

Regolamentazione relativa ai gruppi politici al Parlamento europeo

SINTESI

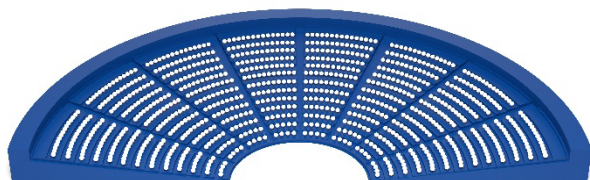
I deputati al Parlamento europeo possono costituire gruppi politici, che sono organizzati non su base nazionale bensì in funzione delle affinità politiche. Dalle prime elezioni dirette del 1979 il numero dei gruppi politici oscilla tra sette e dieci. Dopo le elezioni del 2019 è probabile che il numero, le dimensioni e la composizione dei gruppi politici continui a oscillare, come conseguenza della possibile dissoluzione di alcuni gruppi politici e della creazione di nuovi gruppi.

Per costituire un gruppo politico è necessario un numero minimo di 25 deputati, eletti in almeno un quarto (attualmente sette) degli Stati membri dell'UE. I deputati che non aderiscono a nessun gruppo politico sono noti come deputati "non iscritti" (*non-inscritts*).

Benché i gruppi politici svolgano un ruolo molto importante nella vita del Parlamento, anche i singoli deputati e/o più deputati che agiscono congiuntamente hanno molti diritti, anche in relazione all'esercizio del controllo su altre istituzioni dell'UE, come la Commissione. Tuttavia, l'appartenenza a un gruppo politico è particolarmente importante per quanto riguarda l'assegnazione dei posti chiave nelle strutture politiche e organizzative del Parlamento, come i presidenti di commissione e di delegazione e i relatori su fascicoli importanti. Inoltre, i gruppi politici ricevono finanziamenti più elevati per il loro personale collettivo e le loro attività parlamentari rispetto ai deputati non iscritti.

Il finanziamento dei gruppi politici, tuttavia, è distinto dal finanziamento concesso ai partiti politici e alle fondazioni politiche a livello europeo che, se soddisfano i requisiti per registrarsi in quanto tali, possono chiedere un finanziamento al Parlamento europeo.

Questo è un aggiornamento di un briefing [precedente](#), pubblicato nel giugno 2015 da Eva-Maria Poptcheva.



In questo briefing

- Evoluzione e ruolo dei gruppi politici
- Costituzione e scioglimento di gruppi politici
- Diritti dei gruppi politici e dei deputati non iscritti
- Finanziamento e personale
- Partiti politici europei e fondazioni politiche europee

Evoluzione e ruolo dei gruppi politici

I deputati al Parlamento europeo si riuniscono in gruppi politici, che sono organizzati non su base nazionale, bensì in funzione delle affinità politiche. Si tratta di un'eredità dell'Assemblea comune della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), precursore del Parlamento europeo, che già nel 1953 riconosceva tre gruppi politici transnazionali (cristiano democratici, socialisti e liberali) nel suo regolamento interno. Alcuni anni dopo, l'Assemblea ha abbandonato la ripartizione per ordine alfabetico dei posti a sedere in Aula a favore di una ripartizione in funzione dell'affiliazione politica, diventando un vero e proprio parlamento transnazionale organizzato secondo linee ideologiche¹.

I gruppi politici – che vanno distinti dai partiti politici europei (si veda oltre) – sono centrali per l'attività del Parlamento europeo. Attraverso la creazione di blocchi politici, i gruppi contribuiscono in modo significativo alla capacità operativa del Parlamento, evitando un'eccessiva frammentazione e facilitando il processo decisionale. I gruppi politici sono essenziali per la formazione di maggioranze in seno al Parlamento e per organizzare, coordinare e sostenere le attività dei loro membri. La grande maggioranza dei [232](#) partiti politici nazionali complessivamente rappresentati nel Parlamento uscente era integrata in un gruppo politico.

I gruppi politici al Parlamento europeo non operano secondo una disciplina di gruppo così rigorosa come quella vigente nella maggior parte dei parlamenti nazionali. Tuttavia, essi hanno raggiunto livelli elevati di **coesione di voto**: alcuni studi hanno evidenziato che, in generale, i gruppi dei Verdi/Alleanza libera europea, del Partito popolare europeo e dell'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici hanno raggiunto i livelli di coesione più elevati (rispettivamente, 95,62 %, 93,71 % e 91,99 %), mentre il gruppo Europa della Libertà e della Democrazia diretta ha mostrato il livello di coesione più basso².

