

**Riforme europee e priorità dell'Italia:
linee strategiche per una nuova governance europea
alla luce del conflitto ucraino**

In collaborazione con




Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Partner strategico



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

Riforme europee e priorità dell'Italia: linee strategiche per una nuova governance europea alla luce del conflitto ucraino

*A cura di Federico Castiglioni e Nicoletta Pirozzi**

Introduzione

La guerra iniziata con l'aggressione russa contro l'Ucraina sta segnando profondamente l'Europa e l'Italia e complicando ulteriormente il quadro delle relazioni internazionali. L'invasione russa è infatti avvenuta in un momento delicato per gli equilibri europei e mondiali, già sconvolti dalla pandemia da Covid-19 e segnati da una crescente instabilità nel Pacifico, in Medio Oriente e nel bacino del Mediterraneo. Il conflitto iniziato lo scorso anno ai confini orientali dell'Unione europea ha reso ancora più attuale il dibattito sulla necessità di strutturare la proiezione globale europea nei prossimi anni in chiave strategica e sulla capacità dell'Ue di far fronte a emergenze di varia natura, siano esse di tipo economico, sanitario o militare. Questa progressiva duttilità a cui sono chiamate le istituzioni europee per affrontare le crescenti tensioni internazionali e far fronte alla limitata capacità degli Stati membri non può che tradursi in una più efficace *governance* dell'Unione europea, capace di fornire risposte comuni a problemi condivisi. Nella stagione di riforme europee che entrerà nella sua fase cruciale nei prossimi mesi, e sulla quale avranno un impatto politico le prossime elezioni europee di giugno 2024, si possono distinguere tre grandi temi che influiranno sulla capacità dell'Ue di raggiungere una maggiore autonomia strategica sul piano esterno e una maggiore resilienza sul piano interno.

Queste riforme riguardano la *governance* economica e il nuovo bilancio europeo; la strategia di approvvigionamento energetico europeo e la transizione ecologica; la gestione dei flussi migratori e la discussione di un "Nuovo patto" per la migrazione e l'asilo. L'analisi di queste tre riforme è stata sottoposta l'anno scorso come tema di ricerca dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) nel quadro del progetto "Riforme europee e priorità dell'Italia: linee strategiche per una nuova *governance* europea alla luce del conflitto ucraino", in una proposta che trova compimento in questo documento. Il progetto proponeva di approfondire le tre citate riforme della *governance* europea in discussione a Bruxelles, elaborando per il governo proposte e suggerimenti atti a identificare e promuovere le priorità nazionali durante i negoziati in corso. Da allora, su ognuno di questi tre dossier europei si sono registrati sviluppi significativi e, come era facilmente immaginabile, questi tre temi sono stati al centro dei negoziati condotti finora tra il neo insediato governo italiano e i suoi omologhi in sede di Consiglio europeo. Auspicabilmente, le raccomandazioni emerse da questa ricerca potranno quindi aiutare la strategia negoziale nazionale.

Nel corso della sua durata di un anno, il progetto IAI ha seguito, attenendosi all'impostazione iniziale, una metodologia modulare. Ogni argomento è stato trattato separatamente, arricchendo la competenza dei ricercatori dell'Istituto con il parere di numerosi esperti e rappresentanti istituzionali per le singole materie. Gli scambi di idee che hanno portato alle elaborazioni finali si sono tradotti in sei incontri (due per modulo), la metà condotti a porte chiuse e riservati agli esperti e al MAECI e l'altra metà intesa con

* Federico Castiglioni è ricercatore nel Programma "Ue, politica e istituzioni" dell'Istituto Affari Internazionali (IAI). Nicoletta Pirozzi è Responsabile del Programma "Ue, politica e istituzioni" e delle Relazioni Istituzionali dello IAI.

scopo divulgativo e destinata a un pubblico interessato più ampio. Il progetto è stato concluso da una presentazione pubblica a Roma, alla presenza del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e il Piano nazionale di ripresa e resilienza Raffaele Fitto, e da autorevoli rappresentanti della Farnesina e di altri Ministeri interessati. Nel testo che segue, i tre contributi sono dedicati ciascuno a una diversa riforma della *governance* europea e constano di una parte analitica e di conclusioni *policy-oriented*. Nella parte conclusiva del documento saranno sintetizzate le raccomandazioni all'attenzione dell'Esecutivo, evidenziando gli elementi di raccordo tra i diversi dossier.

1. La riforma della governance economica europea

Ettore Greco¹

1.1 Presente e futuro della governance economica

Nei prossimi mesi l'Ue dovrà affrontare una serie di nodi di cruciale importanza per il futuro del suo sistema di *governance* economica. Nel secondo semestre dell'anno entrerà nel vivo, sotto la presidenza di turno della Spagna, il negoziato sulla riforma del Patto di stabilità e crescita che si preannuncia particolarmente complicato. Per evitare che tornino a essere applicate le regole fiscali sospese nel marzo 2020 si dovrebbe raggiungere un accordo entro la fine di quest'anno ma, date le marcate divergenze tra gli Stati membri sulle misure di riforma da adottare, non si può escludere un prolungamento della trattativa nel 2024. Per far fronte a questa eventualità la Commissione europea sta in effetti predisponendo alcune regole transitorie. Ovviamente sarebbe auspicabile che prevalga uno spirito di compromesso, ma al momento si registra una forte polarizzazione tra Stati membri, come l'Italia, che chiedono un sistema di regole fiscali più flessibili e che tengano conto delle specificità dei singoli Stati membri e il gruppo dei cosiddetti "frugali" che vogliono mantenere parametri rigidi e il più possibile uniformi. Le proposte avanzate dalla Commissione europea per la revisione del Patto costituiscono una solida base negoziale, ma non sono mancate le prese di distanza e critiche anche aspre sull'articolato pacchetto di modifiche legislative messe a punto dall'esecutivo di Bruxelles.

Altro tema che avrà un ruolo di spicco nel dibattito sulla *governance* economica dell'Ue nei prossimi mesi è il completamento del processo di ratifica della riforma del Meccanismo europeo di stabilità (Mes). Unico paese a non aver ancora ratificato le modifiche del Mes, l'Italia difficilmente potrà rimandare una presa di posizione definitiva al riguardo oltre l'autunno di quest'anno. Quello del Mes non è un dossier di importanza marginale: la decisione del governo italiano potrebbe avere effetti rilevanti sulle relazioni del paese con Bruxelles.

