

Il ruolo del presidente del Parlamento europeo tra indipendenza e imparzialità*

SOMMARIO: 1. La varietà delle funzioni del presidente e la questione del margine di indipendenza rispetto al Parlamento. – 2. Le modalità di elezione del presidente e la loro influenza sull'esercizio delle funzioni ad esso affidate: l'accordo politico per l'elezione. – 3. *Segue*. L'elezione del presidente in rapporto alla nomina delle altre cariche di vertice delle istituzioni dell'Unione. – 4. Indipendenza e imparzialità del presidente nella organizzazione interna del Parlamento. – 5. Indipendenza e imparzialità nei rapporti inter-istituzionali. – 6. Indipendenza e imparzialità nei rapporti con soggetti esterni. – 7. Conclusioni.

1. Il ruolo del presidente del Parlamento europeo è stato oggetto di minore attenzione rispetto a quello delle altre cariche di vertice dell'Unione europea ed è generalmente esaminato nella sua dimensione politica piuttosto che in quella giuridica¹. Un'indagine dedicata al ruolo del presidente del Parlamento presenta, del resto, non poche difficoltà, sia a motivo della estrema varietà delle funzioni ad esso conferite, sia per la presenza di una vastissima prassi che tocca ambiti assai differenziati.

Una sommaria ripartizione sistematica delle funzioni del presidente del Parlamento può essere tracciata distinguendo tra attività di tipo “interno”, cioè collegate al funzionamento dell'istituzione e alla sua organizzazione (come quelle relative, ad esempio, alla gestione dei lavori dell'aula), attività di carattere “inter-istituzionale” (connesse, in particolare, ai procedimenti normativi e di bilancio), ed attività “esterne” alla istituzione volte essenzialmente ad esprimere la posizione del Parlamento europeo nei confronti di una pluralità di soggetti, quali parlamenti nazionali, Stati terzi², nonché organizzazioni internazionali e non governative.

La varietà di tali funzioni non consente una compiuta analisi del ruolo effettivamente svolto dal presidente, ed ostacola altresì la possibilità di prospettare dei rilievi di carattere generale riguardo alla concreta incidenza dell'attività che esso

* Testo riveduto e aggiornato della relazione tenuta nella giornata di studio “Le presidenze dell'Unione europea”, Università di Milano, 9 dicembre 2014.

¹ Tra i pochi studi dedicati specificamente al presidente del Parlamento europeo cfr. A. SOULOUMIAC, *La présidence de l'Assemblée européenne*, in *Revue de Droit Public*, 1980, p. 1320 ss.; O. COSTA, *The President of the European Parliament*, in *Il Filangieri*, 2012-2013, p. 143 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *The Role of the European Parliament President in Parliamentary Diplomacy*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2016, pp. 144 ss. Alcuni contributi dedicati al Parlamento europeo esaminano aspetti relativi al ruolo del presidente; cfr., tra i più recenti, N. CLINCHAMPS, *Parlement européen et droit parlementaire: essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, 2006; R. CORBETT, F. JACOBS, M. SHACKLETON, *The European Parliament*, London, 2011; O. COSTA, F. SAINT MARTIN, *Le Parlement européen*, Paris, 2011; G. BONVICINI (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Roma, 2014; L. GIANNITI, L. DI GIAMBATTISTA, *Il Parlamento europeo: composizione, organizzazione, funzioni*, in A. MANZELLA N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, p. 32 ss.

² Tra i quali anche paesi candidati o potenziali candidati, come in relazione ai recenti viaggi del presidente del Parlamento in Serbia (31 gennaio 2018) e in Montenegro (luglio 2017).

svolge. Sembra perciò opportuno orientarsi verso un'indagine che, senza alcuna pretesa di completezza, si proponga di individuare i principali nodi problematici che interessano più funzioni del presidente e che possono influenzarne le attività e contribuire a determinarne le caratteristiche.

In tale prospettiva, una questione che si presenta trasversalmente rispetto all'esercizio di varie attività, e che può perciò costituire il filo conduttore dell'analisi di seguito condotta, nasce dalla tensione tra la indipendenza del presidente rispetto al Parlamento stesso e, d'altra parte, l'atteggiamento di imparzialità che il suo ruolo gli richiede di mantenere. Da un lato, infatti, il presidente si trova in varie circostanze della sua attività a dover esprimere in modo unitario la posizione *del Parlamento*, benché tale istituzione comprenda per la sua intrinseca natura una varietà di posizioni. D'altro lato, rileva l'atteggiamento di imparzialità che il presidente deve mantenere rispetto alla pluralità di opinioni espresse dai gruppi politici presenti all'interno dell'istituzione. Tale tensione dialettica è più accentuata rispetto a quella che può caratterizzare le altre cariche di vertice dell'Unione, sia per il numero elevato dei componenti dell'istituzione, sia per la disomogeneità degli orientamenti politici che, peraltro, risulta accresciuta in ragione dell'affermarsi di partiti che esprimono una posizione fortemente critica, e talora di netto rifiuto, nei confronti dell'integrazione europea o di alcuni suoi aspetti.

Un modello di riferimento al quale rivolgere l'attenzione ai fini dell'indagine può certamente apparire quello fornito dai parlamenti nazionali, alla luce del quale si potrebbero tracciare – per analogia o per differenza – le caratteristiche del ruolo svolto del presidente del Parlamento europeo. Tuttavia, benché tale raffronto sia uno degli spunti più ampiamente presenti nei contributi dottrinali³, il parallelo con le analoghe figure istituzionali nazionali rischia di trascurare le peculiarità che la natura e le funzioni del presidente del Parlamento europeo assumono nel contesto dell'Unione. Il ruolo che quest'ultimo svolge è infatti condizionato dalla particolare articolazione dei poteri nell'ambito dell'Unione - fondata sul principio dell'equilibrio istituzionale piuttosto che su una rigida ripartizione relativa alla natura dei poteri stessi⁴ - rendendo così poco significativi e talora fuorvianti gli elementi mutuati dalle esperienze costituzionali nazionali.

Muovendo da tali premesse si cercherà, sulla base dei dati della prassi relativi soprattutto alla legislatura in corso, di sviluppare qualche considerazione generale che contribuisca a ricostruire il ruolo effettivamente svolto dal presidente alla luce della principale problematica sopra descritta, cioè la dialettica tra il margine di indipendenza nell'esprimere la posizione del Parlamento e il dovere di imparzialità rispetto alle forze politiche che compongono l'istituzione. L'analisi del ruolo del presidente dovrebbe altresì consentire di comprendere aspetti del funzionamento del Parlamento, contribuendo ad acquisire elementi utili per verificare l'incidenza

³ Cfr. in particolare S. BACH, *The office of speaker in comparative perspective*, in *The Journal of Legislative Studies*, 1999, p. 209 ss.; O. COSTA, *The President of the European Parliament*, cit., p. 154.

⁴ Mi permetto al riguardo di rinviare alle considerazioni svolte in *Il principio di legalità nel diritto comunitario*, in *Diritto comunitario scambi internaz.*, 2008, p. 1 ss.

che questo determina nelle relazioni con le altre istituzioni anche alla luce del dibattito sulla riforma della *governance* europea attualmente in corso.

2. Le modalità di elezione sembrano avere una rilevanza non trascurabile riguardo all'esercizio del ruolo che il presidente svolge e, in particolare, alla sua idoneità ad esprimere la posizione del Parlamento nel suo insieme.

Muovendo dal dato formale, l'art. 14, par. 4, TUE prevede che il Parlamento "elegge tra i suoi membri il presidente e l'ufficio di presidenza". Ciò può far ritenere che il presidente sia scelto dalla maggioranza parlamentare o, comunque, da una coalizione relativamente omogenea sotto il profilo politico. In tal caso, il presidente tenderebbe verosimilmente a privilegiare, allorché chiamato ad esprimersi a nome del Parlamento, la posizione politica della coalizione che lo ha eletto.

I dati della prassi inducono, tuttavia, ad una diversa considerazione. Dagli anni ottanta, infatti, l'elezione del presidente è stata generalmente effettuata⁵ in base ad un accordo tra i due maggiori gruppi politici del Parlamento europeo, cioè, nell'attuale denominazione, il Partito Popolare Europeo e l'Alleanza Progressista dei Socialisti e dei Democratici⁶. Tale accordo è fondato sull'alternanza, nel corso della medesima legislatura, di due presidenti che vengono espressi, rispettivamente, da ciascuno di tali gruppi e sostenuti anche dall'altro⁷. Sul piano formale questa prassi è stata resa possibile in quanto, nel 1979⁸, si è stabilito che in ogni legislatura si prevede l'elezione a scrutinio segreto di due presidenti, ognuno eletto per due anni e mezzo. L'accordo è ulteriormente agevolato dalle regole procedurali che portano a limitare il numero delle candidature facilitando così la convergenza su un elenco molto ristretto di parlamentari⁹.

Tale meccanismo comporta che il presidente del Parlamento venga generalmente eletto con maggioranze assai ampie. L'elezione del luglio 2014, con

⁵ Vi è stata tuttavia in passato qualche eccezione allorché alcuni parlamentari non hanno sostenuto con il proprio voto il candidato-presidente espresso dall'altro gruppo politico. La elezione di Pottering nel 2007 è stata piuttosto contrastata giacché la candidatura non ha ottenuto una parte dei voti dei socialisti. Per una ricostruzione della prassi v. O. COSTA, *The President of the European Parliament*, cit. p. 145 ss.

⁶ Tuttavia, nella legislatura del 1999-2004, l'accordo per l'alternanza alla presidenza del Parlamento venne stretto tra Partito Popolare Europeo e Alleanza dei Democratici e dei Liberali per l'Europa, escludendo i socialisti.

⁷ L'accordo si estende all'elezione dei 14 vicepresidenti e dei 5 questori, eletti anch'essi per due anni e mezzo. Il regolamento interno indica che nelle "elezioni del Presidente, dei vicepresidenti e dei Questori, congiuntamente considerati, è opportuno complessivamente tener conto di un'equa rappresentanza degli Stati membri e degli orientamenti politici" (art. 15, par. 2); si prospetta quindi un'intesa complessiva. La modalità di elezione dei vicepresidenti del 2014 rende evidente il meccanismo di funzionamento dell'accordo in relazione all'orientamento politico: 6 eletti al primo turno tutti popolari, 3 al secondo turno tutti socialisti, gli altri 5, eletti al terzo turno, due liberali democratici, uno della sinistra, uno dei verdi, uno dei conservatori riformisti.

⁸ Come ora prevede l'art. 19, par. 1, del regolamento interno del Parlamento.