Dalle prime elezioni dirette del 1979 il numero di gruppi politici oscilla tra **sette e dieci**. Il gruppo di centro destra del Partito popolare europeo (PPE) e il gruppo di centro sinistra dell'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici (S&D) sono tradizionalmente i gruppi più grandi, affiancati da gruppi più piccoli a sinistra, a destra e al centro. La quota combinata dei gruppi PPE e S&D al Parlamento ha raggiunto il livello record del 66 % durante la legislatura 1999-2004. Da allora, tuttavia, è in calo, e dopo le elezioni del 2014 è scesa al 54,8 % (si veda il grafico di seguito). Dopo le elezioni del maggio 2019, la quota di PPE/S&D è diminuita ulteriormente fino ad arrivare al 44,2 %.

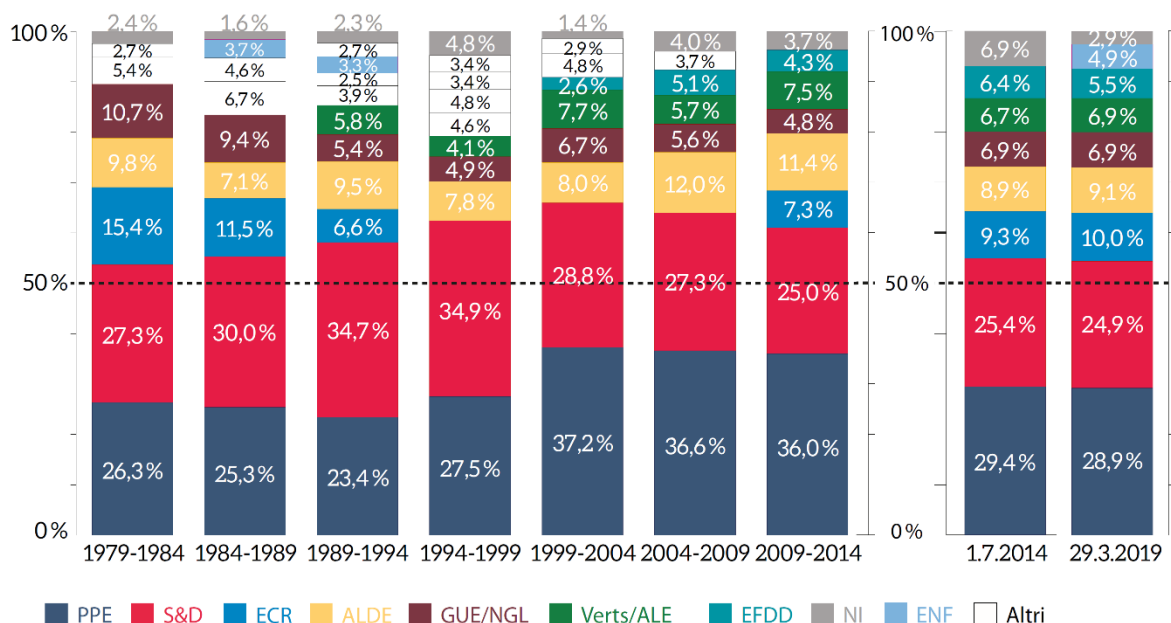
All'inizio della legislatura 2014-2019 i gruppi politici erano sette, ma nel giugno 2015 ne è stato costituito un ottavo, l'Europa delle nazioni e della libertà (ENF). Il numero, le dimensioni e la composizione dei gruppi politici continueranno a oscillare nel prossimo futuro, non solo in base all'esito delle elezioni del 2019, ma anche in ragione della prospettiva della Brexit e della partenza dei deputati britannici. Inoltre, nel maggio 2019 Guy Verhofstadt, capogruppo dell'ALDE, [ha annunciato](#) che il gruppo si sarebbe sciolto per costituire un nuovo gruppo centrista pro-europeo insieme alla lista "Renaissance" creata dal presidente francese Emmanuel Macron.

