

# dossier

8 novembre 2021

Documentazione per le Commissioni  
AUDIZIONI E INCONTRI IN AMBITO UE

## Incontro con una delegazione della Commissione per gli Affari europei del Senato francese

---

Roma, 9 novembre 2021

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

X  
V  
I  
I  
I  
L  
E  
G  
I  
S  
L  
A  
T  
U  
R  
A





XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni  
AUDIZIONI E INCONTRI IN AMBITO UE

Incontro con una delegazione  
della Commissione per gli  
Affari europei del Senato  
francese


*Roma, 9 novembre 2021*

SENATO DELLA REPUBBLICA  
SERVIZIO STUDI  
DOSSIER EUROPEI  
N. 143

CAMERA DEI DEPUTATI  
UFFICIO RAPPORTI CON  
L'UNIONE EUROPEA  
N. 41



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) -  @SR\_Studi

Dossier europei n. 143



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06-6760-2145 - [cdmue@camera.it](mailto:cdmue@camera.it)  @CD\_europa

Dossier n. 41

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

## INDICE

SCHEDE DI LETTURA .....	7
INTRODUZIONE .....	9
LE PRIORITÀ DELLA PRESIDENZA FRANCESE.....	11
PIANI NAZIONALI DI RIPRESA E RESILIENZA .....	15
Il dispositivo per la ripresa e la resilienza .....	15
Piani nazionali di ripresa e resilienza .....	15
Raggiungimento di obiettivi e traguardi .....	17
Monitoraggio e trasparenza .....	17
Il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.....	18
Cenni sul PNRR della Francia .....	19
RIFORMA DEL PATTO STABILITÀ E CRESCITA .....	21
CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA.....	27
IL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO .....	29
Dati statistici .....	34



## **SCHEDE DI LETTURA**





## INTRODUZIONE

Il 9 novembre 2021 una delegazione della Commissione affari europei del Senato francese incontrerà le Commissioni politiche dell'Unione europea del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

L'incontro verterà sulle priorità della prossima Presidenza francese del Consiglio dell'Unione europea e, all'interno di tale contesto generale, si effettuerà un *focus* particolare sui seguenti argomenti:

- 1) i piani nazionali di ripresa e resilienza;
- 2) le prospettive di riforma del patto di stabilità e crescita;
- 3) la Conferenza sul futuro dell'Europa;
- 4) il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo.



## LE PRIORITÀ DELLA PRESIDENZA FRANCESE

La Francia svolgerà le funzioni di [Presidente del Consiglio dell'Unione europea](#) dal [1° gennaio al 30 giugno 2022](#). Sarà la tredicesima volta che il Paese, membro fondatore dell'UE, sarà chiamato a rivestire tale ruolo e la prima volta che lo farà dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009.

Il semestre di Presidenza coinciderà peraltro con lo svolgimento delle **elezioni presidenziali**, previste nel mese di aprile 2022<sup>1</sup>.

La presentazione formale delle priorità dovrebbe avere luogo nel mese di dicembre, assieme a quelle del trio di Presidenza formato con la Repubblica Ceca e la Svezia. Un'anteprima degli impegni relativi alla Presidenza e una **prima ipotesi di priorità** è stata comunque delineata - e in seguito divulgata - nel corso della [seduta del Consiglio dei ministri](#) del 4 novembre 2020<sup>2</sup>.

In questa occasione si è preliminarmente messa in luce la **responsabilità** che deriva dall'impegno alla Francia, in termini istituzionali ma anche politici. Si è sottolineato come la Presidenza francese interverrà in una speciale **congiuntura del contesto europeo e internazionale**, caratterizzato da sfide globali (sanitarie, ambientali, democratiche e di sicurezza) nonché da molteplici elementi di crisi: nel vicinato immediato, nel multilateralismo, in relazione all'emergenza climatica. Tali elementi - si afferma - richiedono "un'azione sempre più risoluta ed efficace da parte degli Europei". In tale contesto, si è preannunciata la volontà della Francia di "cogliere pienamente l'occasione (...) per contribuire a fare avanzare l'Europa", continuando a dimostrare la pertinenza dell'azione dell'UE e ricostruendo la fiducia nella capacità dell'Unione di proteggere le scelte di società nel lungo termine e a essere un attore di rilievo al livello mondiale.

Si è ipotizzato di costruire tale impegno attorno alle parole chiave **rilancio, potenza, appartenenza**, articolando l'operato della Francia attorno a due assi principali:

- i **dossier legislativi** che si auspica di completare nel 2022 in coerenza con gli obiettivi politici della Francia. Si fa espresso riferimento ai settori digitale, climatico e sociale.

La Presidenza francese sarà infatti chiamata ad accompagnare la **duplice transizione ecologica e digitale**: è prevista per il 2022 la

---

<sup>1</sup> Commenti sulle ripercussioni e i possibili legami tra elezioni presidenziali e semestre di Presidenza sono disponibili sui siti [Eurosagency group](#) e [touteurope.eu](#).

<sup>2</sup> La versione in lingua inglese del Comunicato divulgato in occasione della riunione della Presidenza del Consiglio dei ministri è disponibile sul [sito Internet](#) dell'ambasciata di Francia presso il Regno Unito.

presentazione di misure di attuazione del [Green deal europeo](#) mentre i lavori relativi al [Digital services act](#) e al [Digital market act](#) potrebbero essere completati durante il primo semestre del 2022.

Si ricorda che il **Green deal** è il programma per una nuova crescita sostenibile dell'Unione europea, finalizzato a rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050. Ha posto l'obiettivo di raggiungere l'obiettivo collettivo di riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra pari ad almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Al fine di raggiungere tale traguardo, la Commissione europea ha presentato il 14 luglio 2021 una serie di proposte, in cui si rivede e si aggiorna la normativa dell'UE per garantire che essa sia in linea con gli obiettivi climatici concordati dal Consiglio e dal Parlamento europeo (cd. [pacchetto "pronti per il 55 per cento, Fit for 55"](#)).

La proposta di regolamento detta **legge sui servizi digitali** (*Digital services act*) contiene norme per i servizi di intermediazione *on-line*. Fissa, in particolare, obblighi per i diversi operatori in base ai rispettivi ruoli, dimensioni e impatto sull'ecosistema digitale. Per contro, la proposta di regolamento nota come **legge sui mercati digitali** (*Digital markets act*) stabilisce un regime specifico per le piattaforme *on-line*, divenute elementi portanti dell'economia digitale, che fungono da intermediari per la maggior parte delle transazioni tra consumatori e imprese (*gatekeeper*).

Con riferimento alla **dimensione sociale**, infine, [fonti di stampa](#) hanno riportato che già nell'agosto 2021 avrebbero avuto luogo incontri bilaterali con Governi e parti sociali di altri Paesi membri nell'auspicio di far progredire alcuni *dossier* sociali, tra cui la proposta di direttiva sul salario minimo adeguato.

La proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea ([COM\(2020\) 682](#)) propone prescrizioni minime a livello dell'Unione per garantire da un lato che i salari minimi siano fissati a un livello adeguato e, dall'altro, che i lavoratori abbiano accesso alla tutela garantita dal salario minimo, sotto forma di salario minimo legale o di salari determinati nell'ambito di contratti collettivi.

In Senato, hanno adottato atti di indirizzo sulla proposta di direttiva sia l'11<sup>a</sup> Commissione permanente (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) con il documento [XVIII, n. 22](#) del 16 marzo 2021, sia la 14<sup>a</sup> Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea), la quale il 20 gennaio 2021 ha approvato la risoluzione contenuta nel documento [Doc XVIII-bis, n. 7](#).

