



Bruxelles, 15.7.2016
COM(2016) 471 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

RELAZIONE ANNUALE 2015
SUI RAPPORTI TRA LA COMMISSIONE
E I PARLAMENTI NAZIONALI

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE
RELAZIONE ANNUALE 2015
SUI RAPPORTI TRA LA COMMISSIONE EUROPEA E I PARLAMENTI
NAZIONALI

1. INTRODUZIONE

Il 2015 ha segnato il primo anno completo di mandato della nuova Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker. Al momento di stabilire le priorità politiche del suo mandato, il presidente Juncker ha sottolineato l'importanza del rapporto tra la Commissione e i parlamenti nazionali, soprattutto per tutelare il principio di sussidiarietà. Ha inoltre dichiarato di voler vagliare le possibilità di migliorare il dialogo tra la Commissione e i parlamenti nazionali "in modo tale da avvicinare l'Unione europea ai cittadini"¹.

L'impegno della Commissione a favore di un nuovo partenariato con i parlamenti nazionali si riflette nelle lettere d'incarico inviate dal presidente Juncker ai suoi commissari. In tali lettere, i commissari sono stati invitati a presentare e a spiegare di persona ai parlamenti nazionali importanti proposte o iniziative. La nuova enfasi sull'importanza dei contatti personali diretti ha portato i membri della Commissione a effettuare, nel corso del 2015, oltre 200 visite ai parlamenti nazionali (per ulteriori dettagli si rimanda al paragrafo 4).

La Commissione ha inoltre adottato misure per rafforzare i suoi due canali tradizionali di comunicazione scritta con i parlamenti nazionali, segnatamente il dialogo politico e il meccanismo di controllo della sussidiarietà. La Commissione si è discostata dalla sua precedente prassi, che prevedeva la firma delle risposte ai pareri dei parlamenti nazionali soltanto da parte del vicepresidente responsabile per le relazioni interistituzionali. Ora, le risposte vengono cofirmate dal primo vicepresidente e dal vicepresidente o dal commissario responsabile del settore politico. Ciò mette in evidenza l'importanza politica che la Commissione attribuisce a questo dialogo. Nel 2015 la Commissione si è anche adoperata per migliorare il modo in cui essa risponde ai pareri dei parlamenti nazionali, allo scopo di rafforzare la natura politica delle risposte, pur continuando a fornire risposte sostanziali a tutte le questioni tecniche sollevate.

Questa undicesima relazione annuale sui rapporti tra la Commissione e i parlamenti nazionali è incentrata sul dialogo politico avviato dalla Commissione nel 2006 allo scopo di fornire un quadro per lo scambio di informazioni e pareri in tutti i settori strategici, sia sulle proposte legislative che sulle iniziative non legislative. Il meccanismo di controllo della sussidiarietà, che conferisce ai parlamenti nazionali il diritto di valutare se le proposte legislative, nei settori che non sono di competenza esclusiva dell'Unione europea, rispettano il principio di sussidiarietà, viene esaminato nella relazione annuale 2015 in materia di sussidiarietà e proporzionalità². Quest'ultima relazione viene pubblicata in parallelo e deve essere ritenuta complementare alla presente relazione.

¹ Un nuovo inizio per l'Europa: Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico – Orientamenti politici per la prossima Commissione europea (http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_it.pdf).

² COM(2016) 469 final.

2. PARERI SCRITTI DEI PARLAMENTI NAZIONALI

a. Osservazioni generali

In linea con il nuovo impegno politico della Commissione verso un approccio più mirato, focalizzato su priorità e risultati, nel programma di lavoro per il 2015 figuravano 23 nuove iniziative da adottare nel corso dell'anno. Questa cifra segna un drastico calo rispetto alla media di oltre 130 nuove iniziative proposte in ogni programma di lavoro annuale nei cinque anni precedenti.

L'orientamento della Commissione verso un numero limitato di questioni chiave, di importanza per i cittadini europei, e la riduzione delle nuove iniziative hanno portato a una diminuzione nel numero totale di pareri (anche di pareri motivati) ricevuti dai parlamenti nazionali. Nel 2015 tale calo ha superato il 30%, passando da 506 pareri ricevuti nel 2014 a 350 pareri ricevuti nel 2015 (cfr. allegato 1)³.

b. Partecipazione e portata

Come negli anni precedenti, l'attività di dialogo politico, misurata in termini di numero di pareri inviati alla Commissione, rimane mal distribuita tra i parlamenti nazionali. Le 10 camere più attive rappresentano circa il 70% di tutti i pareri, un calo rispetto all'80% del 2014.

L'*Assembleia da República* portoghese ha presentato il maggior numero di pareri. I suoi 55 pareri rappresentano circa il 15% del totale dei pareri ricevuti. Tuttavia, il recente andamento discendente è proseguito, sia nel numero assoluto di pareri emessi che nella quota del totale complessivo [227 pareri nel 2012 (31%), 192 nel 2013 (31%) e 118 nel 2014 (23%)]. Gli altri parlamenti o camere nazionali che hanno inviato dieci o più pareri nel 2015 sono stati: la *Camera Deputaților* rumena (47), il *Senát* ceco (25), il Senato della Repubblica italiana (25), l'*Assemblée nationale* francese (23), la *House of Lords* britannica (22), il *Bundesrat* tedesco (20), il *Senat* rumeno (14), il *Congreso de los Diputados* e il *Senado* spagnoli (11), la *Poslanecká sněmovna* ceca (10) e il *Riksdag* svedese (10).