Gli otto gruppi politici del Parlamento uscente 2014-2019 erano, in ordine di grandezza:

- il gruppo del Partito popolare europeo (Democratici-Cristiani) (PPE), 219 deputati,
- il gruppo dell'Alleanza progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento europeo (S&D), 189 deputati,
- il gruppo dei Conservatori e Riformisti europei (ECR), 70 deputati,
- il gruppo dell'Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa (ALDE), 68 deputati,
- il gruppo dei Verdi/Alleanza libera europea (Verts/ALE), 52 deputati,
- il gruppo confederale della Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica (GUE/NGL), 51 deputati,
- il gruppo Europa della Libertà e della Democrazia diretta (EFDD), 44 deputati,
- il gruppo Europa delle Nazioni e della Libertà (ENF), 36 deputati.

Inoltre, alcuni deputati siedono al Parlamento europeo come deputati non iscritti (*Non-inscritts* – NI, 20 deputati).

Consistenza numerica dei gruppi politici, luglio 1979-marzo 2019



Fonte: Parlamento europeo: Fatti e cifre, EPRS, aprile 2019.

N.B.: Le cifre relative alle prime sette legislature si riferiscono alle sessioni costitutive, nel mese di luglio del primo anno indicato.

Costituzione e scioglimento di gruppi politici

Le norme per la costituzione dei gruppi politici sono stabilite nel [regolamento](#) del Parlamento, secondo cui "i deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche" (articolo 33). Il Parlamento, di norma, non valuta l'affinità politica dei membri di un gruppo e la dà per scontata, a meno che i deputati interessati non indichino il contrario (interpretazione dell'articolo 33). Per costituire un gruppo politico è necessario un numero minimo di 25 deputati, eletti in almeno un quarto degli Stati membri dell'UE (attualmente sette). Un deputato può appartenere a un solo gruppo politico.

Le recenti modifiche al regolamento impongono a tutti i membri di un nuovo gruppo di dichiarare per iscritto "di condividere la stessa **affinità politica**" (articolo 33, paragrafo 5). La costituzione di un gruppo deve essere notificata in una dichiarazione al Presidente del Parlamento. La dichiarazione deve includere: a) la denominazione del gruppo, b) una dichiarazione politica in cui viene indicato l'obiettivo del gruppo e c) il nome dei suoi membri e la composizione del suo ufficio di presidenza. Più recentemente, il Parlamento [ha deciso](#), il 17 aprile 2019, di confermare la seguente interpretazione per quanto riguarda l'obbligo della dichiarazione politica (lettera b)):

La dichiarazione politica di un gruppo individua i valori che il gruppo sostiene e i principali obiettivi politici che i suoi membri intendono perseguire insieme nell'ambito dell'esercizio del loro mandato. La dichiarazione descrive l'orientamento politico comune del gruppo in modo sostanziale, distintivo e veritiero.

La definizione di "affinità politica" è da tempo una questione controversa, il cui scopo è di impedire la costituzione di gruppi puramente tecnici, creati per sfruttare i vantaggi offerti dall'appartenenza a un gruppo. Nel 1999 il Parlamento [ha respinto](#) la creazione del gruppo tecnico dei deputati indipendenti (TDI). In sede di impugnazione, la decisione è stata confermata dal [Tribunale di primo grado dell'Unione europea](#), che l'ha ritenuta giustificata per consentire al Parlamento di garantire il proprio buon funzionamento.

Se nel corso della legislatura la consistenza numerica di un gruppo scende al di sotto della soglia richiesta, il Presidente, previo accordo della [Conferenza dei presidenti](#), può autorizzare il gruppo ad esistere fino alla successiva seduta costitutiva del Parlamento, a due condizioni: che i suoi membri continuino a rappresentare almeno un quinto degli Stati membri e che il gruppo esista da più di un anno. La deroga non è concessa qualora vi siano elementi sufficienti per sospettare una sua applicazione abusiva (articolo 33). Il Presidente deve comunicare la costituzione e lo scioglimento dei gruppi politici in Aula.

I deputati non iscritti non costituiscono un gruppo politico distinto, come nel caso di alcuni parlamenti nazionali dove esiste un "gruppo misto". I deputati possono passare a un altro gruppo politico o diventare deputati non iscritti, come avviene regolarmente nel corso di una legislatura.

