



NOTA N. 34

IL CONSIGLIO EUROPEO DEL 17 E 18 DICEMBRE 2015

Il Consiglio europeo del 17 e 18 dicembre 2015 è stato convocato dal presidente del Consiglio europeo Donald Tusk, in stretta cooperazione con la Presidenza lussemburghese di turno e il presidente della Commissione europea.

In base al progetto di Conclusioni presentato, le questioni oggetto di discussione saranno le seguenti:

- *migrazione;*
- *lotta contro il terrorismo;*
- *unione economica e monetaria;*
- *mercato interno;*
- *un'unione dell'energia dotata di una politica lungimirante in materia di clima;*
- *Regno Unito.*

I. MIGRAZIONE

Il Consiglio europeo farà il punto sull'attuazione delle decisioni adottate in risposta alla crisi migratoria e dei rifugiati e concorderà ulteriori orientamenti alla luce della situazione sul terreno.

Il progetto di Conclusioni evidenzia che, nonostante l'intenso lavoro svolto negli ultimi mesi, il livello di attuazione delle decisioni prese per far fronte all'afflusso senza precedenti di migranti è insufficiente. Il Consiglio europeo porrà pertanto l'accento sulla necessità di un rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne per preservare l'*acquis* di Schengen. Verrà inoltre riaffermata l'urgenza di affrontare le carenze, in particolare per quanto riguarda i punti di crisi, la ricollocazione e i rimpatri¹.

Lo **spazio e la cooperazione Schengen** si basano sul trattato di Schengen del 1985, firmato da Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, i quali hanno deciso di creare fra di loro un territorio senza frontiere, il cosiddetto "spazio Schengen", dal nome della città lussemburghese nella quale sono stati firmati i primi accordi. In virtù della firma del trattato di Amsterdam, tale cooperazione intergovernativa è stata integrata nell'Unione europea il 1° maggio 1999.

L'*acquis* di Schengen comprende:

1. L'accordo, firmato a Schengen il 14 giugno 1985, fra i governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica francese, relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni.
2. La Convenzione, firmata a Schengen il 19 giugno 1990, fra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo e il Regno dei Paesi Bassi, recante applicazione dell'accordo relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmato a Schengen il 14 giugno 1985, nonché l'atto finale e le dichiarazioni comuni relativi.
3. I protocolli e gli accordi di adesione all'accordo del 1985 e la convenzione di applicazione dell'accordo del 1990 con l'Italia (firmata a Parigi il 27 novembre 1990), la Spagna e il Portogallo (entrambe firmate a Bonn

¹ Per approfondimenti sui temi connessi alla migrazione e le più recenti iniziative in ambito UE, vd. il dossier n. [238 bis](#) "L'Agenda europea sulla migrazione: stato di attuazione e prossime tappe", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica, e la Nota n. [13/DE](#) "Audizione del Commissario per la Migrazione, gli Affari interni e la Cittadinanza Dimitris Avramopoulos - L'Agenda europea sulla migrazione - Roma, 11 dicembre 2015", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica e dell'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati.

il 25 giugno 1991), la Grecia (firmata a Madrid il 6 novembre 1992), l'Austria (firmata a Bruxelles il 28 aprile 1995) e la Danimarca, la Finlandia e la Svezia (tutte firmate a Lussemburgo il 19 dicembre 1996), con i relativi atti finali e dichiarazioni.

4. Le decisioni e le dichiarazioni del Comitato esecutivo "Schengen".

5. Le decisioni la cui adozione in seno al Gruppo centrale è stata autorizzata dal Comitato esecutivo. La Convenzione, in particolare, si compone di 142 articoli, che riguardano sostanzialmente i seguenti settori: soppressione dei controlli alle frontiere interne e circolazione delle persone; cooperazione fra polizie e cooperazione giudiziaria in materia penale e di estradizione; creazione di un sistema di scambio di informazioni denominato SIS (Sistema informativo Schengen) e protezione di dati personali; trasporto e circolazione di merci.

In particolare, secondo gli orientamenti che il Consiglio intende definire, le istituzioni dell'Unione europea e gli Stati membri dovranno:

- a) affrontare le lacune alle frontiere esterne dello spazio Schengen;
- b) porre rimedio alle carenze nel funzionamento dei punti di crisi, concordare rapidamente un preciso calendario per la piena operatività dei punti di crisi, assicurare che Frontex e l'EASO dispongano delle necessarie competenze specialistiche e attrezzature;
- c) garantire sistematicamente l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali, adottando peraltro misure che scoraggino il rifiuto di registrazione;

Il 10 dicembre 2015 la Commissione europea ha adottato otto decisioni su **procedure di infrazione** per mancato recepimento e attuazione del sistema europeo comune di asilo, che fanno seguito alle 40 decisioni adottate il 23 settembre 2015 e vanno ad aggiungersi ai 34 casi pendenti, su violazioni potenziali o effettive della normativa dell'UE in materia di asilo. La Commissione ha invitato Grecia, Croazia e Italia ad attuare correttamente il **regolamento Eurodac**² che dispone l'effettivo rilevamento delle impronte digitali dei richiedenti asilo e la trasmissione dei dati al sistema centrale dell'Eurodac entro 72 ore. L'efficace attuazione di tale regolamento è ritenuta, infatti, essenziale per il funzionamento del sistema Dublino e dei meccanismi di ricollocazione dell'UE.

- d) attuare le decisioni di ricollocazione e considerare l'eventualità di estenderle ad altri Stati membri in situazioni di forte pressione;
- e) garantire l'effettivo rimpatrio delle persone non autorizzate a soggiornare e fornire assistenza agli Stati membri in prima linea per le operazioni di rimpatrio;
- f) garantire un seguito adeguato alla **Conferenza sulla rotta dei Balcani occidentali, al vertice di La Valletta e al Piano d'azione UE-Turchia**³;
- g) attuare il programma di reinsediamento concordato.