In parallelo si svilupperà, sulla base di una proposta della Commissione europea, la trattativa sul riesame di medio termine del quadro finanziario 2021-2027. Una revisione di alcuni meccanismi e programmi del bilancio comunitario appare inevitabile alla luce delle nuove sfide che l'Ue si è trovata ad affrontare negli ultimi anni e dei relativi impegni, alcuni senza precedenti e molto onerosi, che è venuta assumendosi. Anche su questo dossier, al di là degli impegni e delle iniziative comuni, l'Italia è interessata a far valere alcuni rilevanti interessi nazionali. Una diversa allocazione o possibilità di utilizzo delle risorse è fondamentale, fra l'altro, per favorire, il più possibile, una parità di condizioni competitive fra gli Stati membri: un obiettivo che è diventato centrale per l'Italia a seguito dell'allentamento delle regole sugli aiuti di Stato.

Il confronto diplomatico in seno all'Ue su questi vari dossier s'intreccerà con l'attuazione del NextGenerationEU, dal cui successo o meno dipenderanno in gran parte i piani di trasformazione dell'economia europea, segnatamente la transizione verde e quella digitale, ma anche la prospettiva, a cui l'Italia è interessata, di nuovi piani di sviluppo e riforma, nel medio termine, che siano finanziati, sul modello del NextGenerationEU, con il ricorso a strumenti comuni di indebitamento. Le difficoltà e i ritardi dell'Italia nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), riflesso perlopiù carenze strutturali nella capacità di investimento dei fondi europei, complicano i tentativi italiani di ottenere nuovi impegni dell'Unione per programmi basati sulla messa in comune di risorse. D'altra parte, si è recentemente registrata una promettente accelerazione del confronto con la Commissione europea che si auspica possa presto dare impulso all'attuazione del Pnrr. La sfida non è solo quella di superare i colli

¹ Ettore Greco è Vicepresidente vicario e Responsabile del programma "Multilateralismo e governance globale" dell'IAI.

di bottiglia che si frappongono alla messa in atto di diverse misure previste dal Piano, ma anche di dare concretamente avvio ad alcune riforme che ne costituiscono parte integrante, come quelle relative alla liberalizzazione dei mercati, su cui si sono manifestate esitazioni e ritardi da parte del governo.

Sullo sfondo rimane poi il processo di completamento dell'Unione economica e monetaria (Uem) che è l'architrave dell'architettura della *governance* economica europea. Senza il completamento dell'Uem la *governance* economica europea rimarrà strutturalmente fragile specie di fronte al rischio che si ripetano crisi finanziarie globali come quella del 2007-2009 o crisi più circoscritte, ma ad alto potenziale di destabilizzazione, come quella del debito sovrano del 2011. L'Italia, che è stata pesantemente investita da entrambe, è vitalmente interessata a un rafforzamento degli strumenti comuni di intervento per prevenire e gestire in modo efficace crisi analoghe in futuro. A causa del suo debito estremamente alto e stimato attorno al 144 per cento del Pil – Roma rimane esposta, più di altri paesi membri, agli effetti delle turbolenze finanziarie globali e a possibili nuove recessioni di lunga durata. Di qui l'importanza del completamento dell'Uem e segnatamente dell'accrescimento delle risorse comuni per la risoluzione delle crisi bancarie (secondo pilastro dell'Uem) – obiettivo collegato alla ratifica della riforma del Mes – e della creazione di una garanzia comune per i depositi bancari (terzo pilastro). Nei prossimi mesi e almeno fino alle elezioni europee del giugno 2024 e alla nomina della nuova Commissione europea non si compirà verosimilmente nessun progresso verso il completamento dell'Uem, se non grazie all'eventuale ratifica della riforma del Mes, e il tema rimarrà ai margini del dibattito. Tuttavia, è bene che il governo italiano abbia presente anche questo obiettivo di più lungo termine perché il suo conseguimento dipenderà in parte anche dalle scelte che si faranno sui dossier più attuali già menzionati, nonché dalla politica fiscale che si attuerà a livello nazionale. Il completamento dell'Uem comporta d'altronde ulteriori messe in comune di sovranità tra gli Stati membri e a una condivisione dei rischi finanziari dovranno di necessità corrispondere politiche nazionali volte a minimizzarli. Le due esigenze vanno di pari passo e gli sforzi per conciliarle rimarranno alla base degli accordi per far progredire l'integrazione in campo economico.

Un altro fattore che occorre considerare è che il quadro economico e finanziario si è fatto più problematico negli ultimi mesi. Per diverso tempo l'Italia ha beneficiato della politica accomodante, ossia il così detto “*quantitative easing*”, della Banca centrale europea (Bce): sia della politica dei bassi tassi d'interesse sia dei programmi di acquisto dei titoli di Stato. Con questi programmi in corso anche l'aumento dell'inflazione verificatosi nel 2022 ha favorito la gestione del debito. La situazione è però ora cambiata. Le misure anti-inflazionistiche e di riduzione della liquidità monetaria perseguite dalla Banca centrale europea e il progressivo venire meno degli acquisti dei titoli del debito pubblico mettono sotto pressione i paesi più indebitati come l'Italia, restringendo il loro spazio di manovra fiscale. D'altra parte, fin quando la cosiddetta “*core inflation*” – che non tiene conto dei prodotti energetici e alimentari - rimarrà elevata, è improbabile che la Bce ribalti in breve tempo la sua attuale politica sui tassi. Di qui la necessità che il governo italiano mantenga sotto controllo, come ha fatto finora, i conti pubblici². Si sottolinea questo punto perché esso ha una notevole rilevanza per il ruolo che l'Italia può concretamente giocare nella partita diplomatica sulla riforma della *governance* economica dell'Ue. Il mantenimento della disciplina fiscale infatti contribuisce a rafforzare la credibilità del paese ai tavoli negoziali e la sua capacità di incidere nelle trattative e di far valere i suoi interessi nazionali. La politica restrittiva della Bce può essere (ed è) naturalmente criticata, ma è essenziale che non si rimetta in discussione lo statuto di indipendenza della Banca, anche alla luce del ruolo efficace di contenimento delle crisi che ha svolto negli ultimi anni.

Va aggiunto che, benché i vari aspetti della *governance* economica non siano isolati l'uno dall'altro, il negoziato su ciascuno di essi ha una sua propria dinamica, e potrebbe quindi risultare meno facile di

² Il differenziale – *spread* – dei tassi di interesse sui titoli a dieci anni rispetto a quelli tedeschi rimane elevato - 170 punti base, superiore anche a quello della Grecia - ma si è ridotto nell'ultimo anno. Sul deterioramento del quadro economico europeo negli ultimi mesi v.: Ignazio Angeloni, “I tre punti di svolta che attendono la nostra economia”, in *Il Sole 24 Ore*, 1 luglio 2023, <https://www.ilsole24ore.com/art/i-tre-punti-svolta-che-attendono-nostra-economia-AEVkjGuD>.

quanto il governo sembri talora supporre collegare i vari dossier. Sarebbe infine auspicabile che un accordo il più possibile consensuale sui principali capitoli della riforma si raggiunga prima delle elezioni del Parlamento europeo in modo che esse possano svolgersi in un clima di minore contrapposizione tra le formazioni politiche che condividono l'obiettivo di fondo di un avanzamento dell'integrazione europea e soprattutto che il dibattito possa concentrarsi sulle sfide a più lungo termine dell'economia europea, in particolare quelle derivanti dai mutamenti del quadro geopolitico. Alla luce di questo quadro d'insieme è necessario approfondire i problemi legati alla riforma delle regole fiscali con particolare riguardo alle proposte legislative avanzate dalla Commissione. Seguiranno alcune considerazioni aggiuntive su altri due temi che impegneranno la diplomazia italiana nei prossimi mesi: il riesame del quadro finanziario 2021-2027 e la ratifica del Mes.

