servizio affari internazionali
ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

# Scheda di lettura n. 117

## Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2014: ordine del giorno commentato

Il 26 e 27 giugno prossimi avrà luogo una riunione del Consiglio europeo. L'ordine del giorno che è stato distribuito (documento del Consiglio 8280/14) prevede:

1) la definizione delle linee guida per la programmazione legislativa ed operativa in tema di libertà, sicurezza e giustizia;
2) la conclusione del semestre europeo;
3) il quadro per le politiche dell'energia e del clima al 2030, con l'attuazione immediata di una serie di misure più urgenti per aumentare la resilienza dell'Europa e la sua sicurezza energetica.

### 1) Libertà, sicurezza e giustizia

Il Consiglio europeo dovrebbe definire le linee guida strategiche per la programmazione legislativa ed operativa dei prossimi anni a sostituzione del "programma di Stoccolma", che ha delineato le priorità dell'UE nel periodo 2010-2014.

Nel programma di Stoccolma posizione centrale è accordata agli interessi e alle esigenze dei cittadini tramite il perseguimento delle seguenti priorità:

1) un'Europa dei diritti, mediante la promozione della cittadinanza europea;
2) un'Europa della giustizia, con la realizzazione dello spazio giudiziario europeo;
3) un'Europea che protegge, anche mediante la lotta contro la criminalità organizzata transnazionale e il terrorismo;
4) accesso all'Europa, con gestione integrata delle frontiere e norme organiche in materia di visti;
5) un'Europa della solidarietà, caratterizzata da una politica di migrazione globale e flessibile, incentrata sulla solidarietà e la responsabilità, e che affronti le necessità sia degli Stati membri che dei migranti;
6) l'Europa in un mondo globalizzato, basata tra l'altro su una politica unica in materia di relazioni esterne.

Il programma è stato illustrato dalla Commissione europea nella Comunicazione di cui al COM(2009) 262[1] ed il relativo piano di azione delineato nella Comunicazione COM(2010) 171[2].

La revisione del programma di Stoccolma è stata oggetto di una recente risoluzione del Parlamento europeo (2013/2024(INI) del 2 aprile 2014). Nel testo sono innanzitutto analizzate alcune questioni di carattere generale: il programma di Stoccolma e il trattato di Lisbona, par. 1; il diritto d'iniziativa della Commissione e la procedura legislativa ordinaria, par. 2-4; Parlamenti nazionali, par. 5-6; legge elettorale uniforme per le elezioni del Parlamento europeo, par. 7-10; iniziativa dei cittadini europei, par. 11-14. Viene poi fornita una valutazione puntuale del programma di Stoccolma e della sua attuazione, con specifico riferimento ai diritti fondamentali (par. 15-33), alla cooperazione giudiziaria in materia civile e penale (par. 34-55), alla sicurezza interna (par. 56-71), a frontiere e visti (par. 72-85), ad asilo e immigrazione (par. 86-96), alla strategia relativa alla dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (par. 97-105) e ai metodi, strumenti e processi (par. 106-114).

[1] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini

[2] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 20 aprile 2010 - Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei - Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma.

La definizione delle nuove linee guida strategiche dovrebbe tenere in considerazione le modifiche intervenute nel tessuto economico-sociale europeo, con specifico riferimento al periodo di crisi economica vissuto dall'UE, la mutata composizione demografica (con l'accessione della Croazia lo scorso anno) e la situazione di instabilità che caratterizza alcuni paesi vicini all'Unione, tra cui l'Ucraina.