L'XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati ha esaminato la proposta e in data 15 aprile 2021 ha approvato un [documento finale](#), che tiene conto anche del [parere](#) espresso dalla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea).

- i progetti lanciati per costruire l'Europa di domani attraverso la **Conferenza sul futuro dell'Europa**, i cui lavori saranno conclusi nel primo semestre 2022, e per dettagli sulla quale si rinvia al paragrafo dedicato.

In termini organizzativi, il Governo francese ha predisposto:

- 1) un **Segretariato generale della Presidenza francese del Consiglio dell'Unione europea**, sotto l'autorità del Primo ministro. Assicurerà, in particolare, il coordinamento logistico e la comunicazione;
- 2) un **Segretariato generale per gli affari europei**, in stretto coordinamento con il Ministero dell'Europa e degli affari esteri e con gli altri Ministeri interessati. Spetterà a tale organo definire il programma della Presidenza, in collaborazione con la Rappresentanza permanente presso l'UE;
- 3) un **Comitato culturale**, che farà riferimento al Ministro della cultura e al Segretario di Stato incaricato degli affari europei presso il Ministro dell'Europa e degli affari esteri. La missione del Comitato sarà quella di "far vivere l'Europa ovunque in Francia", in termini di spettacoli dal vivo, creazioni visive e letterarie, audiovisivo o dibattiti.

Si segnala che il sito Internet del [Ministero dell'istruzione](#), della gioventù e dello sport riporta una serie di iniziative rivolte a studenti e giovani in generale. In particolare, l'anno scolastico 2021-2022 è stato dichiarato "anno scolastico europeo".

Ulteriori spunti sul contenuto della Presidenza francese derivano da fonti di stampa, le quali hanno di recente fatto, tra l'altro, riferimento a:

- 1) la possibile revisione delle **regole di bilancio** europee ([Euractiv](#), marzo 2021), sulle quali si rinvia al paragrafo dedicato;
- 2) la finalizzazione della nuova **politica agricola comune**, elemento di particolare rilievo per la Francia vista l'importanza del suo settore agricolo ([Toute l'Europe](#), ottobre 2021);
- 3) il lancio di una campagna per l'abolizione globale della **pena di morte** ([Reuters](#), ottobre 2021);
- 4) una particolare attenzione ai rapporti con il **continente africano**, anche in un'ottica di prevenzione della migrazione illegale ([Le Point](#), ottobre 2021);

5) la promozione dell'uso della **lingua francese** nei contesti unionali ([politico.eu](http://politico.eu), giugno 2021).

## PIANI NAZIONALI DI RIPRESA E RESILIENZA

### **Il dispositivo per la ripresa e la resilienza**

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è, per quantità di risorse allocate, il maggiore tra i programmi finanziati da Next Generation EU<sup>3</sup>, lo strumento - di natura emergenziale, durata temporanea e valenza *una tantum* - che ha integrato le risorse del Quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea 2021-2027 ai fini della risposta alla crisi e delle misure per la ripresa post-pandemica.

La sua **dotazione** è stata fissata in 672,5 miliardi di euro, 360 dei quali destinati a prestiti e 312,5 a sovvenzioni. È stata prevista la possibilità - su richiesta dello Stato membro interessato - di erogare già nel 2021 un **pre-finanziamento** pari al **13 per cento** del contributo.

Il dispositivo finanzia **investimenti e riforme** - da realizzare entro il 31 agosto 2026 - che promuovano la coesione, aumentino la resilienza delle economie dell'UE e ne promuovano la crescita sostenibile, fornendo agli Stati membri supporto finanziario per raggiungere traguardi che gli Stati medesimi sono chiamati a individuare.

Sono state individuate sei **aree di intervento**, organizzate attorno ai seguenti pilastri: **transizione verde**, compresa la biodiversità; **trasformazione digitale**; **crescita** intelligente, sostenibile e inclusiva (comprese occupazione, ricerca, sviluppo e innovazione); **coesione** sociale e territoriale; **salute e resilienza** economica, sociale e istituzionale; politiche per la **prossima generazione**, infanzia e gioventù, incluse l'istruzione e le competenze.

### **Piani nazionali di ripresa e resilienza**

L'erogazione dei fondi del dispositivo è stata subordinata alla presentazione, da parte degli Stati membri interessati, di un **Piano nazionale per la ripresa e la resilienza** (PNRR). Questo dovrà definire uno specifico programma nazionale di riforme ed investimenti pubblici, strutturati in un **pacchetto completo e coerente**, che può altresì includere un regime pubblico finalizzato a incentivare investimenti privati. Il suo **contenuto** dovrà, tra l'altro, essere coerente con:

- 1) le sfide e le priorità emerse nel contesto del **semestre europeo**;

---

<sup>3</sup> Per dettagli sul QFP 2021-2027 e l'illustrazione dei vari atti di cui è composto si rinvia al Dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica "[L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027](#)" (106/DE), dicembre 2020.

- 2) le informazioni inserite nei **Piani nazionali** di riforma, nei Piani nazionali per l'energia e il clima, nei Piani territoriali per una transizione giusta, nei Piani di attuazione della garanzia giovani e negli accordi elaborati nel contesto dei fondi unionali;
- 3) le priorità generali dell'Unione, con particolare riferimento alla **transizione verde** (il 37 per cento della spesa dei piani nazionali dovrà essere dedicata agli obiettivi del clima) e alla **transizione digitale** (a sostegno della quale deve essere destinato almeno il 20 per cento della spesa contenuta in ogni piano nazionale).

L'Italia ha **trasmesso il proprio PNRR** alla [Commissione europea](#) il **30 aprile 2021**<sup>4</sup>. Il Piano italiano comprende misure che si articolano intorno a tre assi strategici, condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. Esso si articola in sei missioni (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, rivoluzione verde e transizione ecologica, infrastrutture per una mobilità sostenibile, istruzione e ricerca, inclusione e coesione e salute). L'Italia ha richiesto il massimo delle risorse disponibili, pari a 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti.

La proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione del PNRR dell'Italia ([COM\(2021\) 344](#)) è stata pubblicata dalla Commissione europea il 22 giugno 2021, accompagnata da una dettagliata analisi del PNRR (documento di lavoro della Commissione [SWD\(2021\) 165](#))<sup>5</sup>. Anche in considerazione del sistema di *governance* multi-livello creato per assicurarne un'attuazione efficace e il monitoraggio, e del forte sistema di controllo stabilito, la Commissione ne ha fornito una valutazione globalmente positiva.

Il PNRR italiano è stato approvato il 13 luglio 2021 dal [Consiglio Ecofin](#). La relativa decisione di esecuzione (doc [10160/21](#)) è corredata di un [allegato](#) che definisce in dettaglio, per ogni investimento e riforma, obiettivi e traguardi precisi. Di conseguenza, il 13 agosto 2021 la [Commissione europea](#) ha dato notizia dell'avvenuto pagamento delle somme dovute a titolo di pre-finanziamento per un

---

<sup>4</sup> Per dettagli sul testo del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano si rinvia al [Dossier](#) predisposto dai Servizi di documentazione del Senato e della Camera. Per maggiori informazioni, si rinvia al sito Internet [Italia domani](#). Per maggiori approfondimenti sugli aspetti finanziari del PNRR, si veda la [Documentazione di finanza pubblica n. 30](#) curata dai Servizi di documentazione di Camera e Senato.