Diritti dei gruppi politici e dei deputati non iscritti

Vantaggi dell'appartenenza a un gruppo politico

L'appartenenza a un gruppo politico è particolarmente importante per l'assegnazione dei posti chiave nelle strutture politiche e organizzative del Parlamento. Ad esempio, le nomine del Presidente del Parlamento europeo, dei 14 vicepresidenti e dei 5 Questori possono essere effettuate solo da un gruppo politico o da un numero di deputati pari almeno alla "soglia bassa", attualmente (giugno 2019) definita come 1/20 dei deputati del Parlamento, ossia 38 deputati (articolo 15). I deputati non iscritti possono nominare i membri delle **commissioni e delle delegazioni** (articolo 209), ma è improbabile che possano essere eletti come presidenti di commissione o nominati come relatori su fascicoli importanti. Tuttavia, anche i gruppi politici più piccoli ottengono pochissimi presidenti di commissione.

L'appartenenza a un gruppo politico è importante anche per quanto riguarda l'assegnazione del **tempo di parola durante le discussioni in Aula**. Per la prima parte di una discussione, una prima frazione del tempo di parola è ripartita in parti uguali fra tutti i gruppi; un'ulteriore quota è poi ripartita tra i gruppi politici proporzionalmente alle loro dimensioni. Infine, ai deputati non iscritti è attribuito globalmente un tempo di parola calcolato secondo le frazioni accordate a ciascun gruppo politico (articolo 171). Analogamente, solo i gruppi politici o un gruppo di 38 deputati (soglia bassa) possono chiedere l'iscrizione all'ordine del giorno del Parlamento di una discussione straordinaria (articolo 161).

Diritti dei singoli deputati o di gruppi di deputati che agiscono congiuntamente

Benché i gruppi politici svolgano un ruolo molto importante nella vita del Parlamento, anche i singoli deputati e/o più deputati che agiscono congiuntamente hanno molti diritti, previsti dal regolamento del Parlamento. Ad esempio, sebbene solo i presidenti dei gruppi politici e il Presidente siano membri della Conferenza dei presidenti – l'organo politico del Parlamento incaricato, tra l'altro, di redigere l'ordine del giorno delle tornate – un deputato non iscritto è invitato a partecipare alle sue riunioni, ma non ha diritto di voto (articolo 26).

Come ogni altro deputato, i deputati non iscritti possono presentare **emendamenti** affinché siano esaminati in commissione (articolo 218). Inoltre, essi possono partecipare, come i gruppi politici, al **controllo di altre istituzioni dell'UE**. Agendo congiuntamente, 38 deputati (1/20 dei deputati che compongono il Parlamento) possono, ad esempio, rivolgere interrogazioni con richiesta di risposta orale seguita da discussione al Consiglio o alla Commissione (articolo 136), mentre ciascun deputato può rivolgere interrogazioni con richiesta di risposta scritta a queste e altre istituzioni dell'UE (articolo 138). Inoltre, ciascun deputato ha il diritto di partecipare al tempo delle interrogazioni alla Commissione in Aula (sebbene negli ultimi anni tali sessioni si siano svolte raramente). Il Presidente assicura, per quanto possibile, che ai deputati di tendenze politiche diverse e di Stati membri diversi

sia data l'opportunità di rivolgere interrogazioni a turno alla Commissione durante tali sessioni (articolo 137).

I deputati possono rivolgere una domanda a un altro deputato mostrando un "cartellino blu" durante il suo intervento (articolo 171) e rilasciare dichiarazioni di voto di un minuto (articolo 194). Inoltre, un gruppo di almeno 40 deputati può chiedere una votazione per determinare che il **numero legale** sia presente, mentre i gruppi politici non sono autorizzati a presentare tale richiesta a nome dei loro membri (articolo 178).

Ogni deputato può presentare una proposta legislativa nel quadro del [diritto \(indiretto\) di iniziativa](#) conferito al Parlamento a norma dell'articolo 225 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (articolo 47). Le **relazioni di iniziativa legislativa** devono tuttavia essere approvate da una commissione parlamentare. La decisione di chiedere l'autorizzazione a elaborare tale relazione è preparata dai coordinatori dei gruppi politici in seno alla commissione interessata. Benché i deputati non iscritti non partecipino alle riunioni dei coordinatori, deve essere garantito loro l'accesso alle informazioni relative alla procedura (interpretazione dell'articolo 214).

