



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 116

LO STATUTO E IL FINANZIAMENTO DEI PARTITI POLITICI EUROPEI E DELLE FONDAZIONI POLITICHE EUROPEE

Il 13 settembre 2017 la Commissione europea ha presentato una proposta di modifica del regolamento n. 1141/2014 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee.

Principale obiettivo della proposta è il rafforzamento della legittimità democratica nell'Unione europea, che è anche una delle dieci priorità della Commissione europea per il 2015-2019, come ribadito da ultimo dal suo Presidente Jean-Claude Juncker nel [discorso](#) annuale sullo stato dell'Unione, pronunciato a Strasburgo dinanzi ai membri del Parlamento europeo.

Il primo vicepresidente della Commissione, Frans Timmermans, ha inoltre dichiarato che la riforma intende far sì "che gli europei siano più informati del legame fra i partiti nazionali e quelli europei" e "che il finanziamento di questi ultimi rispecchi meglio le scelte democratiche dei cittadini in occasione delle elezioni europee".

Le principali modifiche introdotte mirano pertanto a:

- *stabilire un legame più stretto fra la reale rappresentanza e il finanziamento dei partiti politici europei, innalzando la percentuale di finanziamento assegnata in base alla quota di voto effettivo dall'85% al 95% (per contro, il sistema vigente prevede che il 15% del finanziamento sia ripartito fra tutti i partiti, indipendentemente dal numero di elettori da questi rappresentati);*
- *garantire una maggior trasparenza per i cittadini europei sui legami fra i partiti europei e nazionali, imponendo ai partiti nazionali di presentare chiaramente sui loro siti web il logo e il programma politico del partito europeo cui sono affiliati. I partiti dovranno inoltre rendere conto dell'equilibrio di genere tra i parlamentari europei;*
- *colmare alcune lacune normative attuali. La proposta intende infatti perseguire una dimensione transnazionale dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee in relazione all'acquisizione dello specifico status giuridico europeo attraverso la registrazione, e impedire che lo stesso partito nazionale crei artificialmente diversi partiti politici europei con orientamenti politici simili o identici¹.*

¹ La proposta evidenzia che le norme vigenti possono essere facilmente oggetto di abuso per quanto attiene ai promotori della registrazione di un partito politico europeo, perché consentono che il requisito del livello di rappresentanza (vale a dire in sette Stati membri) sia soddisfatto dal sostegno dei partiti membri rappresentati nei parlamenti regionali, in un parlamento nazionale o al Parlamento europeo, dal sostegno di singoli membri di tali parlamenti, oppure da una

Nelle intenzioni della Commissione, la proposta dovrebbe essere adottata in tempi brevi ed entrare in vigore prima delle elezioni europee del 2019.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee ([COM\(2017\)481](#))

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la presente proposta è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.

La **proposta di regolamento** introduce alcune modifiche al [regolamento n. 1141/2014](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee. Nelle intenzioni della Commissione, tali modifiche sono in particolare volte a "colmare le lacune, migliorare la trasparenza, garantire che le limitate risorse del bilancio dell'UE siano assegnate e spese in modo congruo" nonché a "rafforzare l'autentica rappresentanza elettorale dei cittadini europei da parte dei partiti politici europei".

Basi giuridiche della proposta sono l'articolo 224 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale stabilisce che "il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, determinano lo statuto dei partiti politici a livello europeo di cui all'articolo 10, paragrafo 4 del Trattato sull'Unione europea², in particolare le norme relative al loro finanziamento", nonché l'articolo 106 *bis* del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.

La Commissione dichiara la proposta conforme al **principio di sussidiarietà**. Sottolinea che le modifiche proposte mirano a colmare le lacune del sistema istituito dal regolamento vigente, il quale disciplina lo statuto e il finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee, le cui norme possono essere definite solo a livello dell'Unione. Quest'ultima può quindi intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

La Commissione afferma inoltre che la proposta si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi prefissi, ossia "rendere i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee soggetti democratici più efficaci e responsabili", in ottemperanza al **principio di proporzionalità** enunciato nello stesso articolo 5 del TUE.

combinazione delle due forme di sostegno. Di fatto, diversi partiti politici europei nati negli ultimi anni sono composti principalmente da singoli politici e/o sono fortemente dominati da uno o due partiti politici nazionali e diversi membri di uno stesso partito nazionale hanno, in alcuni casi, promosso la registrazione di più di un partito politico europeo, fino ai casi estremi di un unico membro che ha sponsorizzato più di un partito.

