad aumentare la visibilità dei partiti europei e la trasparenza delle loro finanze, come anche ad impedire alleanze tattiche e di breve periodo che avessero come solo scopo quello di concorrere alla ripartizione del sussidio comunitario (Parlamento europeo 2001). Il PE voleva evitare in questo modo che formazioni politiche tra loro diverse, e con nessun obiettivo politico o valore in comune, potessero mettersi insieme in maniera opportunistica solamente per avere accesso ai soldi dell'Unione, come già successo in passato a livello di gruppi parlamentari (cfr. Settembri 2005). L'emendamento più importante concerneva tuttavia il finanziamento privato dei partiti europei: il PE indicava chiaramente, infatti, che le donazioni anonime così come le donazioni provenienti da aziende pubbliche non potevano essere accettate.

Nei mesi successivi, la Commissione integrava quasi tutti gli emendamenti del PE, ma il Consiglio non riusciva a pervenire ad un accordo unanime e la proposta falliva, soprattutto per lo scorno tra Francia e Germania sulla questione delle donazioni, e per le obiezioni di Italia e Austria sui criteri e i numeri richiesti per costituire validamente un partito europeo (Day e Shaw 2003, 159).

Con l'entrata in vigore del Trattato di Nizza, però, una nuova base giuridica sarebbe stata pronta di lì a poco, e assieme a questa una nuova procedura capace magari di ridare impeto all'iniziativa. Si capisce ugualmente, tuttavia, visti i recenti trascorsi, perché la nuova proposta della Commissione europea (2003) fosse meno ambiziosa della prima. Il vantaggio era in ogni caso che la minore ambizione si traduceva adesso in maggiore concretezza, una concretezza che imponeva di rivedere il progetto iniziale e di lavorare a quelle che sarebbero state regole *de minimis* per i partiti europei.

Nel nuovo testo legislativo uscito dalla Commissione, l'adozione di un vero e proprio statuto veniva alla fine ridotto ad una più semplice procedura di registrazione, e ai partiti non era neppure concessa una personalità giu-

ridica paneuropea. Il regolamento riguardava sia le associazioni di cittadini che perseguivano obiettivi politici («partito politico») sia casi di cooperazione strutturata tra almeno due partiti politici («alleanza di partiti politici»). Per riempire i criteri per ricevere i fondi pubblici dell'UE, il partito doveva essere presente in almeno tre stati membri. Tale soglia di rappresentatività era inferiore alla precedente, ed era il risultato della considerazione in cui la Commissione aveva tenuto la diatriba passata avutasi in seno al Consiglio. Inoltre, i partiti dovevano presentarsi alle elezioni europee o esprimere quanto meno la loro intenzione di attivarsi in tal senso.

In aggiunta, la Commissione proponeva che venissero proibite tutte le donazioni private superiori a 5000 € all'anno per donatore; i partiti nazionali, invece, avrebbero potuto contribuire al finanziamento dei partiti europei fino ad un tetto del 40% dei bilanci annuali di questi ultimi. Infine, veniva introdotta una disposizione specifica che proibiva il finanziamento di campagne elettorali.

Nell'aprile 2003, il deputato europeo Jo Leinen presentava un rapporto sulla proposta della Commissione (Parlamento europeo 2003). In termini di rappresentatività, il rapporto proponeva di sostituire la soglia dei tre stati membri con la percentuale di un terzo (cinque stati nell'UE a 15). Proponeva anche, inoltre, di alzare a 25000 € il limite fissato per le donazioni private e sosteneva che le fonti di finanziamento dovessero essere rese pubbliche per tutte le donazioni superiori a 1000 €.

Un punto particolarmente delicato riguardava l'attuazione del nuovo regolamento. Il PE chiedeva che fosse la Commissione ad amministrare lo schema finanziario dal momento che si trattava di una funzione esecutiva. La Commissione, tuttavia, non si mostrava troppo entusiasta all'idea che le venisse assegnata questa responsabilità. Era scettica soprattutto sul fatto che si potesse avere un'attuazione pienamente trasparente e puramente tecnica del regolamento, nel momento in cui erano coinvolti attori come i partiti, che per definizione avrebbero politicizzato le varie questioni, e voleva ad ogni costo evitare di poter essere coinvolta in futuro in nuovi scandali finanziari che avrebbero minato la sua credibilità. Sarebbe stato davvero possibile organizzare una gara o un appalto per fornire beni e prestare servizi ad un partito europeo? Decisioni di questo tipo non erano forse prese sulla base di ragioni non sempre convergenti con la pura analisi tecnica ed economica<sup>11</sup>?

A seguito degli emendamenti del PE, la proposta passava al Consiglio, per essere finalmente votata a maggioranza qualificata alla fine del settembre 2003. Veniva così adottato il *Regolamento (CE) N. 2004/2003 del Parlamento*

<sup>11</sup> Intervista con un funzionario della Commissione europea, Bruxelles, dicembre 2004.

europo e del Consiglio del 4 novembre 2003 relativo alla statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo<sup>12</sup>, che sarà analizzato in dettaglio nel prossimo paragrafo.

## 5. Il Regolamento 2004/2003 del 4 novembre 2003 in prospettiva comparata

Che tipo di risultati ha prodotto questo processo decennale? Il Regolamento 2004/2003 è sicuramente deludente se confrontato con le grandi ambizioni espresse all'inizio e alla metà degli anni Novanta. Al tempo stesso è pur vero che la sua adozione ha fornito finalmente un chiaro quadro giuridico all'interno del quale i partiti europei possono crescere ed operare anche grazie al sostegno finanziario pubblico dell'UE. In questo paragrafo, tale quadro giuridico sarà analizzato in chiave comparata, facendo riferimento ad alcune delle legislazioni nazionali in materia di finanziamento pubblico ai partiti, così da contestualizzare al meglio le varie misure e disposizioni che caratterizzano il sussidio comunitario. Un approccio di questo tipo, inoltre, è coerente con lo sforzo comparativo che è stato fatto nell'ambito di ricerca della finanza partitica a partire dalla fine degli anni Ottanta (Alexander 1989; Gunlicks 1993; Alexander e Shiratori 1994).

Per quanto riguarda la definizione di partito europeo, il regolamento fa proprio l'approccio contenuto nella proposta della Commissione del febbraio 2003. I criteri minimi da soddisfare per accedere al finanziamento dell'UE rivelano la natura profondamente «duale» del partito europeo e il suo posizionamento a metà tra la pura cooperazione transnazionale (alleanza di partiti) e forme sovranazionali di integrazione politica (associazione di cittadini europei). Le nuove disposizioni chiariscono che il partito europeo deve «essere rappresentato, in almeno un quarto degli Stati membri, da membri del PE o nei parlamenti nazionali o regionali o nelle assemblee regionali».