Finanziamento e personale

Il [bilancio](#) del Parlamento europeo costituisce l'unica fonte di finanziamento dei gruppi politici e dei deputati non iscritti. Le assegnazioni ai gruppi politici e ai deputati non iscritti sono soggette alla [regolamentazione](#) stabilita dall'Ufficio di presidenza del Parlamento. Gli stanziamenti sono iscritti alla linea di bilancio 400 del bilancio generale dell'Unione e sono pari a 64 milioni di EUR per il 2019. Essi sono destinati a coprire le spese amministrative e operative delle segreterie dei gruppi politici e dei deputati non iscritti, nonché le spese relative alle attività politiche e d'informazione svolte nel quadro delle attività dell'Unione. Non possono essere utilizzati per finanziare i partiti politici europei (che sono finanziati da un'altra linea di bilancio, si veda oltre) o qualsiasi campagna elettorale europea, nazionale, regionale o locale, ma sono invece destinati al personale e alle altre attività parlamentari. Il bilancio è assegnato all'inizio di ogni esercizio dall'Ufficio di presidenza sulla base del numero di deputati di ciascun gruppo (e del numero di deputati non iscritti) al 1° gennaio dell'esercizio considerato, secondo una proposta dei presidenti dei gruppi politici.

Il pagamento delle retribuzioni degli assistenti accreditati dei deputati è coperto da voci di bilancio distinte e ogni deputato dispone dello stesso importo per gli assistenti, indipendentemente dall'appartenenza a un gruppo.

(Articolo 33, paragrafo 4, delle [Misure di attuazione dello statuto dei deputati](#))

Modifiche di composizione dei gruppi

Le modifiche di composizione dei gruppi politici (o dei deputati non iscritti) in corso di esercizio danno luogo a una riassegnazione a partire dall'inizio del mese successivo, ma con effetto solo all'inizio dell'esercizio successivo, in occasione del versamento degli stanziamenti (e dell'eventuale recupero degli importi pagati). In caso di adesione di un deputato non iscritto a un gruppo politico, il saldo degli stanziamenti non utilizzati da tale deputato è, ove opportuno, devoluto al gruppo in questione.

Di conseguenza, se un nuovo gruppo politico è costituito nel corso di una legislatura, le sue assegnazioni per l'anno civile della sua costituzione sono finanziate in parte dalle assegnazioni versate ai deputati non iscritti che aderiscono al gruppo e in parte da una redistribuzione degli stanziamenti destinati ai gruppi esistenti, con effetto in questo caso solo all'inizio dell'esercizio successivo, a meno che l'Ufficio di presidenza non decida diversamente.

Ciascun gruppo politico riceve un bilancio annuale per le attività politiche e d'informazione all'inizio dell'esercizio ed è responsabile della gestione delle proprie spese. Il Segretariato del Parlamento provvede invece a liquidare le spese dei deputati non iscritti mediante pagamenti diretti ai fornitori o il rimborso dei deputati. La direzione generale delle Finanze verifica che le spese dei deputati non

iscritti rispettino le norme e, in caso contrario, non effettuano i pagamenti o i rimborsi. I bilanci annuali delle entrate e delle spese dei gruppi politici, sottoposti a revisione contabile, e i conti consolidati di tutti i deputati non iscritti preparati dal Segretariato del Parlamento sono trasmessi all'Ufficio di presidenza e alla commissione per il controllo dei bilanci e pubblicati sul sito Internet del Parlamento. È possibile riportare all'esercizio successivo fino al 50 % degli stanziamenti annuali non utilizzati dai gruppi o dai deputati non iscritti. Gli importi che superano questa soglia sono restituiti al Parlamento. **L'anno delle elezioni europee** è suddiviso in due periodi di bilancio (dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre). In tale anno, ai fini del calcolo del riporto per i gruppi che continuano a esistere dopo le elezioni, i due semestri sono aggregati e considerati come un unico esercizio finanziario.

Ciascun gruppo politico dispone di una segreteria, finanziata dal bilancio del Parlamento. Il numero e i gradi del personale – principalmente temporaneo – sono determinati in proporzione al numero di membri del gruppo. Anche i deputati non iscritti dispongono di una segreteria, finanziata dal bilancio del Parlamento. I gruppi politici possono inoltre assumere personale contrattuale utilizzando risorse dalla linea di bilancio 400, mentre i deputati non iscritti non sono autorizzati a fare altrettanto.