<sup>5</sup> Sul [sito Internet della Commissione](#) sono disponibili le valutazioni relative ai Piani nazionali sottoposti all'attenzione della Commissione. Con particolare riferimento alla valutazione del piano nazionale, si vedano anche il [comunicato stampa](#) e le [domande e risposte](#) divulgati dalla Commissione europea.

Per la ricostruzione del susseguirsi delle scadenze operative connesse all'erogazione dei fondi del dispositivo, si rinvia alla Nota, curata dal Servizio studi del Senato della Repubblica, "Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza: le prossime tappe". La Nota è stata progressivamente aggiornata come segue: [Nota UE n. 78](#) (aprile 2021), [Nota Ue n. 78/1](#) (giugno 2021), [Nota Ue n. 78/2](#) (Luglio 2021) e [Nota UE n. 78/3](#) (settembre 2021).



totale di 24,9 miliardi, equivalenti al 13% sia del contributo finanziario, sia del prestito (circa 8,9 miliardi di euro per sovvenzioni e 15,9 miliardi per prestiti).

### **Raggiungimento di obiettivi e traguardi**

L'assegnazione delle risorse agli Stati membri avrà luogo - previa presentazione, due volte l'anno, di apposita richiesta - a seguito dell'avvenuto raggiungimento degli obiettivi concordati all'interno del Piano nazionale. La Commissione effettuerà una valutazione preliminare sull'avvenuto raggiungimento di obiettivi e traguardi, da sottoporre poi per un parere al [Comitato economico e finanziario](#), organo consultivo composto da alti funzionari di amministrazioni e banche centrali nazionali. In caso di valutazione positiva, adotterà senza ritardo una decisione che autorizza l'erogazione dei fondi.

Qualora, invece, la Commissione ritenga che obiettivi e *target* non siano stati raggiunti in maniera soddisfacente, il pagamento (totale o parziale) del contributo finanziario viene sospeso per riprendere solo dopo che lo Stato membro interessato abbia adottato le "misure necessarie per garantire un conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi". In caso di inazione, entro sei mesi la Commissione potrebbe disporre la riduzione proporzionale dell'ammontare del contributo finanziario. Se, dopo 18 mesi, non sia stato realizzato alcun progresso concreto, è prevista la possibilità di risolvere il contratto e disimpegnarne l'importo. Eventuali pre-finanziamenti sarebbero integralmente recuperati. È assicurata agli Stati membri interessati la possibilità di presentare osservazioni.

In questa fase si inserisce la procedura, concordata in sede di [Consiglio europeo](#), che la stampa ha definito **freno d'emergenza**: qualora uno o più Stati membri ritengano che vi siano stati seri scostamenti dall'adempimento soddisfacente di traguardi e obiettivi, potrebbe richiedere di deferire la questione al successivo Consiglio europeo. Nessuna decisione potrà essere assunta finché il Consiglio europeo o l'Ecofin, da esso delegato, non abbiano discusso la questione "in maniera esaustiva". Per tale procedura si prevede, "di regola", una durata non superiore a tre mesi. Il PE dovrebbe essere prontamente informato.

### **Monitoraggio e trasparenza**

Ai fini dell'attuazione del dell'RRF e della liquidazione dei finanziamenti assume, quindi, una notevole importanza la valutazione dell'avvenuto **raggiungimento degli obiettivi concordati**.

In quest'ambito la Commissione europea:

- 1) entro il 31 dicembre 2021 dovrà adottare **atti delegati** che stabiliscano indicatori comuni da utilizzare per riferire sui progressi e che

- definiscano una metodologia per la rendicontazione della spesa sociale, anche a favore dell'infanzia e della gioventù;
- 2) darà conto del progresso nell'attuazione dei piani nazionali in relazione ad ognuno dei sei pilastri attraverso un **quadro di valutazione** (*scoreboard*), la cui operatività è prevista a partire da dicembre 2021. Sarà aggiornato due volte l'anno e messo a disposizione del pubblico su un sito *web* o un portale Internet.

## **Il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali**

Il **coinvolgimento del Parlamento europeo** è stato assicurato nelle seguenti forme:

- 1) l'obbligo per la Commissione europea di presentare, entro il 31 luglio 2022, **una relazione di riesame sull'attuazione del dispositivo**, con la possibilità, per la Commissione competente del PE, di audire esponenti della Commissione;
- 2) la **ricezione dei piani nazionali di ripresa e resilienza** degli Stati membri e delle proposte di decisione esecutiva del Consiglio che li approvano;
- 3) la possibilità, per le Commissioni del PE competenti per materia, di procedere ad **audizioni** di esponenti della Commissione europea ogni due mesi e di adottare risoluzioni;
- 4) un'**informativa** sulle eventuali proposte della Commissione di sospendere gli impegni o i pagamenti in favore di uno Stato membro;
- 5) la ricezione di una **relazione di valutazione** indipendente sull'attuazione del dispositivo entro tre anni dall'entrata in vigore del regolamento e, entro il 31 dicembre 2028, di una relazione di valutazione indipendente *ex post*.

Con riferimento ai **Parlamenti nazionali**, invece, il [35° rapporto semestrale della Cosac](#) ha messo in luce da un lato come il ruolo rivestito dai Parlamenti nazionali sia stato piuttosto limitato e dall'altro l'intendimento di questi ultimi di ottenere un **maggiore livello di coinvolgimento in futuro**.

A livello nazionale, il [decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77](#), ha affidato la responsabilità di indirizzo del Piano alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed ha previsto le seguenti, principali forme di **coinvolgimento delle Camere**:

- 1) l'obbligo di trasmissione, ad opera della **Cabina di regia**<sup>6</sup>, di una relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR e, anche su

---

<sup>6</sup> La Cabina di regia è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio dall'articolo 2 del [decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77](#). E' presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e vi partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta.

richiesta delle Commissioni parlamentari, di ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con specifico riguardo alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro (articolo 2, comma 2, lettera e);

- 2) la ricezione dalla **Corte dei conti** di un'informativa almeno semestrale sullo stato di attuazione del PNRR (articolo 7, c. 7).

### **Cenni sul PNRR della Francia**

Il Piano *'France Relance'* viene definito dall'Esecutivo francese una *roadmap* per rifondare economicamente, socialmente e sul piano ecologico il Paese. Il Piano viene presentato come il frutto di una ampia concertazione a livello nazionale.

Il Piano francese prevede risorse per **100 miliardi di euro**, pari a un terzo del bilancio annuale dello Stato. A differenza di altri Paesi, come l'Italia, a più di metà delle risorse si provvede con finanziamenti dello stesso Stato francese, non europei. Il Piano viene annunciato come volto a superare un'ottica di mera compensazione dei settori colpiti dalla crisi, intendendo invece **preparare la Francia del 2030**.

Si prevedono interventi nei seguenti settori:

- 1) **ecologia**, a cui destinare 30 miliardi di euro. L'obiettivo di questo asse è rendere la Francia la prima grande economia decarbonizzata europea. Si indicano quattro settori prioritari: rinnovamento energetico degli edifici, trasporti, transizione agricola e energia.
- 2) **competitività**, con una dotazione di 34 miliardi. Si approfondiscono tra l'altro la fiscalità e il finanziamento delle imprese, il sostegno alle esportazioni, la sovranità tecnologica e la cultura;
- 3) **coesione** (36 miliardi di euro). Tra i temi affrontati, anche con riferimento alle riforme, si evidenzia l'intento di investire nella trasformazione digitale delle piccolissime e medie imprese (PME).