Come preannunciato nell'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione ha proposto le prime misure per attivare il sistema di risposta di emergenza previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai fini della **ricollocazione delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale**. Sono quindi state adottate: la decisione (UE) 2015/1523 che istituisce un meccanismo di ricollocazione temporanea ed eccezionale, su un periodo di due anni, di 40.000 richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale, di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia; la decisione (UE) 2015/1601 che istituisce misure temporanee, per un periodo di due anni, nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, la quale prevede la ricollocazione di 120.000 richiedenti protezione internazionale di cui: 15.600 dall'Italia; 50.400 dalla Grecia; a decorrere dal 26 settembre 2016, 54.000 da ricollocare proporzionalmente dall'Italia e dalla Grecia.

² [Regolamento \(UE\) n. 603/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 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 e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

³ Per approfondimenti vedasi la Nota n. [28](#) "Il Vertice straordinario del 25 ottobre 2015 sulla rotta migratoria dei Balcani occidentali", la Nota n. [31](#) "Vertice sulla migrazione di La Valletta - 11 e 12 novembre 2015" e la Nota n. [5/DOCUE](#) "La Dichiarazione UE-Turchia del 29 novembre 2015", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

E' stata inoltre adottata la raccomandazione (UE) 2015/914 relativa a un **programma di reinsediamento** europeo, nella quale si invitano gli Stati membri a reinsediare, in un periodo di due anni, 20.000 persone provenienti da Paesi non appartenenti all'UE e con evidente bisogno di protezione internazionale secondo l'UNHCR. In occasione del Consiglio Giustizia e affari interni del 20 luglio 2015, i ministri hanno trovato un accordo per il reinsediamento di 22.504 persone.

Il Consiglio dovrà:

- proseguire i lavori sul **meccanismo di ricollocazione di crisi**⁴ e sull'**elenco dei Paesi sicuri**⁵ (entrambe le proposte sono attualmente al vaglio delle istituzioni europee);
- esaminare rapidamente le proposte presentate dalla Commissione europea il 15 dicembre 2015 su una "**Guardia di frontiera e costiera europea**", sul **Codice frontiere Schengen**, su un "**Programma umanitario di ammissione volontaria**" e sui **documenti di viaggio per i rimpatri**.

La Commissione dovrà:

- presentare in tempi brevi la **revisione del "sistema Dublino"**, garantendo nel contempo l'attuazione delle norme vigenti;
- presentare una proposta riveduta sulle **Frontiere intelligenti**.

Il pacchetto legislativo "Frontiere intelligenti" è stato presentato dalla Commissione europea il 28 febbraio 2013. Si compone di:

- una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema per la registrazione dei dati di ingresso e uscita dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea ([COM\(2013\) 95](#));
- una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma per viaggiatori registrati ([COM\(2013\) 97](#)).

Le proposte sono state inoltre presentate insieme a

- una proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 (codice frontiere Schengen) per quanto riguarda l'uso del sistema di ingressi/uscite e il programma per i viaggiatori registrati ([COM\(2013\) 96](#)), ai fini del funzionamento dei due nuovi sistemi.

Il 3 dicembre 2014, sulla base delle numerose questioni sollevate in sede di Consiglio e dal Parlamento europeo, il commissario per la Migrazione, gli affari interni e la cittadinanza, Dimitris Avramopoulos, ha dichiarato che le proposte sarebbero state ritirate e sostituite con nuove proposte. Quest'anno è in corso di attuazione una serie di prove tecniche operative, sotto osservazione da parte di UE-LISA. La Commissione ha annunciato l'intenzione di presentare una proposta legislativa rivista agli inizi del 2016, dopo la fase di test.

La Presidenza, la Commissione e l'Alto Rappresentante riferiranno sui progressi compiuti prima del Consiglio europeo di febbraio 2016.

II. LOTTA CONTRO IL TERRORISMO

Il progetto di Conclusioni contiene un riferimento agli attentati terroristici di Parigi del 13 novembre 2015; vi si afferma che questi non hanno fatto altro che rafforzare la determinazione a

⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione in caso 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 (COM(2015) 450).

⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE (COM(2015) 452).

proseguire la lotta incondizionata contro il terrorismo, anche attraverso la cooperazione con partner ritenuti essenziali come gli Stati Uniti. Verrà a tal fine sollecitata la rapida attuazione delle misure enunciate nella Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo del 12 febbraio 2015, comprese quelle rese operative dalle Conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) del 20 novembre 2015.

In particolare, verrà sostenuta la necessità di intensificare con urgenza lo **scambio di informazioni** attraverso:

- a) l'inserimento sistematico di dati riguardanti i combattenti terroristi stranieri nel Sistema d'informazione Schengen II;

Il Sistema d'Informazione Schengen (SIS) è un sistema automatizzato per la gestione e lo scambio di informazioni tra i Paesi aderenti alla Convenzione di Schengen. Il **SIS II** è entrato in funzione il 9 aprile 2013 ed è un sistema IT all'avanguardia che consta di un sistema centrale, un sistema nazionale in ciascuno Stato Schengen e un'infrastruttura di comunicazione fra il sistema centrale e i sistemi nazionali.

- b) lo scambio sistematico di informazioni riguardanti le persone collegate al terrorismo (e a forme gravi di criminalità organizzata) nonché l'estensione ai Paesi terzi dell'*European Criminal Record Information System (ECRIS)*, il sistema informativo del Casellario giudiziale europeo che consente l'interconnessione telematica dei casellari giudiziali e rende effettivo lo scambio di informazioni sulle condanne fra gli Stati membri, in un formato standard comune a tutti;
- c) l'interoperabilità delle banche dati pertinenti per quanto riguarda i controlli di sicurezza;
- d) il miglioramento nello scambio di informazioni fra le autorità antiterrorismo e il supporto al **Centro europeo antiterrorismo (European Counter Terrorist Centre - ECTC)**, che verrà avviato da Europol il 1° gennaio 2016;
- e) un maggior contributo degli Stati membri alle banche dati Europol e la possibilità di accesso per Europol e Frontex alle banche dati pertinenti.