Il riferimento a rappresentanti eletti dai cittadini è servito ad evitare il problema della *querelle* «partiti nazionali» contro «associazioni europee». Gli eletti, infatti, sono allo stesso tempo membri di partiti regionali o nazionali e rappresentanti delle circoscrizioni e dei cittadini. L'eurodeputato belga Gérard Deprez, ad esempio, è membro del Pde ma soltanto a titolo personale e la sua iscrizione individuale non implica l'adesione del suo partito nazionale. Situazioni di questo tipo possono avere implicazioni fondamentali per la costituzione e per la sopravvivenza di un partito europeo. Se analizziamo difatti la *membership* del Pde, vediamo che in caso di ritiro di Deprez, il partito

<sup>12</sup> Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, GU 15.11.2003 L 297/1-4.

perderebbe la sua presenza politica e la sua «rappresentanza» in Belgio, uno dei sette stati membri che sono indispensabili per il Pde al fine di mantenere lo status di partito europeo ed avere accesso ai finanziamenti comunitari<sup>13</sup>.

Laddove il partito europeo non ha membri eletti provenienti da almeno un quarto degli stati membri, si fa riferimento ad una soglia del 3% dei voti espressi in ciascuno di questi stati membri alle ultime elezioni europee. Criteri simili esistono a livello nazionale. Nelle legislazioni sul finanziamento dei partiti dei vari paesi dell'Unione, le soglie variano notevolmente, da un livello molto basso, come in Germania, dove i partiti partecipano alla «redistribuzione dei fondi pubblici» se ottengono lo 0,5% dei voti espressi alle ultime elezioni federali (Nassmacher 2001b, 101), fino ad un livello molto alto, come in Spagna, dove la legislazione tende a favorire le forze parlamentari più consistenti che raccolgono voti concentrati regionalmente (Van Biezen e Nassmacher 2001, 145). Tra i due casi, troviamo la Lituania – che fa riferimento ad un criterio molto simile a quello fissato in sede europea – dove i partiti devono ottenere il 3% di tutti i voti espressi nelle elezioni per il *Seimas* e per i consigli municipali se vogliono essere eleggibili per i sussidi pubblici (Walecki 2001, 404).

Un'altra condizione fissata nel regolamento è che il partito europeo abbia la personalità giuridica nello stato membro dove ha la sede (concretamente a Bruxelles, e quindi la personalità giuridica belga). Notiamo così che la questione della personalità giuridica è diventata per i partiti europei una specie di obbligazione, di *dovere*, mentre invece l'idea originale – e più ambiziosa – era quella di garantire un *diritto* aggiuntivo, attraverso l'adozione di misure atte a concedere loro una personalità giuridica valida e riconosciuta su tutto il territorio dell'UE.

Il partito europeo deve poi rispettare, nel suo programma e nelle sue attività, i principi sui quali si fonda l'Unione, e quindi in particolare i principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, così come lo stato di diritto. Questo tipo di disposizioni non è completamente nuovo nel panorama politico europeo. Dal 1999, ad esempio, i partiti olandesi condannati per pubblicazioni e atti razzisti perdono i finanziamenti pubblici per un certo periodo di tempo (Lehmann 2003, 38). In Belgio, i partiti devono fare esplicita menzione nel loro programma politico o nello statuto che sono impegnati nel rispetto dei diritti e delle libertà tutelati dalla Convenzione europea sui diritti umani (Lehmann 2003, 25). La disposizione comunitaria sul rispetto dei diritti umani è anche il risultato delle difficoltà incontrate nella gestione del «caso Haider». È vero anche, al tempo stesso, che si tratta di una disposizione più ambigua di quanto i suoi proponenti non abbiano voluto

<sup>13</sup> La condizione di «almeno un quarto degli stati membri» significa che un partito europeo per qualificarsi come tale deve essere «presente» in almeno 7 paesi nell'Europa a 25.

far credere. Prendiamo ad esempio il caso della pena di morte. La pena di morte è bandita in tutto il territorio dell'UE, e nessuno stato che la praticasse potrebbe sperare di accedere all'Unione. Allo stesso tempo, però, esistono in Europa una serie di partiti che sono favorevoli alla (reintroduzione della) pena di morte in circostanze particolari e per i delitti più gravi. Il diritto di esprimere e sostenere questa posizione non è contestato loro a livello nazionale. Cosa succederebbe quindi se un partito europeo si dichiarasse favorevole alla pena di morte? Violerebbe un principio su cui si fonda l'Unione e potrebbe essere per questa ragione escluso dal finanziamento europeo?

Un altro esempio altrettanto curioso ma non assurdo potrebbe essere quello di un partito europeo che si mobilitasse per chiedere la nazionalizzazione delle imprese statunitensi presenti sul territorio dell'UE o anche solo mostrasse simpatia per regimi autoritari di paesi terzi<sup>14</sup>. Si potrebbe considerare questa posizione come sufficiente di per sé per negare il sussidio europeo al partito in questione, chiaramente nel caso in cui le altre condizioni fossero soddisfatte? Sia nel caso della pena di morte che nel caso delle nazionalizzazioni si tratta evidentemente di casi marginali e ipotesi poco probabili, ma sono comunque importanti per capire come le disposizioni sul rispetto dei principi fondamentali dell'Unione abbiano ramificazioni che non potevano essere previste al momento dell'adozione del regolamento 2004/2003. Il controllo del rispetto della clausola sui diritti umani è di competenza dello stesso PE, e, in caso di violazioni, la sanzione consiste nell'esclusione del partito europeo dal sussidio pubblico<sup>15</sup>.

L'ultima condizione per avere accesso ai sussidi pubblici dell'UE è la partecipazione alle elezioni europee o comunque la dichiarazione formale che il partito europeo intende attivarsi in tal senso. Quest'ultimo caso è stato previsto per consentire anche ai partiti che si formano tra due successive elezioni europee di accedere al finanziamento pubblico (Prunier 2004, 687), e ancora una volta non si tratta di un'invenzione dell'arena politica sovranazionale. In Portogallo, ad esempio, i partiti perdono il sostegno finanziario dello stato se non partecipano alle elezioni politiche generali (Lehmann 2003, 40).