A differenza degli anni passati, in cui i pareri erano chiaramente incentrati su proposte legislative, un numero crescente di camere ha scelto di emettere pareri su proposte non legislative, come comunicazioni e libri verdi. Undici dei diciannove documenti della Commissione che hanno ricevuto più pareri dai parlamenti nazionali rientravano in queste categorie. La Commissione ha incoraggiato i parlamenti nazionali a impegnarsi maggiormente nella fase prelegislativa e accoglie con favore le manifestazioni d'interesse in questa direzione.

³ Compresi otto pareri motivati ricevuti nel quadro del meccanismo di controllo della sussidiarietà.

c. Argomenti principali del dialogo politico e risultati

I seguenti documenti della Commissione sono tra quelli che hanno attirato particolarmente l'attenzione (dieci o più pareri) dei parlamenti nazionali nel 2015 (per ulteriori dettagli si rimanda all'allegato 3).

- 1. Comunicazione sul programma di lavoro della Commissione per il 2015: un nuovo inizio⁴*
- 2. Proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e che modifica la legislazione esistente relativa all'esame da parte degli Stati membri delle domande di protezione internazionale presentate da un cittadino di un paese terzo o da un apolide⁵*
- 3. Proposta di regolamento recante modifica della legislazione esistente per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare l'uso di alimenti e mangimi geneticamente modificati sul loro territorio⁶*
- 4. Proposta di regolamento relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici⁷*
- 5. Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della legislazione esistente per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale⁸*

Poiché tre di questi documenti hanno anche portato alla presentazione di pareri motivati da parte di una o più camere, si rimanda alla relazione annuale in materia di sussidiarietà e proporzionalità dove figura una descrizione più dettagliata degli aspetti riguardanti la sussidiarietà.

- *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul programma di lavoro della Commissione per il 2015: un nuovo inizio*

Il primo programma di lavoro della Commissione Juncker ha segnato un netto cambiamento rispetto al passato. In questo programma figurava un impegno a concentrare gli sforzi e le risorse della Commissione su quelle proposte che avrebbero avuto con ogni probabilità l'impatto maggiore sull'occupazione e sulla crescita. Il programma presentava un numero relativamente limitato di nuove proposte, incentrate sulle dieci priorità degli orientamenti politici del presidente Juncker, nonché un elenco di circa 80 atti legislativi pendenti da ritirare, presentati dalle precedenti Commissioni. Tali atti erano rimasti fermi sul tavolo negoziale o erano stati superati dagli eventi oppure diluiti durante i negoziati in modo tale da non poter più raggiungere lo scopo iniziale⁹. Il programma di lavoro per il 2015 si prefiggeva anche l'impegno di rivedere 79 atti legislativi esistenti per verificare che fossero ancora adatti allo scopo.

Il programma di lavoro per il 2015 è stato adottato il 16 dicembre 2014 e inviato dal primo vicepresidente Frans Timmermans ai presidenti delle commissioni per gli affari europei di

⁴ COM(2014) 910 final del 16 dicembre 2014.

⁵ COM(2015) 450 final del 9 settembre 2015.

⁶ COM(2015) 177 final del 22 aprile 2015.

⁷ COM(2015) 10 final del 13 gennaio 2015.

⁸ COM(2015) 135 final del 18 marzo 2015.

⁹ In seguito a consultazioni con le altre istituzioni, la Commissione ha successivamente confermato il ritiro di 73 proposte legislative pendenti, GU C 80 del 7.3.2015, pag. 17.

tutti i parlamenti nazionali. In risposta, ha ricevuto 26 pareri, diventando il documento della Commissione più commentato dell'anno in esame. Questa cifra comprende i pareri individuali sul programma di lavoro, presentati da 12 camere¹⁰, nonché un parere congiunto presentato da 14 camere¹¹, nel quale ciascuna camera ha identificato le proprie priorità tra le iniziative proposte dalla Commissione. Tale parere congiunto è stato presentato in seguito a una riunione informale, organizzata a Bruxelles il 19 gennaio 2015 dalla *Tweede Kamer* olandese, sul ruolo dei parlamenti nazionali. Nel corso della riunione si è inoltre dibattuto sui possibili modi di migliorare il parere motivato o la procedura del “cartellino giallo” (cfr. di seguito il paragrafo 3). Tutte le camere che hanno firmato il parere congiunto hanno identificato nella strategia per il mercato unico digitale una priorità. Altre iniziative ritenute prioritarie da quasi tutte le camere includevano il quadro strategico per l'unione dell'energia, il pacchetto sulla mobilità dei lavoratori, la strategia commerciale e di investimento a favore dell'occupazione e della crescita, e l'agenda europea sulla migrazione.

Nelle sue risposte ai pareri ricevuti, la Commissione ha accolto con favore l'interesse manifestato dai parlamenti nazionali nel programma di lavoro e l'ampio sostegno alla sua decisione di concentrare l'attenzione su un numero limitato di iniziative che aggiungono valore a livello europeo. Ha inoltre accolto l'opportunità offerta dal programma di lavoro di avere uno scambio preventivo di opinioni sulle priorità con i parlamenti nazionali.