## RIFORMA DEL PATTO STABILITÀ E CRESCITA

Nel corso dell'incontro sarà altresì affrontata la questione della **possibile riforma del patto di stabilità e crescita (PSC)**.

Il [Patto di stabilità e crescita](#) è stato approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997 al fine di rendere più stringente la disciplina di bilancio degli Stati membri dell'Unione. Ha reso più cogenti le **soglie del 3 e del 60 per cento del PIL, rispettivamente per l'indebitamento netto e per il debito delle Pubbliche amministrazioni**, già introdotte con il trattato di Maastricht del 1992. Il Patto prevede che gli Stati membri, nell'ambito dell'aggiornamento dei rispettivi programmi di stabilità, presentino un **obiettivo di medio termine (OMT)**, concordato in sede europea e definito sulla base di una serie di parametri economici, tra cui il potenziale di crescita dell'economia. L'OMT consiste in un livello di indebitamento netto strutturale (corretto, cioè, per tener conto dell'influenza del ciclo economico e al netto delle misure di bilancio temporanee e *una tantum*) che può divergere dal pareggio, ma deve essere tale da garantire, in presenza di normali fluttuazioni cicliche, un adeguato margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 per cento dell'indebitamento netto e il mantenimento di una situazione di sostenibilità delle finanze pubbliche. L'OMT per l'Italia nel triennio 2020-2022 consiste in un avanzo di bilancio strutturale pari allo 0,5% del PIL<sup>7</sup>.

Le possibili strade di modifica del PSC, e di riscrittura delle norme di *governance* economica dell'Unione, sono oggetto di dibattito non solo in considerazione del significativo innalzamento dei livelli di indebitamento degli Stati membri a seguito della pandemia da Covid-19 (si veda oltre, Grafico n. 1) ma anche in vista della probabile disattivazione della **clausola di salvaguardia generale** del patto a partire dal 2023.

La clausola di salvaguardia generale consente agli Stati membri di adottare misure di bilancio per affrontare adeguatamente situazioni di grave recessione economica. È operativa dal marzo 2020 per fronteggiare gli effetti della crisi pandemica. Da tale data è stata **sospesa sine die l'applicazione dei requisiti di bilancio** previsti dal PSC.

La proposta di ricorrere, per la prima volta, a questo strumento di emergenza è stata formulata dalla Commissione europea il 20 marzo 2020 con la "Comunicazione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto

---

<sup>7</sup> Per maggiori dettagli si rinvia ai Dossier del Servizio del bilancio del Senato della Repubblica: "[Aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine \(OMT\)](#)", marzo 2020, e "[Finanza pubblica e regole europee: guida alla lettura e sintesi dei dati principali](#)", seconda edizione, aprile 2018. Si vedano "[Temi dell'attività parlamentare, XVII Legislatura, Patto di stabilità e crescita](#)" sul sito Internet della Camera dei deputati e la pubblicazione della Commissione europea [Vade mecum on the stability and growth pact](#), edizione 2019.

di stabilità e crescita" ([COM\(2020\) 123](#)). Il successivo 23 marzo il [Consiglio Ecofin](#) ha adottato una decisione in questo senso.

Il 3 marzo 2021 (Comunicazione "A un anno dall'insorgere della nuova pandemia di Covid-19: la risposta della politica di bilancio", [COM\(2021\) 105](#)), la Commissione europea ha proposto di **prorogare l'applicazione della clausola per il 2022, disattivandola a partire dal 2023**.

Anche in vista di tale scadenza, la Commissione europea ha di recente lanciato (Comunicazione "L'economia dell'Unione europea dopo il Covid 19: implicazioni per la *governance* economica", [COM\(2021\) 662](#)) una riflessione e un **[dibattito pubblico](#) sul futuro della *governance* economica dell'Unione**. Negli auspici della Commissione, il pubblico dovrebbe esservi coinvolto nella maniera più ampia possibile. Sono stati sollecitati contributi non solo da parte di istituzioni dell'Unione e nazionali (banche centrali, Governi, Parlamenti) ma anche di cittadini e portatori di interessi.

In tale documento la Commissione ha messo in luce gli **effetti della crisi** in termini di:

- 1) una significativa **contrazione economica**, seguita da una ripresa più forte del previsto, seppur disomogenea;
- 2) **livelli di debito** più elevati ed eterogenei (si veda oltre, Grafico 1), determinati dalla necessaria risposta di bilancio;
- 3) un urgente **fabbisogno di investimenti**, a cui fino al 2026 contribuirà il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), per dettagli sul quale si rinvia al paragrafo dedicato;
- 4) l'interruzione della correzione degli **squilibri macroeconomici** in corso.

Nel sottolineare come la crisi abbia aggravato una serie di vulnerabilità pre-esistenti, la Commissione ha affermato la necessità di prepararsi al futuro attraverso un **riesame della *governance* economica dell'Unione** tenendo in considerazione:

- 1) la sfida di una riduzione realistica, graduale, duratura e favorevole alla crescita del rapporto debito pubblico/PIL verso **livelli prudenti**, tenendo conto del fatto che "una riduzione iniziale troppo marcata del rapporto debito/PIL comporterebbe un costo economico e sociale elevato e sarebbe quindi controproducente";
- 2) la necessità di mantenere gli **investimenti pubblici** a un livello elevato;
- 3) l'importanza della creazione di un **marginale di manovra** a livello di bilancio in tempi normali, da utilizzare in tempi di crisi;
- 4) il valore di un forte **coordinamento delle politiche** tra l'UE e gli Stati membri;

- 5) le **difficoltà** associate all'utilizzo di indicatori non osservabili e all'elaborazione di norme che tentino di rispondere a tutte le circostanze possibili;
- 6) l'emersione di **nuove vulnerabilità** che evidenziano l'importanza di prevenire e affrontare tempestivamente rischi e divergenze.

Sulla base di tali considerazioni, la Commissione si impegna - tenendo conto di tutte le opinioni espresse durante il dibattito pubblico - a fornire già nel primo trimestre del 2022 **orientamenti** su possibili cambiamenti del quadro di riferimento della *governance*, con l'obiettivo di raggiungere un ampio consenso sulla via da seguire in tempo utile per il 2023.