Direttamente legata alle elezioni è poi la questione del finanziamento delle campagne elettorali. Il regolamento europeo specifica che «[g]li stanziamenti

<sup>14</sup> È il caso, per esempio, dall'eccentrico Partito comunitario nazional-europeo, il cui sito web è [www.pcn-ncp.com](http://www.pcn-ncp.com)

<sup>15</sup> La verifica del rispetto dei «principi su cui l'Unione si fonda» si ha su richiesta di un quarto dei membri del PE, appartenenti ad almeno tre gruppi politici diversi, ed eventuali sanzioni devono essere adottate dalla maggioranza dei deputati. Prima di effettuare la verifica, il PE sente i rappresentanti del partito in questione e chiede un parere ad un comitato composto di tre persone eminenti, ciascuna nominata da una delle tre istituzioni europee.

provenienti dal bilancio generale dell'Unione Europea [...] possono essere utilizzati soltanto per coprire le spese direttamente collegate agli obiettivi indicati nel programma politico [del partito europeo]». I fondi comunitari potrebbero essere pertanto usati per finanziare campagne elettorali? La proposta della Commissione del febbraio 2003 negava esplicitamente tale possibilità. La ragione dietro il diniego era ancora una volta una visione minimalista del ruolo dei partiti europei, che non esistevano per concorrere alla conquista del potere politico (europeo) quanto piuttosto per informare i cittadini sulle politiche e sull'azione dell'Unione. Il problema, tuttavia, è duplice: anzitutto, non è sempre facile distinguere tra spese che devono essere imputate ai partiti nazionali piuttosto che ai partiti europei di cui questi ultimi fanno parte; secondo, la distinzione tra spese per campagne elettorali e spese per altre attività programmatiche e partitiche può in molte occasioni sfumare e diventare persino vacua (Nassmacher 2001b, 92-93). Se un partito europeo pubblica una *brochure* sull'UE in piena campagna elettorale, si può considerare che questo rappresenti un trasferimento di fondi non autorizzato al partito nazionale? E ancora, come si fa a decidere se si tratta di un'attività che ha a che fare prima di tutto con l'«informazione» piuttosto che con la «campagna elettorale»?

Il testo finale del regolamento tace su questo punto. Si può considerare pertanto che le campagne per le elezioni nazionali non possano essere finanziate con fondi europei, e questo sulla base della disposizione generale che vieta il trasferimento di fondi dai partiti europei alle loro componenti nazionali. Per quanto riguarda le campagne elettorali per le elezioni europee, invece, il finanziamento sarebbe in linea di principio ammesso, ma esiste un problema di compatibilità con alcune delle legislazioni nazionali. In Francia, ad esempio, persone giuridiche straniere non sono autorizzate a finanziare i partiti politici nazionali. Dal momento che i partiti europei non hanno una personalità giuridica valida su tutto il territorio dell'Unione, essi sono per il diritto francese persone giuridiche straniere (di diritto belga). I partiti europei non possono quindi utilizzare i sussidi europei, e in generale non possono ricorrere ai propri fondi, per finanziare una campagna elettorale in Francia, neppure se promossa in vista di elezioni europee (Prunier 2004, 690).

Clausole specifiche impediscono poi il potenziale sviluppo di fonti di finanziamento alternative a quella pubblica che potrebbero rimpinguare le casse dei partiti europei. Non sono ammesse, ad esempio, donazioni superiori a 12000 € annui per donatore. Questo tipo di limitazioni sono piuttosto comuni nei regimi politico-finanziari dell'Europa contemporanea, e sono uno degli strumenti tipici cui lo stato ricorre per controllare i flussi di denaro che entrano nei forzieri dei partiti (Nassmacher 2001a, 27). Si tratta di limitazioni che possono essere imposte sulle donazioni di privati cittadini come di imprese o persone giuridiche. Le legislazioni nazionali più restrittive in materia sembrano essere quella francese e greca, dove solo donazioni di singoli cittadini

sono autorizzate, per somme molto limitate, e dove le donazioni di imprese e sindacati sono vietate del tutto. È vero anche, al tempo stesso, che esistono eccezioni a questa regola, come nel Regno Unito, dove il dibattito rimane ancora aperto e particolarmente vivo (Electoral Commission 2004, 65-88) o nella stessa Italia, dove l'assenza di ogni limite in materia di donazioni private rischia addirittura di trasformare la natura stessa della competizione partitica e la qualità della democrazia (Hopkin 2005).

Alcuni paesi rappresentano poi un caso particolarmente interessante perché mettono insieme donazioni private e politica fiscale. Da un lato, il partito paga una tassa sul reddito sui finanziamenti di natura «politica» ricevuti da gruppi di interesse privati (Nassmacher 2001b, 106); dall'altro, sono previsti, come ad esempio in Germania, alcuni incentivi fiscali per i donatori. L'UE, tuttavia, non ha una competenza in materia di tassazione, né esiste a livello europeo una politica di armonizzazione della fiscalità diretta. Non stupisce quindi che la possibilità di regolamentare le donazioni private fatte ai partiti europei non sia stata vista come un'occasione per fare qualche passo in avanti verso una maggiore integrazione nel campo della politica fiscale.

I partiti europei, inoltre, non possono accettare donazioni da parte dei gruppi politici del PE né possono ricevere donazioni anonime. Quest'ultima condizione corrisponde ad una proibizione generale in Europa e deve essere letta in parallelo con le disposizioni sulla trasparenza, la pubblicità, e la verifica contabile relativa ai bilanci dei partiti europei. Un altro divieto riguarda le donazioni da parte di imprese pubbliche, o comunque imprese sulle quali l'autorità pubblica esercita un controllo o un'influenza dominante in maniera diretta o indiretta. Un divieto simile per donazioni da parte di enti pubblici e semi-pubblici esiste anche in alcuni paesi europei, come ad esempio Italia, Portogallo, Spagna (van Biezen e Nassmacher 2001, 148) e Grecia. In Spagna poi, i partiti non possono accettare donazioni neppure da imprese private nel caso in cui queste ultime abbiano vinto un appalto o comunque mantengano relazioni contrattuali con la pubblica amministrazione spagnola (Lehmann 2003, 28).