- *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*

In risposta alla crisi dei rifugiati e in linea con l'agenda europea sulla migrazione¹², la proposta della Commissione per un meccanismo di ricollocazione delle crisi mira a introdurre un meccanismo di solidarietà strutturato. La Commissione può attivare tale meccanismo in qualsiasi momento per aiutare gli Stati membri che sperimentano situazioni di crisi e che subiscono un'estrema pressione sui loro sistemi di asilo a causa di un afflusso massiccio e sproporzionato di cittadini di paesi terzi. Tali situazioni di emergenza future e la redistribuzione dei cittadini di paesi terzi verrebbero stabilite dalla Commissione in base a criteri obiettivi e verificabili. Questa proposta fa parte di un pacchetto di proposte che include la ricollocazione di 120 000 rifugiati da Grecia, Ungheria e Italia, un elenco europeo comune dei paesi di origine sicuri e misure per rendere più efficace la politica di rimpatrio.

¹⁰ *Hrvatski sabor* croato, *Senát* ceco, *Assemblée nationale* francese, *Sénat* francese, *Bundesrat* tedesco, *Országgyűlés* ungherese, Senato della Repubblica italiana, *Seimas* lituano, *Senat* polacco, *Assembleia da República* portoghese, *Riksdag* svedese e *House of Lords* britannica.

¹¹ Una lettera, che conta come 14 pareri, dalla *Tweede Kamer* olandese confermata da: *Hrvatski sabor* croato, *Vouli ton Antiprosopon* cipriota, *Poslanecká sněmovna* e *Senát* cechi, *Eerste Kamer* olandese, *Országgyűlés* ungherese, Senato della Repubblica italiana, *Seimas* lituano, *Senat* polacco, *Assembleia da República* portoghese, *Camera Deputaților* rumena, *Národná Rada* slovacco e *House of Lords* britannica.

¹² COM(2015) 240 final del 13 maggio 2015.

La proposta ha portato a 12 pareri nel 2015, inclusi cinque pareri motivati¹³. In questi pareri i parlamenti nazionali sostenevano che:

- l'UE non ha le competenze per introdurre un meccanismo permanente di ricollocazione attivabile da parte della Commissione;
- il regolamento proposto non avrebbe un reale valore aggiunto rispetto alle possibilità esistenti di intervento da parte degli Stati membri;
- il progetto di regolamento va al di là di quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo e viola quindi i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Nelle sue risposte la Commissione ha precisato che la proposta fa parte di un pacchetto più ampio di misure ambiziose, già proposte o da proporre, finalizzate a rispondere all'attuale crisi dei rifugiati. Per quanto riguarda la base giuridica, la Commissione ha sottolineato che la proposta dovrebbe essere adottata sulla stessa base giuridica del regolamento (UE) n. 604/2013 che essa intende modificare. La Commissione ha ricordato che la crisi dei rifugiati aveva sottoposto i sistemi di asilo degli Stati membri a considerevoli sollecitazioni, il che poteva ostacolare l'applicazione del regolamento Dublino. A tal proposito, l'attuale sistema non prevedeva alcuna deroga ai criteri di responsabilità, generando in tal modo squilibri e aggravando in alcuni casi la crisi.

La Commissione ha inoltre precisato che un meccanismo di crisi per la ricollocazione dei richiedenti consentirebbe all'UE di rispondere a una situazione urgente e di aiutare gli Stati membri a far fronte a una situazione di emergenza, senza dover avviare, ogni volta, una lenta procedura di adozione. La Commissione ha sottolineato che l'azione dei singoli Stati membri non sarebbe sufficiente per far fronte a tali situazioni. L'attuazione di soluzioni non coordinate non permetterebbe di ottenere una risposta globale all'afflusso sproporzionato di persone e neppure un'equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri.

Pertanto, secondo la Commissione, è evidente che le azioni dei singoli Stati membri non possano rispondere in modo soddisfacente alle sfide comuni che riguardano tutti gli Stati membri in questo settore.

- *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1829/2003 per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare l'uso di alimenti e mangimi geneticamente modificati sul loro territorio*

Nell'attesa dell'approvazione da parte del Parlamento europeo della sua nomina a presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker aveva manifestato l'intenzione di rivedere la legislazione in materia di autorizzazione degli organismi geneticamente modificati. Nel quadro del sistema attuale, gli Stati membri non sono mai riusciti a raggiungere una maggioranza qualificata pro o contro l'autorizzazione, lasciando sempre alla Commissione la decisione definitiva sulla questione. La revisione proposta consentirebbe agli Stati membri di prendere decisioni definitive a livello nazionale - limitando o vietando l'uso di alimenti o

¹³ *Poslanecká sněmovna* ceca (parere motivato), *Senát* ceco (due pareri, di cui uno motivato), *Bundesrat* tedesco, *Országgyűlés* ungherese (parere motivato), Camera dei Deputati italiana, Senato della Repubblica italiana, *Senat* polacco, *Camera Deputaților* rumena (due pareri, uno dei quali motivato), *Národná Rada* slovacco (parere motivato), *Congreso de los Diputados* e *Senado* spagnoli. Nel 2016 è pervenuto un ulteriore parere dal *Vouli ton Antiprosopon* cipriota.

mangimi geneticamente modificati – previa autorizzazione a livello europeo. Tali decisioni potrebbero essere prese solo a condizione che le clausole di opt-out nazionali siano compatibili con il diritto dell’Unione e non siano legate a ragioni sanitarie e ambientali. Queste vengono valutate per l’Unione europea nel suo insieme dall’Autorità per la sicurezza alimentare.