1.2 Verso nuove regole fiscali

L'obiettivo dichiarato del pacchetto di proposte legislative per il coordinamento e la vigilanza delle politiche di bilancio degli Stati membri presentate dalla Commissione europea il 26 aprile scorso³ è di concedere agli stessi un maggior spazio di manovra nella definizione dei piani nazionali per il rientro dai deficit di bilancio e per la progressiva riduzione del debito. Alla base delle proposte della Commissione c'è la realistica presa d'atto delle comprovate difficoltà – e quindi dell'inefficacia – del quadro di regole fiscali attualmente in vigore (di cui si è sospesa l'applicazione fino alla fine del 2023). Resterebbero ovviamente invariati i parametri di riferimento o “punti focali” previsti dal Patto di stabilità e crescita che i paesi membri sono tenuti a rispettare: il 3 per cento del Pil per il deficit e il 60 per cento del Pil per il debito. L'attuale normativa prevede però una regola particolarmente onerosa rivelatasi di fatto inapplicabile: impegna i paesi con debito eccessivo a ridurre la quota eccedente il 60 per cento di un ventesimo (5 per cento) l'anno (cosiddetta regola dell'1/20). Un parametro generalmente considerato troppo rigido, perché non tiene conto delle specifiche posizioni fiscali dei singoli paesi, e, nel caso di quelli più indebitati, come l'Italia, richiederebbe l'adozione, in tempi assai stretti, di pesanti misure correttive delle finanze pubbliche. La Commissione propone uno schema che considera più semplice, imperniato su piani nazionali di riduzione della “spesa fiscale netta” che tengano conto delle specifiche condizioni economiche di ciascun paese. L'esecutivo di Bruxelles ritiene che in tal modo i paesi membri godrebbero di una maggiore titolarità (*ownership*) nazionale nella definizione dei piani di aggiustamento fiscale. Sarebbe così anche più agevole, secondo la Commissione, ottenerne il rispetto.

Oltre agli obiettivi di finanza pubblica, i piani nazionali includerebbero anche una serie di impegni per investimenti e riforme in settori cruciali per lo sviluppo e la modernizzazione dell'economia europea, come la digitalizzazione e la transizione verde. Il tentativo dell'esecutivo di Bruxelles è di creare una cornice di regole che consenta di coordinare funzionalmente gli impegni fiscali e i programmi di riforma, anche sulla base dell'esperienza maturata con il NextGenerationEU.

Resta naturalmente fermo il principio cardine del Patto di stabilità e crescita: la stretta interdipendenza tra le economie dei paesi membri richiede che siano garantiti a livello Ue il coordinamento e la vigilanza delle politiche fiscali nazionali; ciò è essenziale per garantire la fiducia reciproca fra i paesi membri e la stessa stabilità del sistema economico dell'Ue. Nella proposta della Commissione rimane anche invariata

³ Commissione europea, *Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri* (COM/2023/242), 26 aprile 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52023PC0242>; Commissione europea, *Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi* (COM/2023/241), 26 aprile 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52023PC0241>; Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio* (COM/2023/240), 26 aprile 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52023PC0240>.

l'enfasi che il quadro normativo attuale, varato nel 2011-2013, pone sulla vigilanza comune sull'andamento dei bilanci nazionali. Inoltre, anche nella nuova proposta della Commissione, è centrale l'obiettivo della riduzione del livello del debito. Gli Stati membri sarebbero sempre tenuti a fissare regole fiscali nazionali, a dotarsi di un monitoraggio indipendente del rispetto degli impegni fiscali e a condurre la loro politica di bilancio sulla base di quadri di bilancio pluriennali. La Commissione prevede invece una modifica dei parametri e della procedura per la definizione e l'attuazione dei percorsi di aggiustamento fiscale. Propone, in particolare, che ci si concentri sulla riduzione della "spesa primaria netta finanziata nazionalmente"⁴. Si avrebbe in tal modo una semplificazione rispetto alle regole attuali e la riduzione dell'indebitamento sarebbe più graduale e meno traumatico rispetto alla regola dell'1/20. L'altro punto qualificante della proposta della Commissione è che ciascun paese avrebbe la responsabilità in prima battuta, sia pure in base a indicazioni preliminari delle istituzioni Ue, di definire il proprio percorso di aggiustamento fiscale. Quest'ultimo sarebbe poi sottoposto alla valutazione della Commissione e all'approvazione del Consiglio Ue⁵.

La vigilanza di Bruxelles non verrebbe quindi meno, ma con la nuova normativa, secondo la Commissione, sarebbe garantita una maggiore titolarità nazionale. I piani nazionali, definiti "strutturali" e "a medio termine", durerebbero quattro anni. Sarebbero però estendibili a sette anni su richiesta dello Stato interessato e previa approvazione da parte del Consiglio Ue. Venendo incontro alle preoccupazioni dei paesi cosiddetti "frugali", la Commissione ha però incluso anche alcuni obiettivi quantitativi. In particolare, gli Stati che non rispettano il parametro del 3 per cento, che siano sottoposti o meno alla procedura per deficit eccessivo, dovranno ridurre il deficit di almeno lo 0,5 per cento del Pil (calcolato sulla base della spesa primaria netta). Altre norme mirano a impedire che gli Stati con debito eccessivo utilizzino la maggiore flessibilità loro concessa per rinviare le misure di correzione fiscale in là nel tempo, con il rischio di compromettere l'intero processo⁶.

In vista di una maggiore sinergia tra politiche fiscali e misure di riforma, la proposta della Commissione prevede che i piani nazionali includano anche gli impegni relativi alle riforme e agli investimenti per la trasformazione strutturale dell'economia. Impegnandosi a realizzare progetti di riforma incisivi e credibili gli Stati potrebbero ottenere un allungamento della durata del percorso di aggiustamento, con un impatto meno oneroso delle misure correttive. La Commissione ritiene che si fornirebbero così incentivi all'attuazione delle riforme e degli investimenti nei settori che l'Unione ha definito come prioritari⁷. Nella sua proposta la Commissione ribadisce altresì l'importanza di assicurare un ruolo efficace e di piena autonomia operativa alle Istituzioni Fiscali Indipendenti nazionali che hanno il compito di valutare la sostenibilità dei piani fiscali del governo, individuando i potenziali rischi.