Sempre sulla stessa linea, molte legislazioni prevedono un divieto nei confronti delle donazioni straniere a favore dei partiti politici nazionali. Un divieto di questo tipo esiste ad esempio nel Regno Unito, ed era stato inizialmente previsto in America, relativamente al finanziamento delle campagne elettorali, dal *Bipartisan Campaign Reform Act* del 2002, prima che la Corte suprema degli Stati Uniti lo dichiarasse incostituzionale (Grant 2005, 77 e 82). Non sorprende poi che lo stesso divieto sia vigente nelle democrazie di più recente formazione, come ad esempio in Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Polonia. I paesi post-comunisti sono infatti particolarmente circospetti nei confronti di possibili influenze e ingerenze straniere nella vita politica interna, in ragione della propria storia nazionale e internazionale degli ultimi decenni. Ciò spiega perché in alcuni casi persino le donazioni da parte di imprese con

partecipazioni straniere siano proibite (Walecki 2001, 400-401). Al livello europeo, donazioni «straniere» potrebbero significare solamente donazioni fatte da fuori il territorio dell'UE. Il fatto che nel Regolamento 2004/2003 manchi un divieto esplicito di questo tipo lascia pensare che almeno in linea teorica imprese e singoli cittadini israeliani, cinesi, statunitensi o brasiliani potrebbero perfettamente finanziare i partiti europei, soggetti solo alle stesse limitazioni imposte alle imprese e ai cittadini dell'Unione.

Disposizioni specifiche interessano poi la regolare pubblicità dei bilanci, ed esiste in particolare una clausola che impone di dichiarare ogni entrata superiore a 500 €. Ancora una volta, misure di *disclosure* e *reporting* di questo tipo sono la norma in Europa – con le poco sorprendenti eccezioni di Lussemburgo e Svizzera – in ragione della grande importanza data nel campo della finanza partitica alla trasparenza, anche a scapito della privacy. Va pure detto però che a volte in alcuni paesi, e in particolare nelle nuove democrazie (Lewis 2000, 107-112), si riscontra un'incapacità strutturale o una mancanza di volontà dei partiti e dei donatori di rispettare su questo punto fondamentale lo spirito delle leggi (Fisher e Eisenstadt 2004, 623).

I sussidi pubblici dell'UE non intendono coprire tutte le uscite dei partiti europei, e il Regolamento 2004/2003 specifica chiaramente che almeno il 25% dei bilanci di questi ultimi devono avere una fonte diversa dal sussidio pubblico dell'Unione. Questa soglia è rimasta invariata durante l'iter legislativo e attraverso le diverse proposte e i vari emendamenti, a dispetto anche della raccomandazione della Commissione Bilancio del PE che aveva proposto di abbassarla al 20%. Anche in questo caso si tratta di una condizione che trova riscontro in molti stati. In Germania e Ungheria, ad esempio, il sussidio pubblico da parte dello stato non può superare il 50% del bilancio del partito (Walecki 2001, 405; Lehmann 2003, 19). Alcuni paesi come la Germania, i Paesi Bassi, la Francia e anche gli Stati Uniti, hanno sviluppato inoltre, seppur in modi e per fini non sempre simili, la pratica dei «fondi accoppiati» (*matching funds*) e degli «aiuti pubblici vincolati» (*linked state aid*), in base alla quale il sussidio pubblico è proporzionale agli introiti ottenuti dal partito attraverso altre fonti, e mira così ad incentivare la raccolta di fondi da donatori privati (Ware 1987, 230-231) e quindi indirettamente a rafforzare il legame con la società civile e il radicamento territoriale.

Secondo Bardi (2004, 29), la soglia del 25% significa che i partiti nazionali «più forti e più ricchi [rimangono] decisivi per la costituzione e il mantenimento dei partiti europei». È molto probabile, in effetti, che la clausola del 25%, in particolare se considerata in parallelo con le disposizioni relative ai limiti sulle donazioni e ai criteri di rappresentatività per la valida costituzione di un partito europeo, riduca praticamente a zero le possibilità che un partito europeo si sviluppi dal basso attraverso l'aggregazione di cittadini europei, piuttosto che non come associazione di partiti nazionali (Lord 2004, 57).

L'ultimo aspetto rilevante del Regolamento 2004/2003 riguarda il modo di allocazione dei sussidi dell'UE tra i diversi partiti europei. Il 15% del montante totale disponibile, pari rispettivamente a 6.5 e 8.4 milioni di euro per gli anni 2004 e 2005, è stato diviso in parti uguali; il restante 85% è stato distribuito in proporzione al numero di deputati del PE di cui è composto ciascun partito europeo.

A livello nazionale, i finanziamenti pubblici sono generalmente distribuiti sulla base dei voti ottenuti alle elezioni, come in Portogallo, del numero di seggi ottenuti in parlamento, come nei Paesi Bassi, oppure di una combinazione dei due, come in Spagna. Alcuni stati membri prevedono poi, come nel caso dell'UE, che la somma totale venga parzialmente distribuita in parti uguali tra i partiti politici (Van Biezen 2000, 331; Lehmann 2003, 33).

## 6. «Allegro ma non troppo»: prima valutazione dell'impatto del nuovo regolamento sul sistema partitico europeo

Sulla base del nuovo regolamento, i partiti avevano tempo fino al 23 luglio 2004 per presentare la loro prima domanda di richiesta di finanziamento relativa ai successivi cinque mesi dello stesso anno. La scadenza era stata fissata quaranta giorni dopo le elezioni europee, le prime dopo l'allargamento dell'Europa a 25 stati membri. In risposta al nuovo incentivo finanziario, otto partiti hanno presentato le loro domande e hanno avuto accesso al finanziamento europeo.

I nuovi partiti e i deputati dai paesi dell'Europa centrale e orientale sono andati a rinserrare le fila dei partiti europei già esistenti o hanno contribuito alla creazione di nuove formazioni politiche assieme ai «partiti fratelli» dei vecchi quindici stati membri. La tabella 1 riporta in sintesi i dati relativi all'allocazione dei fondi dell'UE per l'anno 2004.

Le ultime due colonne mostrano che il finanziamento richiesto dai vari partiti per il primo esercizio è stato in tutti i casi inferiore alle somme massime che potenzialmente avrebbero potuto ricevere sulla base dei criteri per l'allocazione dei 6.5 milioni di euro, e in particolare sulla base del criterio del 15% da redistribuire in parti uguali e dell'85% da dividere in maniera proporzionale sulla base dei deputati europei membri dei diversi partiti. È particolarmente sorprendente notare come, ad eccezione dell'Efa e del Pde (e in misura minore dell'Eldr e della Se), tutti gli altri partiti europei, inclusi i due più grandi, abbiano chiesto finanziamenti *molto* inferiori a quelli che avrebbero potuto ottenere. Mentre l'Efa ha «perso» solo l'1,9% e il Pde il 2,8% del sussidio pubblico disponibile, il Ppe e il Pse hanno «rinunciato» al 29% e a oltre il 35% rispettivamente. Com'è possibile spiegare questa apparente frugalità, dopo che per anni i partiti si erano battuti per avere i sussidi dell'Unione?