La Commissione ha ricevuto 12 pareri, compresi due pareri motivati, descritti più dettagliatamente nella relazione annuale 2015 in materia di sussidiarietà e proporzionalità¹⁴. Altri punti di critica includevano i costi impreveduti per i produttori e gli importatori e le potenziali perturbazioni del mercato unico. Si sosteneva inoltre che i raccolti geneticamente modificati potessero essere vietati per motivi politici anziché scientifici. Diversi parlamenti nazionali consideravano la proposta dannosa per la sicurezza degli alimenti e dei mangimi geneticamente modificati nell’UE, ma avevano pareri divergenti sul meccanismo di valutazione dei rischi appropriato. Ad esempio, le camere irlandesi *Houses of the Oireachtas* ritenevano che l’Autorità europea per la sicurezza alimentare dovesse essere l’unica responsabile della valutazione della sicurezza degli organismi geneticamente modificati a livello europeo. Dal canto suo, il *Bundesrat* tedesco auspicava una revisione completa della procedura di valutazione dei rischi.

Il Parlamento europeo, nella sua prima lettura del 28 ottobre 2015, ha respinto la proposta poiché nutriva dubbi sulla sua compatibilità con il mercato unico e sulla sua fattibilità. Il Consiglio non ha ancora adottato una posizione sulla proposta. La Commissione, dal canto suo, ha identificato la proposta come una delle iniziative nell’ambito delle quali auspica rapidi progressi con i colegislatori (il Parlamento europeo e il Consiglio)¹⁵.

- *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici e che modifica i regolamenti (UE) nn. 1291/2013 e 1316/2013*

La prima priorità elencata dal presidente Juncker nei suoi orientamenti politici per la nuova Commissione riguardava il rafforzamento della competitività europea e la promozione degli investimenti per creare posti di lavoro. Nel gennaio 2015, in stretta collaborazione con la Banca europea per gli investimenti, la Commissione ha presentato una proposta volta a istituire un Fondo europeo per gli investimenti strategici. Scopo della proposta è superare l’attuale carenza d’investimenti nell’Unione europea mobilitando finanziamenti privati per investimenti strategici che il mercato non può finanziare da solo. Il Fondo concentra la sua attività sugli investimenti strategici nelle infrastrutture e nell’innovazione, nonché sul capitale di rischio per le piccole e medie imprese, e le società a media capitalizzazione di tutta Europa.

¹⁴ I pareri motivati sono stati presentati dalla *Tweede Kamer* olandese e dal *Congreso de los Diputados* e dal *Senado* spagnoli. La *Chambre des représentants/Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers* belga ha anche presentato un parere in cui contestava la conformità della proposta con il principio di sussidiarietà, ma il parere è stato ricevuto dopo il termine di otto settimane previsto dal protocollo 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. I nove pareri rimanenti sono stati presentati da *Bundesrat* austriaco, *Narodno Sabranie* bulgaro, *Hrvatski Sabor* croato, *Vouli ton Antiprosopon* cipriota, *Senát* ceco, *Bundesrat* tedesco, *Houses of the Oireachtas* irlandesi, *Assembleia da República* portoghese e *Senat* rumeno.

¹⁵ Cfr. allegato III del programma di lavoro della Commissione per il 2016: È il momento di andare oltre l’ordinaria amministrazione.

Questa importante iniziativa politica ha portato alla presentazione di undici pareri nell'ambito del dialogo politico¹⁶. In generale, i parlamenti nazionali hanno accolto favorevolmente la proposta di creare un meccanismo a sostegno degli investimenti strategici a livello europeo. I parlamenti hanno chiesto una rapida attuazione della proposta e insistito su un processo di selezione trasparente per i progetti da finanziare.

Allo stesso tempo alcuni parlamenti nazionali hanno anche paventato un taglio ai fondi assegnati a scienza, ricerca e innovazione, nel quadro del programma Orizzonte 2020, per finanziare il Fondo europeo per gli investimenti strategici. Diverse camere hanno chiesto di indirizzare le risorse del fondo su investimenti vantaggiosi per la ricerca e l'innovazione in Europa. Il *Bundesrat* austriaco e il *Bundesrat* tedesco si sono opposti all'utilizzo del fondo proposto per finanziare progetti di energia nucleare. Infine, alcune camere, compreso il Senato della Repubblica italiana, la *Camera Deputaților* rumena, il *Senat* rumeno e il *Národná Rada* slovacco, hanno chiesto uno stanziamento equilibrato dei fondi in tutta Europa per ridurre le disparità regionali.

Il 25 giugno 2015, dopo essere stato approvato sia dal Parlamento europeo che dal Consiglio, il regolamento che ha istituito il Fondo europeo per gli investimenti strategici è entrato in vigore. Questa data ha centrato l'obiettivo ambizioso, che si era prefissata la comunicazione "Un piano di investimenti per l'Europa"¹⁷, di rendere il fondo operativo entro giugno 2015. Il regolamento, approvato dai colegislatori, riduce di 500 milioni di euro il taglio proposto alla dotazione finanziaria del programma Orizzonte 2020. Per quanto riguarda il meccanismo per collegare l'Europa, il taglio proposto di 3,3 miliardi di euro è stato ridotto a 2,8 miliardi di euro. Per quanto concerne la trasparenza dell'accesso ai progetti europei, l'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento indica che la Commissione, con il sostegno della Banca europea per gli investimenti, creerà un portale, ovvero una banca dati di progetti, pubblicamente accessibile e di facile utilizzo, che fornisce informazioni pertinenti per ciascun progetto.