Il Consiglio europeo ritiene che, in seguito all'accordo raggiunto fra i colegislatori in occasione del Consiglio GAI del 3 e 4 dicembre 2015, si potrà procedere rapidamente all'adozione della **proposta di direttiva sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR)** a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi ([COM\(2011\) 32](#)), in quanto "tappa fondamentale nella lotta contro il terrorismo".

I dati PNR sono informazioni fornite dai passeggeri aerei durante la prenotazione del biglietto e conservate dai vettori aerei. Vengono utilizzati dai vettori prevalentemente per fini operativi (riguardano 19 campi, fra cui la data del viaggio, l'itinerario, i dati sull'emissione del biglietto, i recapiti, i dettagli relativi alle agenzie di viaggio, le modalità di pagamento, il numero di posto assegnato e le informazioni sul bagaglio), ma hanno altresì valore commerciale e statistico per le compagnie aeree. I dati PNR possono essere utilizzati anche dalle autorità di contrasto. La proposta di direttiva stabilisce norme armonizzate relative all'uso di tali dati in quanto, se analizzati attentamente, possono essere uno strumento efficace per individuare e controllare le attività criminali e terroristiche. Possono inoltre essere utilizzati reattivamente, in tempo reale, o proattivamente per intercettare, monitorare, indagare e perseguire i criminali. Attualmente, dei 27 Stati membri dell'Unione europea, solo il Regno Unito dispone di un sistema PNR completo, mentre altri 5 paesi (Francia, Danimarca, Svezia, Belgio e Paesi Bassi) fanno un uso limitato di tali dati o ne stanno testando l'utilizzo.

La proposta di direttiva intende pertanto disciplinare il trasferimento dei dati PNR dei passeggeri di voli internazionali dalle compagnie aeree agli Stati membri, nonché il trattamento di tali dati da parte delle autorità competenti. La proposta stabilisce che i dati PNR raccolti possono essere trattati soltanto a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi. I vettori aerei saranno obbligati a fornire alle autorità degli Stati membri i dati PNR per i voli in arrivo o in partenza dall'UE. La direttiva consentirà inoltre agli Stati membri, senza obbligarli, di raccogliere i dati PNR in relazione a voli intra UE selezionati. Ogni Stato membro sarà tenuto a istituire una cosiddetta "unità d'informazione sui passeggeri", che riceverà i dati PNR dai vettori aerei.

Il Consiglio europeo solleciterà i Capi di Stato e di Governo a dar seguito all'impegno assunto lo scorso febbraio in merito alla cooperazione fra i servizi di sicurezza, in particolare attraverso uno scambio di informazioni strutturato che consenta di effettuare in modo approfondito **analisi congiunte** delle minacce.

Verrà ribadita la necessità di effettuare **verifiche sistematiche e coordinate alle frontiere esterne**, anche sulle persone che godono del diritto di libera circolazione.

Il Consiglio dovrà esaminare rapidamente le proposte della Commissione europea concernenti la lotta al terrorismo e le armi da fuoco. Gli Stati membri dovranno d'altra parte dare piena attuazione al Regolamento sui precursori degli esplosivi.

Il 2 dicembre 2015 la Commissione europea ha adottato un pacchetto di misure per intensificare la lotta contro il terrorismo e il traffico illecito di armi da fuoco ed esplosivi. Il pacchetto include due componenti principali: una **proposta di direttiva relativa alla lotta contro il terrorismo** ([COM\(2015\) 625](#)), che intende rafforzare gli strumenti dell'UE per la prevenzione degli attentati terroristici qualificando come reato le azioni preparatorie quali l'addestramento e i viaggi all'estero per scopi terroristici, così come il concorso, l'istigazione e il tentativo di reati terroristici; un **piano d'azione** ([COM\(2015\) 624](#)) per intensificare la lotta contro l'accesso e l'uso di armi ed esplosivi da parte di criminali e terroristi, controllandone maggiormente il possesso e l'importazione illegale nell'UE.

Il piano d'azione completa le misure adottate il 18 novembre 2015 ai fini del rafforzamento dei controlli sull'acquisizione e il possesso legale delle armi da fuoco e dell'attuazione di norme minime comuni sulla disattivazione di tali armi. In particolare, la proposta di revisione della direttiva 91/477/CEE relativa al **controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi** ([COM\(2015\) 750](#)) è volta a ridurre l'incertezza giuridica determinata dalle divergenze nazionali, facilitando in tal modo il ruolo delle autorità di polizia e investigative nazionali.

Il Consiglio e la Commissione dovranno intraprendere rapidamente azioni ulteriori contro il finanziamento del terrorismo, in linea con quanto concordato in occasione del Consiglio GAI del 20 novembre, dando particolare priorità al rafforzamento e, se del caso, all'ampliamento delle misure esistenti per affrontare le attività dell'ISIL/Da'esh.

L'Unione europea dovrà intensificare con urgenza il dialogo sulla lotta contro il terrorismo con i partner dell'**Africa settentrionale**, del **Medio Oriente**, della **Turchia** e dei **Balcani occidentali**.

A supporto delle indagini penali, progressi dovranno essere conseguiti sul piano delle prove digitali, anche in connessione con l'industria di internet.

La Commissione europea e il Coordinatore antiterrorismo dell'UE seguiranno la situazione da vicino e riferiranno al Consiglio.

III. UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

Il Consiglio europeo dovrebbe ribadire il proprio impegno a lavorare per il completamento dell'Unione economica e monetaria, sulla base della *roadmap* disegnata dalla cd. "[Relazione dei cinque presidenti](#)", richiesta dal Consiglio europeo di dicembre 2014 e presentata al Consiglio europeo di giugno 2015 dai Presidenti di Commissione europea, Vertice euro, Eurogruppo, Banca centrale europea e Parlamento europeo. A tale scopo, dovrebbe chiedere al Consiglio di esaminare rapidamente le proposte presentate dalla Commissione a seguito della relazione.

La relazione dei cinque presidenti evidenzia come i progressi che l'Unione sarà chiamata a compiere negli anni a venire dovranno insistere su quattro fronti:

- **Un'Unione economica autentica**, che assicuri che ciascuna economia abbia le caratteristiche strutturali per prosperare nell'Unione monetaria. A tal fine, è necessario creare un sistema di autorità per la competitività nella zona euro, rafforzare la procedura per gli squilibri macroeconomici, concentrarsi maggiormente sull'occupazione e sulla *performance* sociale e migliorare il coordinamento delle politiche economiche nell'ambito di un semestre europeo rinnovato;
- **Un'Unione finanziaria**, che garantisca l'integrità della moneta in tutta l'Unione monetaria e accresca la condivisione dei rischi con il settore privato, completando l'Unione bancaria,

- accelerando il cammino verso l'Unione dei mercati di capitali e rafforzando le istituzioni macroprudenziali;
- **Un'Unione di bilancio**, che garantisca la sostenibilità e al contempo la stabilizzazione del bilancio attraverso la creazione di un nuovo Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche e di una vera e propria funzione di stabilizzazione macroeconomica per l'area euro, che potrebbe muovere in primis dal Fondo europeo per gli investimenti strategici "individuando un complesso di fonti di finanziamento e di progetti di investimento specifici alla zona euro, cui attingere in funzione del ciclo economico";
 - **Un'Unione politica**, che ponga le basi per la realizzazione delle altre tre unioni attraverso un autentico controllo democratico, la legittimità e il rafforzamento delle istituzioni, provvedendo a una riorganizzazione complessiva del semestre europeo e a un potenziamento, al suo interno, del controllo parlamentare.

Sottolineato come le quattro unioni dipendano una dall'altra e debbano quindi svilupparsi in parallelo, la relazione delinea un processo articolato in tre fasi distinte:

- Una prima fase ("**Approfondire facendo**"), apertasi il 1° luglio 2015 e che dovrebbe chiudersi entro il 30 giugno 2017, nella quale le istituzioni dell'UE e gli Stati membri della zona euro, avvalendosi di strumenti già esistenti e a trattati invariati, dovrebbero rilanciare la competitività e la convergenza strutturale, completare l'Unione finanziaria, attuare e mantenere politiche di bilancio responsabili a livello sia nazionale che di zona euro e rafforzare il controllo democratico;
- Una seconda fase ("**completare l'UEM**") nella quale dovrebbero essere concordate misure concrete di natura più ampia per completare l'architettura economica e istituzionale dell'UEM. Più in particolare, il processo di convergenza dovrebbe essere reso più vincolante attraverso una serie di parametri di riferimento concordati che potrebbero avere carattere giuridico e figurare tra le condizioni per la partecipazione degli Stati membri della zona euro a un meccanismo di assorbimento degli shock;
- Una **fase finale** (da ultimare al più tardi entro il 2025) nella quale, una volta entrate pienamente in vigore tutte le misure previste, un'UEM autentica e approfondita dovrebbe costituire un contesto stabile e prospero per tutti i cittadini degli Stati membri che condividono la moneta unica, ed esercitare una forte attrattiva anche per gli altri Stati membri.

Per preparare la transizione dalla prima alla seconda fase, nella primavera del 2017 la Commissione presenterà un **Libro bianco**, nel quale saranno valutati i progressi compiuti e delineate le successive tappe necessarie, comprese le misure di natura giuridica per completare l'UEM.

Le proposte della Commissione europea che il Consiglio europeo dovrebbe chiedere al Consiglio di esaminare rapidamente sono state presentate lo scorso 21 ottobre, e costituiscono un vero e proprio pacchetto che consta di:

- Una comunicazione "quadro" "sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria" ([COM \(2015\) 600](#));
- Una raccomandazione di raccomandazione sull'istituzione di **comitati nazionali per la competitività nella zona euro**, volti a monitorare i risultati e le politiche nel campo della competitività, contribuendo così a promuovere una convergenza economica duratura e ad accrescere la titolarità delle riforme necessarie a livello nazionale ([COM \(2015\) 601](#));
- Una seconda comunicazione, "Tabella di marcia verso una **rappresentanza esterna più coerente della zona euro** nei consessi internazionali" ([COM \(2015\) 602](#)), accompagnata da una proposta di decisione "che stabilisce talune misure volte alla progressiva introduzione di una rappresentanza unificata della zona euro nel Fondo monetario internazionale" ([COM \(2015\) 603](#));
- Una decisione della Commissione che istituisce un Comitato consultivo indipendente europeo per le finanze pubbliche ([C \(2015\) 8000](#)), con il compito di supportare la

Commissione stessa nell'ambito della sorveglianza di bilancio multilaterale di cui agli articoli 121, 126 e 136 del TFUE per quanto riguarda la zona euro.