TAB. 1. *Allocazione dei sussidi pubblici dell'UE ai diversi partiti politici europei, esercizio 2004.*

Partito europeo	N. deputati	N. partiti/stati membri rappresentati nel PE	N. partiti/stati membri non rappresentati nel PE	N. totale partiti/stati membri (ai fini Reg. 2004/2003)	Finanziamento massimo disponibile per partito europeo (in euro)	Finanziamento richiesto (in euro)
Ppe	224	24	-	-	2.233.820	1.587.587
Pse	193	23	-	-	1.941.542	1.257.000
Eldr	60	16	-	-	687.575	618.896
Efgp	34	11	-	-	442.438	307.500
Aen	27	6	1	7	376.440	161.250
Pde	25	5	2	7	357.583	340.425
Se	18	8	-	-	291.585	210.275
Efa	5	3	6	9	169.017	165.724
<i>Totale</i>	<i>586</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>6.500.000</i>	<i>4.648.657</i>

*Fonte:* Parlamento europeo e segreterie dei partiti politici europei.

*Note:* I partiti della prima colonna sono: Ppe = Partito popolare europeo; Pse = Partito socialista europeo; Eldr = Partito europeo dei liberali, democratici e riformatori; Efgp = Federazione europea dei verdi; Aen = Alleanza per l'Europa delle nazioni; Pde = Partito democratico europeo; Se = Partito della sinistra europea; Efa = Alleanza libera europea. Il numero complessivo dei deputati del PE è di 732. Le tre colonne sul numero di partiti si riferiscono ai dati «utili» ai fini del calcolo della soglia di rappresentatività prevista dal Regolamento 2004/2003 e non al numero effettivo di tutti i partiti membri che aderiscono ai vari partiti europei. Nella colonna «numero dei partiti/stati membri rappresentati nel PE», quando ci sono più partiti per uno stesso stato, ne viene contato uno soltanto; ad esempio, l'Efgp è rappresentato in Belgio da due eurodeputati che appartengono a due partiti diversi. Ai fini del conteggio per il regolamento 2004/2003, «valgono» tuttavia per una sola unità nel calcolo della soglia di  $\frac{1}{4}$ , e quindi il valore riportato per l'Efgp è 11 anziché 12. Nella colonna relativa al «numero dei partiti/stati membri non rappresentati nel PE», è riportato solo il numero di partiti che pur non avendo deputati al PE hanno comunque una rappresentanza a livello di parlamenti nazionali (o assemblee regionali con poteri legislativi) che consente loro di contribuire al raggiungimento della soglia richiesta dal regolamento. La colonna «numero totale dei partiti/stati membri» riporta il numero complessivo dei partiti «significativi» ai fini dell'accesso al sussidio pubblico dell'UE. I dati non prendono in considerazione, pertanto, né i partiti di paesi non-UE né i partiti di paesi UE senza rappresentanza a livello parlamentare nazionale o europeo.

Due sembrano le ipotesi possibili. Quella più *politica* spingerebbe a prendere in considerazione la clausola che prevede che il 25% del bilancio dei partiti europei debba provenire da fonti diverse dalla fonte comunitaria. È possibile quindi che dal momento che i sussidi ricevuti dall'UE erano proporzionali al contributo versato dai partiti membri nazionali, questi ultimi non abbiano reagito con entusiasmo all'idea di importanti trasferimenti di fondi dalle casse nazionali alle casse di Bruxelles. Una seconda ipotesi, molto meno politica e molto più *pragmatica*, ha a che fare con la difficoltà di calcolo con

cui si sono dovuti confrontare quanti hanno preparato le domande di finanziamento dei rispettivi partiti europei. La scadenza per la presentazione delle domande era stata infatti fissata a poco più di un mese dalle elezioni europee, un margine di tempo troppo ristretto per calcolare con esattezza il numero dei partiti che si sarebbero costituiti e avrebbero chiesto il finanziamento europeo, così come il numero complessivo dei deputati affiliati a ciascuno di loro, dati entrambi essenziali perché ogni partito potesse calcolare quanto della parte proporzionale del finanziamento (corrispondente all'85%) gli sarebbe alla fine spettato.

I dati relativi all'esercizio successivo ci aiutano a testare queste due ipotesi, e vediamo che il risultato sembra confermare la seconda.

TAB. 2. *Allocazione dei sussidi pubblici dell'UE ai diversi partiti politici europei, esercizio 2005.*

Partito europeo	N. deputati	N. partiti/stati membri rappresentati nel PE	N. partiti/stati membri non rappresentati nel PE	N. totale partiti/stati membri (ai fini Reg. 2004/2003)	Finanziamento massimo disponibile per partito europeo (in euro)	Finanziamento richiesto (in euro)
Ppe	224	24	-	-	2.863.693	2.885.712
Pse	193	23	-	-	2.489.175	2.508.000
Eldr	61	16	-	-	894.454	949.200
Efgp	34	11	-	-	568.261	580.000
Aen	27	6	1	7	483.693	450.000
Pde	25	5	2	7	459.530	462.107
Se	22	8	-	-	423.287	365.868
Efa	5	3	6	9	217.906	219.052
<i>Totale</i>	<i>591</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>8.400.000</i>	<i>8.419.939</i>

Fonte: Parlamento europeo e segreterie dei partiti politici europei.

Note: Si vedano le note della tabella 1.

Nella tabella 2, notiamo difatti che per il 2005 tutti i partiti, ad eccezione di due minori (Aen e Se)<sup>16</sup>, hanno chiesto più di quanto teoricamente disponibile. Il superamento dell'ammontare massimo del sussidio pubblico è stato in tutti i casi contenuto<sup>17</sup>, ma questo mostra comunque la volontà dei

<sup>16</sup> Aen e Se hanno chiesto rispettivamente il 7% (34000 € circa) e il 13,6% (57000 € circa) in meno dei sussidi disponibili, dati comunque distanti, soprattutto nel primo caso, dal 57% (215000 € circa) per Aen e dal 28% (81000 € circa) per la Se relativi all'esercizio 2004.