² Articolo 10, paragrafo 4 del Trattato sull'Unione europea: "i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione".

Sintesi delle misure proposte

Con la proposta in oggetto, la Commissione intende affrontare le seguenti questioni:

- stabilire chi può **promuovere la registrazione di un partito politico**;
- assicurare **un'assegnazione dei finanziamenti più proporzionata alla rappresentatività dei partiti politici europei nel Parlamento europeo**;
- risolvere le difficoltà incontrate dai partiti politici europei e dalle fondazioni politiche europee nel rispettare la **soglia di cofinanziamento**.

In particolare, come evidenziato dalla Commissione nella relazione introduttiva alla proposta:

1) Le norme vigenti possono essere facilmente oggetto di abuso per quanto attiene ai **promotori della registrazione di un partito politico europeo**, perché consentono che il **requisito del livello di rappresentanza** (vale a dire **in sette Stati membri**) sia soddisfatto:

- dal sostegno dei partiti membri rappresentati nei parlamenti regionali, in un parlamento nazionale o al Parlamento europeo;
- dal sostegno di singoli membri di tali parlamenti;
- da una combinazione delle due forme di sostegno.

La Commissione rileva che diversi partiti politici europei nati negli ultimi anni sono composti principalmente da singoli politici e/o sono fortemente dominati da uno o due partiti politici nazionali e, in alcuni casi, diversi membri di uno stesso partito nazionale sponsorizzano più di un partito politico europeo, tanto che a volte un unico membro ha sponsorizzato più di un partito. L'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee ha inoltre dovuto affrontare problemi pratici legati all'adesione a più di un partito.

2) Per quanto concerne la **proporzionalità del finanziamento UE** rispetto alla rappresentanza in seno al Parlamento europeo, i partiti politici europei possono attualmente presentare domanda di finanziamento se sono **rappresentati in seno al Parlamento europeo da almeno un deputato. Il 15% dell'importo totale disponibile** viene ripartito in parti uguali tra tutti i partiti che raggiungono la soglia di un deputato, mentre il restante **85%** è suddiviso in ragione della quota di deputati eletti di ciascun partito (lo stesso criterio di ripartizione viene usato per le fondazioni).

Un certo numero di partiti politici europei nonché l'amministrazione del Parlamento europeo hanno chiesto di aumentare la soglia di rappresentanza a tre deputati, per evitare l'abuso di fondi pubblici tramite "partiti unipersonali". La Commissione sottolinea tuttavia che l'impatto concreto di una modifica di questo tipo sarebbe minimo se si considera che anche i partiti politici europei meno rappresentati ammissibili ai finanziamenti contano attualmente 3 deputati e che tale modifica solleverebbe serie preoccupazioni giuridiche riguardanti i diritti fondamentali della libertà di associazione e delle pari opportunità. Ritiene per contro che l'abbassamento al **5% della quota riservata** potrebbe contribuire a ripristinare "un equilibrio più corretto e quindi garantire una migliore e più equa espressione della rappresentanza elettorale in Parlamento".

3) I partiti politici europei e, in misura maggiore, le fondazioni politiche incontrano difficoltà a rispettare l'attuale **soglia di cofinanziamento del 15%**. In molti casi la carenza di risorse proprie provenienti da contributi e donazioni può essere compensata soltanto dal ricorso ai contributi in natura (nel 2015 i partiti hanno ricevuto contributi in natura pari a 238.009 euro e le fondazioni contributi in natura pari a 283.649 euro) e in molti casi l'amministrazione del Parlamento non è riuscita a verificare in dettaglio questa stima e ad accertare se i contributi fossero effettivamente necessari per l'attività citata e direttamente collegati ad essa, né se le attività sottostanti fossero nell'interesse esclusivo del partito europeo o eventualmente condivise con un'organizzazione partner.

4) Vi è un difetto di chiarezza e trasparenza delle norme vigenti per quanto riguarda le misure da adottare nei casi in cui un partito o una fondazione **cessi di soddisfare i criteri di registrazione**, o risulti essere stato registrato sulla base di informazioni errate.

5) In base all'esperienza dell'amministrazione del Parlamento, occorrerebbe ampliare l'ambito di applicazione delle misure possibili per **recuperare i fondi spesi indebitamente** da partiti e fondazioni.

Di seguito le principali modifiche proposte.