Per quanto riguarda la selezione dei progetti, i colegislatori hanno aggiunto un articolo sui criteri di ammissibilità per l'impiego della garanzia dell'Unione. In base a tale articolo, il Fondo europeo per gli investimenti strategici sosterrà progetti:

- a) economicamente sostenibili;
- b) coerenti con le politiche dell'Unione, incluso l'obiettivo della coesione territoriale;
- c) atti ad assicurare addizionalità, come definito all'articolo 5 del regolamento;
- d) atti a massimizzare la mobilitazione di capitale del settore privato; e
- e) tecnicamente sostenibili.

La disposizione sulla coerenza con le politiche dell'Unione e con l'obiettivo della coesione territoriale è una chiara risposta alle richieste avanzate di garantire un equilibrio regionale.

Dalla sua entrata in vigore, il Gruppo Banca europea per gli investimenti ha già approvato il sostegno a un'ampia gamma di progetti a titolo del Fondo. La Banca europea per gli

¹⁶ *Bundesrat* austriaco, *Senát* ceco, *Bundesrat* tedesco, *Assemblée nationale* francese, Senato della Repubblica italiana, Camera dei Deputati italiana, *Assembleia da República* portoghese, *Camera Deputaților* rumena, *Senat* rumeno, *Národná Rada* slovacco, *Congreso de los Diputados* e *Senado* spagnoli.

¹⁷ COM(2014) 903 final del 26 novembre 2014.

investimenti stima che, entro maggio del 2016, il Fondo avrà attivato investimenti per circa 100 miliardi di euro in Europa¹⁸.

- *Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale*

Il programma di lavoro per il 2015 conteneva un chiaro impegno a intensificare gli sforzi per combattere l'evasione e la frode fiscali. Nel corso dell'anno la Commissione ha adottato una serie di proposte volte a rispondere al bisogno di equità e trasparenza fiscale delle società europee. Allo stesso tempo, tali proposte assicurano condizioni di parità per le imprese nel mercato unico. La direttiva proposta fa parte di un pacchetto più ampio sulla trasparenza fiscale, adottato il 18 marzo 2015, e rispecchia il lavoro svolto dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici, e dai paesi del G20 in materia di erosione della base imponibile e trasferimento degli utili. La proposta caldeggia un approccio più sistematico e vincolante per lo scambio di informazioni tra Stati membri e Commissione. Ciò includerà tutti i futuri ruling fiscali transfrontalieri nonché tutti i ruling emanati nei dieci anni precedenti, che sono ancora validi alla data di entrata in vigore della direttiva proposta¹⁹.

La Commissione ha ricevuto dieci pareri su questa proposta, compreso un parere motivato dal *Riksdag* svedese, che metteva in dubbio la conformità della proposta con il principio di sussidiarietà²⁰. Le argomentazioni avanzate dal *Riksdag* svedese e la risposta della Commissione sono descritte in maggior dettaglio nella relazione annuale 2015 in materia di sussidiarietà e proporzionalità.

Per quanto riguarda le altre camere che hanno presentato pareri, molte si sono dette favorevoli a un'azione a livello europeo per fronteggiare la pianificazione fiscale aggressiva, ma diverse camere hanno sollevato timori su elementi specifici della proposta. In particolare, alcune camere hanno contestato il requisito della proposta che obbliga gli Stati membri a scambiarsi informazioni su tutti i ruling fiscali, purché ancora validi, emanati dieci anni prima della data prevista di entrata in vigore della direttiva proposta (1° gennaio 2016). Due camere si sono opposte a qualsiasi forma di retroattività²¹. Diverse camere hanno sollevato timori riguardo all'onere amministrativo che la direttiva proposta avrebbe imposto nonché in merito alla sua fattibilità a partire dal 1° gennaio 2016²². Il *Národná Rada* slovacco ha sottolineato la necessità di definire chiaramente il tipo di informazioni da scambiarsi nonché gli obblighi che incombono agli Stati membri, onde evitare lo scambio di informazioni irrilevanti. Secondo il *Bundesrat* tedesco soltanto gli Stati membri direttamente interessati da un particolare ruling fiscale dovrebbero partecipare allo scambio di informazioni.

In seguito alle discussioni svoltesi in seno al Parlamento europeo e al Consiglio, la direttiva proposta è stata adottata l'8 dicembre 2015, a distanza di soli nove mesi dalla presentazione

¹⁸ https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/201606_eu_wide_en.pdf.

¹⁹ Un ruling fiscale è una conferma che le autorità fiscali danno ai contribuenti su come la loro imposta verrà calcolata. Questi ruling vengono sovente richiesti dalle imprese prima di creare grandi o complesse strutture commerciali.