Il Consiglio europeo dovrebbe pronunciarsi sui seguenti aspetti:

1) trasposizione coerente, attuazione efficace e consolidamento della legislazione esistente, anche mediante una valutazione della sua coerenza ed efficacia, in un'ottica di semplificazione;
2) una politica di migrazione ed asilo efficiente, basata su un approccio comprensivo che ottimizzi i benefici dell'immigrazione legale - soprattutto di individui in possesso di specifiche professionalità - e della protezione internazionale, affrontando al contempo in maniera risoluta l'illegalità. Tale ultima finalità è realizzabile tramite:

a) una cooperazione intensificata con i paesi di origine e di transito, a sua volta facilitata tramite il rafforzamento della dimensione esterna della politica di migrazione;
b) la modernizzazione della gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione[3], anche tramite l'utilizzo pieno dell'agenzia di frontiera, Frontex.

3) ricerca di modalità più efficienti per prevenire e combattere il crimine organizzato, il traffico di esseri umani, la corruzione ed il terrorismo. In quest'ambito l'Unione può sostenere gli Stati membri mediante la mobilizzazione di idonei strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia, quali Europol e Eurojust;
4) un approfondimento della cooperazione giudiziaria tale da contribuire alla crescita economica mediante la creazione di un ambiente imprenditoriale affidabile.

In questo ambito l'Italia è particolarmente interessata al rafforzamento della cooperazione con i paesi di origine e transito dei migranti, della capacità operativa e del bilancio di Frontex, con maggiore attenzione verso la Libia, ed al completamento del sistema comune di asilo, includendo il mutuo riconoscimento delle decisioni nazionali ( questione assai controversa tra molti stati membri) e introducendo nuove misure per la gestione delle situazioni di crisi. In sede di Consiglio l'Italia ha, inoltre, sostenuto un approccio comprensivo nella dimensione esterna, che tenga conto anche del legame tra immigrazione e sviluppo, con possibile integrazione della dimensione esterna nelle politiche relative alla giustizia ed agli affari interni.

## 2) Crescita, competitività e occupazione

Negli ultimi mesi l'Unione europea ha registrato promettenti segnali positivi in termini di crescita e di occupazione, in una ripresa che comunque - ritengono gli osservatori - rimane ancora fragile. Per questo il Consiglio europeo dovrebbe sollecitare azioni per ridurre il carico fiscale sul lavoro, riformare mercati di prodotti e servizi nonché pubbliche amministrazioni, migliorare l'ambiente imprenditoriale, facilitare l'accesso alla finanza, potenziare il funzionamento delle industrie di rete e riformare i sistemi educativi.

Si segnala che le procedure per *deficit* eccessivo aperte nei confronti di vari Stati membri (Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Paesi bassi, Austria e Slovacchia) sono state abrogate (si veda il comunicato stampa dell'Ecofin del 20 giugno 2014).

### a) Il semestre europeo

Il semestre europeo 2014 verrà chiuso con l'adozione delle raccomandazioni specifiche per paese, alle quali gli Stati membri dovranno dare attuazione nelle loro imminenti decisioni sulle politiche fiscali, di bilancio, sociali e nelle riforme strutturali.

---

[3] Si segnala a questo proposito il dibattito in corso sulla possibile creazione di un sistema europeo di guardie frontaliere. Si veda il convegno promosso da Frontex a Varsavia nell'ottobre 2013, a seguito del quale è stato pubblicato un rapporto sulla fattibilità del progetto.

Si tratta dell'ultima tappa del ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nell'ambito dell'UE ("il semestre europeo", appunto) che si ripete annualmente e con il quale gli Stati membri allineano le rispettive politiche economiche e di bilancio agli obiettivi e le norme convenute a livello dell'Unione.

Il semestre europeo relativo all'anno 2014 ha avuto inizio nel novembre 2013, con la pubblicazione dell'Analisi annuale della crescita (COM(2013) 800). Nella primavera 2014, poi, gli Stati nazionali hanno presentato i propri programmi nazionali di riforma assieme ai programmi di stabilità o di convergenza. A seguito dell'analisi di questi documenti alla luce della strategia "Europa 2020" la Commissione europea ha adottato le "raccomandazioni specifiche per paese", che appunto il Consiglio europeo è chiamato a valutare ai fini di un'eventuale adozione[4].