Come detto, il negoziato sul pacchetto di riforme legislative proposto dalla Commissione che si svolgerà sotto presidenza spagnola si prospetta tutt'altro che facile. Le posizioni di partenza sono piuttosto lontane

⁴ Definita come la spesa al netto delle entrate fiscali discrezionali, della spesa per interessi, delle spese per aumenti ciclici della disoccupazione e di quelle per i programmi finanziati anche con fondi Ue.

⁵ La presentazione del piano sarebbe preceduta da un dialogo con la Commissione. Quest'ultima fornirebbe ai Paesi che superano la soglia del deficit o quella del debito una serie di linee guida – una "traiettoria tecnica" – sul percorso di aggiustamento da includere nei piani nazionali. Il piano dovrebbe essere presentato entro il mese di aprile. La Commissione lo valuterebbe, sottoponendo al Consiglio una raccomandazione al riguardo. Il Consiglio potrebbe approvarlo o, se lo trovasse inadeguato, chiederne una revisione. La scadenza di aprile può essere prorogata, ma solo in circostanze eccezionali.

⁶ I Paesi impegnati nei processi di aggiustamento dovrebbero anche impegnarsi a ridurre il rapporto debito-Pil a un livello inferiore a quello dell'anno precedente l'avvio del piano già alla fine del primo quadriennio. Inoltre, gli obiettivi di aggiustamento dovrebbero essere perseguiti non in un orizzonte di lungo termine, ma "in modo proporzionale" già nel corso del primo quadriennio.

⁷ Le aree indicate dalla Commissione sono transizione energetica, transizione digitale, competitività, sicurezza e difesa. Da notare che la proposta della Commissione non contempla alcuna "regola d'oro" (*golden rule*) che consenta di scorporare alcuni tipi di investimento dal calcolo del livello del debito, come hanno invece ripetutamente richiesto alcuni Paesi, come l'Italia.

e non è emersa finora una grande attitudine al compromesso⁸. Alcuni paesi, come Italia e Francia, chiedono da tempo che il quadro delle regole fiscali consenta una maggiore flessibilità, evitando di imporre misure correttive che avrebbero un effetto depressivo sul ciclo economico. Altri vorrebbero invece il mantenimento di regole rigide e valide per tutti. La Germania, in particolare, ha esplicitamente criticato la proposta della Commissione⁹, considerandola inadeguata a garantire la disciplina fiscale e tale da dare troppo spazio di manovra alla Commissione nel definire insieme ai governi nazionali gli obiettivi dei piani di aggiustamento. Undici paesi si sono associati a questa posizione. Questo gruppo, che potrebbe ulteriormente allargarsi, è in grado di formare una minoranza di blocco nel processo decisionale in seno al Consiglio Ue. In mancanza di una decisione entro quest'anno, tornerebbero a essere applicate le regole attuali che sono state solo temporaneamente sospese per l'emergenza sanitaria determinata dall'epidemia da Covid-19. Da questo punto di vista, i paesi fautori del rigore finanziario si trovano in una posizione di vantaggio. Tuttavia, c'è una diffusa consapevolezza dell'inapplicabilità delle regole attuali e uno stallo decisionale sarebbe politicamente assai deleterio anche in vista delle elezioni europee di giugno. Si può quindi sperare che prevalga la spinta a trovare un accordo.

In questo quadro, è nell'interesse dell'Italia che le proposte della Commissione volte a garantire una maggiore flessibilità e attenzione alle specificità nazionali siano opportunamente valorizzate e recepite. È fondamentale che si superino le rigidità del quadro fiscale oggi in vigore rivelatesi inapplicabili e che sono state anche all'origine di contrasti e tensioni fra gli Stati membri, con riflessi non trascurabili sulle percezioni e gli orientamenti delle rispettive opinioni pubbliche. In linea di principio, la maggiore "titolarità" propugnata dalla Commissione potrebbe dare più spazio alle esigenze e alle scelte nazionali. I governi dovrebbero però accettare, di riflesso, di assumersi una maggiore responsabilità nella determinazione degli obiettivi della finanza pubblica. Il dialogo tra i governi e la Commissione europea assumerebbe anche una maggiore importanza e i primi dovrebbero dimostrarsi capaci di spiegarne ragioni e finalità ai cittadini. Si tratterebbe di accettare una maggiore "intrusività" di Bruxelles nel processo di definizione delle politiche fiscali e degli strumenti per attuarli. Oggetto del dialogo con la Commissione sarebbero peraltro non solo gli obiettivi di bilancio ma anche la destinazione degli investimenti pubblici e l'attuazione di riforme strutturali, come, ad esempio, la liberalizzazione dei mercati e il contenimento della spesa pensionistica. I governi dovrebbero praticare il massimo della trasparenza nell'esplicitare gli obiettivi della politica economica, intesa in senso ampio, e una maggiore coerenza nel perseguirli. Questo approccio potrebbe contribuire ad accrescere la fiducia reciproca tra gli Stati membri. Ne sarebbero forse facilitati anche i tentativi di attuare altri capitoli della riforma, come quelli riguardanti il completamento dell'Unione economica e monetaria menzionati all'inizio di questo studio.

1.3 La revisione del Quadro finanziario pluriennale

L'Italia è anche vitalmente interessata che vada a buon fine, e in tempi brevi, la revisione del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 proposto dalla Commissione europea. L'obiettivo dichiarato dell'esecutivo di Bruxelles è un "rafforzamento di lungo termine del bilancio" che consenta all'Ue di affrontare efficacemente le sfide più urgenti¹⁰. La Commissione rivendica di essere riuscita negli ultimi

⁸ Jan Strupczewski, "Germany, France Clash over Reform of EU Fiscal Rules, Deal Seen by End-2023", in *Reuters*, 16 giugno 2023, <https://www.reuters.com/markets/us/germany-france-clash-over-reform-eu-fiscal-rules-deal-seen-by-end-2023-2023-06-16>.

⁹ Ministero federale delle Finanze, *Finance Minister Christian Lindner in an Interview with dpa and Other European News Agencies*, 12 giugno 2023, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Interviews/2023/2023-06-12-dpa-and-other-news-agencies.html>; Théo Bourgery-Gonse, "New EU Debt Rules Welcome, But Tensions Simmer on Germany's New Benchmarks", in *Euractiv*, 27 aprile 2023, <https://www.euractiv.com/?p=1915877>.