<sup>17</sup> In termini percentuale è stato pari a 0,77% (Ppe), 0,76% (Pse), 6,1% (Eldr), 2,1% (Efgp), 0,56% (Pde) e 0,53% (Efa).

partiti europei, e quindi dei partiti nazionali che li compongono, di utilizzare tutti i fondi UE a loro disposizione. Possiamo quindi azzardare che lo scarto nel 2004 tra richiesta e disponibilità dei fondi sia stato dovuto più a ragioni amministrative e contabili che a scarsa volontà politica.

Quali altre considerazioni si possono desumere da un'analisi preliminare dei dati forniti nelle due tabelle? Una caratteristica importante del quadro generale mostra che la metà dei partiti attualmente presenti sulla scena europea rappresenta coalizioni minime vincenti, ossia coalizioni della taglia appena sufficiente (o poco superiore), in termini di rappresentatività, per essere classificati come tali, ossia soddisfa di poco o al limite i criteri richiesti per ricevere i fondi. Aen e Pde hanno rappresentanti in sette stati membri, e in entrambi i casi alcuni dei partiti nazionali non sono rappresentati al PE. Efa e Se si collocano giusto sopra, e nel primo caso solo una minoranza dei partiti che costituiscono il partito europeo hanno deputati nel PE. Come possiamo interpretare tutto ciò?

I criteri per essere qualificato come partito europeo non sono stati decisi con lo scopo di escludere dall'arena politica europea nessuna formazione politica importante già costituita come gruppo al PE. È vero pure, al tempo stesso, che siamo ancora lontani da un «mercato comune dei partiti politici europei» e che la situazione è piuttosto quella di un oligopolio dei partiti politici sul lato dell'offerta (Lord 2004, 56-64). In conclusione, a livello europeo dovremmo parlare di consolidamento piuttosto che di pietrificazione, cosa che risulta concorde con quanto spesso avviene a livello nazionale, dove l'effetto dell'introduzione di finanziamenti pubblici porta generalmente al consolidamento dei nuovi partiti (Pierre *et al.* 2000, 16).

Un altro dato importante riguarda la *membership*. Tra il 23 luglio e il 15 novembre 2004 (date in cui scadevano le domande per richiedere il finanziamento UE per gli anni 2004 e 2005), e quindi nei primi quattro mesi della nuova legislatura europea, i partiti sono restati essenzialmente con i propri deputati, senza riuscire ad attrarre nella loro orbita, salvo rarissime eccezioni, i 146 eurodeputati che non avevano ancora aderito a nessuna formazione politica. L'assoluta mancanza di cambio di partito da parte di alcun eurodeputato lascia inoltre ipotizzare per il PE un indice di fedeltà che sarà – o comunque tenderà ad essere – pari a 1<sup>18</sup>. In aggiunta, questa «resistenza» da parte di un certo numero di eurodeputati a non iscriversi a nessuno dei partiti europei conferma l'ipotesi di Thorlakson (2005, 484), secondo cui esisterebbe scarsa congruenza (*poor fit*) tra il *cleavage* politico presente in alcuni sistemi partitici nazionali e il *cleavage* politico che struttura invece l'arena europea.

<sup>18</sup> Per Indice di fedeltà intendo qui il rapporto tra numero di deputati che sono rimasti nel partito per tutta la legislatura ed il numero di deputati originari del partito.

I dati relativi ai prossimi anni ci diranno se queste conclusioni preliminari sono corrette<sup>19</sup>.

Un'altra conseguenza innegabile dell'attuazione del Regolamento 2004/2003 è stata il rafforzamento del ruolo dei partiti nazionali e regionali nella politica europea, cosa che si è verificata più in termini qualitativi che quantitativi. Tutti quei partiti (nove in totale) che sono «vitali» per la valida costituzione dei rispettivi partiti europei e che non hanno deputati al PE, e che quindi mancano di una rappresentanza diretta a livello europeo, dispongono adesso di un canale per accedere alla politica dell'UE attraverso il nuovo sistema dei partiti europei. Questi partiti nazionali e regionali sanno che in quasi la metà dei casi (Aen, Pde, Efa) non sono ridondanti o marginali, quanto piuttosto indispensabili per le formazioni politiche cui appartengono, a condizione che queste ultime vogliano continuare a figurare come partiti europei e ad accedere quindi ai finanziamenti dell'Unione. Dispongono cioè di un peso relativo molto superiore al loro peso reale, e in alcuni casi anche di un vera e propria «capacità istituzionale di persuasione», di un «potere di quasi-veto» all'interno di alcuni partiti europei. Questo potere di veto implicito non contribuisce probabilmente allo sviluppo di formazioni europee forti e autonome ma rafforza nei partiti europei la dimensione internazionale (equivalente di dimensione «intergovernativa») a scapito di quella transnazionale (equivalente di dimensione «sovranaazionale»).

A livello nazionale, l'analisi sembra mostrare che l'istituzionalizzazione dei partiti non porta necessariamente all'istituzionalizzazione del sistema partitico (Randall e Svåsand 2002, 6). A livello europeo, il nuovo regolamento sui partiti europei e sul loro finanziamento ha contribuito certamente ad uno sviluppo ulteriore del sistema partitico europeo, attraverso la creazione di incentivi che dovrebbero portare alla fine della sovrapposizione pressoché perfetta tra sistema partitico e sistema parlamentare, favorendo cioè l'emancipazione politica dei partiti europei nei confronti dei gruppi del PE, ma resta incerto se questa progressiva istituzionalizzazione del sistema partitico europeo favorirà anche l'istituzionalizzazione dei singoli partiti europei. Si potrebbe arrivare cioè ad un congelamento dei partiti europei nella loro forma ancora

<sup>19</sup> Per il 2006, la scadenza per presentare la domanda di finanziamento è stata il 15 novembre 2005. I partiti politici europei che hanno fatto richiesta di finanziamento sono passati da otto a dieci, e si divideranno un sussidio pubblico complessivo pari a 8.594.000 € (Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, GU 10.6.2005 C 141/19-22), lievemente superiore quindi al sussidio concesso per il 2005. È inoltre in preparazione un nuovo rapporto del PE (*rapporteur* Jo Leinen, socialista tedesco, presidente della Commissione per gli affari costituzionali), previsto per l'inizio della primavera 2006, che dovrebbe includere nuove proposte sul finanziamento dei partiti politici europei. Tra i temi che potrebbero essere affrontati figurano: ipotesi di programmazione/finanziamento pluri-annuale; personalità giuridica; fondazione europea.

embrionale, che ne limiterebbe la piena maturazione anche per evitare possibili conflitti di interessi con le loro parti costituenti, ossia con i partiti nazionali. In questo caso, i partiti europei non potrebbero in nessun modo sperare di sviluppare i loro legami coi cittadini e col territorio, restando alla lunga «in ostaggio» del PE e configurandosi più come «agenzie di informazione sull'Europa» che come strumenti veri e propri per la canalizzazione di preferenze politiche e per la strutturazione del conflitto politico a livello europeo.