⁹ In particolare, l'art. 15, par. 1, del regolamento interno prevedeva che le candidature "possono essere presentate unicamente da un gruppo politico o da almeno quaranta deputati". Le modifiche adottate nel gennaio 2017 non hanno portato ad agevolare in modo significativo la presentazione delle candidature; si prevede, infatti, che queste "possono essere presentate unicamente da un gruppo politico o da un numero di deputati pari almeno alla soglia bassa". Tale soglia corrisponde a un ventesimo dei membri (38 parlamentari).

la quale per la prima volta si è determinato un secondo mandato di presidenza per il medesimo parlamentare, conferma tale prassi se si considera che l'elezione di Martin Schulz è avvenuta al primo turno con larga maggioranza (409 voti su 612 validi) e che sembra essersi realizzata un'intesa non solo tra i due gruppi politici prevalenti ma anche con il gruppo Alleanza liberali e democratici (ALDE). Per l'elezione del secondo presidente della legislatura, tale schema consolidato è stato invece posto in crisi: il gruppo socialista ha presentato un proprio candidato, evitando così di appoggiare l'esponente dei Popolari Antonio Tajani la cui elezione è stata possibile solo alla quarta votazione in ragione dell'appoggio del gruppo ALDE che ha deciso di ritirare il proprio candidato¹⁰.

La vicenda relativa all'elezione del presidente attualmente in carica rispecchia verosimilmente un orientamento critico nei confronti di una consolidata prassi di tipo consociativo generalmente seguita ai fini dell'elezione.

Si può anzitutto osservare che qualora l'elezione venga determinata in base all'accordo tra i due gruppi principali, il voto degli elettori si riflette solo in parte nella scelta del presidente, giacché la prevalente volontà popolare non porta ad esprimere il presidente del Parlamento, o, comunque, non per l'intera legislatura. Si tratta, dunque, di un sistema che, ai fini della scelta del presidente, "neutralizza" il risultato elettorale, come risulta evidente soprattutto quando il presidente eletto per la prima parte della legislatura appartiene al gruppo che non è uscito vincitore dalla consultazione elettorale. Sul piano politico può apparire difficilmente giustificabile di fronte ai cittadini che un partito appoggi un candidato esponente dell'altra forza politica, considerato che quest'ultima è stata verosimilmente presentata come un avversario da sconfiggere nel corso di una campagna elettorale poco prima conclusa.

Inoltre, la prassi riferita rende in pratica impossibile per i gruppi politici minoritari riuscire ad eleggere un "proprio" presidente cercando di far convergere sulla figura proposta il consenso di altri gruppi o di singoli parlamentari. L'elezione del 2014 fa emergere con evidenza tale meccanismo; nessuno dei tre gruppi che hanno appoggiato l'elezione di Schulz ha presentato candidati, mentre i tre candidati proposti da liste minoritarie hanno ottenuto un numero ridotto di voti¹¹. Nella elezione del 2017 sono stati presentati vari candidati¹², ma la competizione ha riguardato in realtà soltanto gli esponenti dei due principali gruppi politici.

Considerato in un approccio pragmatico, l'accordo per l'elezione del presidente presenta, tuttavia, anche aspetti positivi. Esso consente di pervenire agevolmente all'elezione, normalmente al primo turno, evitando lo svolgimento di diverse votazioni e può consentire un funzionamento più agevole del Parlamento europeo,

¹⁰ Alla quarta votazione Antonio Tajani ha ottenuto 351 voti, mentre il candidato socialista Gianni Pittella 282.

¹¹ Candidati sono stati espressi dai conservatori, dal gruppo della sinistra e dai Verdi e assimilati: Sajjad Karim (ECR) 101 voti, Pablo Iglesias (GUE) 51 voti, Ulrike Lunacek (Greens/EFA) 51 voti.

¹² Sono state presentate candidature, oltre che dai due gruppi maggioritari, anche da ALDE (Guy Verhofstadt, ritirato alla quarta votazione), dai conservatori (Helga Stevens), dalla sinistra unitaria (Eleonora Forenza) e dai Verdi (Jean Lambert).

giacché rafforza l'intesa tra i gruppi politici principali, collocandosi sulla linea del già ricordato consociativismo che caratterizza il funzionamento di tale istituzione.

Riguardo a ciò che maggiormente interessa ai fini dell'analisi qui condotta, l'accordo certamente favorisce l'attività di mediazione tra i diversi gruppi politici e accresce la possibilità di far apparire il Parlamento europeo come unitario, sia nei rapporti con le altre istituzioni, sia anche nella sua dimensione "esterna". Infatti, un presidente eletto con un'ampia maggioranza potrà rappresentare in modo più agevole la posizione del Parlamento nel suo insieme, pur così sacrificando inevitabilmente gli orientamenti minoritari. D'altra parte, nell'esprimere la posizione *del Parlamento* è comunque verosimile che il presidente, di fronte ad una netta divergenza tra le forze politiche che lo hanno appoggiato, tenda a privilegiare, su aspetti concreti, l'orientamento del gruppo al quale appartiene; ciò potrà comportare durante la legislatura una oscillazione nelle posizioni espresse a nome dal Parlamento in ragione della tecnica dell'alternanza del presidente, pregiudicando, specie nelle relazioni verso soggetti esterni, il valore effettivo da attribuire alle posizioni espresse.

3. Oltre alla prassi sopra ricordata, non si può trascurare come certamente abbiano rilievo ai fini dell'elezione del presidente del Parlamento europeo anche altre considerazioni che possono poi influenzare l'esercizio del suo ruolo; tra queste, l'importanza politica dello Stato al quale il candidato appartiene ed una ripartizione globale delle cariche di vertice dell'Unione effettuata in base sia a criteri di carattere geografico sia all'appartenenza politica.

La prevalenza, nella storia del Parlamento europeo, di presidenti tedeschi, francesi, italiani e spagnoli è senza dubbio emblematica¹³; come pure è assai evidente l'influenza che l'allargamento dell'Unione verso l'Europa dell'est ha esercitato nel favorire l'elezione del polacco Buzek nel 2009. Si può notare come non siano invece stati utilizzati criteri fondati su un'alternanza di genere; tale atteggiamento non appare privo di contraddizioni se si considera l'attenzione che in più occasioni il Parlamento europeo ha rivolto verso la promozione della partecipazione delle donne alle cariche politiche, in ambito sia nazionale sia europeo¹⁴. Con le modifiche al regolamento interno del Parlamento adottate nel 2017 si è previsto che nelle elezioni del presidente, dei vicepresidenti e dei questori

¹³ Più precisamente, si contano quattro presidenti tedeschi, tre francesi e tre spagnoli. Una presenza particolarmente significativa di italiani si è avuta nel periodo precedente al 1979 (tra il 1952 e il 1979 i presidenti italiani sono stati cinque su 14).

¹⁴ Come risulta dalla risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2012 sulla partecipazione delle donne al processo decisionale politico ove si afferma, tra l'altro, che "la rappresentanza delle donne al Parlamento europeo è salita al 35% ma non ha ancora raggiunto la parità; che le donne sono ancora più sottorappresentate nelle cariche direttive di commissioni e gruppi politici; che la rappresentanza delle donne in seno alla Commissione europea è ferma a un terzo e che la Commissione stessa non è mai stata presieduta da una donna". Si prospetta, inoltre, "la necessità di iniziative concrete volte al raggiungimento della parità nelle cariche elettive in seno ai parlamenti nazionali e al Parlamento europeo (come le cariche di presidente e vicepresidente dell'assemblea o delle commissioni), ad esempio fissando l'obiettivo di una rappresentanza del 50% per uomini e donne in ciascuna di tali funzioni".

è opportuno tener conto (oltre che della già prevista rappresentanza degli orientamenti politici e dell'equilibrio geografico) “pure del genere”.

Tenendo conto della prassi relativa alla legislatura in corso, l'elezione del 2014 rivela elementi nella direzione di un'intesa complessiva riguardo alle cariche di vertice dell'Unione¹⁵. Si desume infatti da notizie stampa che quando i leaders della sinistra europea nella riunione del 21 giugno 2014 a Parigi decisero di appoggiare la candidatura di Juncker alla presidenza della Commissione - conformandosi alla precedente intesa per cui il partito che avesse ottenuto la maggioranza alle elezioni del Parlamento europeo avrebbe espresso il presidente della Commissione – venne loro assicurato che avrebbero ottenuto altre cariche di rilievo, tra le quali verosimilmente la presidenza del Parlamento europeo¹⁶. Sul piano dei rapporti inter-istituzionali, la conclusione di un'intesa globale circa la spartizione delle cariche di vertice dell'Unione che comprenda informalmente anche il presidente del Parlamento europeo può essere vista come limitativa dell'autonomia parlamentare e, in definitiva, della volontà espressa dagli elettori; più in particolare, il Consiglio europeo potrebbe così influenzare, in definitiva, una scelta che dovrebbe essere espressa, invece, in piena autonomia dal Parlamento.

Nel merito, si può osservare che mentre la prevalenza elettorale del partito popolare ha portato alla formazione della Commissione presieduta da Juncker, il risultato del voto non ha condotto a ritenere che, per la medesima ragione, il presidente del Parlamento dovesse essere espressione del partito popolare, ma ha indotto, anzi, alla opposta determinazione. Il ricorso alla nuova prassi dello *Spitzenkandidat*¹⁷, avviata nel 2014 e riproposta per le elezioni del 2019, tende

¹⁵ Peralto, anche la prassi precedente “shows *de facto* that the EP Presidency can be an element of wider negotiations on EU leaders, including also the Presidents of the Commission, of the European Council and the European Central Bank, as well as concerning the post of the High Representative for Foreign Affairs”: così O. COSTA, *The President of the European Parliament*, cit. p. 147.