¹⁰ Commissione europea, *Questions and Answers: Commission Proposes to Reinforce Long-Term EU Budget to Face Most Urgent Challenges*, 20 giugno 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_3346.

anni, nell'ambito dell'attuale Quadro finanziario, a utilizzare in modo flessibile le risorse disponibili, riuscendo a destinarne una parte significativa alla gestione di emergenze di grande impatto, come la guerra in Ucraina e la crisi energetica (con il varo, fra l'altro, del REPowerEU). Ma servono ora, sostiene la Commissione, nuovi margini di flessibilità nell'uso delle risorse data la persistenza di alcune di queste crisi – la guerra in Ucraina su tutte e le sue molteplici ramificazioni – e l'emergere di nuove sfide, come l'aumento dell'inflazione che ha portato a un notevole rialzo dei costi di indebitamento (compresi quelli relativi al NextGenerationEU). A tal fine la Commissione propone la creazione di alcuni nuovi strumenti, in particolare un fondo per sostenere l'Ucraina con una capacità complessiva di 50 miliardi di euro, e una “piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa” (Step), perlopiù basata su programmi già esistenti, volta ad accelerare la trasformazione tecnologica dell'economia europea¹¹. La Commissione propone anche di aumentare i fondi da destinare all'attuazione del Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, a cui l'Italia è fortemente interessata, essendone stata uno dei paesi promotori.

In questo quadro generale, è nell'interesse dell'Italia che si raggiunga presto un accordo sulle proposte della Commissione, possibilmente entro il Consiglio Ue di ottobre 2023. Le molteplici sfide che l'Ue si trova a fronteggiare richiedono una rapida ridefinizione delle priorità e riallocazione delle risorse per evitare che la sua capacità di azione si indebolisca progressivamente. Alcuni elementi delle modifiche proposte dalla Commissione, come quelle riguardanti il Patto sulla migrazione e l'asilo e il NextGenerationEU, rivestono particolare importanza per le attuali politiche governative. Occorre evitare che programmi innovativi e di ampio respiro si arenino per mancanza di adeguate risorse. La Piattaforma Step, che nasce dall'esigenza di dare maggiore robustezza alla base industriale e tecnologica dell'Ue mettendola in condizione di competere sui mercati internazionali e di avere un ruolo di punta nelle sfide tecnologiche, potrebbe in tal senso avere un certo impatto. Siamo comunque lontani dall'idea lanciata dal Commissario al Mercato interno, Thierry Breton, fatta propria anche dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, e che ha suscitato notevole interesse anche in Italia, di un “fondo sovrano europeo”¹² basato sulla messa in comune di nuove risorse tramite il ricorso a strumenti comuni di indebitamento.

Non è d'altronde realistico, tenuto conto anche dello stato del dibattito nell'Ue, che si arrivi nel breve, e forse anche medio termine, a nuovi accordi per la mobilitazione di risorse tramite indebitamento. Probabilmente si attenderà di verificare il successo o meno del NextGenerationEU prima di tentare nuovamente analoghi programmi. Continuerà però a porsi per l'Italia l'esigenza di ottenere misure che, a fronte dell'allentamento delle regole sugli aiuti di Stato¹³, di cui si avvantaggiano soprattutto paesi come la Germania e la Francia, preservino quanto più possibile una parità delle condizioni competitive fra gli Stati. Questo è essenziale per evitare che Paesi con limitata capacità di manovra fiscale, come l'Italia, si trovino in crescente difficoltà e, più in generale, che si determinino deleteri squilibri nel mercato comune. La Commissione propone alcune misure per facilitare l'impiego dei fondi disponibili nell'ambito della politica di coesione, ponendo l'accento sui ritardi che si sono via via accumulati¹⁴ e in questo contesto

¹¹ Commissione europea, *Bilancio dell'UE: la Commissione propone una piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) a sostegno della leadership europea nelle tecnologie critiche*, 20 giugno 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_3364.

¹² Commissione europea, “A European Sovereignty Fund for an Industry ‘Made in Europe’”, in *Blog of Commissioner Thierry Breton*, 15 settembre 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5543.

¹³ Jorge Liboreiro, “EU Relaxes Subsidy Rules to Prevent Green Tech Companies from Relocating to the United States”, in *Euronews*, 9 marzo 2023, <https://www.euronews.com/my-europe/2023/03/09/eu-relaxes-subsidy-rules-to-prevent-green-tech-companies-from-relocating-to-the-united-sta>.

¹⁴ Commissione europea, *Speech by Commissioner Elisa Ferreira on the Mid-Term Review of the 2021-2027 MFF and STEP at the Committee of Regional Development of the European Parliament*, 27 giugno 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_23_3560.

L'Italia, che continua a essere ancora molto indietro nell'utilizzo di tali fondi, è certamente interessata all'introduzione di una maggiore flessibilità.

1.4 La ratifica del Meccanismo europeo di stabilità

L'altro capitolo già menzionato che impegnerà la diplomazia italiana nei prossimi mesi è il completamento del processo di ratifica della riforma del Mes. La questione è stata al centro di un intenso dibattito politico interno, ma ha naturalmente una notevole rilevanza anche sul piano europeo in quanto la ratifica del Mes è considerata un tassello importante della più ampia riforma della *governance* economica dell'Ue. Al riguardo meritano di essere sottolineati quattro aspetti. Il primo è che, in quanto unico paese a non aver ratificato il Mes, l'Italia si trova in una scomoda posizione negoziale e rischia un crescente isolamento, che potrebbe riverberarsi negativamente anche sugli altri tavoli negoziali. La ratifica definitiva del Mes, attesa da mesi, non è una carta negoziale che il governo può plausibilmente giocare per strappare concessioni su altre questioni. Va peraltro considerato che alcuni paesi, come la Germania, hanno faticato non poco per raggiungere un consenso interno sul Mes e sono anche per questo difficilmente suscettibili di essere influenzati dalla minaccia di una mancata ratifica. La seconda considerazione è che il processo di ratifica è andato troppo avanti – essendo considerato ormai in dirittura di arrivo – perché si possa chiedere, con ragionevoli chances di successo, che si riapra il negoziato su questo o quell'aspetto della riforma. Integrazioni o correzioni sono immaginabili solo dopo l'entrata in vigore del meccanismo nella sua nuova veste.