## 7. Conclusioni

Al termine di un processo decennale, alcune prime regole relative alla costituzione e al finanziamento europeo dei partiti politici sono state adottate dal legislatore comunitario. Questo passo è stato compiuto per rafforzare la dimensione democratica del processo di integrazione. A livello europeo, tuttavia, i partiti non competono per il potere e per il governo, e sono ancora visti più come strumenti che possono contribuire all'opera d'informazione e sensibilizzazione dei cittadini europei sulle questioni e le politiche attinenti all'UE. Sono quindi *attori politici tra (e come) gli altri*, assieme ai gruppi di interesse e alle organizzazioni della società civile, e non godono di una posizione privilegiata. Questo accade proprio perché, a differenza dei partiti nazionali, i partiti europei non sono affatto il principale canale di rappresentanza e di accesso alle politiche pubbliche comunitarie.

Nonostante questo, il nuovo regolamento dell'UE è stato in buona parte giustificato sullo stesso terreno e con argomenti simili rispetto alle legislazioni nazionali sul finanziamento partitico. L'attuale quadro normativo dell'UE in materia è in tutto e per tutto comparabile ai quadri normativi degli stati membri, e misure specifiche riproducono a livello comunitario, *mutatis mutandis*, misure già in vigore nelle legislazioni nazionali relative al finanziamento dei partiti politici. Resta quindi una profonda ambiguità dietro questa apparente somiglianza. Un'ambiguità dovuta appunto al diverso ruolo che i partiti svolgono a livello nazionale ed europeo. Ancora una volta, l'Unione nega di avere ambizioni statuali (o federali), ma continua a fare riferimento alle caratteristiche di quella sedimentazione politica e istituzionale – lo stato-nazione – che è stata e rimane al volante del processo di integrazione europea.

Nonostante la sempre maggiore attenzione prestata in Europa alla dimensione verticale (rapporto partito-cittadino) anche in ragione del sempre più sentito problema del deficit democratico, la dimensione orizzontale (relazione partito-gruppo parlamentare, e partito-partito) rimane la più importante per capire cosa accada nell'arena politica dell'Unione. Inoltre, lo sviluppo dei partiti europei resta legato ad un'istituzionalizzazione «dall'alto» e a guida nazionale. Ci sono poche possibilità che uno sviluppo alternativo dei partiti

europei possa prodursi nel prossimo futuro, o che essi comincino a contestare la mancanza di potere costituzionale e la loro incorporazione *de facto* nel sistema istituzionale dell'UE (cfr. Bartolini 2005, 354-362). Il nuovo regolamento europeo non favorisce e rende praticamente impossibile l'emergere di partiti politici «dal basso» come associazioni di cittadini europei.

La Costituzione firmata a Roma il 29 ottobre 2004, infine, ribadisce il ruolo riservato ai partiti europei così come elaborato a partire dal Trattato di Maastricht, senza fare nessuna concessione ulteriore. Inoltre, confermando in buona sostanza il vecchio quadro istituzionale e allontanando la prospettiva di breve e medio periodo di una parlamentarizzazione e politicizzazione del sistema UE, la Costituzione lascia presupporre che i partiti europei resteranno ancora per diverso tempo sostanzialmente differenti, per quanto riguarda il loro scopo e le loro funzioni, dai partiti nazionali. Alla lunga, questo potrebbe bloccarne lo sviluppo in una fase in cui il loro ruolo concreto nella politica dell'Unione rimane per molti versi ancora ambiguo, e congelando quindi la possibilità di veder fiorire in Europa un sistema politico vero e proprio che diventi il vero, nuovo motore dell'integrazione (cfr. Fusacchia e Tornese 2003). In mancanza di una «spinta normativa» di questo tipo, sembrano poche le speranze di costruire una comunità politica sovranazionale nel Vecchio continente.

## Riferimenti bibliografici

- Alexander, H.E. (1989), *Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework*, in H.E. Alexander (a cura di), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 9-23.
- Alexander, H.E. e R. Shiratori (a cura di) (1994), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder, Westview.
- Bardi, L. (2004), *European Political Parties. A (Timidly) Rising Actor in the EU Political System*, in «International Spectator», 2, pp. 17-30.
- Bartolini, S. (2005), *Re-structuring Europe. Centre Formation, System Building and Political Structuring Between the Nation State and the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Bieber, R. (1999), *Les perspectives d'un statut pour les partis politiques européens*, in «Revue trimestrielle de droit européen», 35, 3, pp. 349-362.
- Commissione europea (2003), *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo allo status e al finanziamento dei partiti politici europei*, COM(2003) 77 definitivo, Bruxelles, 19.2.2003.
- Commissione europea (2001), *Proposta di regolamento del Consiglio relativa allo status e al finanziamento dei partiti politici europei*, COM(2000) 898 definitivo, Bruxelles, 13.2.2001.
- Corte dei Conti (2000), *Relazione Speciale N. 13/2000 relativa alle spese dei gruppi politici del Parlamento europeo, corredata delle risposte del Parlamento europeo*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, GU 28.6.2000 C 181/1-16.