Il Consiglio europeo dovrebbe sollecitare più in particolare un'accelerazione dei lavori per quanto concerne:

- a) Una maggiore efficacia della governance economica e di bilancio per stimolare la competitività, la convergenza e la sostenibilità. **In tale sforzo rientrano in particolare l'istituzione di comitati nazionali per la competitività e del comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, nonché il processo di riforma e rafforzamento del semestre europeo, sulle direttrici già individuate dall'Analisi annuale della crescita 2016** (differenziazione più netta tra fase "europea" e fase nazionale; rafforzamento della dimensione sociale e del controllo democratico);
- b) **Il rafforzamento della rappresentanza esterna della zona euro** per rispecchiare meglio il suo peso nell'economia mondiale. Essenziale a tal fine sarà l'azione di coordinamento tra gli Stati membri della zona euro sulle questioni inerenti il Fondo monetario internazionale, nonché una migliore rappresentanza della zona euro all'interno dello stesso;
- c) **Il completamento dell'Unione bancaria** per aumentare la stabilità finanziaria nella zona euro, attraverso lavori volti a ridurre ulteriormente i rischi nel settore bancario e a indebolire i legami tra banche ed emittenti sovrani; lavori che dovrebbero progredire di pari passo con la graduale introduzione di un sistema europeo di garanzia dei depositi.

IV. MERCATO INTERNO

Il Consiglio europeo si occuperà anche di mercato interno, fornendo un avvallo politico ai documenti programmatici presentati di recente dalla Commissione europea e sollecitando il completamento dell'*iter* legislativo di alcune iniziative pendenti.

Nel corso del 2015 la Commissione europea ha adottato specifici documenti in materia di mercato unico in generale (la Comunicazione "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese", [COM\(2015\) 550](#)), di mercato unico digitale (la Comunicazione "Strategia per il mercato unico digitale in Europa", [COM\(2015\) 192](#)) e di mercati dei capitali (Comunicazione "Piano di azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali", [COM\(2015\) 468](#), accompagnata da due proposte di regolamento).

Tutti questi documenti elencano in dettaglio le azioni che la Commissione europea intende porre in essere durante il proprio mandato per adeguare il contesto normativo dell'Unione alle nuove sfide dei mercati globali e per rafforzare la competitività. Un calendario di massima indica altresì i tempi presunti di adozione delle varie iniziative indicate.

Mercato unico di beni e servizi

In materia di mercato unico la Commissione europea ha adottato, il 28 ottobre scorso, la Comunicazione "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese" ([COM\(2015\) 550](#)). In questo documento è stata posta in luce la necessità di far progredire il mercato unico per mantenerlo "in linea con le realtà economiche odierne di un'accresciuta digitalizzazione, nuovi modelli di *business* e legami sempre più stretti tra la fabbricazione e i servizi nelle odierne catene globali del valore".

Le azioni specifiche, finalizzate ad "eliminare gli ostacoli economicamente rilevanti che si frappongono all'occupazione, alla crescita e agli investimenti in Europa", dovrebbero essere adottate tra il 2016 ed il 2017. Tra queste si ricordano:

- 1) lo sviluppo di un'agenda europea per l'economia collaborativa⁶;
- 2) un piano d'azione sull'IVA;

⁶ L'economia collaborativa è definita dal COM(2015) 550 come un "complesso ecosistema di servizi a richiesta e di uso temporaneo di attività sulla base di scambi attraverso piattaforme *online*". I cinque principali settori dell'economia collaborativa sono la finanza *peer-to-peer*, lo *staffing on-line*, la condivisione e lo scambio alloggio, il *car sharing* e lo *streaming* di video e musica.

- 3) iniziative legislative volte a facilitare l'uso delle tecnologie digitali su tutto l'arco di vita di un'impresa;
- 4) iniziative per le *start-up*;
- 5) orientamenti sulle necessità di riforma per gli Stati membri nella regolamentazione delle professioni;
- 6) orientamenti mirati sulla normalizzazione dei servizi;
- 7) iniziative volte a conseguire una migliore *governance* degli appalti pubblici;
- 8) iniziative volte ad ammodernare il quadro dei diritti di proprietà intellettuale;
- 9) un'ampia serie di iniziative tese ad accrescere l'impegno per tenere i prodotti non conformi lontano dal mercato UE.

Entro la fine del 2017 si effettuerà un riesame dei progressi compiuti nell'attuazione delle singole azioni e si valuterà un'eventuale revisione della strategia.

In tema di mercato unico si segnala altresì la recente presentazione di un ambizioso pacchetto sull'economia circolare. Si tratta di una serie di misure finalizzate a facilitare la transizione verso un'economia in cui le risorse siano utilizzate in maniera più sostenibile, attraverso un maggiore riciclo e riuso, con benefici previsti sia per l'ambiente che per l'economia. La transizione sarà agevolata anche da finanziamenti pari a più di 650 milioni di euro nell'ambito del Programma "Orizzonte 2020" e a 5,5 miliardi di euro dei fondi strutturali. Il pacchetto è composto da una Comunicazione ("L'anello mancante: piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare ", [COM\(2015\) 614](#)) e quattro proposte di direttiva (su pile e accumulatori e apparecchiature elettriche ed elettroniche, [COM\(2015\) 593](#); sulle discariche di rifiuti, [COM\(2015\) 594](#); sui rifiuti, [COM\(2015\) 595](#); sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, [COM\(2015\) 596](#)).

Mercato unico digitale

La realizzazione di un mercato unico del digitale⁷ connesso è indicata come uno degli obiettivi prioritari che si è posta la Commissione Junker al momento del suo insediamento. Nel programma del presidente Junker ("[Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico](#)") si legge che "creando un mercato unico del digitale connesso nel corso del mandato della prossima Commissione potremo generare un'ulteriore crescita in Europa che potrà raggiungere i 250 miliardi di euro".