Il terzo aspetto riguarda invece l'effetto positivo che questo strumento potrebbe avere per la stabilità macroeconomica; una delle modifiche principali del Mes prevede infatti la possibilità di utilizzare i fondi accantonati dal meccanismo per la risoluzione delle crisi bancarie. La riforma avrebbe quindi l'effetto, fra l'altro, di rafforzare la capacità dell'Ue di prevenire e gestire le crisi bancarie. Questo è un argomento di estrema attualità da quando le crisi della Silicon Valley Bank, di altre banche americane e della Swiss Bank, verificatesi nel marzo scorso, hanno riaperto i riflettori sui rischi legati alle turbolenze dei mercati finanziari. Le banche investite dalla crisi avevano delle peculiari fragilità strutturali, ma per sventare il rischio di un contagio il governo americano è dovuto ricorrere a un massiccio intervento di sostegno al sistema bancario, con l'impiego di ingenti risorse. Ciò indica quanto sia importante disporre di adeguati mezzi finanziari per fronteggiare con efficacia queste situazioni. Le banche europee sono generalmente considerate più solide e meglio regolamentate di quelle americane o di altri Stati. Tuttavia, gli strumenti di intervento comune dell'Ue per evitare che crisi bancarie anche localizzate si espandano, minacciando la stabilità del sistema finanziario europeo, rimangono inadeguati, certamente inferiori a quelli di cui dispongono gli Usa. L'entrata in vigore del Mes, nella versione riformata, aiuterebbe, ancorché parzialmente, a colmare questo gap. La quarta e ultima considerazione che dovrebbe indurre il governo a una ponderazione dei rischi e dei benefici è che nessun paese europeo sarebbe obbligato a ricorrere al Mes se si trovasse in difficoltà finanziarie. A tal proposito, va ricordato che nel 2011-2012, quando l'Italia era sull'orlo del collasso finanziario, alcuni Paesi partner avrebbero voluto che Roma si affidasse all'assistenza finanziaria europea, come avevano fatto, peraltro con successo, altri Stati membri, come Irlanda, Portogallo e Spagna. Il governo dell'epoca decise invece di evitare una scelta che avrebbe indubbiamente comportato una limitazione dell'autonomia di Roma nelle decisioni di politica finanziaria. Si dovettero però varare incisive misure correttive con un pesante impatto sociale, di cui il governo si assunse in prima persona la responsabilità. È questo, occorre tenerlo presente, il dilemma che si può riproporre nel caso di crisi analoghe che investissero il nostro paese. Tutto ciò considerato, se il governo attuale ritenesse comunque importante manifestare un fermo orientamento contro l'utilizzo del Mes,

potrebbe farlo, come è stato suggerito, promuovendo l'approvazione da parte del Parlamento di un atto di indirizzo che avrebbe certamente un notevole significato politico¹⁵.

¹⁵ V. in particolare Ferdinando Nelli Feroci, “Ratifica del MES: meglio non perdere altro tempo”, in *AffarInternazionali*, 23 marzo 2023, <https://www.affarinternazionali.it/?p=102898>; Mario Monti, “Una soluzione per il Mes senza né vincitori né vinti”, in *Corriere della Sera*, 22 giugno 2023, https://www.corriere.it/editoriali/23_giugno_22/soluzione-il-messenza-ne-vincitori-ne-vinti-ce8554a0-1124-11ee-a86b-4e8204e35ce8.shtml.

2. Sicurezza energetica europea: opportunità e sfide per l'Italia

Lorenzo Colantoni e Pier Paolo Raimondi¹⁶

2.1 La crisi energetica e il Green Deal

L'attuale *governance* europea della politica energetica è il risultato di tre grandi trasformazioni avviate nel 2019: il lancio del Green Deal europeo, le sue evoluzioni a seguito della pandemia da Covid-19 (in particolare con NextGenerationEU e il pacchetto “Fit-for-55”) e la trasformazione causata dalla guerra e dalla crisi energetica (es. il Piano REPowerEU). Il Green Deal¹⁷ ha rappresentato una svolta rispetto all'Energy Union, l'iniziativa della Commissione Juncker che lo ha preceduto: nella nuova proposta la sicurezza energetica è stata solamente accennata, trascurando un pilastro fondamentale del trilemma energetico (che consiste nel bilanciare sicurezza, sostenibilità e convenienza economica) e della politica estera energetica europea¹⁸. Sia NextGenerationEU che il pacchetto “Fit-for-55” hanno assegnato maggiore enfasi alla sostenibilità e alla decarbonizzazione con strumenti molto limitati sulla politica estera in materia di energia e clima (il Meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere all'interno di Fit-for-55 in particolare). Inoltre, diverse iniziative e politiche coordinate sono state bloccate e rinviate a causa di una combinazione della percezione del basso rischio e della preferenza rivolta ad azioni individuali/nazionali. Ad esempio, negli ultimi cinque-dieci anni, molti Stati membri non hanno costruito infrastrutture energetiche aggiuntive (in particolare terminali Gnl e interconnessioni) perché costose e percepite come di utilità limitata (come nel caso dell'interconnettore MidCat tra Francia e Spagna o dei gasdotti dal Mediterraneo orientale all'Europa). Allo stesso tempo, gli europei hanno ampliato la loro dipendenza dalle importazioni anche a causa di una riduzione della produzione interna. La quasi esclusione della dimensione securitaria dalla politica energetica europea ha così contribuito a mettere l'Europa in una posizione complicata nei confronti del suo principale fornitore, la Russia, rallentando anche la transizione energetica rispetto a quanto previsto all'avvio del Green Deal.

Sulla scia della guerra della Russia in Ucraina, la Commissione europea ha però risposto rapidamente già nel marzo 2022 con una comunicazione che annunciava il piano REPowerEU¹⁹, tradotto in un'iniziativa più ampia nel maggio 2022. L'obiettivo principale di questo piano è sganciare l'Europa dall'eccessiva dipendenza dalle importazioni di energia russe, avanzando al contempo la decarbonizzazione attraverso la diversificazione dell'approvvigionamento energetico, la riduzione della domanda di gas, la diffusione delle energie rinnovabili e l'aumento della produzione e delle importazioni di biometano e idrogeno. Inoltre, l'Ue ha anche adottato una nuova strategia energetica esterna²⁰ per orientarsi meglio nel nuovo panorama energetico globale e cercare di affrontare il pezzo mancante della visione olistica del Green Deal. Nel frattempo, gli Stati membri hanno attuato importanti piani di diversificazione per proteggersi dalle interruzioni dell'approvvigionamento. Alcuni di loro si sono rivelati piuttosto ambiziosi ed efficienti, come nel caso dell'Italia e della Germania²¹. Tuttavia, questi piani di diversificazione sono stati realizzati principalmente senza un coordinamento importante con l'Ue e del resto la stessa Commissione ha

¹⁶ Lorenzo Colantoni e Pierpaolo Raimondi sono ricercatori nel Programma “Energia, clima e risorse” dello IAI.

¹⁷ Commissione europea, *Il Green Deal europeo* (COM/2019/640), 11 dicembre 2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52019DC0640>.

¹⁸ Nicolò Sartori e Lorenzo Colantoni (a cura di), *Energy Union Watch*, n. 1 (marzo-agosto 2015), <https://www.iai.it/it/node/5346>.

¹⁹ Commissione europea, *REPowerEU: Un piano per ridurre rapidamente la dipendenza dai combustibili fossili russi e accelerare la transizione verde*, 18 maggio 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_22_3131.