¹⁶ E' significativo che il vice-cancelliere tedesco Sigmar Gabriel abbia, secondo quanto riferito da fonti giornalistiche, affermato, al termine della riunione del 21 giugno, che “the Social Democrats accept that... Juncker must be president of the European Commission but we expect that other positions be taken up by Social Democrats and Socialists in Europe”: *EUbusiness*, 21 giugno 2014, <http://www.eubusiness.com/news-eu/france-summit.wqx>. Il leader tedesco avrebbe altresì affermato che Schulz avrebbe avuto l'appoggio come presidente del Parlamento europeo, aggiungendo che si riteneva ottimista riguardo alla possibilità che “a deal on the EU's top positions would be agreed at the summit in Brussels”: *Reuters*, 21 giugno 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/06/21/us-eu-juncker-idUSKBN0EW0GH20140621>. Il Consiglio europeo nella riunione del 26-27 giugno 2014 ha deciso di proporre Juncker quale presidente della Commissione e il 30 agosto successivo ha nominato il presidente dell'Unione e l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

¹⁷ Per considerazioni su tale prassi, che trova in modo generico base nell'art. 17, par. 7, TUE (ai sensi del quale la nomina del presidente della Commissione deve avvenire “Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo...”), cfr. J. H.H. WEILER, *European Parliament Elections 2014: Europe's Fateful Choices, Blog of the European Journal of International Law*, 27 settembre 2013; L. BARDI, E. CALOSI, *Verso uno spazio politico europeo? La questione democratica a livello dell'Unione europea*, in G. BUONVICINI (a cura di), cit., p. 88 ss.; B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione “eletto” dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2014, p. 527 ss.; Y. BERTONCINI, *The Juncker Commission and new institutional and political set-up*, in *Challenges in constitutional affairs in the new term: Taking stock and looking forward*, European Parliament, Directorate

infatti a valorizzare il risultato elettorale cercando anche di favorire l'interesse dei cittadini verso le tematiche europee attraverso un loro più trasparente e diretto coinvolgimento nel determinare la composizione della Commissione¹⁸. Benché i poteri del presidente della Commissione siano in realtà piuttosto limitati, il collegamento tra risultato elettorale e nomina del presidente può evidenziare un nesso tra le scelte politiche dei cittadini e gli organi di *governance* europea. Un orientamento favorevole nei confronti di tale prassi era stato espresso con chiarezza da Schulz nel suo discorso di candidatura alla presidenza della Commissione in cui aveva affermato che egli aspirava ad essere il primo presidente della Commissione a non derivare da un "backroom deal in Brussels office", bensì dal risultato di un voto democratico. Al momento della sua elezione a presidente del Parlamento europeo, Schulz ha ulteriormente valorizzato tale nuova prassi affermando che essa ha conferito alla Commissione una legittimazione democratica che non aveva in precedenza e che "this represents major progress towards a stronger position for Parliament and parliamentarism in the EU"¹⁹. Se ciò pone in luce l'incidenza positiva di tale prassi ai fini di una maggiore aderenza dell'Unione ai principi della democrazia parlamentare, si può tuttavia osservare che, come sopra accennato, il nuovo metodo per la designazione del presidente della Commissione rende evidente la divergenza tra gli esiti del voto e l'elezione del presidente del Parlamento allorché quest'ultima carica non venga anch'essa correlata al risultato elettorale²⁰.

General for Internal Policies, Policy Department Citizens' rights and constitutional affairs, Luxembourg, 2014, p. 12 ss.; N. PEÑALVER GARCÍA e J. PRIESTLEY, *The Making of a European President*, London, 2015; H. REIDING, F. MEIJER, 'This time it's different' – the European lead candidate procedure of 2014 and its historical background, in *Parliaments, Estates and Representation*, 2 maggio 2018.

¹⁸ Come sintetizza Weiler, "the idea is simple: when voting for the European Parliament voters will, effectively, be voting for the next President of the Commission. It will be impossible, it is argued convincingly, for the European Council to override such choice 'by the people(s)' and impose one of their back-room, non-transparent, rabbit-out-of-the-hat choices on Europe": J. H.H. WEILER, *European Parliament Elections 2014: Europe's Fateful Choices*, cit.

¹⁹ Schulz ha altresì sottolineato, nel medesimo discorso inaugurale, come Juncker sia stato votato da una larga maggioranza parlamentare e la sua nomina sia il risultato diretto delle elezioni del Parlamento europeo: *Schulz on the election of the Juncker Commission*, comunicato stampa del Parlamento europeo, 22 ottobre 2014.

²⁰ Peraltro, non si può trascurare che a seguito delle elezioni del 2014 l'accordo globale ha presentato una peculiare dimensione in quanto il presidente del Parlamento era il candidato designato dai socialisti al ruolo di presidente della Commissione europea. Sul piano politico, l'assetto raggiunto lascia intendere una sorta di intercambiabilità tra i ruoli di vertice dell'Unione che può suscitare reazioni critiche da parte degli elettori. Benché la sua candidatura per la presidenza della Commissione fosse nota già dal primo marzo 2014, a seguito del congresso del partito socialista europeo tenuto a Roma (v. http://www.pes.eu/european_socialists_elect_martin_schulz_as_candidate_for_commission_president), Schulz si è dimesso da presidente del Parlamento europeo solo in giugno, quando venne eletto presidente del gruppo dei Socialisti e Democratici; dal 18 giugno 2014 al 1° luglio 2014 il vicepresidente Pittella ha svolto le funzioni di presidente *ad interim* (cfr. http://www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-schulz-2012-2014/en/press/press_release_speeches/press_release/2014/2014-june/html/gianni-pittella-to-be-a). Nelle prime fasi della campagna elettorale il doppio ruolo di presidente del Parlamento e di candidato alla presidenza della Commissione aveva suscitato perplessità, portando anche alcuni parlamentari a sollecitare le dimissioni di Schulz dalla presidenza per evitare conflitti di interesse e

4. Sul piano interno al funzionamento dell'istituzione, si può ricordare, senza voler compiere un'analisi esaustiva dei poteri conferiti al presidente, come un rafforzamento del ruolo ad esso affidato si sia manifestato soprattutto a seguito della interpretazione - stabilita nel 2004 - dell'art. 22 del regolamento interno²¹. Tale disposizione conferisce al presidente importanti poteri al fine di limitare le prassi di tipo ostruzionistico consentendogli di valutare con ampia discrezionalità quando il ricorso a certi strumenti (dichiarazioni di voto, mozioni ecc.) sia da ritenere eccessivo. Sono altresì attribuiti al presidente il potere di modificare l'ordine dell'esame dei testi da sottoporre al voto, di rinviare la discussione²² e di decidere sulla ammissibilità degli emendamenti; in concreto quest'ultima decisione è effettuata dall'ufficio di presidenza, ma è il presidente a definire gli orientamenti generali influenzando in modo rilevante la prassi dell'ufficio²³.

assicurare l'imparzialità del presidente del Parlamento; in particolare, in una lettera del gruppo dei Verdi del 12 marzo 2014 si afferma che "a clear distinction between the function of the President of the European Parliament and your candidacy for the Presidency of the European Commission is necessary", sollecitando perciò Schulz ad affidare le sue funzioni ai vice-presidenti in modo da evitare non solo "any conflict of interest and ensure impartiality", ma anche "any potential confusion between your role as representative of EU citizens and on-going negotiations with the European Council". Si riferisce che abbia suscitato critiche anche la circostanza che Schulz durante la campagna elettorale abbia temporaneamente impiegato con fini di propaganda l'account twitter di cui disponeva in precedenza e che aveva utilizzato nella sua funzione di presidente del Parlamento europeo; così riporta *Debating Europe*, 25 aprile 2014 (<http://www.debatingeurope.eu/2014/04/25/can-social-media-close-gap-eu-citizens-politicians/>).

²¹ Tale interpretazione, resa dal comitato per gli affari costituzionali, è stata incorporata (in carattere corsivo) nel par. 1 del testo del regolamento ove si legge che: "1. Il Presidente dirige, nelle condizioni previste dal presente regolamento, l'insieme dei lavori del Parlamento e dei suoi organi. Egli dispone di tutti i poteri necessari per presiedere alle deliberazioni del Parlamento e per assicurarne il buono svolgimento.

La presente disposizione può essere interpretata in modo tale che tra i poteri da essa conferiti al Presidente rientri anche quello di porre fine a un eccessivo ricorso a prassi quali richiami al regolamento, mozioni di procedura e dichiarazioni di voto, nonché richieste di votazioni distinte, per parti separate o per appello nominale, nei casi in cui il Presidente ritenga che vi sia il chiaro intento di pregiudicare in modo grave e duraturo lo svolgimento dei lavori dell'Aula o i diritti degli altri deputati.

Tra i poteri conferiti dalla presente disposizione rientra anche quello di mettere in votazione testi in ordine diverso da quello previsto nel documento oggetto della votazione. In analogia con quanto previsto all'articolo 174, paragrafo 7, il Presidente può chiedere l'accordo del Parlamento prima di procedere".

²² A tale proposito si può ricordare la decisione del presidente volta a rinviare, in conformità all'art. 175 del regolamento interno, il voto sulla risoluzione relativa all'accordo commerciale con gli Stati Uniti (cd. TTIP) "to give more time to the International Trade Committee to further reflect on the outstanding issues and to reduce as much as possible the large number of amendments tabled", 10 giugno 2015.

²³ L'Ufficio di presidenza, composto dal presidente del Parlamento, da 14 vicepresidenti e da 5 questori, si occupa delle questioni amministrative e finanziarie riguardanti il funzionamento dell'istituzione. Il presidente del Parlamento presiede altresì la Conferenza dei presidenti, composta dai presidenti dei gruppi politici, che è responsabile della gestione politica generale del Parlamento e degli aspetti politici delle sue attività, quali l'organizzazione del lavoro del Parlamento, i rapporti con le altre istituzioni e gli altri organi dell'Unione europea e le relazioni con gli Stati terzi.

In un'assemblea più difficilmente governabile a motivo della presenza di partiti populistici e antieuropeisti assume certamente rilevanza il riconoscimento al presidente di un ruolo forte nella direzione dei lavori dell'aula. A ciò si affianca una prassi rigorosa per ciò che concerne il controllo sul comportamento dei parlamentari, come dimostra l'orientamento volto ad infliggere sanzioni sulla base del regolamento interno allorché siano utilizzate espressioni razziste o offensive²⁴. E' significativo che una decisa reazione da parte del presidente del Parlamento sia stata suscitata dalla sentenza del Tribunale dell'Unione che ha annullato la decisione con la quale sono state inflitte sanzioni²⁵ (dallo stesso presidente, con una decisione poi confermata dall'Ufficio di presidenza) nei confronti di un deputato che in aula aveva pronunciato frasi offensive nei confronti delle donne e dei migranti²⁶. Il presidente ha affermato, tra l'altro: "non ci può essere sentenza che mi possa far recedere dalla difesa dei valori contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" e "era, ed è, non solo corretto, ma anche doveroso sanzionare chi considera le donne essere inferiori"²⁷. Tale dichiarazione, fortemente critica nei confronti della sentenza del Tribunale, evidenzia la volontà di un atteggiamento di autonomia nella valutazione delle affermazioni e dei comportamenti ritenuti non accettabili.