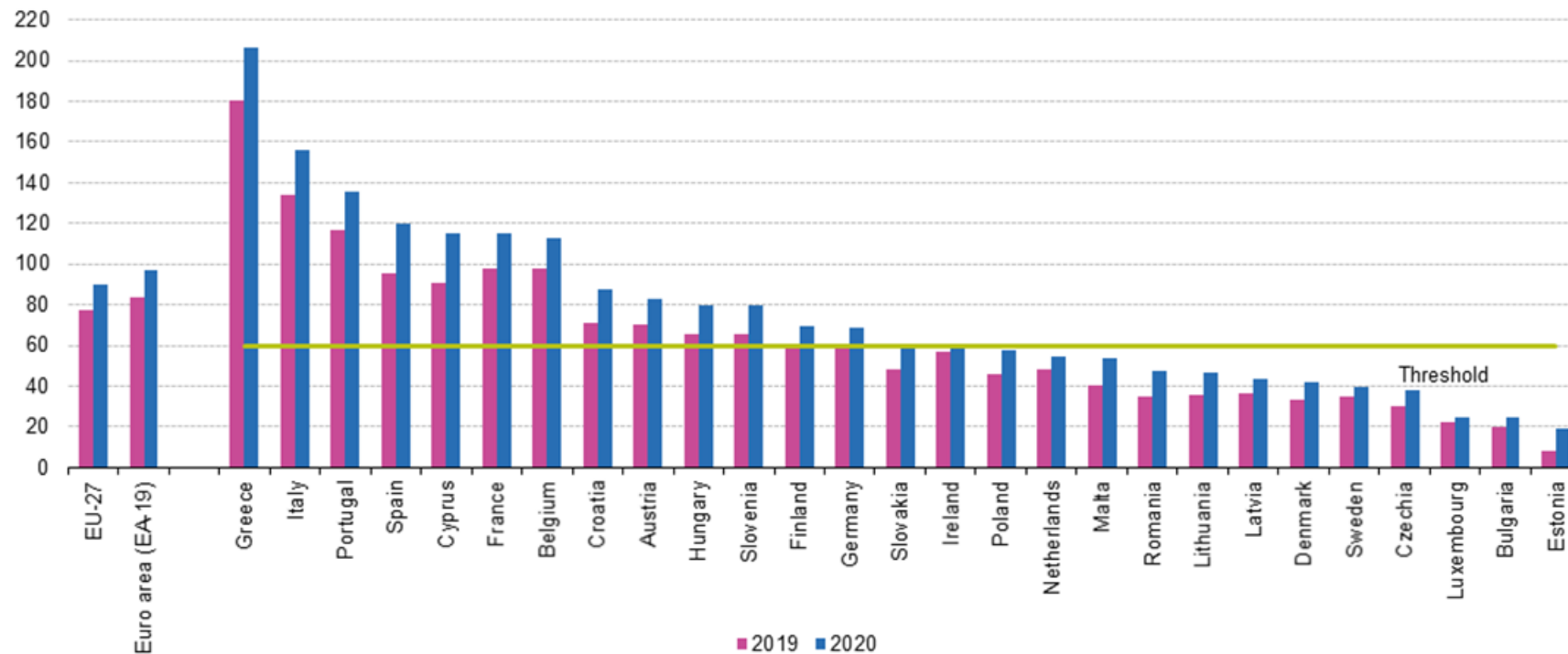
Tra i contributi al dibattito, si segnala un recente studio pubblicato dal Meccanismo europeo di stabilità<sup>8</sup>. Gli autori, nel considerare la revisione del quadro fiscale europeo come "un'opportunità unica per promuovere istituzioni fiscali sane", affermano la propria convinzione che "tornare alla combinazione pre-crisi di un limite del debito al 60 per cento del PIL e un riferimento ancorato al debito potrebbe compromettere la ripresa economica e potenzialmente indebolire l'impegno alle regole". Ritengono quindi preferibile rivedere le regole correnti, proponendo l'ancoraggio del debito pubblico al 100 per cento del PIL, la limitazione della crescita della spesa in base alla crescita potenziale del PIL, e un limite del 3 per cento del PIL al disavanzo fiscale.

[Fonti di stampa](#) riferiscono, infine, dell'inizio di un **dibattito a livello ministeriale** nella forma di una lettera, sottoscritta dai Ministri delle finanze di Austria, Danimarca, Lettonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Finlandia, Olanda e Svezia (definiti dalla stampa "paesi frugali") in vista dell'Ecofin dello scorso settembre. Questi avrebbero dato la propria disponibilità a aprire un dibattito sul miglioramento della *governance*, incluso il Patto di stabilità, precisando che "la riduzione del rapporto debito/Pil deve rimanere un obiettivo comune".

---

<sup>8</sup> [EU fiscal rules: reform considerations](#). Discussion Papers/17, European Stability Mechanism.

**General government debt, 2019 and 2020 (\*)**  
 (General government consolidated gross debt, % of GDP)



(1) Data extracted on 20.10.2021  
 Source: Eurostat (gov\_10dd\_edpt1)



Grafico 1 - Indebitamento degli Stati membri dell'Unione europea espresso in percentuale al PIL. Fonte: [Eurostat](https://ec.europa.eu/eurostat)







## CONFERENZA SUL FUTURO DELL'EUROPA

Come è noto, il 9 maggio 2021 è stata avviata la [Conferenza sul futuro dell'Europa](#). I lavori proseguiranno fino alla primavera 2022, concludendosi quindi durante il semestre di Presidenza francese del Consiglio dell'Unione europea.

In occasione degli eventi che si succederanno nel corso dei mesi, saranno condotte **riflessioni e discussioni sulle priorità e sul funzionamento dell'Unione** a vari livelli, con il pieno coinvolgimento dei cittadini europei.

Le modalità di lavoro, le azioni previste e i principi della Conferenza sono delineati nella [dichiarazione comune interistituzionale](#) del 10 marzo 2021, firmata dai presidenti di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione. Tale testo non fa riferimento all'eventualità che, in esito alle conclusioni dei lavori, si renda necessaria una riforma dei Trattati, senza peraltro escludere esplicitamente tale ipotesi.

Il mandato della Conferenza, i suoi organi, i lavori svolti sinora e le attività curate in Italia sono illustrati in dettaglio nel [Dossier](#) "I lavori della conferenza sul futuro dell'Europa/1", pubblicato congiuntamente dal Servizio studi del Senato della Repubblica e dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati, a cui si rimanda per ulteriori informazioni.

Si segnala che la **Commissione per gli Affari europei del Senato** ha svolto dall'8 settembre al 8 ottobre 2021 una **consultazione con i rappresentanti eletti locali** per scoprire qual è la loro percezione dell'Unione europea e quali sono le loro aspettative per il futuro dell'Europa.



## IL NUOVO PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO

Nel corso dell'incontro verrà affrontata la **questione migratoria** con particolare riferimento alle comunicazioni contenute nel "[Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo](#)", presentato dalla Commissione europea nel settembre 2020 e le cui proposte legislative sono tuttora all'esame dei colegislatori europei.

La [Relazione sulla migrazione e l'asilo](#) della Commissione europea, pubblicata il **29 settembre 2021**, fa il punto sui progressi compiuti e dei principali sviluppi della politica in materia di migrazione e asilo nell'ultimo anno e mezzo, delinea il contesto in cui i progressi sono perseguiti, individua le sfide principali ed evidenzia le prospettive di avanzamento, indicando le misure che porteranno a una politica più solida, sostenibile ed equa in materia di migrazione e asilo.

Le proposte normative incluse nel patto intervengono in un contesto caratterizzato dal sostanziale stallo dell'*iter* normativo dell'iniziativa di complessiva riforma del **Sistema europeo comune di asilo (Ceas)** del 2016. Particolare rilievo in tale ambito assumeva la proposta di modifica del regolamento sui 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 (il cosiddetto **regolamento di Dublino**) ([COM\(2016\)270](#)).

Il **pacchetto di riforma del 2016** includeva altresì: una proposta di regolamento relativo all'**Agenzia dell'Unione europea per l'asilo - Easo** ([COM\(2016\)271](#)); una proposta di regolamento istitutiva di **Eurodac** per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento di Dublino, per l'identificazione di cittadini di Paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare 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 ([COM\(2016\)272](#)); una proposta di direttiva recante norme relative all'**accoglienza** dei richiedenti protezione internazionale ([COM\(2016\)465](#)); una proposta di regolamento recante norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della **qualifica di beneficiario di protezione internazionale**, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta ([COM\(2016\)466](#)); una proposta di regolamento concernente una **procedura comune** di protezione internazionale nell'Unione ([COM\(2016\)467](#)); una proposta di regolamento recante un quadro dell'Unione per il **reinsediamento** ([COM\(2016\)468](#)).