- Day, S. e J. Shaw (2003), *The Evolution of Europe's Transnational Political Parties in the Era of European Citizenship*, in R. Chicowski e T. Börzel (a cura di), *State of the European Union Vol. 6 (2003): Law, Politics and Society*, Oxford, Oxford University Press, pp. 149-169.
- Dorget, Ch. (2004), *Recognition and Status of European Parties*, in P. Delwit, E. Kūlahci e C. Van de Walle (a cura di), *The Euro-parties. Organisation and Influence*, Brussels, Centre d'étude de la vie politique of the Free University of Brussels, pp. 83-110.
- Electoral Commission (2004), *The Funding of Political Parties. Report and Recommendations*, disponibile online al sito <http://www.electoralcommission.gov.uk/templates/search/document.cfm/11394>
- Fisher, J. e T.A. Eisenstadt (2004), *Introduction: Comparative Party Finance. What Is to Be Done?* in «Party Politics», 10, 6, pp. 619-626.
- Fusacchia, A. e E. Tornese (2003), *Develop the European Political System First*, in «Financial Times», 18 agosto.
- Gozi, S. (2003), *Le elezioni europee del 2004. Se viene il tempo della politica*, in «il Mulino», 52, 410, pp. 1121-1133.
- Grant, A. (2005), *Party and Election Finance in Britain and America. A Comparative Perspective*, in «Parliamentary Affairs», 58, 1, pp. 71-88.
- Gunlicks, A. B. (a cura di) (1993), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder, Westview.
- Harris, R. (2003), *Political Corruption: In and Beyond the Nation State*, London, Routledge.
- Hix, S. (1996), *The Transnational Party Federations*, in J. Gaffney (a cura di), *Political Parties and the European Union*, London, Routledge, pp. 308-331.
- Hopkin, J. (2005), *Towards a Chequebook Democracy? Business, Parties and the Funding of Politics in Italy and the United States*, in «Journal of Modern Italian Studies», 10, 1, pp. 43-58.
- Hopkin, J. (2004), *The Problem with Party Finance*, in «Party Politics», 10, 6, pp. 627-651.
- Katz, R.S. (2002), *The Internal Life of Parties*, in K.R. Luther e F. Müller-Rommel (a cura di), *Political Parties in the New Europe. Political and Analytical Challenges*, Oxford, Oxford University Press, pp. 87-118.
- Katz, R.S. e P. Mair (1995), *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*, in «Party Politics», 1, 1, pp. 5-28.
- Koole, R. (2001), *Political Finance in Western Europe: Britain and France*, in K.-H. Nassmacher (a cura di), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 73-91.
- Ladrech, R. (1996), *Political Parties in the European Parliament*, in J. Gaffney (a cura di), *Political Parties and the European Union*, London, Routledge, pp. 291-307.
- Lehmann, W. (2003), *Statut et financement des partis politiques européens*, Document de travail, Série Affaires constitutionnelles (AFCO 105FR), Lussemburgo, Parlamento europeo.
- Lewis, P.G. (2000), *Political Parties in Post-Communist Eastern Europe*, London, Routledge.
- Lord, Ch. (2002), *What Role for Parties in EU Politics?*, in «European Integration», 24, 1, pp. 39-52.
- Lord, Ch. (2004), *Political Parties and the European Union. What Kind of Imperfect Competition?*, in P. Delwit, E. Kūlahci e C. Van de Walle (a cura di), *The Euro-parties*.

- Organisation and Influence*, Brussels, Centre d'étude de la vie politique of the Free University of Brussels, pp. 45-67.
- Magnette, P. (2001), *European Governance and Civic Participation. Can the European Union be Politicised?*, Jean Monnet Working Paper No. 6/01, New York, New York University School of Law.
- Magnette, P. (2004), *The Institutional Constraints in the Development of European Political Parties*, in P. Delwit, E. Külahci e C. Van de Walle (a cura di), *The Euro-parties. Organisation and Influence*, Brussels, Centre d'étude de la vie politique of the Free University of Brussels, pp. 69-81.
- Mair, P. e I. Van Biezen (2001), *Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000*, in «Party Politics», 7, 1, pp. 5-21.
- Moravcsik, A. (2002), *In Defence of the 'Democratic Deficit'. Reassessing Legitimacy in the European Union*, in «Journal of Common Market Studies», 40, 4, pp. 603-624.
- Nassmacher, K.-H. (2001a), *Comparative Political Finance in Established Democracies (Introduction)*, in K.-H. Nassmacher (a cura di), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 9-33.
- Nassmacher, K.-H. (2001b), *Political Finance in West Central Europe: Austria, Germany, Switzerland*, in K.-H. Nassmacher (a cura di), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 92-111.
- Parlamento europeo (2003), *Progetto di relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente lo statuto e il finanziamento dei partiti politici europei (COM(2003) 077)*, rapporteur: Jo Leinen, 2003/0039(COD), 11 aprile 2003.
- Parlamento europeo (2001), *Relazione sulla proposta di regolamento del Consiglio sullo statuto e il finanziamento dei partiti politici europei (COM(2000) 898)*, rapporteur: Ursula Schleicher, A5-0167/2001, 3 maggio 2001.
- Parlamento europeo (1996), *Relazione sullo status costituzionale dei partiti politici europei*, rapporteur: Dimitris Tsatsos, A4-0342/1996, 30 ottobre 1996.
- Pierre, J., L. Svåsand e A. Widfeldt (2000), *State Subsidies to Political Parties. Confronting Rhetoric with Reality*, in «West European Politics», 23, 3, pp. 1-24.
- Prunier, G. (2004), *Le statut des partis politiques en Europe*, in «Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger», 120, 3, pp. 681-691.
- Randall, V. e L. Svåsand (2002), *Party Institutionalisation in New Democracies*, in «Party Politics», 8, 1, pp. 5-29.
- Schattschneider, E.E. (1942), *Party Government*, New York, Farrar and Rinehart.
- Settembri, P. (2005), *When Is a Group Not a Political Group? The Dissolution of the TDI Group (Bonino-Le Pen) in the European Parliament*, in «Journal of Legislative Studies», 10, 1, pp. 150-174.
- Thorlakson, L. (2005), *Federalism and the European Party System*, in «Journal of European Public Policy», 12, 3, pp. 468-487.
- Tsakatika, M. (2005), *Claims to Legitimacy. The European Commission between Continuity and Change*, in «Journal of Common Market Studies», 43, 1, pp. 193-220.
- Tsatsos, D. (1995), *European Political Parties? Preliminary Reflections on the Maastricht Treaty Article on Political Parties (Article 138a of the EC Treaty)*, in «Human Rights Law Journal», 16, 1-3, pp. 1-9.
- Van Biezen, I. (2000), *Party Financing in New Democracies. Spain and Portugal*, in «Party Politics», 6, 3, pp. 329-342.

- Van Biezen, I. (2004), *Political Parties as Public Utilities*, in «Party Politics», 10, 6, pp. 701-722.
- Van Biezen, I. e K.-H. Nassmacher (2001), *Political Finance in Southern Europe: Italy, Portugal, Spain*, in K.-H. Nassmacher (a cura di), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 131-154.
- Walecki, M. (2001), *Political Finance in Central Eastern Europe*, in K.-H. Nassmacher (a cura di), *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 393-415.
- Ware, A. (1987), *Citizens, Parties and the State. A Reappraisal*, Cambridge, Polity Press.