Per maggiori dettagli sulle raccomandazioni specifiche per paese e la fase finale del semestre europeo 2014 si rinvia alla scheda di approfondimento, specificamente dedicata a questo argomento.

Il Consiglio europeo dovrebbe effettuare un richiamo all'adeguatezza della regolamentazione, auspicando che iniziative di revisione e semplificazione normativa adottate dagli Stati membri facciano da complemento alle iniziative condotte dalla Commissione europea. In particolare, dovrebbe essere sollecitato il ricorso a previsioni di flessibilità normativa nell'attuazione della legislazione dell'Unione a beneficio delle piccole e medie imprese.

Si segnala, in proposito, la recente Comunicazione della Commissione europea "Programma di adeguatezza e prestazione della regolamentazione: stato dell'arte e prospettive" (COM(2014) 368, disponibile solo in lingua inglese. Si veda anche il Comunicato stampa della Commissione europea).

**b) Clima ed energia**

In tema di clima ed energia l'Unione europea si è prefissata di conseguire, entro il 2020, alcuni specifici obiettivi (cd. obiettivi 20-20-20, parte della "strategia Europa 2020 - per una crescita sostenibile, intelligente ed inclusiva"). Il rapporto dell'Agenzia ambientale europea (AAE) "Trends and projections in Europe 2013" ha effettuato il punto sulla realizzazione degli obiettivi medesimi:

1) riduzione del 20 per cento delle emissioni di gas ad effetto serra rispetto ai livelli del 1990: l'UE è già molto vicina al raggiungimento dell'obiettivo, che per il 2020 si prevede di superare ampiamente;
2) raggiungimento di una quota di energia proveniente da fonti rinnovabili pari al 20 per cento del consumo lordo di energia: dopo il raggiungimento del *target* indicativo per il 2011-2012, l'UE sembra indirizzata al raggiungimento dell'obiettivo entro la scadenza prevista;
3) incrementare del 20 per cento l'efficienza energetica dell'Unione: solo quattro Stati membri (Bulgaria, Danimarca, Francia e Germania) stanno facendo significativi progressi in questo settore, mentre negli altri le politiche esistenti "*non sono sufficientemente sviluppate o attuate in tutti i settori rilevanti*".

Una valutazione analoga è stata formulata anche dal Consiglio europeo di marzo, nelle cui Conclusioni si legge che "*sono stati realizzati notevoli progressi verso il raggiungimento degli obiettivi dell'UE concernenti la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, le energie rinnovabili e l'efficienza energetica, che devono essere pienamente conseguiti entro il 2020*" (par. 15).

Il Consiglio europeo si concentrerà sui temi della sicurezza energetica di breve periodo, prima cioè dell'inverno 2014-2015, preparando al contempo il terreno per delibere di più ampio respiro sulla politica sul clima e l'energia e la sicurezza energetica, da assumere al più tardi il prossimo ottobre, quindi durante la Presidenza italiana. In materia di sicurezza energetica il Consiglio europeo prevede il rafforzamento dei meccanismi di emergenza e solidarietà, investimenti in infrastrutture, il coinvolgimento di *partner* internazionali, il rafforzamento della

[4] Per una tabella sinottica, con *link* ai testi, dei programmi nazionali di riforma e delle raccomandazioni di raccomandazione del Consiglio sui singoli paesi si rinvia al sito della Commissione europea. Si segnala che accanto alle raccomandazioni rivolte ai singoli Stati membri ne è stata presentata una sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri la cui moneta è l'euro (COM(2014) 401); una relazione sulla convergenza 2014 (COM(2014) 326) e la Comunicazione " Semestre europeo 2014: raccomandazioni specifiche per paese. Costruire la crescita" (COM(2014) 400).

Comunità dell'energia. Sottolineerà inoltre, l'importanza dell'efficienza energetica, dell'aumento della produzione domestica, di un'ulteriore integrazione del mercato interno.