L'attuale iniziativa non sostituisce integralmente le proposte del 2016. La Commissione europea sollecita, anzi, la rapida adozione fra di esse delle misure il cui rispettivo procedimento legislativo europeo aveva registrato uno stadio negoziale più avanzato. Si tratta, in particolare, delle citate proposte in materia di condizioni di accoglienza, qualifiche, nonché della proposta volta

a riformare il quadro giuridico dell'attuale Easo (l'Ufficio europeo per l'asilo), trasformandolo in Agenzia.

Diversamente, la Commissione ha ritenuto opportuno intervenire sulle proposte del 2016 volte a **riformare il regime di Dublino** e in materia di **procedura di asilo**, nella consapevolezza che le precedenti iniziative normative avevano provocato significative distanze fra le posizioni assunte dai governi degli Stati membri in sede di Consiglio dell'Ue e anche nell'ambito del dibattito interistituzionale. A tal proposito, si ricorda che, in sede di negoziato sul precedente complesso di proposte, era stata rilevata da parte del Governo italiano la necessità di seguire un **“approccio a pacchetto”**. Tale linea è stata ribadita anche per l'approvazione di tutte le componenti in cui si articola la nuova iniziativa della Commissione europea (come si evince anche dalle relazioni trasmesse dal Governo alle Camere in relazione ai vari atti).

Nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo la Commissione europea ha inteso articolare le numerose proposte, basandole su tre pilastri, riconducibili ai tre obiettivi generali del pacchetto:

- nuove **procedure per stabilire rapidamente lo status all'arrivo**;
- un quadro comune per la **solidarietà** e la condivisione della **responsabilità**;
- un cambiamento di paradigma nella **cooperazione con i Paesi terzi**.

L'**iter legislativo** di alcune delle proposte presso il Consiglio dell'Ue è particolarmente **complesso**; difficoltà si registrano in particolare per quanto concerne il regime complessivo sui **controlli alla frontiera** e sulle **procedure di asilo**, nonché in merito ai **meccanismi di solidarietà** che possono essere attivati nei confronti degli Stati membri più esposti ai flussi.

La proposta di regolamento ([COM\(2020\)610](#)) sulla **gestione dell'asilo e della migrazione**, oltre a riscrivere parzialmente il regime Dublino, senza tuttavia intaccarne nella sostanza il principio dello Stato di primo approdo, istituisce un sistema di solidarietà nei confronti degli Stati membri esposti ai flussi, contemplando misure di sostegno anche in caso di sbarchi a seguito di operazioni di ricerca e soccorso in mare.

La solidarietà può assumere la forma dei **ricollocamenti**, delle misure di **sostegno ai sistemi nazionali di asilo**, dell'intervento sul piano dell'azione esterna volta a sollecitare la **cooperazione degli Stati terzi**, nonché del nuovo strumento della **sponsorizzazione dei rimpatri** (si tratta, in definitiva dell'impegno assunto da uno Stato membro ad adottare misure per effettuare il rimpatrio dal territorio dello Stato membro beneficiario). In linea di massima - come anche sottolineato dal Governo italiano nelle sedi di negoziato dell'Ue - il sistema di solidarietà disegnato dalla Commissione europea consente agli Stati membri che intendono alleggerire

quelli più esposti dall'onere nella gestione dei flussi **discrezionalità** nella scelta delle misure di sostegno; non prevedendo quindi, come proposto dalla Commissione europea nel 2016, sistemi di quote obbligatorie e predeterminate di ricollocazione da assegnare agli Stati membri.

La proposta di regolamento [COM\(2020\)613](#) sulle **situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo** stabilisce una serie di **deroghe** al regime di solidarietà citato, nonché alle procedure di asilo e di rimpatrio alla frontiera, e introduce la protezione immediata nelle situazioni di crisi, disponendo l'abrogazione della direttiva sulla protezione temporanea. Per situazione di crisi si intende una situazione eccezionale (o anche il solo rischio) di afflusso massiccio di cittadini di Paesi terzi o di apolidi arrivati in modo irregolare in uno Stato membro.

La proposta di regolamento [COM\(2020\)612](#) introduce **accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne** per l'avvio delle diverse procedure cui deve sottoporsi lo straniero ai fini dell'ingresso o dell'allontanamento dallo Stato membro. Tali procedure dovrebbero essere applicabili nei confronti di tutti i cittadini di Paesi terzi che non hanno i requisiti previsti dal Codice frontiere Schengen per l'ingresso nel territorio, anche qualora facciano domanda di protezione internazionale, o di coloro che sono sbarcati a seguito di un'operazione di soccorso in mare. Gli accertamenti includono: controlli dello stato di salute e delle vulnerabilità; verifiche dell'identità; registrazione dei dati biometrici; controlli volti a verificare che la persona non rappresenti una minaccia per la sicurezza interna. Durante gli accertamenti i cittadini di Paesi terzi ad essi sottoposti alla frontiera esterna non sono autorizzati a entrare nel territorio dell'Unione.

L'elemento chiave della proposta modificata di regolamento che istituisce una **procedura comune di protezione internazionale nell'Unione** ([COM\(2020\)611](#)) consiste nell'estensione dei casi cui si applicherebbe la procedura di esame delle domande di asilo (ed eventualmente di rimpatrio) **alla frontiera**. La nuova misura prevede che tale tipologia di *iter* per la concessione della protezione internazionale sia applicata ai richiedenti asilo provenienti da Paesi terzi con tassi di riconoscimento del diritto di asilo pari o inferiori al 20 per cento. I richiedenti sottoposti a procedura di asilo alla frontiera non sono autorizzati ad entrare nel territorio dello Stato membro. Fatte salve determinate deroghe, la procedura ha una durata massima di dodici settimane.

La proposta introduce altresì una **procedura di rimpatrio** alla frontiera (la cui durata non può superare le dodici settimane a partire dal momento in cui la persona non ha più diritto di rimanere e non è più autorizzata a rimanere). Le persone interessate da questa procedura non sono autorizzate ad entrare nel territorio dello Stato membro e dovrebbero essere mantenute alla frontiera esterna o in prossimità della stessa ovvero in una zona di transito; se questo risulta impossibile, lo Stato membro può sistemare la persona altrove sul territorio. In casi particolari, il cittadino di Paese terzo in soggiorno irregolare può essere posto in stato di trattenimento per la durata della procedura, così da agevolarne e garantirne il rimpatrio. Resta la durata massima del trattenimento prevista dalla attuale direttiva

rimpatri: massimo 6 mesi, prorogabili in determinate situazioni di un ulteriore periodo fino a 12 mesi.

Per ulteriori approfondimenti sulle proposte si rimanda alla Nota su atti dell'Ue [n. 58](#) "Il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo", a cura del Servizio Studi del Senato, al [Dossier n.123/59](#) "Seconda Conferenza interparlamentare di alto livello sulla migrazione – Videoconferenza 14 giugno 2021", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica e dell'Ufficio rapporti con l'Ue della Camera dei deputati, nonché ai Dossier [n. 47](#) "Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo" e [n. 34](#) "Audizione, in videoconferenza, della Commissaria europea per gli Affari interni, Ylva Johansson", a cura dell'Ufficio rapporti con l'Ue della Camera dei deputati.

Si ricorda che le proposte relative al patto sull'immigrazione e l'asilo sono all'esame della I Commissione Affari costituzionali e della XIV Commissione Politiche dell'UE della Camera dei deputati.