- Per risolvere il problema delle adesioni a più di un partito, la Commissione propone di modificare **l'articolo 3, paragrafo 1, lettera b)**, del regolamento vigente. In base alla modifica, sarà consentito **soltanto alle alleanze politiche, e non più a singole persone, di chiedere la registrazione come partito politico europeo**. La Commissione ritiene che in questo modo le entità prive di una sostanziale rappresentanza negli Stati membri avrebbero maggiori difficoltà a costituirsi come partiti a livello europeo e a ricevere finanziamenti europei una volta raggiunta la soglia di un deputato al Parlamento europeo.
- Per risolvere le difficoltà che i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee incontrano nel rispettare l'attuale soglia di **cofinanziamento del 15%**, la Commissione propone l'abbassamento del requisito di cofinanziamento, di cui all'**articolo 17, paragrafo 4**, al **10% per i partiti politici europei** e al **5% per le fondazioni politiche europee**³.
- La Commissione evidenzia come il livello di **trasparenza** nelle elezioni europee sia un fattore di vitale importanza. Propone pertanto di fissare un'ulteriore condizione affinché i partiti politici europei possano ricevere finanziamenti, inserendo all'**articolo 18 un nuovo paragrafo 3 bis** che obblighi un partito politico europeo a corredare la domanda di finanziamento degli elementi comprovanti che i suoi partiti membri hanno pubblicato continuativamente sui loro siti web, nei 12 mesi precedenti, il suo programma politico e il suo logo, nonché informazioni sulla rappresentanza di genere tra i candidati alle ultime elezioni del Parlamento europeo e tra i deputati al Parlamento europeo.
- Si propone di migliorare la **proporzionalità del finanziamento UE** collegandolo più chiaramente alla rappresentanza in Parlamento grazie alla modifica del criterio di ripartizione del finanziamento di cui all'**articolo 19, paragrafo 1**, abbassando l'importo fisso al 5% e aumentando di conseguenza la parte da suddividere in ragione della quota di deputati eletti al Parlamento.
- Gli stanziamenti disponibili, rispettivamente, per i partiti politici europei e per le fondazioni politiche europee che hanno ricevuto contributi o sovvenzioni dovranno quindi essere ripartiti ogni anno sulla base delle seguenti proporzioni:
 - ✓ il 5% da ripartire in parti uguali tra i partiti politici europei beneficiari;
 - ✓ il 95% da suddividere tra i partiti politici europei beneficiari in ragione della rispettiva quota di deputati eletti al Parlamento europeo.
- Si propone di apportare modifiche all'**articolo 27** al fine di consentire all'Autorità indipendente per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee di cancellare la registrazione, nel caso un partito politico europeo o una fondazione politica europea **cessi di soddisfare uno qualsiasi dei criteri di registrazione**, in particolare il criterio di rappresentanza e partecipazione alle elezioni europee, o laddove la registrazione si fonda su informazioni errate/fuorvianti.

³ La Commissione evidenzia che la riduzione della soglia attuale di cofinanziamento consentirebbe di "utilizzare opportunamente, ad esempio nelle campagne elettorali, una quota maggiore del finanziamento pubblico accantonato per i partiti e le fondazioni europee".

- Per una maggiore tutela degli interessi finanziari dell'UE, all'**articolo 30, paragrafo 2**, è aggiunta la previsione che l'ordinatore del Parlamento europeo **recuperi gli importi indebitamente versati** presso persone che hanno svolto attività illecite lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea a proprio beneficio o a favore di altre entità o persone.
- Infine, la Commissione propone di adattare la clausola di revisione del regolamento vigente affinché la relazione di valutazione possa essere pubblicata nella prima parte del 2022 e quindi possa avere per oggetto anche le modifiche proposte nel presente regolamento.

Contesto

Nella relazione introduttiva alla proposta, la Commissione sottolinea che la democrazia è uno dei valori fondanti dell'Unione europea e che i partiti politici svolgono un ruolo fondamentale in quanto "creano un legame diretto tra i cittadini e il sistema politico rafforzandone la legittimità". Tale principio è d'altra parte sancito all'articolo 10 del TUE, nonché all'articolo 12, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In vista delle elezioni europee del 2014, la Commissione aveva emanato una **Raccomandazione, del 12 marzo 2013, volta a "rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo"** ([C\(2013\)1303](#)), nella quale invitava i partiti politici europei e nazionali ad adottare, con il sostegno delle istituzioni e degli Stati membri, una serie di misure il cui scopo era quello di consolidare la legittimità democratica del processo decisionale dell'UE.