²⁴ L'art. 166 del regolamento interno conferisce al presidente rilevanti poteri al riguardo permettendogli, tra l'altro, di adottare sanzioni che possono, secondo il grado di gravità del comportamento, prevedere un'ammonizione, la perdita del diritto all'indennità di soggiorno per un periodo da due a dieci giorni e, fatto salvo l'esercizio del diritto di voto in plenaria, la sospensione temporanea dalla partecipazione a tutte o a una parte delle attività del Parlamento, per un periodo da due a dieci giorni consecutivi di riunione. Il presidente può, in casi di particolare gravità, presentare alla Conferenza dei presidenti "una proposta intesa a portare alla sospensione o al ritiro di uno o dei mandati occupati in seno al Parlamento". Nella prassi recente, v., ad es., le sanzioni nei confronti del deputato Korwin-Mikke per l'uso di espressioni razziste durante la seduta del 26 luglio 2014, con sospensione della indennità giornaliera per 10 giorni; nella dichiarazione resa in relazione alla decisione su tali sanzioni il presidente ha affermato che "the use of racist and discriminatory words is objectively an extremely serious violation of the order of the plenary, in particular regarding Article 166 of the Rules of Procedure" (http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press_release_speeches/press_release/press_release-2014/press_release-2014-september/html/schulz-s-decision-on-the-inappropriate-language-of-mep-janusz-korwin-mikke).

²⁵ Era stata decisa la perdita del diritto all'indennità di soggiorno per un periodo di 30 giorni, nonché la sospensione temporanea dalla partecipazione a tutte le attività del Parlamento per un periodo di dieci giorni consecutivi, fatto salvo l'esercizio del diritto di voto in seduta plenaria, e il divieto di rappresentare il Parlamento in una delegazione interparlamentare, una conferenza interparlamentare o qualsiasi altra sede interistituzionale per un periodo di un anno.

²⁶ Il Tribunale, richiamandosi alla particolare libertà di espressione che deve essere riconosciuta ai parlamentari, ha ritenuto che le affermazioni del deputato non fossero tali da costituire, ai sensi del regolamento interno del Parlamento, una turbativa dell'attività parlamentare; sentenze 31 maggio 2018, *Janusz Korwin-Mikke c. Parlamento europeo*, cause T-770/16 e T-352/17, relative, rispettivamente, alle decisioni del presidente del Parlamento europeo del 5 luglio 2016 e del 14 marzo 2017.

²⁷ Dichiarazione del Presidente del Parlamento europeo sulla decisione del Tribunale dell'Unione europea che annulla la decisione dell'Ufficio di Presidenza del Parlamento europeo di irrogare sanzioni nei confronti dell'eurodeputato Korwin-Mikke, 31 maggio 2018 (<http://www.europarl.europa.eu/the-president/it/sala-stampa/dichiarazione-del-presidente-del-parlamento-europeo-sulla-decisione-del-tribunale-dell-unione-europea-che-annulla-la-decisione-dell-ufficio-di-presidenza-del-parlamento-europeo-di-irrogare-sanzioni-nei-confronti-dell-eurodeputato-korwin-mikke>).

Riguardo ai lavori dell'aula, l'atteggiamento di neutralità del presidente nel corso del dibattito è stabilito in modo assai puntuale dal regolamento interno, che gli conferisce il solo potere di descrivere la questione e di riassumere le posizioni espresse, imponendogli di affidare ad altri la presidenza qualora intenda partecipare al dibattito manifestando la propria personale posizione²⁸.

La discrezionalità del presidente è talora limitata dalla esigenza che la sua decisione trovi base in una delibera del Parlamento, come avviene, tra l'altro, riguardo alla decisione di proporre un ricorso alla Corte di giustizia e di intervenire in un procedimento in via pregiudiziale in rappresentanza del Parlamento²⁹; la mancanza di rimedi giurisdizionali a tutela delle prerogative delle commissioni competenti³⁰ non rende agevole, tuttavia, il rispetto di tali regole procedurali la cui violazione potrebbe essere fatta valere piuttosto sul piano politico. Sembra invece molto difficilmente prospettabile che la violazione di regole procedurali da parte del presidente possa condurre alla sua destituzione salvo casi di estrema gravità³¹.

5. Nei rapporti con le altre istituzioni, il ruolo di rappresentanza del Parlamento svolto dal presidente si esplica soprattutto nell'ambito del procedimento normativo,

²⁸ Ai sensi dell'art. 22, par. 3, il presidente "può prendere la parola in una discussione solo per esporre lo stato della questione e richiamare alla medesima; se intende partecipare a una discussione, abbandona il seggio presidenziale e può rioccuparlo solo dopo che la discussione sulla questione sia terminata".

²⁹ Come prevede l'art. 141 del regolamento interno, ai sensi del quale il "Presidente presenta un ricorso a nome del Parlamento, conformemente alla raccomandazione della commissione competente" e, all'inizio della tornata successiva, "può sottoporre all'Aula la decisione in merito al mantenimento del ricorso. Qualora l'Aula decida a maggioranza dei voti espressi contro il ricorso, il Presidente lo ritira". Inoltre, nel caso in cui il presidente "presenti il ricorso contrariamente alla raccomandazione della commissione competente, egli sottopone all'Aula, all'inizio della tornata successiva, la decisione in merito al mantenimento del ricorso". Riguardo alle osservazioni o interventi nei procedimenti giurisdizionali è richiesta la previa consultazione della commissione competente; qualora il presidente intenda discostarsi dalla raccomandazione di quest'ultima, ne informa la commissione e deferisce la questione alla Conferenza dei presidenti, precisando i propri motivi. Se quest'ultima "ritiene che il Parlamento non debba, eccezionalmente, presentare osservazioni o intervenire dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea qualora sia in causa la validità di un atto del Parlamento, la questione è sottoposta senza indugio all'Aula".

³⁰ La violazione del regolamento è stata dedotta dal presidente *pro tempore* della commissione affari giuridici del Parlamento europeo in un ricorso di annullamento contro la decisione dell'allora presidente del Parlamento europeo in quanto quest'ultimo aveva presentato osservazioni a nome del Parlamento nel procedimento in via pregiudiziale nella causa C-305/05 senza la previa consultazione della stessa commissione. Il Tribunale ha dichiarato irricevibile il ricorso (ordinanza 21 novembre 2007, *Gargani c. Parlamento europeo*, causa T 94/06, ECLI:EU:T:2007:351) senza indicare se sussistano mezzi di impugnazione con i quali il presidente di una commissione possa chiedere l'accertamento dell'illegittimità dell'azione del presidente del Parlamento europeo. La Corte di giustizia adita in appello ha confermato la decisione del Tribunale (ordinanza 13 novembre 2008, causa C-25/08 P, *Gargani c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:2008:625).

³¹ La richiesta di destituzione può provenire dalla conferenza dei presidenti che, a maggioranza di tre quinti dei voti espressi che rappresentino almeno tre gruppi politici, può proporre al Parlamento la revoca dalla carica di presidente, qualora ritenga che sia stata commessa una colpa grave. Il Parlamento decide in merito a tale proposta a maggioranza di due terzi dei voti espressi che rappresentano la maggioranza dei deputati che lo compongono (art. 21 del regolamento interno del Parlamento).

non soltanto nell'*iter* formale di adozione degli atti legislativi³², bensì anche nella individuazione delle priorità d'azione e delle strategie normative.

Nella prassi recente, l'interrelazione con il Consiglio europeo è andata ben oltre gli adempimenti formali di carattere informativo previsti dal Trattato sull'Unione³³. E' infatti ormai prassi costante che il presidente del Parlamento intervenga al Consiglio europeo all'inizio di ciascuna riunione³⁴; ciò consente di compensare il carattere meramente retrospettivo degli obblighi di informazione imposti dal TUE al Consiglio europeo, e consente al presidente di esprimere - in modo talora assai preciso³⁵ - la posizione *del Parlamento* riguardo ai temi oggetto della riunione. In relazione a tale prassi il nodo problematico della dialettica indipendenza-imparzialità si pone con particolare evidenza, considerato che quanto affermato dal presidente viene inteso come la posizione del Parlamento riguardo ai temi di grande rilevanza trattati dal Consiglio europeo; l'approvazione da parte del Parlamento di una risoluzione prima della riunione del Consiglio europeo può fornire "direttive" al presidente, limitandone la discrezionalità ma al tempo stesso conferendo maggiore legittimazione alla posizione espressa.

Rileva inoltre la prassi secondo la quale il presidente del Consiglio europeo incontra con cadenza mensile il presidente del Parlamento europeo nonché i leaders dei gruppi politici. Si determina così informalmente una costante interrelazione (la cui modalità non è prevista dai Trattati) tra le due cariche di vertice; in concreto, ciò non solo consente di delineare indirettamente un ruolo del Parlamento nei rapporti con il Consiglio europeo, ma può altresì determinare un'alleanza a vantaggio del presidente del Consiglio europeo giacché esso detiene una posizione alquanto debole sul piano istituzionale; la condivisione di strategie e orientamenti

³² In particolare, nella procedura di co-decisione, il presidente del Parlamento tiene la presidenza del comitato di conciliazione congiuntamente al presidente del Consiglio nei casi, peraltro molto rari, di terza lettura.

³³ Ci si riferisce all'art. 15, par. 6, lett. *d*, TUE ai sensi del quale il presidente del Consiglio europeo "presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo". Per un'indagine recente sull'incidenza del Parlamento europeo nei procedimenti normativi cfr. E. POLI, L. VAI, *L'impatto del Parlamento europeo sul processo legislativo europeo e nazionale*, in G. BUONVICINI, cit., p. 109 ss.

³⁴ Ai sensi dell'art. 235, par. 2, TFUE il presidente del Parlamento europeo "può essere invitato per essere ascoltato dal Consiglio europeo". Il regolamento interno del Consiglio europeo, riprendendo il contenuto di tale disposizione, prevede che "Il presidente del Parlamento europeo può essere invitato per essere ascoltato dal Consiglio europeo. Tale scambio di opinioni ha luogo all'inizio della riunione del Consiglio europeo, a meno che il Consiglio europeo all'unanimità non decida diversamente". Nelle lettere di convocazione del Consiglio europeo, l'intervento è ormai definito con espressioni come "the traditional exchange of views with the President of the European Parliament" o "the usual meeting with the President of the European Parliament". Un'analoga prassi si è sviluppata anche in occasione delle riunioni informali dei capi di Stato o di governo, come quelle del 12 febbraio 2015, del 23 settembre 2015 e del 23 febbraio 2018.