Il Governo italiano ha ribadito più volte, come sopra ricordato, la necessità di considerare le misure contenute nel patto secondo una logica di pacchetto - ossia su un giudizio omnicomprensivo e interconnesso delle singole proposte normative che lo compongono - ponendo l'accento sulla realizzazione di un **bilanciamento equilibrato fra i principi di responsabilità e solidarietà**. Criticità sono state in particolare rilevate con riferimento alla  **riforma del cd. regolamento Dublino**, in quanto la proposta della Commissione mantiene il  **criterio del "primo ingresso"** per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale.

Tali osservazioni sono in linea con la posizione assunta dal Parlamento italiano con la risoluzione [Doc. XVIII-bis n. 6](#) adottata, il 19 gennaio 2021, dalla 14a Commissione permanente del Senato.

Si segnalano inoltre la [risoluzione](#) approvata in Senato il 20 ottobre 2021 e la [risoluzione](#) approvata dalla Camera dei deputati il medesimo giorno ad esito delle Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi prima del Consiglio europeo del 21 e 22 ottobre. Tali documenti impegnano il Governo a realizzare progressi per una  **gestione strutturale europea del fenomeno migratorio**, superando lo stallo sul patto. Auspicano altresì il delineamento di una politica migratoria comune, dotata di adeguati  **strumenti finanziari**.

Si ricorda, infine, che il 10 dicembre 2020, il gruppo di lavoro sulla sussidiarietà della Commissione per gli affari europei del  **Senato francese** ha sostanzialmente rilevato la  **conformità** delle proposte normative nell'ambito del Nuovo Patto al  **principio di sussidiarietà**.

Per quanto concerne le discussioni in sede di Consiglio, in occasione del  **Consiglio "Giustizia e affari interni"** del 7 e 8 ottobre 2021, i ministri



dell'Interno dei Paesi dell'Ue hanno proceduto a uno scambio di opinioni in merito alla situazione sulle varie **rotte migratorie**, ribadendo fra l'altro che l'Ue continuerà a monitorare attentamente la situazione. I ministri hanno discusso della questione relativa allo *screening* e al trattenimento dei migranti alla frontiera e hanno concordato sul fatto che le crescenti sfide in materia di sicurezza e salute richiedono una rapida azione comune. Vari Stati membri hanno inoltre sottolineato la necessità di assicurare coerenza con la riforma globale del sistema di asilo e di lavorare a tutte le proposte in parallelo. La presidenza slovena ha concluso che le soluzioni necessarie dovrebbero essere ricercate nel quadro della [proposta](#) di regolamento che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne e che avrebbe continuato a orientare i lavori per trovare soluzioni a livello tecnico.

Da ultimo, il **Consiglio europeo del 21 e 22 ottobre 2021** - vd. Documenti dell'Unione europea [n. 26/DOCUE](#) - ha invitato la Commissione europea e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza ad attuare i **piani d'azione per i Paesi di origine e di transito**, e ha sottolineato la necessità che questi siano sostenuti da un adeguato sostegno finanziario. Ha fatto particolare riferimento ai finanziamenti a favore dei rifugiati siriani e delle comunità di accoglienza in Turchia, Giordania, Libano e altre parti della regione, incluso l'Egitto; e ha invitato la Turchia a garantire la piena attuazione della dichiarazione UE-Turchia del 2016.

Ha inoltre affermato che l'Ue continuerà a contrastare l'**attacco ibrido del regime bielorusso**, anche adottando ulteriori misure restrittive.

Dodici Paesi (**Austria, Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Grecia, Ungheria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia e Slovacchia**) hanno [chiesto](#) alla Commissione di fornire, nell'ambito della riforma del Codice frontiere Schengen fondi europei per costruire barriere fisiche anti migranti alle frontiere esterne, e di adottare azioni più decise contro gli attraversamenti irregolari alle frontiere esterne (sulla proposta di riforma del meccanismo di valutazione e monitoraggio dell'applicazione dell'*acquis* di Schengen vd. la Nota su atti dell'Ue [n. 88](#), a cura del Servizio Studi del Senato). La Commissaria per gli Affari interni Ylva Johansson ha tuttavia affermato che gli Stati membri hanno il diritto di difendere le proprie frontiere, ma nel rispetto dell'*acquis* dell'Unione, e ha respinto ogni ipotesi di stanziamenti Ue per la costruzione di barriere.

Il Consiglio europeo ha infine sottolineato che si dovrebbero sostenere gli sforzi per ridurre i **movimenti secondari** e per garantire un **giusto equilibrio tra responsabilità e solidarietà** tra gli Stati membri.

Su quest'ultimo punto in particolare si segnala che, nelle Comunicazioni rese dal **Presidente Draghi** alla Camera dei Deputati il 20 ottobre, questi ha ricordato che l'Italia aveva promosso una discussione sul tema già nel Consiglio europeo di giugno, con l'obiettivo di incoraggiare una **gestione davvero europea dei**

**flussi.** Ha quindi aggiunto che *"anche i Paesi preoccupati dai cosiddetti 'movimenti secondari' hanno preso atto dell'importanza di prevenire e contenere i flussi irregolari e di incentivare i canali di migrazione legale. Su quest'ultimo aspetto, l'Europa dovrebbe impegnarsi di più, seguendo ad esempio il modello dei cosiddetti corridoi umanitari"*.

Il Consiglio europeo di giugno si era inoltre impegnato a lavorare con i **Paesi di origine e di transito**, in collaborazione con l'Alto commissariato Onu per i rifugiati e l'Organizzazione internazionale per la migrazione (Oim). Il presidente Draghi ha quindi dichiarato che *"questa prospettiva concordata ora necessita di un'attuazione puntuale. Due degli impegni previsti hanno scadenza questo autunno. Il primo è la presentazione da parte della Commissione e dell'Alto Rappresentante Borrell, in collaborazione con gli Stati Membri, di piani d'azione per i Paesi di origine e transito prioritari. Questi piani devono includere obiettivi, misure di sostegno, tempistiche precise. Il secondo è la presentazione di un rapporto al Consiglio sul miglior utilizzo possibile di almeno il 10% dei fondi dello strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale"*.

Il presidente Draghi ha infine evidenziato che l'Italia ha continuato a far fronte agli **obblighi internazionali di salvataggio in mare** e di **garanzia di protezione internazionale agli aventi diritto**, ribadendo tuttavia che la Commissione dovrà presentare *"piani d'azione chiari, adeguatamente finanziati, e rivolti con pari priorità a tutte le rotte del Mediterraneo, compresa quella meridionale. A questi piani andrà poi data rapida attuazione. L'Unione europea deve inoltre prestare attenzione alla specificità delle frontiere marittime e all'effettiva stabilità politica della Libia e della Tunisia"*.

## **Dati statistici**

Dati statistici aggiornati **sulla migrazione verso l'Europa** sono disponibili sulla [pagina web dedicata](#), a cura della Commissione europea.

In particolare, i dati più recenti confermano che la pandemia di Covid-19 ha avuto un impatto significativo sulla migrazione nel **2020**, con un calo, rispetto all'anno precedente, sia degli arrivi legali che di quelli irregolari<sup>9</sup>. Il calo degli arrivi nel 2020 è stato tuttavia temporaneo, come indicano i dati disponibili per il **2021** che segnalano un aumento rispetto all'anno precedente. È il caso, in particolare, degli **arrivi irregolari** lungo le rotte del

---

<sup>9</sup> I dati provvisori mostrano che la popolazione dell'Ue si è ridotta di circa 300.000 persone nel 2020, in parte a causa della minore migrazione netta ma anche a causa dell'aumento del numero di decessi dovuti alla pandemia.