Partiti politici europei e fondazioni politiche europee

I gruppi politici al Parlamento europeo non sono identici ai [partiti politici europei](#). La maggior parte dei partiti nazionali rappresentati in seno a un dato gruppo politico sono anche membri del partito politico corrispondente a livello di UE; tuttavia, alcuni gruppi politici raggruppano più di un partito politico europeo (ad esempio, il gruppo ALDE e il gruppo Verts/ALE). Inoltre, un gruppo politico può accogliere diversi partiti nazionali dello stesso paese. I deputati possono, di norma, aderire a un gruppo politico al Parlamento anche se non appartengono a un partito nazionale che è membro del partito politico europeo correlato, alle condizioni stabilite dal regolamento del gruppo in questione.

I partiti politici europei sono (con)federazioni di partiti politici nazionali con una stessa affiliazione politica. Il ruolo dei partiti politici a livello dell'UE è stabilito dall'articolo 10, paragrafo 4, del TUE e dall'articolo 12, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo cui "i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione". L'importanza dei partiti politici europei per la democrazia a livello dell'UE è quindi duplice. Da un lato, essi rappresentano il legame tra i cittadini dell'Unione e il potere pubblico delle istituzioni europee³. Dall'altro, fungono da canali per un vero e proprio dibattito pubblico europeo in uno spazio pubblico transnazionale. I partiti politici europei sono stati i riflettori durante le elezioni europee del 2014 e del 2019, in occasione delle quali la maggior parte delle famiglie politiche europee ha [designato candidati capilista](#) per la carica di Presidente della Commissione europea.

Dal luglio 2004 i partiti politici europei hanno potuto ricevere finanziamenti annuali dal Parlamento europeo per le loro attività a livello dell'UE. Le norme che disciplinano i partiti politici europei e il loro finanziamento sono stabilite nel regolamento (UE, Euratom) n. 1141/2014, adottato dal Parlamento e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria (articolo 224 TFUE). Tale regolamento è stato [modificato](#) da ultimo nel maggio 2018 (si veda il [briefing dell'EPRS](#) del settembre 2018). L'importo massimo disponibile per le sovvenzioni ai partiti politici europei nel 2019 è pari a un totale di 50 milioni di EUR, rispetto a 32,44 milioni di EUR nel 2018 (linea 402 del [bilancio dell'UE](#)).

Le **fondazioni** politiche europee devono essere affiliate ai partiti politici europei. Il loro obiettivo è di contribuire al dibattito sulle questioni di politica pubblica europea, tra l'altro, organizzando conferenze e realizzando studi. Le fondazioni politiche europee possono chiedere finanziamenti al Parlamento attraverso il partito politico europeo cui sono affiliate e che è rappresentato al Parlamento da almeno un deputato. Nel 2019 il bilancio massimo disponibile per le fondazioni politiche europee ammonta a 19,7 milioni di EUR (linea di bilancio 403).

RIFERIMENTI PRINCIPALI

R. Corbett, F. Jacobs, D. Neville, *The European Parliament*, 9ª edizione, 2016.

T. Coosemans, *Les partis politiques européens*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n. 2201-2202 (2014), pagg. 1-123.

A. Ripoll Servent, *The European Parliament*, Red Globe Press, 2017.

NOTE

- ¹ Ripoll Servent A., *The European Parliament*, Red Globe Press, 2017, pag. 38; Dinan, D., [Historiography of the European Parliament](#), EPRS, Parlamento europeo, novembre 2018, pag. 5.
- ² Ripoll Servent A., *ibid.*, pagg. 190-191; Corbett R. et al., *The European Parliament*, John Harper Publishing, 9ª edizione, 2016, pag. 142.
- ³ M. Nettesheim, *Developing a Theory of Democracy for the European Union*, in *Berkeley Journal of International Law* 23 (2005), pag. 358.

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DELLA RESPONSABILITÀ E DIRITTO D'AUTORE

Il presente documento costituisce materiale informativo destinato ai deputati e al personale del Parlamento europeo ed è stato preparato per assisterli nelle loro attività parlamentari. Il contenuto del documento è di esclusiva responsabilità dell'autore/degli autori e le opinioni ivi espresse non devono essere considerate come espressione della posizione ufficiale del Parlamento europeo.

La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzate, purché sia citata la fonte e il Parlamento europeo abbia ricevuto una nota di preavviso e una copia.

© Unione europea, 2019.

Fotografie: © Fox / Fotolia.

ep@ep.europa.eu (contatto)

www.ep.parl.union.eu (intranet)

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