³⁵ Ad esempio, nel discorso al Consiglio europeo del 19 marzo 2015 si riscontra una posizione molto precisa riguardo alla politica dell'energia e ai rapporti con l'Ucraina, in quello al Consiglio europeo del 18 dicembre 2014 viene espressa una posizione critica riguardo ai tagli al bilancio dell'Unione e nel discorso al Consiglio europeo del 18 dicembre 2014 il presidente Shulz ribadisce l'esigenza di rafforzare gli investimenti affermando: "I know I have been getting on the nerves of some of you with this mantra. But that is the job of Parliamentarians, to put pressure on the executive".

tra le due cariche di vertice può infatti consentire al presidente dell'Unione di rafforzare la propria posizione, specialmente nell'esercizio della sua funzione di mediazione delle posizioni dei governi degli Stati membri. D'altra parte, l'appoggio del presidente dell'Unione può contribuire a fare acquisire qualche rilevanza alla posizione del Parlamento nei rapporti con il Consiglio europeo, benché il presidente del Parlamento mantenga – come è opportuno ai fini di assicurare una corretta ripartizione dei poteri - un ruolo esterno al Consiglio europeo. Il margine di autonomia del presidente nel rappresentare la posizione del Parlamento europeo sembra poter essere limitato, in relazione a tale prassi, dalla partecipazione alle riunioni anche dei leaders dei gruppi politici; si tempera così il ruolo di leadership del presidente del Parlamento - ruolo che può risultare accentuato allorché non sussista un contrappeso da parte delle forze politiche minoritarie - e permette al presidente del Consiglio europeo di acquisire direttamente contezza delle opinioni delle diverse componenti parlamentari.

Riguardo ai rapporti con le altre istituzioni, il ruolo del presidente del Parlamento europeo può acquisire rilevanza nell'ambito del rafforzamento dei rapporti tra le tre istituzioni che intervengono nel procedimento legislativo. Un orientamento in questo senso risulta dalla lettera inviata da Juncker, all'inizio del proprio mandato, a Schulz e alla presidenza semestrale italiana³⁶: il presidente della Commissione proponeva di individuare in modo comune le priorità dell'Unione e di rafforzare la cooperazione tra le tre istituzioni anche al fine di diffondere presso i cittadini un messaggio di coerenza di azione dell'Unione³⁷. In concreto, ciò dovrebbe rispecchiare quanto previsto a seguito del Trattato di Lisbona riguardo all'elaborazione di un programma annuale e pluriennale delle istituzioni, focalizzando l'interesse su un numero limitato di decisioni rilevanti per i cittadini e per le imprese, tralasciando, invece, questioni di minore importanza, anche attraverso un'interpretazione più rigorosa del principio di sussidiarietà. Ai fini della determinazione di orientamenti comuni da parte delle tre istituzioni, certamente il ruolo del presidente acquista influenza nella sua funzione diretta a manifestare la posizione del Parlamento e a sollecitare le altre istituzioni, in particolare la Commissione³⁸. Il grado di indipendenza del presidente può risultare rafforzato allorché sia necessario individuare le soluzioni necessarie al fine di raggiungere un

³⁶ Lettera del 12 novembre 2014, http://www.euractiv.com/files/letter_by_juncker_to_parliament_and_council.pdf.

³⁷ Rileva inoltre la lettera di intenti inviata al presidente Tajani dal presidente della Commissione e dal vice-presidente Timmermans il 13 settembre 2017 nella quale si legge che essa intende costituire “the starting point for the interinstitutional dialogue on the preparation of the 2018 Commission Work Programme, under the Framework Agreement on relations between the European Parliament and the Commission and the Interinstitutional Agreement on Better Law-making”.

³⁸ Ad esempio, ricordando che il presidente della Commissione Juncker aveva dichiarato dinanzi al Parlamento europeo che avrebbe lavorato “towards the introduction of a minimum wage in each EU country”, ed aggiungendo che “the Parliament looks forward to what the Commission will propose in this field”: Speech at opening of the ETUC/ETUI Europe at a crossroads conference, 25 settembre 2014. Rilevano anche dibattiti pubblici che vedono la partecipazione di cariche di vertice delle istituzioni; può essere menzionata al riguardo la presentazione del rapporto della Commissione “Completing Europe’s Economic and Monetary Union”, realizzata in cooperazione con il presidente dell’UE, della BCE e del Parlamento europeo (22 giugno 2015).

compromesso con le altre istituzioni individuando scelte politiche comuni e priorità condivise.

Tale orientamento volto alla condivisione degli obiettivi è dimostrato, tra l'altro, dall'invito, rivolto da Schulz alle altre istituzioni al momento della sua seconda elezione, a concordare quale obiettivo prioritario la realizzazione di politiche di sostegno dell'occupazione³⁹ nonché dalla prassi delle riunioni dei presidenti delle tre istituzioni volte a discutere la realizzazione delle priorità condivise⁴⁰.

Non sono mancate, peraltro, precise sollecitazioni riguardo alla composizione e organizzazione della Commissione⁴¹, delineando in tal modo - indirettamente - delle strategie rispetto alle quali il Parlamento, attraverso il presidente, manifestava il proprio sostegno; così, in particolare, Schulz ha espresso, in una lettera a Juncker, l'esigenza di includere lo sviluppo sostenibile nell'ambito di competenza del commissario Jyrki Katainen, responsabile per occupazione, crescita, investimenti e concorrenza, in modo da assicurare la piena coerenza tra le diverse politiche e favorire la tutela ambientale⁴². La volontà di instaurare una stretta cooperazione tra le due istituzioni mediante l'azione delle rispettive cariche di vertice è agevolata, nella sua concreta realizzazione, dall'accordo-quadro del 2010 che regola le

³⁹ Dopo l'elezione di Tusk a presidente dell'Unione, Schulz promette al neo-eletto che troverà un alleato nel Parlamento europeo se intenderà combattere la sofferenza, in particolare la disoccupazione: *Schulz on Tusk's election and Mogherini's appointment*, 30 agosto 2014.

⁴⁰ Secondo quanto concordato il 13 dicembre 2016, si prevedono riunioni regolari dei presidenti delle tre istituzioni per controllare l'attuazione del piano d'azione comune sulle priorità dell'azione dell'Unione: v. il comunicato stampa "Dall'Unione risultati migliori in tempi più brevi: firmata dalle tre istituzioni la dichiarazione comune sulle priorità legislative dell'UE per il 2017" (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4360_it.htm). Su tale prassi v. ad es. la riunione del marzo 2017: <https://www.neweurope.eu/article/tajani-juncker-grech-meet-eus-legislative-priorities-2017/>

⁴¹ Si può altresì ricordare l'atteggiamento nei confronti del presidente Juncker in relazione a presunte irregolarità fiscali che quest'ultimo avrebbe posto in essere: Schulz ha valutato positivamente il rigetto della mozione di censura presentata nei confronti della Commissione, ma allo stesso tempo ha auspicato l'adozione di soluzioni normative negli Stati membri affinché le prassi fiscali in questione vengano vietate (dichiarazione riportata nel comunicato stampa del 6 novembre 2014).

⁴² Cfr. al riguardo quanto riferito da *EurActiv*, *Schulz flashes red light for Juncker: Put in sustainability*, 29 settembre 2014, <http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/schulz-flashes-red-light-juncker-put-sustainability-308765>. Sollecitazioni specifiche riguardo alla formazione della Commissione risultano dal discorso al Consiglio europeo straordinario del 30 agosto 2014, sia indirettamente, attraverso l'esame ampio e dettagliato della politica estera dell'Unione, sia in modo diretto, in particolare segnalando criticamente che tra i potenziali candidati vi erano poche donne, e anche prospettando che una Commissione priva di un appropriato bilanciamento di genere avrebbe potuto non ottenere la maggioranza in Parlamento (http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press_release_speeches/speeches/speeches-2014/html/speech-by-martin-schulz--president-of-the-european-parliament-at-the-special-meeting-of-the-european-council-30-august). Si veda anche la presa di posizione riferita riguardo al candidato commissario proposto dal governo britannico Lord Hill of Oareford, secondo la quale le sue "radical anti-European views" avrebbero potuto portare ad un voto negativo del Parlamento: *MEPs could veto 'anti-European' Lord Hill, David Cameron's choice for Britain's EU Commissioner*, *The Telegraph*, 16 luglio 2014.

modalità di cooperazione tra Commissione e Parlamento europeo⁴³. Questo tende a «rispecchiare al meglio il nuovo “partenariato speciale” tra il Parlamento e la Commissione» e prevede, tra l’altro, che il presidente della Commissione intrattenga “un dialogo regolare con il presidente del Parlamento sulle grandi questioni orizzontali e sulle principali proposte legislative”⁴⁴.

Situazioni di divergenza tra le istituzioni si sono di frequente manifestate in relazione all’approvazione del bilancio dell’Unione ed hanno talora portato a contestare l’esercizio del potere di dichiarare adottato il bilancio che è conferito al presidente del Parlamento⁴⁵. La Corte di giustizia ha confermato nel 2013 il potere del presidente di dichiarare che il bilancio è definitivamente adottato, ritenendo non corretta l’interpretazione - sostenuta da alcuni Stati membri e dal Consiglio - secondo la quale si sarebbe realizzata, con il Trattato di Lisbona, una sostanziale equiparazione della procedura di approvazione del bilancio rispetto alla procedura legislativa ordinaria, con la conseguente necessità di ottenere la firma da parte del presidente del Consiglio oltre che di quello del Parlamento⁴⁶. L’orientamento della Corte valorizza il ruolo del Parlamento in quanto il potere di dichiarare adottato il bilancio, benché possa apparire come un adempimento di carattere meramente formale, ha invece profili rilevanti giacché conferisce al presidente del Parlamento il potere di accertare se tra le due istituzioni si sia realizzato il consenso che permette di dichiarare conclusa la procedura.

Talora la prassi dimostra la presenza di una marcata autonomia del presidente allorché esso sviluppa osservazioni critiche nei confronti della politica dell’Unione e quindi, in sostanza, riguardo all’operato delle istituzioni. Parlando a nome del Parlamento, la prassi recente rivela nella legislatura in corso l’esternazione di posizioni assai specifiche, come l’esigenza di un salario minimo garantito europeo⁴⁷, e altresì di taglio propositivo, in particolare riguardo alla politica dell’immigrazione⁴⁸. Una più accentuata libertà nell’esprimere la posizione *del*

⁴³ G.U.U.E. L 304 del 20 novembre 2011 (per le modifiche adottate nel febbraio 2018, G.U.U.E. L 45 del 17 febbraio 2018).

⁴⁴ E’ altresì precisato che tale dialogo dovrebbe comprendere l’invito al presidente del Parlamento a partecipare alle riunioni del collegio dei commissari; il presidente del Parlamento può chiedere informazioni riservate alla Commissione.