²⁰ Gli altri nove pareri sono stati presentati da: *Chambre des représentants* belga, *Assemblée nationale* francese, *Bundesrat* tedesco, Senato della Repubblica italiana, *Assembleia da República* portoghese, *Camera Deputaților* rumena, *Senat* rumeno, *Národná Rada* slovacco, *Congreso de los Diputados* e *Senado* spagnoli.

²¹ Il *Bundesrat* tedesco e la *Camera Deputaților* rumena.

²² Il *Bundesrat* tedesco e il Senato della Repubblica italiana e il *Senat* rumeno.

della proposta iniziale da parte della Commissione²³. La direttiva adottata preserva i principi chiave proposti dalla Commissione, ma differisce dalla proposta iniziale su diversi punti. In primo luogo, gli Stati membri avranno tempo fino alla fine del 2016 per recepire le nuove norme nel diritto nazionale, quindi la direttiva entrerà in vigore il 1° gennaio 2017, un anno dopo rispetto a quanto inizialmente pianificato. In secondo luogo, il requisito di scambiarsi informazioni sui ruling fiscali emanati nel decennio che precede l'entrata in vigore della direttiva è stato ridotto a cinque anni, con una disposizione aggiuntiva che riguarda i ruling fiscali emanati, modificati o rinnovati nel 2012 e 2013²⁴. Infine, la direttiva definisce anche con maggiore dettaglio quali informazioni gli Stati membri devono scambiarsi, nonché la serie più limitata di informazioni di base che va comunicata alla Commissione. Tali informazioni servono alla Commissione per monitorare e valutare in qualsiasi momento l'applicazione efficace dello scambio automatico obbligatorio di informazioni sui ruling preventivi transfrontalieri e sugli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento.

²³ Direttiva (UE) n. 2015/2376 del Consiglio, dell'8 dicembre 2015, GU L 332 del 18.12.2015, pag. 1.

²⁴ Le informazioni relative ai ruling transfrontalieri preventivi e agli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento, emanati, modificati o rinnovati tra il 1° gennaio 2012 e il 31 dicembre 2013, devono solo essere comunicate se i ruling e gli accordi sono ancora validi al 1° gennaio 2014. Le informazioni sui ruling e gli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento, emanati tra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2016, devono essere comunicate indipendentemente dalla loro validità.

3. IL CONTESTO PIÙ AMPIO

Nel 2015 i parlamenti nazionali hanno proseguito le discussioni sul ruolo da essi svolto nel processo decisionale europeo. Durante tali discussioni hanno potuto attingere alle relazioni pubblicate da tre camere nel 2014²⁵.

Nel gennaio 2015 un gruppo di lavoro informale costituito da alcune camere parlamentari si è riunito a Bruxelles per discutere il programma di lavoro 2015 della Commissione. Il gruppo ha anche discusso come migliorare il parere motivato o la procedura del “cartellino giallo” sancita dal protocollo (n. 2) dei trattati sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. A maggio si sono quindi svolte discussioni in un secondo gruppo di lavoro informale a Varsavia su quest’ultimo punto, nonché sulla possibile introduzione di una forma potenziata di dialogo politico, anche nota come “carta verde”²⁶. I risultati sono stati comunicati nel corso della riunione della LIII COSAC (Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell’Unione e dei parlamenti dell’Unione europea). Il gruppo di lavoro sul rafforzamento del dialogo politico e sul miglioramento della procedura del parere motivato si è riunito nuovamente a ottobre durante la presidenza lussemburghese della COSAC²⁷.

Nella riunione di luglio dei presidenti della COSAC, il primo vicepresidente Timmermans ha riconosciuto che i parlamenti nazionali hanno cercato di avere un ruolo più positivo e proattivo negli affari europei, ad esempio mediante l’uso della “carta verde”. Pur sottolineando il diritto esclusivo di iniziativa della Commissione, Timmermans ha indicato che la Commissione guarderebbe in maniera costruttiva a eventuali iniziative che potrebbero contare sull’ampio sostegno dei parlamenti nazionali. Allo stesso tempo, egli ha sottolineato l’obbligo che incombe alla Commissione di lavorare conformemente ai trattati attuali, che include il periodo di otto settimane, citato nel protocollo, durante il quale i parlamenti nazionali possono emettere un parere motivato su un progetto di atto legislativo.

Poco dopo la riunione dei presidenti della COSAC, 16 camere parlamentari si sono riunite su iniziativa della *House of Lords* britannica per cofirmare una “carta verde” pilota. La camera britannica, durante la presentazione del suo pacchetto di misure riveduto sull’economia circolare, ha invitato la Commissione ad adottare un approccio strategico alla riduzione dei rifiuti alimentari all’interno dell’Unione europea²⁸. Questa iniziativa sui rifiuti alimentari è stata anche sostenuta da altri due parlamenti nazionali e da una camera²⁹. Nella sua risposta la

²⁵ Le tre relazioni erano: “23 raccomandazioni per rafforzare il ruolo dei parlamenti nazionali modificando la governance europea” del Folketing danese, “Il ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea” della House of Lords britannica e “Uno sguardo al futuro dell’Europa: il ruolo della Tweede Kamer e dei parlamenti nazionali nell’Unione europea” della Tweede Kamer olandese. Per una descrizione più dettagliata dei contenuti delle tre relazioni si rimanda alla relazione annuale 2014 della Commissione sui rapporti con i parlamenti nazionali.