Il 6 maggio 2015 la Commissione ha dato seguito a questo impegno pubblicando la Comunicazione "Strategia per il mercato unico digitale in Europa" ([COM\(2015\) 192](#)), che si pone l'ambizioso obiettivo di "trasformare la società europea mettendola in condizione di affacciarsi fiduciosa al futuro". Il documento illustra una strategia pluriennale che fa perno su alcune azioni chiave interdipendenti e che poggia su tre pilastri: migliorare l'accesso *online* ai beni e servizi in tutta Europa per i consumatori e le imprese; creare un contesto favorevole affinché le reti e i servizi digitali possano svilupparsi, anche mediante infrastrutture e servizi contenutistici ad alta velocità protetti ed affidabili; massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale europea grazie ad investimenti nelle infrastrutture e nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC).

Tra le azioni specifiche di cui si preannuncia l'adozione tra il 2015 e il 2016 si ricordano:

- 1) proposte legislative su norme contrattuali transfrontaliere semplici ed efficaci a favore di consumatori ed imprese;
- 2) revisione del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori;
- 3) misure sulla consegna dei pacchi;
- 4) proposte legislative per ridurre l'onere amministrativo gravante sulle imprese a causa dei diversi regimi dell'IVA;

⁷ Il mercato unico digitale è definito, nel [COM\(2015\) 192](#), come "un mercato in cui è garantita la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali e in cui, quale che sia la loro cittadinanza o nazionalità o il luogo di residenza, persone e imprese non incontrano ostacoli all'accesso e all'esercizio delle attività *online* in condizioni di concorrenza leale e potendo contare su un livello elevato di protezione dei consumatori e dei dati personali". La Comunicazione aggiunge inoltre che "la realizzazione del mercato unico digitale consentirà all'Europa di mantenersi tra i *leader* mondiali dell'economia digitale, sostenendo la crescita delle imprese europee su scala mondiale".

- 5) proposte legislative per riformare le vigenti norme sulle telecomunicazioni;
- 6) analisi globale del ruolo delle piattaforme nel mercato, compresi i contenuti illeciti su Internet;
- 7) revisione della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche;
- 8) iniziative in tema di proprietà dei dati, libero flusso dei dati e nuvola informatica europea;
- 9) adozione di un piano per le norme prioritarie nel settore delle TIC e ampliamento del quadro europeo di interoperabilità per i servizi pubblici.

Unione dei mercati dei capitali

Nonostante la libera circolazione dei capitali sia uno dei principi fondamentali su cui è stata costruita l'Unione europea, i mercati dei capitali UE sono ancora relativamente poco sviluppati e frammentati. Partendo da questa constatazione, la Commissione europea ha presentato, il 30 settembre 2015, un piano di azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali. Si tratta di una Comunicazione ([COM\(2015\) 468](#)) e due proposte di regolamento: una sui requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento ([COM\(2015\) 473](#)), l'altra che stabilisce norme comuni sulla cartolarizzazione ([COM\(2015\) 472](#)).

Nella Comunicazione vengono definite, scadenziandole secondo un calendario che si snoda tra il quarto trimestre 2015 e il 2018, le azioni prioritarie necessarie per incoraggiare gli investimenti e per stabilire un più stretto collegamento tra risparmio e crescita. Le finalità perseguite sono il finanziamento dell'innovazione, delle start-up e delle società non quotate; la semplificazione dell'accesso e della raccolta di capitali da parte delle imprese sui mercati di capitali aperti al pubblico; l'investimento a lungo termine con investimenti infrastrutturali sostenibili; la promozione degli investimenti istituzionali e al dettaglio; la mobilitazione della capacità bancaria per sostenere l'economia nel suo complesso; la facilitazione degli investimenti transfrontalieri.

Tra le azioni preannunciate si ricordano quelle relative a:

- 1) rimozione degli ostacoli allo scambio di informazioni che impediscono gli investimenti delle PMI;
- 2) promozione di forme innovative di finanziamento delle imprese;
- 3) rafforzamento dell'accesso ai mercati aperti al pubblico;
- 4) sostegno degli investimenti infrastrutturali;
- 5) aiuto agli investitori al dettaglio per condizioni migliori;
- 6) sostegno del risparmio a fini pensionistici;
- 7) rafforzamento delle reti di finanziamento locali;
- 8) rimozione degli ostacoli nazionali agli investimenti transfrontalieri;
- 9) eliminazione degli ostacoli fiscali transfrontalieri;
- 10) miglioramento della capacità di preservare la stabilità finanziaria.

Le due proposte di regolamento, che formano un pacchetto unitario, mirano a costruire un mercato delle cartolarizzazioni semplici, trasparenti e standardizzate (STS) al fine di evitare il ripetersi delle pratiche distorte emerse nel corso della recente crisi finanziaria. Il COM(2015) 472 ne pone i criteri di ammissibilità mentre il COM(2015) 473 ne definisce i requisiti patrimoniali, adattando il quadro normativo per impostarlo ad una maggiore sensibilità al rischio.

E' probabile che il Consiglio europeo, oltre a sollecitare in generale l'attuazione del piano di azione, esorti i colegislatori all'adozione rapida delle proposte legislative che lo accompagnano.

V. UN'UNIONE DELL'ENERGIA DOTATA DI UNA POLITICA LUNGIMIRANTE IN MATERIA DI CLIMA

Il Consiglio europeo farà riferimento agli esiti della COP21 di Parigi, conclusasi con l'adozione, il 12 dicembre scorso, dell'Accordo globale sul clima ([Accordo di Parigi](#)) con il quale i paesi firmatari si sono impegnati a limitare il riscaldamento globale ben al di sotto dei 2°C, con l'obiettivo di contenerlo entro 1,5° C. Tale Accordo, raggiunto anche grazie al ruolo chiave svolto dall'Unione

europea⁸, sarà giuridicamente vincolante, pur lasciando ai singoli le modalità per l'attuazione di misure di riduzione delle emissioni, e sostituirà l'attuale impianto del Protocollo di Kyoto, basato sulla responsabilizzazione dei paesi industrializzati⁹. Entrerà in vigore dopo il 2020 e sarà riesaminato periodicamente ogni cinque anni.