²⁰ Commissione europea, *Strategia UE di mobilitazione esterna per l'energia in un mondo che cambia* (JOIN/2022/23), 18 maggio 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52022JC0023>.

²¹ Francesca Landini e Christoph Steitz, “Energy Crisis Sires New European Order: A Strong Italy and Ailing Germany”, in *Reuters*, 30 settembre 2022, <http://reut.rs/3y4pHpW>.

concepito il REPowerEU più come guida che come coordinamento vincolante. Ad oggi, l'Ue si trova in una posizione migliore rispetto a quella prevista un anno fa. È riuscita a superare enormi sfide, seppur aiutata da fattori esterni, come le temperature miti e la bassa domanda di gas cinese a causa delle politiche zero-Covid. Rimane però necessaria un'ulteriore integrazione delle politiche energetiche europee al fine di rafforzarne la resilienza.

In particolare, la Commissione ha davanti a sé due sfide principali: in primo luogo, conciliare la necessità di diversificare nel breve termine con gli obiettivi climatici e ambientali previsti dal Green Deal. La maggior parte di questi obiettivi è anche giuridicamente vincolante per gli Stati membri (attraverso il Regolamento 2021/1119 che regola la normativa europea sul clima) e richiederà un'accelerazione in diversi settori, per esempio nella diffusione delle energie rinnovabili e nello sviluppo di un'economia dell'idrogeno. In questo senso, il piano REPowerEU è già uno strumento ben strutturato per promuovere ulteriormente la transizione affrontando allo stesso tempo l'urgenza della crisi energetica. In secondo luogo, gli Stati membri dovranno allineare le loro misure nazionali alla visione europea e agli obiettivi climatici sovranazionali dell'Ue. In caso contrario, vi è il rischio che le misure nazionali non siano coerenti con la visione europea di medio-lungo termine. L'ambizioso Piano Mattei italiano è abbastanza esemplificativo di questo rischio, in quanto cerca di aumentare le forniture di gas dal Nord Africa nonostante il previsto calo della domanda. Il piano è tuttavia ancora molto vago e maggiori informazioni saranno probabilmente disponibili in seguito alla pubblicazione del capitolo REPowerEU all'interno del Pnrr italiano²².

2.3 Dossier chiave, implicazioni e raccomandazioni politiche per l'Italia

L'Italia non ha capacità nucleare e fa ancora in parte affidamento sul carbone (che dovrebbe essere gradualmente eliminato entro il 2025). Questo ovviamente ha portato il gas al centro dell'agenda politica e sottolineato la necessità di una più ampia diversificazione degli approvvigionamenti del Paese. Come prima mossa, il governo ha guardato ai Paesi limitrofi meridionali del Mediterraneo e dell'Africa subsahariana facendo leva sui buoni rapporti con i produttori attraverso Eni con l'obiettivo di sfruttare la capacità inutilizzata dell'infrastruttura già esistente verso alcuni Stati (Algeria e Libia). In secondo luogo, il governo ha aumentato al contempo la flessibilità con il gas naturale liquefatto (Gnl). L'Italia è riuscita infatti ad acquistare nell'ultimo anno due unità galleggianti di stoccaggio e rigassificazione (Fsru) per aumentare le importazioni di gas liquefatto²³. Il primo risultato di questa strategia è stata la sostituzione della Russia con l'Algeria come principale fornitore di gas per l'Italia, con l'ambizione di riconfigurazione i flussi energetici per fare di Roma un *hub* energetico nel Mediterraneo (il focus del Piano Mattei appunto). Per diventare effettivamente un *hub* l'Italia dovrà però non solo investire in diverse infrastrutture energetiche ma anche tenere in considerazione la prevista futura domanda di gas europea e italiana, che rimane piuttosto incerta a causa delle ambizioni climatiche e della crisi energetica stessa. Prima della crisi, si prevedeva che le importazioni europee di gas sarebbero aumentate nel breve/medio termine a causa del calo della produzione interna unito ai piani di graduale eliminazione del nucleare e del carbone. Adesso si prevede piuttosto che la crescente diffusione delle energie rinnovabili, politiche di maggiore efficienza energetica e la diminuzione della domanda di gas nei settori industriali chiave ridurranno la domanda di gas dell'Ue. Prima della crisi, la Commissione prevedeva già una riduzione delle importazioni di gas del 13-19 per cento tra il 2015 e il 2030 con un'ulteriore riduzione del 58-67 per cento dopo il 2030 rispetto

²² Celestina Dominelli, "Meloni: dal nuovo REPowerEU forte contributo al piano Mattei", in *Il Sole 24 Ore*, 7 febbraio 2023, <https://www.ilsole24ore.com/art/meloni-nuovo-repowereu-forte-contributo-piano-mattei-AEgWLmiC>.

²³ Pier Paolo Raimondi, *Natural Gas in Italy: Features and Perspectives in Light of Russia's War in Ukraine*, Roma, Istituto Affari Internazionali, settembre 2022, <https://www.iai.it/it/node/15987>.

ai livelli del 2015²⁴. Ai sensi della legge sul clima dell'Ue, la domanda di gas dovrebbe essere ridotta del 35 per cento rispetto al 2019 entro il 2030, mentre REPowerEU potrebbe comportare una riduzione del 52 per cento della domanda dell'Ue entro il 2030²⁵. È quindi fondamentale prendere in considerazione questi dati nella sicurezza energetica italiana del futuro.

Una preoccupazione centrale nel 2022 è stata lo stoccaggio del gas, fondamentale per bilanciare le variazioni stagionali della domanda nei mesi invernali. I governi dell'Ue hanno stanziato circa 100 miliardi di euro per raggiungere gli obiettivi di riempimento²⁶ degli stoccaggi europei e questo elemento ha contribuito all'impennata dei prezzi del gas nell'estate 2022 e ha esacerbato l'instabilità fiscale di molti Stati membri. Nonostante l'ottima condizione degli stoccaggi raggiunta in estate, le sfide e la volatilità permangono alla luce delle sfide strutturali e della crescente esposizione al mercato "globale" del Gnl. Questo rappresenta una sfida rilevante per quei Paesi, in particolare l'Italia, che tradizionalmente si affidavano alla Russia e dispongono di un margine fiscale limitato per stanziare fondi pubblici per l'acquisto di gas da altre fonti. Con l'obiettivo di garantire i livelli di stoccaggio, l'Ue ha creato una piattaforma per l'approvvigionamento congiunto e volontario di gas (la "EU Energy Platform"). L'obiettivo è iniziare con l'approvvigionamento congiunto entro l'estate del 2023, quando solitamente il gas viene acquistato per riempire gli stoccaggi²⁷. Tale strumento potrebbe avere un effetto limitato, sia perché tratterà un volume relativamente basso (circa 13,5 miliardi di metri cubi contro circa 400 miliardi di metri cubi di gas consumato nell'Ue) sia perché è ancora un meccanismo volontario e molti Stati membri sono ancora riluttanti a delegare all'Ue la negoziazione degli appalti di gas, tradizionalmente una prerogativa nazionale. Visti i limiti che la proposta incontra, l'Italia non ha espresso esplicitamente la propria posizione²⁸. In generale, sarà prioritario per Roma monitorare l'andamento della domanda globale, in particolare quella asiatica per prevedere l'andamento dei prezzi ed evitare un riempimento degli stoccaggi per il prossimo inverno a prezzi non sostenibili, utilizzando quando possibile gli strumenti messi a disposizione da REPowerEU.