⁴⁵ L’esercizio di tale potere ha comportato in più occasioni l’annullamento dell’atto del presidente poiché era “stato posto in essere in un momento in cui il procedimento di bilancio non era ancora terminato per mancanza di accordo fra le due istituzioni interessate ...” (Corte di giustizia, sentenza 3 luglio 1986, causa 34/86, ECLI:EU:C:1986:291, par. 39). V. anche le sentenze della Corte di giustizia 31 marzo 1992, 1992 C-284/90, ECLI:EU:C:1992:154 e 7 dicembre 1995, causa C-41/95, ECLI:EU:C:1995:431.

⁴⁶ Corte di giustizia, 17 Settembre 2013, *Consiglio c. Parlamento*, causa C-77/11. ECLI:EU:C:2013:559 ove si afferma: “Posto che, conformemente all’articolo 314, paragrafo 9, TFUE, solo il presidente del Parlamento è legittimato a firmare l’atto controverso, la questione di una violazione del dovere di leale cooperazione da parte di detto presidente non si pone nemmeno”.

⁴⁷ Speech at opening of the ETUC/ETUI Europe at a crossroads conference, 25 settembre 2014.

⁴⁸ In particolare, nel corso di una visita a Lampedusa il 2-3 ottobre 2014 il presidente Schulz ha delineato una vera e propria politica dell’immigrazione che l’Unione dovrebbe sviluppare, descritta in modo assai puntuale e dalla quale emerge un orientamento critico riguardo alla mancanza di una strategia globale che connetta immigrazione e sviluppo evitando incoerenze tra i vari ambiti di azione. Si può inoltre menzionare una frase di tono enfatico pronunciata in occasione della visita

Parlamento sembra inquadarsi, del resto, in una tendenza già manifestata negli ultimi anni, sia pure declinata in modo differenziato in relazione alla personalità e all'atteggiamento dei singoli presidenti⁴⁹.

6. Il margine di indipendenza del presidente nell'esprimere la posizione del Parlamento è particolarmente evidente nelle relazioni esterne, anche in ragione dell'esercizio di un ruolo assai più accentuato a tale riguardo rispetto a quello che normalmente è proprio dei presidenti di parlamenti nazionali⁵⁰. Il presidente svolge, in sostanza, una funzione di diplomazia europea, riguardo sia a Stati terzi sia ad altre organizzazioni internazionali, mediante la partecipazione a riunioni con leaders politici, scambi di visite con presidenti e cariche istituzionali di vertice degli Stati terzi, contatti con rappresentanti diplomatici di Stati terzi⁵¹, visite ai parlamenti nazionali, partecipazione a conferenze internazionali ecc. Nell'esercizio di tali varie attività attraverso le quali si esplica la dimensione esterna dell'attività del Parlamento, il presidente è genericamente considerato come un rappresentante dell'Unione – forse anche per la difficoltà di comprendere le peculiarità del sistema istituzionale europeo - ed ha normalmente un rango assimilabile a quello spettante ad un capo di Stato nel protocollo degli Stati terzi e di organizzazioni internazionali.

L'istituzione dell'Alto rappresentante dell'Unione per la politica estera, come pure la presenza di una varietà di figure di vertice impegnate nelle relazioni esterne dell'Unione, non sembra aver diminuito, guardando alla prassi recente, l'impegno del presidente del Parlamento europeo a tale riguardo⁵². La posizione del Parlamento viene espressa dal presidente attraverso frequenti dichiarazioni, ad es. in merito a consultazioni elettorali in Stati terzi, come da ultimo in Turchia⁵³, in Tunisia e in Ucraina, in quest'ultimo caso esprimendo rammarico per l'esclusione dal voto nei “rebel held territories in the East of the country and in illegally annexed

del Papa al Parlamento europeo dalla quale non è difficile scorgere un generico atteggiamento critico nei confronti di alcune strategie dell'Unione: “non solo le banche sono troppo grandi per fallire, anche il futuro dei nostri figli è troppo grande per fallire” (comunicato stampa del 25 novembre 2014). Proposte specifiche risultano anche dalla allocuzione del presidente Tajani all'apertura del Consiglio europeo del 28 giugno 2018, prospettando, tra l'altro, l'esigenza di corridoi umanitari per i richiedenti asilo e la costituzione di una guardia di frontiera europea.

⁴⁹ Cfr. O. COSTA, *The President of the European Parliament*, cit.

⁵⁰ Tale ruolo è stato molto accentuato negli anni settanta e nei primi anni ottanta, meno ampio nel periodo successivo (forse anche a motivo del rafforzamento del potere decisionale del Parlamento), e ha invece ripreso enfasi nell'ultimo decennio; particolarmente rilevante è stato l'impegno mostrato in relazione alla cd. primavera araba. Su tali aspetti cfr. O. COSTA, *The president of the European Parliaments*, cit., p. 153 e L. GIANNITI e N. LUPO, cit.

⁵¹ Si può ricordare in proposito la richiesta di chiarimenti rivolta alle autorità russe ed i colloqui con l'ambasciatore russo presso l'Unione affinché fosse resa nota la “blacklist” dei politici europei, in particolare dei deputati del Parlamento europeo, non ammessi all'ingresso in Russia; cfr., tra l'altro, le dichiarazioni di Schulz riportate nei comunicati stampa del 3 marzo 2015 (“I will address the Russian authorities in the strongest terms and demand an official explanation”) e del 30 maggio 2015.

⁵² V. N. PIROZZI, *Alle prese con la governance politica: lo stato e l'uso dei poteri del Parlamento europeo nel campo della politica estera, di sicurezza e di difesa*, in G. BUONVICINI, cit., p. 37 ss.

⁵³ Nel discorso dell'8 giugno 2015, le elezioni turche sono definite come “a healthy democratic exercise”, evidenziandone il carattere corretto e l'ingresso in Parlamento del partito HDP.

Crimea”⁵⁴. E’ significativo che spesso le dichiarazioni siano espressamente rese “on behalf of the Parliament”, sia quando si può presumere la presenza di un’opinione ampiamente condivisa (come, ad esempio, nel caso della ferma condanna delle violenze in Iraq⁵⁵ o di atti terroristici), sia quando si può ritenere, invece, che vi sia una divergenza di orientamento all’interno del Parlamento anche tra i due principali gruppi politici. Nella prassi più recente sono frequenti i viaggi in Stati terzi con finalità connesse alla politica migratoria dell’Unione, prospettando anche soluzioni specifiche, e con l’intento di promuovere gli investimenti o di favorire la concessione di finanziamenti europei⁵⁶.

La funzione del presidente può esplicarsi in modo informale anche durante la negoziazione di accordi internazionali dell’Unione; ciò tende a promuovere un ruolo costruttivo del Parlamento che vada oltre la mera approvazione dell’accordo prevista dal Trattato; su tale linea si colloca anche la prassi del Parlamento volta ad adottare delle “raccomandazioni” rivolte ai negoziatori.

Un ruolo attivo è talora esercitato dal presidente del Parlamento europeo nei confronti degli Stati membri, principalmente nell’ambito delle varie conferenze inter-parlamentari nelle quali il presidente rappresenta il Parlamento europeo⁵⁷, ma anche attraverso dichiarazioni rivolte ai governi e ai cittadini. Una prassi avviata di recente da parte del presidente attualmente in carica prevede l’invito rivolto ai Capi di Stato o di governo (secondo un calendario predefinito) ad intervenire nella seduta plenaria esponendo la propria posizione in merito al futuro dell’integrazione europea⁵⁸. Riguardo a questioni relative a singoli Stati membri, un impegno di particolare rilievo si è manifestato in relazione al *referendum* greco del 5 luglio 2015⁵⁹ e alla situazione determinata dalla proclamazione dell’indipendenza della

⁵⁴ V. Schulz *on the Ukrainian parliamentary elections*, comunicato stampa del 27 ottobre 2014.

⁵⁵ “On behalf of the European Parliament, I firmly condemn the terror and violence spread by the Islamic State (IS) across Iraq and the Middle East, which has claimed so many innocent lives, including women and children”: Schulz *on situation in Iraq*, comunicato stampa 11 agosto 2014.

⁵⁶ Come i viaggi in Tunisia (31 ottobre 2017) e, nel luglio 2018, in Niger e in Libia.

⁵⁷ La direzione del Parlamento europeo per le relazioni con i parlamenti nazionali è diretta dal presidente del Parlamento europeo e da due vice-presidenti. Cfr. su tali aspetti D. KORNOBIS-ROMANOSKA, *La coopération interparlementaire*, in J. AUVRET-FINK, *Le Parlement européen après l’entrée en vigueur du Traité de Lisbon*, Bruxelles, 2013, p. 227 ss.; A. ESPOSITO, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in A. MANZELLA N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014, p. 133 ss.

⁵⁸ Si veda il briefing disponibile al link: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623538/EPRS_BRI\(2018\)623538_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623538/EPRS_BRI(2018)623538_EN.pdf)

⁵⁹ Nel discorso del 30 giugno il presidente, prendendo netta posizione a favore del sì, si è anche detto disponibile a recarsi di persona in Grecia per parlare con il popolo greco. Inoltre, un’intervista rilasciata da Schulz nell’imminenza del *referendum* ha suscitato reazioni critiche da parte di alcuni parlamentari a motivo di un’ingerenza ritenuta eccessiva nel considerare le possibili conseguenze sul piano politico interno alla Grecia del risultato della consultazione popolare. In una intervista alla rivista tedesca *Handelsblatt* (global edition) n. 211, 3 luglio 2015 (<https://global.handelsblatt.com/edition/211/ressort/politics/article/alexis-tsipras-is-misleading-people>)

Schulz è entrato nel merito delle vicende politiche greche affermando che nel caso di vittoria del “sì” al *referendum* “new elections would be necessary, if the Greek population votes for the reform program and remaining in the euro zone and Mr. Tsipras duly resigns. But the time until the

Catalogna della fine 2017⁶⁰. Si può altresì ricordare l'atteggiamento fortemente critico nei confronti delle posizioni britanniche volte a limitare la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione per evitare il cd. turismo sociale⁶¹, e il deciso intervento nei confronti del presidente ungherese riguardo a violazioni dei diritti umani in Ungheria⁶² e in relazione alla riforma giudiziaria in Polonia⁶³. L'intervento del presidente rispetto a questioni interne ad uno Stato membro può talora essere sollecitato dagli stessi parlamentari europei al fine di ottenere sostegno alle loro posizioni politiche⁶⁴.