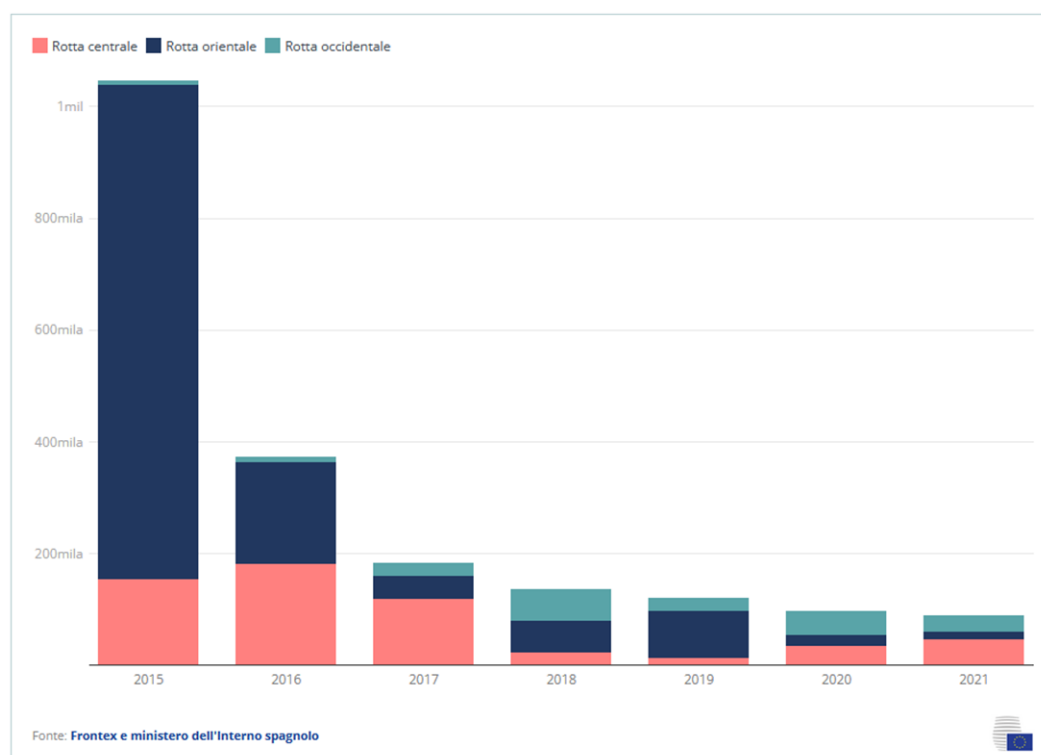
**Mediterraneo centrale, del Mediterraneo occidentale e delle frontiere orientali** (dalla Bielorussia): nel periodo **gennaio-luglio 2021** si sono registrati **85.700 attraversamenti illegali delle frontiere dell'Ue**, il 66% in più rispetto allo stesso periodo del 2020.

Nel dettaglio, nel **2021** si sono registrati:

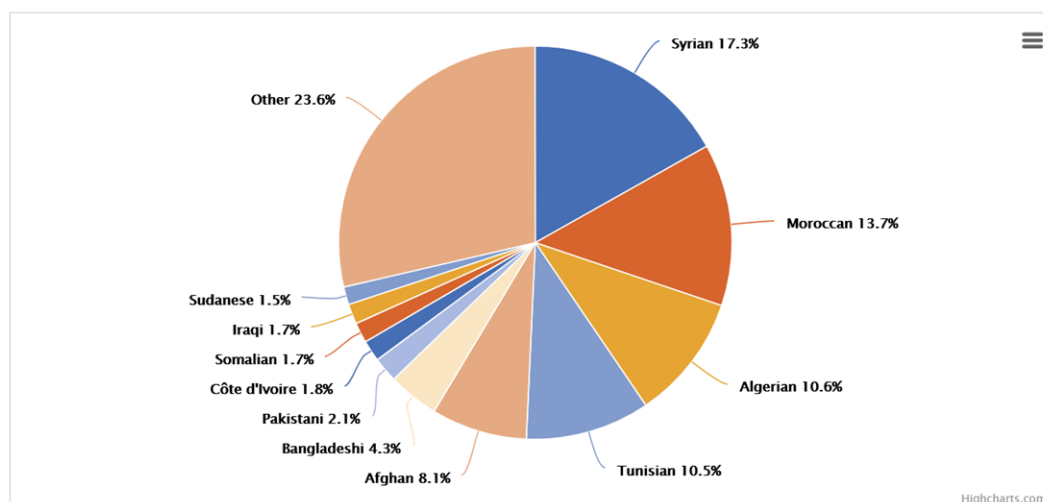
- un aumento su base annua (gennaio-luglio) degli attraversamenti sulla **rotta del Mediterraneo centrale** (+102%, 31.800), sulla **rotta del Mediterraneo occidentale** (+66%, 16.200) e sulla rotta delle frontiere orientali (+1744%, 4.200);
- una diminuzione degli attraversamenti sulla **rotta del Mediterraneo orientale** (-28%, 9.700);
- un **aumento del 100% dei decessi in mare** (nel periodo gennaio-agosto 2021 sono stati segnalati 1 904 morti o dispersi sulle tre rotte principali, rispetto alle 954 vittime nello stesso periodo del 2020).

### Arrivi irregolari annui (2015-2021)

Dati aggiornati al settembre 2021. La rotta occidentale comprende le rotte del Mediterraneo occidentale e dell'Africa occidentale.



## Attraversamenti irregolari delle frontiere dell'UE nel 2020 per nazionalità



Fonte: [Frontex](#)

La Commissione riferisce inoltre che gli Stati membri hanno continuato a smaltire gli arretrati relativi alla gestione delle domande d'asilo: alla fine di giugno 2021, le domande in sospeso nell'Ue erano circa 700.000 (il livello più basso dalla metà del 2015).

Nel 2020 sono stati rimpatriati in un Paese extra-Ue 70.200 cittadini di Paesi terzi. Ciò corrisponde al 18% di tutte le decisioni di rimpatrio emesse nel corso dell'anno, in calo rispetto al 29% del 2019. Le restrizioni di viaggio introdotte a seguito della pandemia e la limitata disponibilità di voli hanno reso difficile effettuare rimpatri nel 2020.

I principali **Paesi di origine di coloro che sono stati rimpatriati** in un Paese extra-Ue nel 2020 sono i seguenti:

- Albania (13,9% di tutti i rimpatri);
- Georgia (8,2%);
- Ucraina (7,9%).

Fra le nazionalità con almeno 5.000 ordini di rimpatrio, **il tasso di rimpatrio è stato particolarmente basso** per quelle provenienti da:

- Costa d'Avorio (2,0%);
- Mali (2,1%);
- Guinea (2,5%);
- Senegal (3,2%);
- Algeria (4,8%).

Nei 17 Stati membri che hanno comunicato questo dato nel 2020, il 25% dei casi sono stati **rimpatri assistiti**, il che significa che le persone rimpatriate hanno ricevuto assistenza logistica, finanziaria e/o altro tipo di assistenza materiale. Il 75% è stato costituito da rimpatri non assistiti.

La **percentuale di rimpatri assistiti** è stata particolarmente elevata in:

- Ungheria (90%);
- Lussemburgo (66%);
- Austria (62%).

Il tasso di rimpatrio nel **2021** è rimasto basso: nei 21 Stati membri che hanno trasmesso dati completi, nel primo trimestre dell'anno sono stati eseguiti **12.400 rimpatri effettivi**, pari al **17%** degli ordini di rimpatrio emessi in tale periodo (71.600).