Altri elementi chiave dell'Accordo sono:

- **Obiettivi a lungo termine delle emissioni: i paesi dovranno** puntare a raggiungere il picco delle emissioni di gas serra il più presto possibile per avviare rapide riduzioni dopo quel momento al fine di giungere a un equilibrio tra le emissioni da attività umane e le rimozioni di gas serra nella seconda metà di questo secolo;
- **Impegni nazionali e revisione: i paesi** dovranno preparare, comunicare e mantenere gli impegni definiti a livello nazionale, con revisioni regolari che rappresentino un progresso rispetto agli impegni precedenti e riflettano ambizioni il più possibile elevate;
- **Danni e perdite: sono previsti dei fondi destinati** ai Paesi vulnerabili geograficamente per affrontare i cambiamenti irreversibili a cui non è possibile adattarsi;
- **Finanziamenti:** i paesi sviluppati dovranno fornire risorse finanziarie per assistere quelli in via di sviluppo. A tal fine si richiede loro di stabilire una *roadmap* concreta per raggiungere l'obiettivo di fornire insieme 100 miliardi di dollari l'anno da qui al 2020, con l'impegno ad aumentare in modo significativo i fondi per l'adattamento;
- **Trasparenza: al fine di** creare una fiducia reciproca e di promuovere l'implementazione è stabilito un sistema di trasparenza ampliato, con elementi di flessibilità che tengano conto delle diverse capacità.

Il Consiglio europeo potrebbe rivolgere alla Commissione europea e al Consiglio l'invito a valutare i risultati della COP21 entro il mese di marzo 2016, in vista dell'esame periodico del [Quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima](#), adottato dal Consiglio europeo nell'ottobre 2014. Si ricorda che con il Quadro 2030 l'UE si è posta i seguenti obiettivi per il 2030:

- ridurre di almeno il 40% le emissioni di gas a effetto serra rispetto al 1990 (obiettivo vincolante);
- raggiungere la quota del 27% di energia da fonti rinnovabili;
- migliorare del 27% l'efficienza energetica.

La **posizione negoziale** dell'Unione europea alla COP21 si è basata sul Quadro 2030 e sulle [Conclusioni](#) del Consiglio ambiente adottate il 18 settembre scorso, che prevedono un obiettivo di riduzione delle emissioni a livello domestico del **40% entro il 2030** rispetto ai livelli del 1990 e, nel quadro delle riduzioni necessarie da parte dei paesi sviluppati nel loro insieme, la riduzione dell'**80-95% entro il 2050** rispetto al 1990¹⁰. *Nelle Conclusioni si legge, inoltre, che* per rimanere al di sotto dei 2°C le emissioni globali di gas a effetto serra devono stabilizzarsi al più tardi entro il 2020, ridursi entro il 2050 almeno del 50% rispetto al 1990 ed essere inferiori o vicine allo zero entro il 2100. L'UE è impegnata, assieme agli Stati membri, ad aumentare gradualmente la mobilitazione

⁸ Si veda al riguardo il [Comunicato stampa](#) della Commissione europea del 12 dicembre scorso.

⁹ Si ricorda a tal proposito che nel giugno 1992 si è tenuta a Rio de Janeiro la Conferenza sull'ambiente e sullo sviluppo delle Nazioni Unite, nella quale 154 paesi hanno firmato la Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), trattato internazionale nato con l'obiettivo di ridurre l'emissione dei gas ad effetto serra sulla base dell'ipotesi del riscaldamento globale con lo scopo specifico di prevenire interferenze antropiche pericolose per il sistema climatico della terra. Originariamente il trattato non era giuridicamente vincolante, in quanto non poneva limiti obbligatori per gli Stati, e riconosceva responsabilità comuni ma differenziate. Tuttavia prevedeva degli aggiornamenti successivi (detti "protocolli") che avrebbero posto dei limiti obbligatori per le emissioni. Nel corso degli anni i paesi firmatari, che attualmente sono divenuti 195, si sono riuniti annualmente nella Conferenza delle parti (COP) per valutare gli sviluppi compiuti nell'affrontare il cambiamento climatico. Degna di nota la terza Conferenza (COP3) riunitasi a Kyoto nel 1997, nel corso della quale è stato adottato il Protocollo di Kyoto, che per la prima volta prevedeva obiettivi vincolanti e quantificati di limitazione e riduzione dei gas ad effetto serra in una misura non minore del 5% rispetto alle emissioni registrate nel 1990.

¹⁰ Nella [tabella di marcia per l'energia 2050](#) la Commissione europea illustra le modalità con cui realizzare tale obiettivo.

dei finanziamenti per il clima nel contesto di interventi significativi di mitigazione e di un'attuazione trasparente, al fine di apportare il proprio contributo all'obiettivo dei paesi sviluppati di mobilitare congiuntamente, entro il 2020, 100 miliardi all'anno di dollari USA attingendo ad un'ampia varietà di fonti pubbliche e private, bilaterali e multilaterali. Le Conclusioni sottolineano poi l'importanza di un accordo basato su regole comuni, che comprenda norme sulla trasparenza e la responsabilità applicabili a tutte le parti¹¹.

Il Consiglio europeo, inoltre, valuterà lo **stato di attuazione dell'Unione dell'energia**, sulla base della recente [Comunicazione](#) della Commissione europea che ha presentato i progressi compiuti dal febbraio 2015, quando fu varato il pacchetto di misure volto a costruire un'Unione dell'energia solida, articolata intorno ad un'ambiziosa politica per il clima, in grado di garantire ai consumatori energia sicura, sostenibile e competitiva a prezzi accessibili¹².