²⁶ L’idea di una “carta verde” compariva nella relazione della House of Lords britannica “Il ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea” come strumento volto a incoraggiare un gruppo di parlamenti nazionali a “formulare proposte politiche o legislative costruttive”.

²⁷ <http://www.cosac.eu/54-luxembourg-2015/cosac-working-group-30-october-2015/>.

²⁸ I firmatari di questo parere congiunto erano: Narodno Sabranie bulgaro, Hrvatski Sabor croato, Vouli ton Antiprosopon cipriota, Poslanecká sněmovna ceca, Tweede Kamer olandese, Assemblée nationale e Sénat francesi, Országgyűlés ungherese, Senato della Repubblica italiana, Saeima lettone, Seimas lituano, Chambre des Députés lussemburghese, Kamra tad-Deputati maltese, Assembleia da República portoghese, Národná Rada slovacca e House of Lords britannica.

²⁹ Il Folketing danese, le Houses of the Oireachtas irlandesi e il Senát ceco.

Commissione ha ringraziato le camere per i loro suggerimenti, ritenendoli una chiara dimostrazione della loro volontà di contribuire in maniera proattiva e costruttiva al dibattito politico a livello europeo. Alcuni dei suggerimenti sul dono di alimenti, la raccolta di dati e il monitoraggio sono stati poi ripresi nel pacchetto di misure sull'economia circolare adottato a dicembre³⁰.

Infine, in virtù dell'articolo 12 del trattato sull'Unione europea, i parlamenti nazionali svolgono un ruolo specifico nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia partecipando ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust. In tale contesto, nel 2013, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento su Europol³¹ volta a conformare quest'agenzia alle prescrizioni del trattato di Lisbona. La proposta suggeriva tra l'altro di introdurre un meccanismo di controllo delle attività di Europol da parte del Parlamento europeo in associazione con i parlamenti nazionali. Dopo quasi tre anni di negoziati interistituzionali i colegislatori hanno raggiunto un accordo. Il compromesso finale prevede l'istituzione di un gruppo di controllo parlamentare congiunto che verrà istituito dalla commissione competente del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali.

4. VISITE E CONTATTI BILATERALI

I membri della Commissione hanno risposto all'invito del presidente Juncker ad "impegnarsi in un nuovo partenariato con i parlamenti nazionali" effettuando, nel 2015, oltre 200 visite ai parlamenti nazionali. Quasi tutti i 28 parlamenti nazionali sono stati visitati dal presidente Juncker, dai vicepresidenti o dai commissari, e molte camere hanno ricevuto più di una visita. Inoltre, alcuni parlamenti nazionali hanno inviato delegazioni a Bruxelles, o vi hanno convocato riunioni di commissione, e hanno colto l'occasione per incontrare i membri della Commissione.

Particolare interesse rivestono le visite agli Stati membri da parte dei membri della Commissione volte a presentare iniziative chiave alle parti interessate e ai cittadini. Ad esempio, il Piano di investimenti per l'Europa, una delle priorità chiave della Commissione nel primo anno del suo mandato, è stato promosso dal vicepresidente Jyrki Katainen in una campagna di comunicazione itinerante che ha interessato quasi tutti gli Stati membri e che ha incluso visite ai parlamenti nazionali. In modo analogo, il vicepresidente Maroš Šefčovič ha intrapreso un esteso tour dell'Unione dell'energia per discutere con i parlamentari di quasi tutti gli Stati membri sui benefici della nuova politica della Commissione³². Infine, in linea con l'elevato livello di interesse del pubblico per le questioni inerenti al commercio, la commissaria Cecilia Malmström ha visitato molti parlamenti nazionali per discutere su questioni quali la partnership transatlantica per il commercio e gli investimenti, che l'Unione europea sta negoziando con gli Stati Uniti.

Dal punto di vista della Commissione, questi contatti diretti con i parlamentari nazionali sono preziosi ai fini di una migliore comprensione delle politiche dell'Unione e di un maggior sostegno a loro favore. Questo punto è stato evidenziato dal primo vicepresidente

³⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 2.12.2015 *L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, {COM(2015) 614 final}.

³¹ COM(2013) 173 final

³² http://ec.europa.eu/priorities/energy-union-tour_en.

Timmermans nelle sue osservazioni sulla riunione dei presidenti della COSAC tenutasi a Lussemburgo a luglio del 2015 (cfr. paragrafo successivo).

Come negli anni precedenti, i funzionari della Commissione hanno partecipato a diverse sedute delle commissioni dei parlamenti nazionali. Inoltre, sono stati regolarmente invitati a presentare iniziative chiave durante le riunioni dei rappresentanti permanenti dei parlamenti nazionali aventi sede a Bruxelles. Inoltre, i funzionari responsabili del semestre europeo, che lavorano presso le rappresentanze della Commissione negli Stati membri, sono rimasti in contatto con i parlamenti nazionali per quanto concerne il semestre europeo e altre questioni economiche.

5. PRINCIPALI RIUNIONI E CONFERENZE

Il coinvolgimento della Commissione con i parlamenti nazionali è proseguito per tutto il 2015 con la sua partecipazione a una serie di importanti riunioni e conferenze interparlamentari.