Il Consiglio europeo discuterà della recente strategia della Commissione europea sulla sicurezza energetica (COM(2014) 330). Il testo della Commissione parte dal presupposto che "*l'Europa rimane vulnerabile a shock energetici"* (pag. 19) e delinea dunque una strategia che "*è parte integrante del quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030*[5] *ed anche pienamente coerente con gli obiettivi della nostra politica industriale e di competitività*" (pag. 3). Questa strategia si basa su otto pilastri, per ciascuno dei quali vengono individuate le decisioni da adottare o le azioni da porre in essere nel breve, medio e lungo periodo. Nell'immediato, il par. 1 (pag. 4) propone azioni finalizzate ad aumentare la capacità dell'Unione europea di superare una significativa interruzione di energia nell'inverno 2014-2015.

Al riguardo si ricorda il quadro per le politiche dell'energia e del clima al 2030 (COM(2014) 15, 22 gennaio 2014)[6], dove è esaminato il possibile sviluppo di un quadro europeo per le politiche di energia e del clima e vengono proposti obiettivi specifici da raggiungere entro il 2030. Una prima discussione su questo testo ha avuto luogo in occasione del Consiglio europeo di marzo 2014. Nelle Conclusioni si legge che "*una politica europea coerente in materia di energia e di clima deve assicurare prezzi dell'energia accessibili*[7]*, competitività industriale, sicurezza dell'approvvigionamento energetico e il conseguimento dei nostri obiettivi climatici e ambientali*" (par. 15). Il collegamento tra il pacchetto clima e la sicurezza energetica continua, tuttavia, a registrare molte divisioni tra i diversi Stati membri.

### 3) Altri punti all'ordine del giorno

Saranno affrontate specifiche questioni di relazioni esterne alla luce degli sviluppi sulla scena internazionale. Tra queste si citano:

1) la situazione in Ucraina. In occasione del Consiglio europeo, infatti, dovrebbe essere completato l'accordo di associazione con il paese ex sovietico, le cui disposizioni politiche sono già state firmate il 21 marzo scorso. Si dovrebbe decidere altresì di avviare un'assistenza nel settore della riforma dell'amministrazione pubblica assieme ad una missione civile di assistenza per la revisione del personale civile di sicurezza ucraino, inclusi la polizia e la guardia nazionale. I Capi di Stato e di Governo baseranno le loro valutazioni in base alle conclusioni adottate dal Consiglio affari esteri il 23 giugno 2014 Conclusioni del Consiglio sull'Ucraina. Si ricorda che, in risposta alla crisi ucraina, le istituzioni dell'Unione hanno cancellato numerosi incontri al vertice previsti con la Russia assieme a negoziati in materia di visti. Un certo numero di individui responsabili di azioni che hanno minacciato o minato l'integrità territoriale, la sovranità o l'indipendenza dell'Ucraina sono stati, inoltre, sottoposti a misure di interdizione ai viaggi e congelamento dei beni.
2) la firma di accordi di associazione con la Georgia e la Repubblica di Moldova;
3) l'Albania, per la quale dovrebbe essere approvato lo *status* di paese candidato all'adesione. Già nell'ottobre 2013 la Commissione europea aveva formulato una raccomandazione in questo senso "*a condizione che [l'Albania] continui a impegnarsi nella lotta contro la criminalità organizzata e la corruzione*" (COM(2013) 700, Comunicazione "Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2013-2014", pag. 19). Il 17 dicembre 2013 il Consiglio affari generali aveva affermato il proprio supporto "*sempreché l'Albania continui nei progressi incoraggianti finora compiuti*" e "*fatto salvo l'avallo del Consiglio europeo*" (par. 36).

---

[5] Risulta che alcuni Stati membri non condividano tale impostazione, ritenendo gli obiettivi della sicurezza energetica assai più urgenti rispetto al Quadro 2030. Non è escluso che tale differenza di opinioni abbia ripercussioni sul raggiungimento di un accordo definitivo entro ottobre.