Si ricorda che l'Unione dell'energia si articola su cinque dimensioni strettamente collegate: sicurezza energetica, solidarietà e fiducia; piena integrazione del mercato europeo dell'energia; efficienza energetica per contenere la domanda; decarbonizzazione dell'economia; ricerca, innovazione e competitività. Nell'esaminare i progressi compiuti relativamente alle suddette dimensioni la Commissione europea ha rilevato quanto segue:

- l'economia Ue è la più efficace al mondo in termini di emissioni di carbonio;
- nel settore delle energie rinnovabili sono stati realizzati buoni progressi anche se resta ancora molto da fare per qualche Stato membro sul fronte dell'efficienza energetica;
- solo un terzo degli Stati membri dispone di strategie globali in materia di energia e clima post-2020;
- i mercati del gas e dell'elettricità non funzionano ancora come dovrebbero. Occorrerà inoltre accelerare il lavoro sui progetti di infrastrutture energetiche, soprattutto per quanto riguarda i Progetti di Interesse Comune (PCIs), sui quali si registrano ritardi dovuti principalmente alle lungaggini delle procedure amministrative di autorizzazione e/o a questioni di finanziamento;
- occorre puntare maggiormente su ricerca, innovazione e competitività;
- sul versante della sicurezza energetica, l'Ucraina deve rimanere un paese di transito nell'interesse di tutte le parti.

Alla luce di ciò, il Consiglio europeo potrebbe rivolgere alla Commissione europea l'invito a presentare tempestivamente tutte le proposte legislative pertinenti in linea con gli orientamenti forniti nelle [Conclusioni](#) adottate nel marzo 2015. Essi prevedono, tra l'altro:

- la piena attuazione della legislazione in materia di efficienza energetica, al fine di raggiungere l'obiettivo per il 2020, che ne prevede un miglioramento del 20%, secondo quanto stabilito dal Pacchetto clima-energia approvato nel 2008;
- lo sviluppo di una tecnologia e di una strategia di innovazione connesse all'energia e al clima;
- l'accelerazione dei progetti relativi alle infrastrutture per l'energia elettrica e il gas, comprese le interconnessioni con le regioni periferiche, al fine di garantire la sicurezza energetica e il buon funzionamento del mercato interno.

¹¹ La visione dell'UE per un nuovo accordo trasparente, dinamico e giuridicamente vincolante sui cambiamenti climatici è contenuta nella Comunicazione [Il Protocollo di Parigi - Piano per la lotta ai cambiamenti climatici mondiali dopo il 2020](#), facente parte del pacchetto Unione dell'energia varato dalla Commissione europea nel febbraio 2015.

¹² Il pacchetto di misure comprendeva tre Comunicazioni, una riguardante la [Strategia quadro](#) per l'Unione dell'energia, una sul già citato "[Protocollo di Parigi](#)", e una sulle [interconnessioni elettriche](#). Per maggiori dettagli sul pacchetto Unione dell'energia e sul suo stato di attuazione si veda [Dossier europei n. 13](#) a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

Il Consiglio europeo potrebbe quindi porre l'accento, oltre che sull'attuazione della normativa in materia di efficienza energetica, anche sull'elaborazione di una strategia per la ricerca, l'innovazione e la competitività, nonché sull'attuazione dei Progetti di interesse comune (PIC), al fine di garantire la riduzione della dipendenza energetica e la diversificazione dei fornitori, delle fonti e delle rotte. Al riguardo si ricorda che, unitamente alla Comunicazione sullo stato di attuazione dell'Unione dell'energia, la Commissione europea ha pubblicato la seconda lista di PIC illustrando i progetti più urgenti per conseguire gli obiettivi di politica energetica e i miglioramenti necessari per predisporre l'infrastruttura portante di un mercato europeo integrato dell'energia¹³. Si rammenta, inoltre, che il pacchetto Unione dell'energia prevede l'obiettivo del 10% di interconnessione elettrica da raggiungere entro il 2020. In base al Quadro 2030 tale obiettivo dovrà essere del 15% entro il 2030. Nel 2016 la Commissione europea, secondo quanto affermato nella Comunicazione sullo stato di attuazione dell'Unione dell'energia, prevede di presentare una Comunicazione sulle modalità per raggiungerlo. L'Esecutivo europeo prevede poi di destinare il 50% degli investimenti in PIC nel settore elettrico nella regione del Mare del Nord.

VI. REGNO UNITO

Per maggiori dettagli sulla situazione nel Regno Unito (il referendum sulla permanenza nell'Unione europea, le proposte di riforma dell'UE, il dibattito sul ruolo dei Parlamenti nazionali) si rinvia all'approfondimento realizzato dal Servizio studi del Senato della Repubblica ([Note sugli atti dell'Unione europea n. 33](#)).

VII. SIRIA

Il Consiglio europeo dovrebbe infine dedicare un paragrafo delle proprie conclusioni alla Siria, esprimendo pieno appoggio agli sforzi profusi dal gruppo internazionale di sostegno per porre fine al conflitto nel Paese - tramite un processo politico in linea con il comunicato di Ginevra del 2012 -. Il gruppo di sostegno è composto - oltre che dalle Nazioni Unite, con l'inviato speciale in Siria Staffan De Mistura - dai cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza (Stati Uniti, Russia, Cina, Regno Unito e Francia), da Unione europea e Lega araba, dai principali attori regionali (Iran, Arabia Saudita, Turchia, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Iraq, Giordania, Libano, Oman e Qatar), nonché da Italia e Germania.

Il Consiglio europeo dovrebbe inoltre ribadire il proprio sostegno agli sforzi compiuti dalla colazione globale (composta da 61 paesi) per sconfiggere la minaccia regionale e mondiale posta dall'ISIL/Daesh.

15 dicembre 2015

¹³ [C\(2015\)8052](#), disponibile in lingua inglese.