COSAC

La conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC) ha mantenuto il suo ciclo regolare di riunioni due volte al semestre. A una riunione si riuniscono i presidenti delle commissioni parlamentari, mentre la seconda riunione è plenaria. Il Parlamento europeo ha partecipato a tutte le riunioni in qualità di membro della COSAC. Anche la Commissione ha partecipato a tutte le riunioni in qualità di osservatore. Secondo la sua prassi abituale, la Commissione ha presentato una risposta scritta ai contributi adottati dalla COSAC nelle sue due sessioni plenarie svoltesi nel corso dell'anno.

Alla riunione di febbraio dei presidenti della COSAC, cui ha partecipato il primo vicepresidente Timmermans, i delegati hanno discusso sulle priorità della presidenza lettone e sul partenariato orientale, in vista del summit di Riga sul partenariato orientale, tenutosi a maggio. La riunione plenaria della LIII COSAC, svoltasi dal 31 maggio al 2 giugno, ha visto i partecipanti discutere su una serie di questioni, fra cui le politiche dell'UE in materia di energia e commercio, con rispettivamente la partecipazione del vicepresidente Šefčovič e del commissario Malmström. Il controllo parlamentare degli affari dell'Unione europea è stato un altro importante punto all'ordine del giorno³³.

Alla riunione dei presidenti della COSAC, svoltasi durante la presidenza lussemburghese del Consiglio, i delegati hanno discusso, in presenza del primo vicepresidente Timmermans, sui possibili modi di rafforzare il dialogo politico (cfr. sopra il paragrafo 3). La riunione della LIV COSAC, svoltasi a Lussemburgo dal 30 novembre al 2 dicembre, ha fornito una sede di dibattito in merito all'agenda europea sulla migrazione, alla strategia per un mercato unico digitale, con un intervento di apertura da parte del vicepresidente Andrus Ansip, e alla politica di allargamento³⁴.

La settimana parlamentare europea e le conferenze di cui all'articolo 13

La terza settimana parlamentare europea si è svolta in seno al Parlamento europeo dal 3 al 4 febbraio 2015. L'evento ha riunito i parlamentari di tutta Europa per discutere su questioni

³³ <http://www.cosac.eu/53-latvia-2015/>.

³⁴ <http://www.cosac.eu/54-luxembourg-2015/>.

economiche, di bilancio e sociali. Il primo evento della settimana, la riunione interparlamentare sui cicli del semestre europeo 2014 e 2015, è stata aperta dal presidente Juncker con interventi di apertura aggiuntivi del vicepresidente Katainen e della commissaria Marianne Thyssen. Il secondo evento, la conferenza interparlamentare di cui all'articolo 13 del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria (noto come "fiscal compact"), è stato organizzato e presieduto di congiunto dal Saeima lettone e dal Parlamento europeo. In seguito all'adozione dei principi di base da parte della Conferenza dei presidenti dei parlamenti nazionali dell'UE tenutasi a Roma nell'aprile 2015, la conferenza interparlamentare ha adottato un regolamento nel corso della riunione svoltasi a Lussemburgo dal 9 al 10 novembre 2015.

Conferenze PESC/PSDC

La Conferenza interparlamentare per la politica estera e di sicurezza comune e la politica di sicurezza e di difesa comune si è confermata come altra importante sede di discussione tra i parlamenti nazionali e le istituzioni dell'Unione europea. La sesta riunione della conferenza, ospitata dal Saeima lettone, si è tenuta a marzo. Vi ha fatto seguito una settima riunione, a settembre del 2015, organizzata dalla *Chambre des Députés* lussemburghese. Federica Mogherini, alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza/vicepresidente della Commissione, ha partecipato a entrambe le conferenze in occasione delle quali sono state discusse le priorità e le strategie dell'Unione in entrambi i settori politici.

6. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

Nel suo primo anno completo di mandato sotto la presidenza di Jean-Claude Juncker, la nuova Commissione ha compiuto progressi significativi per quanto riguarda l'impegno di creare un nuovo partenariato con i parlamenti nazionali. Il numero dei pareri ricevuti nell'ambito del dialogo politico e del meccanismo di controllo della sussidiarietà è di fatto diminuito, il che riflette il nuovo orientamento della Commissione verso un numero più limitato di iniziative chiave. I membri della Commissione hanno tuttavia assicurato un livello elevato di contatti diretti con i parlamentari nazionali tramite numerose visite agli Stati membri, la partecipazione alle riunioni interparlamentari e ad altri eventi.

La Commissione riconosce che i parlamenti nazionali, in qualità di rappresentanti dei cittadini europei a livello nazionale, rivestono un ruolo importante nel colmare la distanza tra le istituzioni europee e il pubblico. La Commissione continua a rispettare l'equilibrio tra le istituzioni attive a livello europeo ed è consapevole del suo diritto di iniziativa. Tuttavia, ha dimostrato di essere pronta a considerare suggerimenti da parte dei parlamenti nazionali, come la loro iniziativa congiunta sui rifiuti alimentari, che indicano dove un'azione a livello europeo potrebbe portare benefici aggiunti.

Questa Commissione intende continuare a rafforzare i rapporti con i parlamenti nazionali basandosi su quanto realizzato nel suo primo anno completo di mandato. Nel suo programma di lavoro per il 2016 la Commissione ha dichiarato che intende compiere altri passi per garantire che i parlamenti nazionali abbiano voce in capitolo nel processo decisionale europeo. La Commissione attende con grande interesse i contributi positivi che i parlamenti nazionali medesimi apporteranno a questo importante dibattito.