In particolare, la Commissione sollecitava i partiti politici europei e nazionali a rendere noti, prima delle elezioni del Parlamento europeo, i rispettivi **candidati alla carica di presidente della Commissione europea ("Spitzenkandidaten")**.

I partiti politici europei hanno risposto all'invito della Commissione e, per le elezioni del Parlamento europeo 2014, è stato stabilito un collegamento tra i risultati delle elezioni e la scelta dell'attuale presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker.

Il vigente **regolamento n. 1141/2014** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, **relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche europee** è stato introdotto per accrescere la visibilità, il riconoscimento, l'efficacia, la trasparenza e la responsabilità dei partiti politici europei e delle fondazioni politiche a essi affiliate.

In base al regolamento, i partiti politici e le fondazioni politiche che rispondono a determinati requisiti possono registrarsi a livello europeo per diventare soggetti giuridici europei e ottenere in tal modo un più facile accesso ai finanziamenti europei. Tali requisiti includono la rappresentanza in un numero sufficientemente elevato di Stati membri dell'UE nonché il rispetto, tanto nel loro programma quanto nelle loro attività, dei valori sui quali è fondata l'Unione, ossia il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. È stata inoltre istituita un'Autorità indipendente per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee ai fini della loro registrazione, del loro controllo e, quando

necessario, dell'irrogazione delle sanzioni, anche per i casi di presunto mancato rispetto dei valori europei fondamentali.

La **Relazione della Commissione sulle elezioni del Parlamento europeo del 2014** ([COM\(2015\)206](#)) ha tuttavia sottolineato che le norme vigenti presentano alcune lacune che è necessario colmare. Queste riguardano, fra l'altro, la partecipazione dei cittadini e l'inclusività delle elezioni, nonché la dimensione europea del dibattito politico, la scarsa affluenza alle urne, la legittimità democratica del processo decisionale dell'UE, le affiliazioni tra i partiti nazionali ed europei, la responsabilità politica.

Da ultimo, nella sua **Relazione sulla cittadinanza dell'UE 2017 - Rafforzare i diritti dei cittadini in un'Unione di cambiamento democratico** ([COM\(2017\)30](#)), del 24 gennaio 2017, la Commissione ha evidenziato come il funzionamento stesso dell'UE si fondi sulla democrazia rappresentativa, la quale necessita di trasparenza e di una cultura politica accessibile e responsabile, sostenuta da un sistema elettorale efficace e da un elettorato informato e partecipe.

Il 15 giugno 2017 **il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione](#)** nella quale invita la Commissione a proporre quanto prima una revisione del quadro giuridico vigente per colmarne le lacune, in particolare per quanto concerne il livello di cofinanziamento richiesto e la possibilità di adesione a più di un partito per i deputati al Parlamento europeo.

Al fine di preparare la proposta legislativa, la Commissione ha quindi avviato **consultazioni** con le parti interessate e ha organizzato riunioni con i rappresentanti dei partiti politici a livello europeo, i gruppi politici del Parlamento europeo, i deputati al Parlamento europeo, i servizi del Parlamento europeo, l'Autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee nonché gli esperti nazionali. In particolare, il 12 luglio 2017 si è svolta un'audizione in seno alla Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo.

D'altra parte, la proposta non è accompagnata da una valutazione d'impatto specifica, in quanto non dovrebbe avere incidenze significative più vaste sul piano economico, sociale e ambientale.

Alla luce di quanto illustrato, e sulla base dei contributi delle diverse parti interessate, la Commissione ha deciso di proporre un numero limitato di modifiche al regolamento vigente. Le modifiche sono volte a colmare le lacune individuate, migliorare la trasparenza, garantire che le limitate risorse del bilancio dell'UE siano assegnate e spese in modo congruo, e rafforzare pertanto "l'autentica rappresentanza elettorale dei cittadini europei da parte dei partiti politici europei".

La proposta intende inoltre far sì che le norme esistenti non vengano più eluse o che si faccia un uso improprio delle disposizioni del regolamento.

Le modifiche dovrebbero essere introdotte **prima delle elezioni europee del 2019**.

La proposta risulta al momento all'esame dei seguenti Parlamenti nazionali: Parlamento finlandese, Bundesrat tedesco, Seimas della Repubblica lituana, Camera dei deputati del Lussemburgo, Consiglio nazionale della Repubblica slovacca e Parlamento svedese.

Per ulteriori aggiornamenti, si rimanda al sito [IPEX](#).

10 ottobre 2017

A cura di Viviana Di Felice