[6] Le Commissioni 10ª e 13ª del Senato della Repubblica hanno iniziato l'esame del documento ed effettuato audizioni informali (si veda per maggiori dettagli il sito Internet del Senato). Una scheda di lettura è stata predisposta dal Servizio affari internazionali del Senato della Repubblica.

[7] In proposito si veda la Comunicazione della Commissione "Costi e prezzi dell'energia in Europa" (COM(2014) 21), in cui si suggerisce che l'aumento dei prezzi può essere contenuto mediante politiche economiche efficaci ed una migliore efficienza energetica, creando mercati competitivi.

Recentemente la Commissione europea, nella relazione di cui al COM(2014) 331[8], ha confermato la propria valutazione positiva e risulta che molti Stati membri, tra cui l'Italia, abbiano dichiarato la propria intenzione a sostenere la proposta;

4) l'adesione della Lituania alla zona euro, prevista a partire dal 1° gennaio 2015. Proprio in preparazione di tale evento la Commissione europea ha recentemente presentato una proposta di decisione del Consiglio (COM(2014) 324[9]) nonché una proposta di regolamento (COM(2014) 325[10] e relativo Allegato);
5) un'agenda strategica per l'Unione europea nei prossimi anni sarà l'argomento di discussione nel corso di un pranzo che si terrà a Ypres in commemorazione del centenario dello scoppio della prima guerra mondiale (si veda in questo senso il comunicato stampa del Consiglio affari generali del 19 giugno 2014). In questa sede dovrà essere ribadito l'interesse per le misure dirette alla crescita e all'occupazione.

**4) Documenti approvati dal Consiglio europeo**

E' previsto che il Consiglio europeo approvi:

1) la strategia di sicurezza marittima. La scadenza di giugno 2014 per l'adozione di quest'ultima era stata posta dal Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013 (si vedano le relative Conclusioni, par. 9). La strategia di sicurezza marittima fa parte delle iniziative programmate al fine di rafforzare la difesa europea, e segnatamente aumentare l'efficacia, la visibilità e l'impatto della politica di sicurezza e difesa comune. In materia la Commissione europea e l'Alto rappresentante hanno pubblicato il 6 marzo 2014 una Comunicazione congiunta (JOIN(2014) 9), in cui si individuano gli interessi strategici fondamentali ai fini della sicurezza marittima dell'UE e le principali, attuali minacce. Vengono posti quattro obiettivi strategici, attraverso i quali realizzare l'approccio intersettoriale ritenuto necessario alla strategia: ottimizzare le capacità esistenti; promuovere partenariati efficaci e credibili; promuovere l'efficacia in termini di costi; rafforzare la solidarietà tra gli Stati membri. Tra le zone e regioni marittime di particolare importanza in virtù del loro valore strategico o potenziale di crisi o instabilità vi è anche il Mediterraneo;
2) un documento sull'assistenza allo sviluppo (ODA). In proposito si ricorda che il 19 maggio 2014 il Consiglio, nella formazione affari esteri, ha approvato le conclusioni sul rapporto annuale 2014 sugli obiettivi di sviluppo dell'Unione europea (testo disponibile in lingua inglese). Queste Conclusioni seguono la diffusione dei dati sull'assistenza allo sviluppo (ODA) nel 2013, effettuata dalla Commissione europea. Si veda anche il comunicato stampa della Commissione medesima.

---

*23 giugno 2014*
*A cura di Laura Lo Prato*
*Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)*

---

[8] Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sui progressi compiuti dall'Albania nella lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata e nella riforma giudiziaria, del 4 giugno 2014.
[9] Proposta di decisione del Consiglio relativa all'adozione dell'euro da parte della Lituania il 1° gennaio 2015.
[10] Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 974/98 per quanto concerne l'introduzione dell'euro in Lituania