7. L'esame della prassi recente mostra la presenza di un ampio spazio discrezionale del presidente nel manifestare la posizione del Parlamento, nei confronti sia delle altre istituzioni dell'Unione sia di soggetti esterni. Certamente qualora vi sia il sostegno da parte dei gruppi politici maggioritari ai fini

election would have to be bridged with a technocratic government, which we could keep negotiating with. If this temporary government can come to a reasonable agreement with the creditors, Syriza's time would be over". V. anche *The Telegraph*, 4 luglio 2015, <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/11718296/EU-warns-of-Armageddon-if-Greek-voters-reject-terms.html>. Tali affermazioni hanno suscitato critiche, quali quelle del gruppo della sinistra europea (GUE/NGL: <http://www.guengl.eu/news/article/gue-n-gl-criticises-ep-presidents-stance-on-greece>) e sono poi state poi attribuite ad una non corretta traduzione dal tedesco all'inglese di quanto affermato dal presidente: <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/schulz-and-tsipras-reconcile-over-referendum-interference-row>, 8 luglio 2015.

⁶⁰ Il presidente del Parlamento europeo ha affermato il 27 ottobre 2017 che "La dichiarazione d'indipendenza votata oggi dal Parlamento catalano è una violazione dello Stato di diritto, della Costituzione spagnola e dello Statuto dell'Autonomia Catalana, che sono parte del quadro normativo dell'Unione europea. Nessuno nell'Unione europea riconoscerà questa dichiarazione. Ora più che mai, è necessario ristabilire la legalità come base per il dialogo e garanzia della libertà e dei diritti di tutti i cittadini catalani".

⁶¹ Cfr. HOLEHOUSE e RILEY-SMITH, *Britain accused of "hatred and lies" by European Parliament president over stance on EU*, in *The Telegraph*, 18 giugno 2015.

⁶² Statement by the President after phone conversation with Prime Minister Orban, http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press_release_speeches/press_release/press_release-2015/press_release-2015-april/html/statement-by-the-president-after-phone-conversation-with-prime-minister-orban, 30 aprile 2015.

⁶³ Alcuni parlamentari europei (tra i quali due dei candidati presidenti nella elezione del 2017) hanno con una lettera del 17 luglio 2017 sollecitato il presidente Tajani ad intervenire: "we kindly ask you to send a clear signal on behalf of the European Parliament to the Polish President, Government and Parliament, as well as to the European Commission" (<https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/Letter%20from%20EP%20leaders%20to%20President%20Tajani%20on%20Polish%20Supreme%20Court%20nominations%20170717.pdf>). Il giorno successivo il presidente del Parlamento europeo ha indirizzato al presidente polacco una lettera (resa disponibile nell'account twitter del presidente) affermando che "at the request of a wide majority of the Political Groups' leaders of the European Parliament, I have to send you a clear sign of preoccupation" e "call on you to further consider the matter and to take into account these concerns" (https://twitter.com/EP_President/status/887251429093761025).

⁶⁴ Come è avvenuto con la richiesta di deputati conservatori di prendere posizione riguardo al referendum irlandese del 22 maggio 2015 sul matrimonio tra persone dello stesso sesso per garantire il rispetto della democrazia, lamentando che "a climate of fear and intimidation has pervaded throughout the campaign, creating electoral conditions that are far from free and fair": <http://www.independent.ie/irish-news/meps-claim-voters-have-been-intimidated-into-supporting-yes-campaign-call-for-eu-intervention-31242597.html>

dell'elezione è agevolata la coesione, rendendo improbabile una contestazione, riguardo ai contenuti delle posizioni espresse dal presidente, da parte dei gruppi che ne hanno sostenuto la candidatura. Si riscontrano invece reazioni critiche espresse dai partiti minori, che lamentano che le loro opinioni siano talora trascurate nelle prese di posizione espresse dal presidente a nome del Parlamento⁶⁵.

Si delinea quindi, nell'insieme, un ruolo piuttosto indipendente del presidente nella funzione di rappresentanza del Parlamento – sia verso l'esterno che nei rapporti con le altre istituzioni – configurando l'istituzione come un'entità omogenea, e si delinea la tendenza ad esprimere una posizione *del Parlamento*, senza che ciò necessariamente rifletta un'opinione maggioritaria o ampiamente condivisa; talora, come sopra riferito riguardo alla politica dell'immigrazione e alla politica sociale e dell'occupazione, viene esposta in modo articolato una posizione, anche di tipo programmatico o propositivo, benché sussistano marcate divisioni interne al Parlamento in merito alle problematiche considerate. Il tradizionale consociativismo del Parlamento europeo sembra così, specie quando basato su un accordo relativo all'elezione del presidente, esplicare rilevanza determinante nonostante le divergenze tra i gruppi che compongono la “coalizione” e pur in presenza di partiti populistici e anti-europei. Ciò attenua la tensione tra l'espressione di opinioni politiche “autonome” da parte del presidente e la intrinseca varietà di posizioni interna al Parlamento, e valorizza il raggiungimento di una soluzione condivisa da parte dei gruppi maggioritari, smorzando, così, le divergenze tra forze politiche contrapposte⁶⁶. Ne consegue che l'orientamento ideologico di cui i gruppi politici e i partiti che li compongono sono portatori viene attenuato a vantaggio della individuazione di soluzioni condivise in relazione a problematiche specifiche; tale atteggiamento pragmatico favorisce il consenso, ma d'altra parte attenua la dimensione politica delle posizioni espresse sia durante la campagna elettorale sia poi nei confronti dell'elettorato nazionale⁶⁷, con il rischio che esso sia ritenuto scarsamente coerente da parte dei cittadini-elettori rispetto alla posizione generale del partito. Peraltro, l'individuazione di un'opinione di stampo consociativo diventa più difficile riguardo ai temi sui quali vi è un netto contrasto tra le forze politiche che appoggiano il presidente. Ciò renderebbe opportuno che le dichiarazioni del presidente su temi controversi trovassero fondamento, come talora accade, in

⁶⁵ Come riferisce O. COSTA, *The President of the European Parliament*, cit., p. 158-159, le minoranze hanno talora criticato, nella prassi recente, “the President's tendency to speak on behalf of the EP in order to criticize EU institution leaders of Member State leaders from a “socialist” point of view”.

⁶⁶ O. COSTA (*Quels sont les défis pour le Parlement européen? Législation, contrôle et organisation*, in *Les défis des affaires constitutionnelles dans la nouvelle législature: bilan et perspectives*, Parlamento europeo, PE 509.992, p. 34) nota che « le large soutien des groupes S&D, PPE e ALDR à la Commission Juncker, et la possibilité d'une logique de “cogestion” du PE par ces trois groupes, donne au contraire l'image d'une assemblée consensuelle, où le clivage gauche-droite s'efface, et qui marginalise les élus des autres groupes ».

⁶⁷ Come osserva J.H.H. WEILER nel commentare la scarsa partecipazione al voto per il Parlamento europeo, «Democracy normally must have some meaningful mechanism for expression of voter preference predicated on choice among options, typically informed by stronger or weaker ideological orientation. That is an indispensable component of politics”: *European Parliament Elections 2014: Europe's Fateful Choices*, in *The European Journal of International Law*, 2013, p. 749.

risoluzioni del Parlamento o quanto meno della commissione competente. Occorre del resto non trascurare che sussiste un comune interesse all'espressione di una posizione unitaria e, quindi, almeno apparentemente consensuale affinché l'opinione del Parlamento possa avere un peso, qualora ciò sia possibile, nel rapporto con le altre istituzioni.

L'influenza che le dichiarazioni del presidente del Parlamento possono in concreto esercitare sembra essere politicamente piuttosto significativa sul piano esterno, in particolare nelle relazioni con gli Stati terzi, spesso in collegamento con l'azione dell'Unione per la promozione della democrazia e dello Stato di diritto⁶⁸. La presenza di più figure di vertice attive nelle relazioni esterne dell'Unione non sembra avere limitato, come si è prima rilevato, il ruolo di "diplomazia europea" del presidente, anche a motivo dello sviluppo di forme di collaborazione con l'Alto rappresentante⁶⁹. Le dichiarazioni interessano talora anche settori nei quali il ruolo del Parlamento è alquanto limitato, come la politica estera e di difesa⁷⁰.

Riguardo a questioni concernenti gli Stati membri, l'intervento del presidente può apparire politicamente rilevante ed essere anche sollecitato, come sopra riferito, in ragione essenzialmente della funzione simbolica e di "garanzia politica" riconosciuta al presidente di un'istituzione eletta direttamente dai cittadini europei⁷¹; d'altra parte, è evidente il rischio che qualsiasi dichiarazione appaia come

⁶⁸ Nell'ambito di tale azione è rilevante il ruolo del Parlamento europeo, sia per il monitoraggio elettorale e per le varie attività connesse a tale funzione, sia per le iniziative di sostegno ai parlamenti nazionali.

⁶⁹ L'art. 36 TUE richiede all'Alto rappresentante di consultare regolarmente il Parlamento sui principali aspetti della PESC e della PSD e di provvedere "affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione". Ciò si esplica sulla base di soluzioni informali e anche mediante, tra l'altro, la Dichiarazione sulla responsabilità politica adottata nel 2010 dall'Alto rappresentante che prevede impegni di informazione del Parlamento europeo e il rafforzamento della prassi delle riunioni di consultazione congiunte sulle attività PESC non finanziate in base al bilancio dell'Unione. Rileva altresì il già ricordato accordo-quadro del 2010 tra Parlamento europeo e Commissione che prevede, tra l'altro, modalità di cooperazione tra il Parlamento e l'Alto rappresentante nella sua funzione di vicepresidente della Commissione. Un impegno a rafforzare la collaborazione anche attraverso una maggiore flessibilità nel fornire informazioni e attraverso lo scambio di opinioni è stato espresso dall'Alto rappresentante Mogherini in occasione della sua audizione al Parlamento del 6 ottobre 2014.

⁷⁰ La posizione del Parlamento europeo in materia di sicurezza e difesa è illustrata dal presidente in modo dettagliato nel discorso al Consiglio europeo del 25 giugno 2015. Secondo un accordo interistituzionale tra Parlamento europeo e Consiglio del 20 novembre 2002 (*G.U.U.E. C 298*, 30 novembre 2002), il presidente del Parlamento ha accesso ad informazioni inclusi dati sensibili in materia di difesa; un nuovo accordo è in fase di negoziazione sulla base di una proposta presentata dall'Alto rappresentante (Consiglio dell'UE, 23 ottobre 2013, 15343/12). In generale sul ruolo del Parlamento in tali materie cfr. V. U. DIEDRICHS, *The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?*, in *The International Spectator*, 2004, n. 2, p. 31 ss.; L. BALMOND, *Le Parlement européen et la PSDC*, in J. AUVRET-FINK (a cura di), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbon*, cit., p. 137 ss.

⁷¹ Ciò può altresì essere influenzato dalla specifica personalità del presidente in carica, dalla sua autorevolezza e dal suo impegno europeo; osserva J.H.H. WEILER in relazione a Martin Schulz che "is a true European politician, not an ex-national leader sent out to graze in Brussels. He rose to the position of President of Parliament because of his work there, gaining the respect of his colleagues in all corners of the House": *European Parliament Elections 2014: Europe's Fateful Choices*, cit., p. 749.

un'indebita ingerenza nelle vicende interne statali. La mancanza, anche durante la campagna elettorale del Parlamento, di un dibattito politico effettivamente europeo può rendere meno accettabile un intervento rivolto in modo diretto ai cittadini di uno Stato membro.

Sul piano delle relazioni inter-istituzionali le carenze che riguardano la posizione del Parlamento si riflettono sul ruolo del presidente nei rapporti con le altre istituzioni. In particolare, la mancanza del potere di proposta da parte dei deputati⁷² comporta che gli orientamenti di carattere propositivo espressi dal presidente possono trovare seguito soltanto attraverso la creazione di relazioni con le altre istituzioni. Riguardo alla Commissione, sul piano formale l'esercizio del potere di sollecitare le proposte di atti normativi⁷³ sembra nella prassi non essere di frequente esercitato⁷⁴, verosimilmente a motivo della maggioranza rigorosa a tal fine richiesta e altresì del rischio che la Commissione non dia seguito alla proposta⁷⁵. Appare in concreto più significativo il ruolo che informalmente il Parlamento può svolgere sollecitando sul piano politico l'intervento della Commissione⁷⁶. L'appoggio del Parlamento europeo espresso anche attraverso il suo presidente può, del resto, rafforzare la posizione della Commissione nei confronti del Consiglio, come è apparso in relazione alla questione della ricollocazione dei richiedenti asilo⁷⁷. La circostanza che il sostegno alla

⁷² Nel dibattito sulla riforma istituzionale dell'Unione attualmente in corso è stata presentata del Parlamento europeo la proposta di attribuire il potere di iniziativa legislativa al Parlamento europeo: v. la risoluzione sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea, 16 febbraio 2017, par. 62.

⁷³ Ai sensi dell'art. 225 TFUE, il Parlamento può, a maggioranza dei membri che lo compongono, "chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo".

⁷⁴ Cfr. per alcuni dati A.-M. POPTCHEVA, *Parliament's Legislative Initiative*, in *Library Briefing of the European Parliament*, 24 ottobre 2013, pp. 4-5.

⁷⁵ Nella prassi recente si può ricordare la risoluzione del 25 ottobre 2016 con la quale il Parlamento europeo ha sollecitato la Commissione a presentare una proposta di accordo interistituzionale sulle modalità di controllo del rispetto dei valori dell'Unione da parte degli Stati membri; la risposta della Commissione a tale richiesta è stata, peraltro, nettamente negativa.

⁷⁶ Come, ad es., il discorso del 29 aprile 2015 reso subito dopo l'adozione da parte del Parlamento della risoluzione su asilo e immigrazione, nel quale il presidente afferma che "we expect the Commission next month to deliver an ambitious Agenda on Migration which fulfils these expectations. The European Parliament will continue to push for greater European solidarity and common action" (Comunicato stampa, *Schulz on vote of resolution on asylum and migration*, 29 aprile 2015). In questo caso, il presidente poteva contare, nell'esprimere una posizione condivisa, su una vasta maggioranza parlamentare (449 voti) favorevole alla risoluzione.

⁷⁷ Nel discorso al Consiglio europeo del 25 giugno 2015 il presidente del Parlamento ha fortemente appoggiato le proposte della Commissione circa l'esigenza di una ripartizione dei richiedenti asilo tra gli Stati membri, affermando che "we are fortunate enough to have a European Commission with the courage to put solution on the table", e ha preso nettamente posizione a favore di una ripartizione di carattere vincolante considerato che "voluntary or intergovernmental schemes have been tried in the past and have failed". Si è così creata una convergenza tra Commissione e Parlamento che ha verosimilmente prodotto un'incidenza nell'individuazione di un compromesso politico da parte dei governi, espresso nel Consiglio del 25 giugno 2015, riguardo alla riallocazione da Italia e Grecia di 40.000 richiedenti protezione. Il comitato libertà civili del Parlamento europeo ha poi adottato una risoluzione (il 16 luglio 2015) che, a larga maggioranza, approva la proposta di

Commissione (e in particolare al suo presidente) sia fornito da parte dei medesimi partiti politici che hanno appoggiato l'elezione del presidente del Parlamento agevola la creazione di un legame tra le due istituzioni. Un'influenza rispetto agli orientamenti del Consiglio europeo può derivare dalle prassi ormai consolidate che, come sopra riferito, consentono al Parlamento, attraverso il presidente, di manifestare la propria posizione prima di ogni riunione e di instaurare contatti informali costanti con il presidente dell'Unione. Rispetto al Consiglio dell'Unione, invece, le relazioni sembrano esplicitarsi essenzialmente nel corso del procedimento normativo (nell'ambito del quale rileva la prassi dei triloghi⁷⁸) e in quello di bilancio, nell'ambito del quale la relazione appare spesso di carattere conflittuale. Si segnalano altresì i limiti che derivano dalla mancanza di partecipazione del presidente del Parlamento in sedi decisionali di particolare rilevanza, quali le riunioni dei governi degli Stati membri partecipanti all'euro⁷⁹.

In tali attività di carattere inter-istituzionale la possibilità che il Parlamento eserciti un'influenza attraverso il ruolo del suo presidente è certamente condizionata, come si è già osservato, dalla possibilità che l'istituzione sia presentata come omogenea e abbia la capacità di affermare una strategia coerente, quindi valorizzando e rafforzando il metodo consensuale al fine di elaborare soluzioni che possano essere condivise dai principali gruppi politici. Ciò porta ad osservare, in definitiva, come le questioni critiche che riguardano il ruolo del presidente del Parlamento evidenzino le principali problematiche attuali della

riallocazione dei richiedenti protezione sollecitando anche l'adozione di uno schema permanente di ripartizione tra gli Stati membri fondato sul principio di solidarietà (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-564.968%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN>).

⁷⁸ Tale prassi, sviluppatasi in via informale e poi enunciata dalla Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, del 13 giugno 2007, sulle modalità pratiche della procedura di codecisione, consiste in riunioni informali tripartite tra rappresentanti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione per esaminare proposte legislative facilitando il raggiungimento di un accordo.

⁷⁹ Infatti, il presidente del Parlamento europeo non viene generalmente invitato alle riunioni del Consiglio europeo degli Stati che adottano l'euro (i cd. Euro Summits), come si può rilevare dalle lettere di invito del presidente dell'UE: v., ad es., <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/19-invitation-letter-eurosummit/>, Consiglio del 22 giugno 2015 e <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/06-invitation-letter-eurosummit/> Consiglio del 6 luglio 2015. Tuttavia, verosimilmente in ragione della particolare importanza della riunione, Schulz è intervenuto all'Euro Summit del 12 luglio 2015 relativo alla situazione della Grecia tenendo un discorso all'inizio della riunione (http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press_release_speeches/speeches/speeches-2015/speeches-2015-july/html/speech-at-the-euro-summit-by-martin-schulz--president-of-the-european-parliament).

Ciò ha fatto seguito, peraltro, a quanto affermato nella seduta plenaria dell'8 luglio 2015 dal vice presidente del Parlamento europeo Pittella, il quale, a nome del gruppo S&D, ha osservato, rivolgendosi al presidente dell'UE, che "non è possibile che la più importante istituzione europea, che è il Parlamento, non veda il suo Presidente partecipare ai Vertici euro. Quindi le chiedo formalmente di invitare il presidente Schulz alle sue riunioni": processo verbale della seduta plenaria 8 luglio 2015, p. 51. Sulla partecipazione del Parlamento europeo agli organi relativi alla integrazione economica cfr. G. TOSATO, *Il Parlamento europeo e la governance economica dell'Unione europea*, in G. BUONVICINI (a cura di), cit., p. 21 ss.

governance dell'Unione e, allo stesso tempo, ne siano la diretta conseguenza: la mancanza di un potere di proposta da parte del Parlamento e l'esigenza che quest'ultimo individui soluzioni condivise con il Consiglio portano a "ravvicinare" le posizioni dei gruppi politici maggioritari e a rafforzare il consociativismo nel procedimento legislativo, attenuando la dimensione ideologica che questi ultimi rappresentano agli elettori, e, allo stesso tempo, a marginalizzare le posizioni dei gruppi minoritari in ragione dell'esigenza di raggiungere una posizione sostanzialmente unitaria. La legittimazione democratica del Parlamento europeo continua a fondarsi, del resto, su un dibattito politico che resta di carattere prettamente nazionale, e il risultato elettorale, nonostante la prassi dello *Spitzenkandidat*⁸⁰, condiziona solo in parte la determinazione delle cariche di vertice. In tale quadro, l'effettiva influenza del presidente del Parlamento nel valorizzare il ruolo di tale istituzione dipende non tanto dai poteri che gli sono formalmente conferiti quanto, piuttosto, dalla sua capacità personale e politica di favorire la convergenza delle posizioni dei gruppi politici, nonché di sviluppare relazioni virtuose con le altre istituzioni ed organi.

ADELINA ADINOLFI

⁸⁰ Infatti tale prassi non sembra di per sé risolutiva ma dovrebbe essere accompagnata da ulteriori condizioni che consentano di valorizzare l'influenza del risultato elettorale nella *governance* europea; come osserva J. H.H. WEILER, *European Parliament Elections 2014: Europe's Fateful Choices*, in *Blog of the European Journal of International Law*, 27 settembre 2013, "the powers of the President alone to shape the policies of the Union are limited in the extreme and it would be a deception to suggest to the electorate otherwise. By contrast, a Europe with a politically committed President, a supportive College of Commissioners and a majority or plurality in the European Parliament represents a new and radically different Europe". Riguardo alla prossima consultazione elettorale del 2019, la Commissione europea ha ribadito l'orientamento volto a sostenere la "*nomina a presidente della Commissione europea del candidato capolista vincente*", sollecitando i partiti ad indicare entro il 2018 il proprio candidato (contributo della Commissione europea alla riunione informale dei leader del 23 febbraio 2018, COM(2018) 95 final, 14 febbraio 2018). Il presidente del Parlamento ha espresso il sostegno a tale proposta affermando, nella posizione del Parlamento presentata al Consiglio europeo del 23 febbraio 2018, che "La scelta del Presidente della Commissione europea con il metodo degli *Spitzenkandidaten*, utilizzato nel 2014, è un traguardo sulla via di un'Europa più politica e democratica da cui non si deve tornare indietro".