L'incertezza legata alla futura domanda di gas minaccia un aspetto chiave delle ambizioni energetiche dell'Italia: le infrastrutture energetiche e i relativi investimenti. Per diventare un *hub* energetico, l'Italia avrebbe infatti bisogno di incrementare ulteriormente le proprie interconnessioni, ovvero espandere il Tap e costruire nuovi terminali Gnl²⁹ accanto a nuovi gasdotti come quelli verso l'area del Mediterraneo orientale (EastMed in particolare). Inoltre, si dovrebbero rafforzare le interconnessioni tra i Paesi europei (in particolare con l'Europa centrale e orientale) e adeguare le interconnessioni esistenti (dando l'opzione di avere flussi di gas bidirezionali). Questi aggiustamenti richiederebbero investimenti stimati di 10 miliardi di euro entro il 2030 a livello europeo³⁰. Le ambizioni dell'Italia devono tenere conto di diversi fattori, tra cui la propria domanda di gas, che si prevede incerta e modesta. A partire dalla crisi finanziaria del 2008, la domanda di gas ha infatti smesso di crescere, a causa soprattutto della minore domanda industriale (da 21 miliardi di metri cubi nel 2003 a 10 miliardi di metri cubi nel 2019)³¹. Secondo Snam, la domanda potrebbe scendere dai 76 miliardi di metri cubi del 2021 a circa 53 miliardi di metri cubi nel

²⁴ Jean Pisani-Ferry et al., "The Geopolitics of the European Green Deal", in *Bruegel Policy Briefs*, n. 4/21 (febbraio 2021), <https://www.bruegel.org/node/6428>.

²⁵ Greig Aitken, "When Is Enough, Enough? The State of Play with Europe's New LNG Terminal Projects in Response to the Energy Crisis", in *Global Energy Monitor Briefings*, dicembre 2022, <https://globalenergymonitor.org/?p=10076>.

²⁶ 80 per cento nel 2022 all'inizio della stagione invernale e 90 per cento per gli anni successivi.

²⁷ "EU Commission Wants First Joint Purchases of Gas by Summer", in *Reuters*, 16 gennaio 2023, <http://reut.rs/3Xkx8E7>.

²⁸ Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento (UE) 2022/2576 del Consiglio del 19 dicembre 2022 che promuove la solidarietà mediante un migliore coordinamento degli acquisti di gas, parametri di riferimento affidabili per i prezzi e scambi transfrontalieri di gas*, <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2576/oj/ita>.

²⁹ Nel 2022 Snam ha acquistato tre Fsrù che saranno localizzate in Sardegna, a Piombino e a Ravenna. Inoltre, nel marzo 2022 Adriatic Lng ha annunciato di aver aumentato la capacità del terminale di 1 miliardo di metri cubi (+13 per cento). Sono allo studio nuovi terminali Gnl a terra, quali: Terminale Gnl di Gioia Tauro e Terminale Gnl di Porto Empedocle.

³⁰ Commissione europea, *REPowerEU: Un piano per ridurre rapidamente la dipendenza dai combustibili fossili russi*, cit.

³¹ Pier Paolo Raimondi, *Natural Gas in Italy*, cit.

2040 con la crescita del gas decarbonizzato (8-11 miliardi di metri cubi al 2040)³². Inoltre, le speranze italiane di diventare un *hub* del gas devono considerare anche le manovre di altri grandi paesi consumatori di gas nelle infrastrutture. Ad esempio, la Germania ha adottato il LNG Acceleration Act³³ per accelerare le procedure di autorizzazione per la costruzione di terminali Gnl. Ad oggi, la Germania prevede di avere sei terminali galleggianti (Fsru) e tre terminali onshore proposti per la costruzione. Questi sviluppi renderebbero difficile, se non inutile, qualsiasi esportazione verso la Germania dall'Italia.

Le scelte relative alle infrastrutture sono centrali anche nel contesto della decarbonizzazione. Il Paese dovrebbe creare e rafforzare le infrastrutture per il trasporto di elettricità pulita e gas a base di idrogeno decarbonizzato. Il piano REPowerEU prevede un aumento della produzione di idrogeno e biometano (rispettivamente 10 Mt e 35 Mt entro il 2030), oltre a 10 Mt di idrogeno importato. L'Italia può certamente beneficiare della sua vicinanza geografica e delle infrastrutture esistenti con i paesi nordafricani, che potrebbero produrre idrogeno verde (ovvero a zero emissioni) a basso costo grazie al loro enorme potenziale rinnovabile. Durante l'ultima visita del governo italiano in Algeria all'inizio del 2023, i due paesi hanno infatti annunciato la possibilità di realizzare un gasdotto aggiuntivo che potrebbe trasportare sia gas che idrogeno³⁴. Tuttavia, la costruzione di infrastrutture per l'idrogeno comporta diverse scelte tecnologiche differenti, con significative implicazioni in termini di costi; anche se il trasporto di energia attraverso le molecole è più efficiente e più sicuro degli elettroni, l'Italia potrebbe dotarsi anche di ulteriori interconnessioni elettriche con i Paesi del Nord Africa, come nel caso del progetto Interconnector Italia-Tunisia (TunIta), progetto di interesse comune co-finanziato dal Connecting Europe Facility³⁵. Gli interconnettori permetterebbero di allargare i settori toccati dal commercio di energia oltre gli idrocarburi, favorendo anche l'integrazione dei sistemi energetici della sponda nord e sud del Mediterraneo.

2.4 I prezzi dell'energia e la transizione verde

Il divario tra domanda e offerta e la grande incertezza sulla sicurezza energetica hanno portato a prezzi elevati dell'energia. I governi europei hanno stanziato ingenti somme di denaro pubblico per ridurre gli oneri e gli effetti negativi per le famiglie e le imprese, stanziando solo nel 2022 più di 600 miliardi di euro in misure di soccorso. La maggior parte di questi interventi sono considerati sussidi universali, in quanto non rappresentano soluzioni mirate per i gruppi a basso reddito e vulnerabili. Questo approccio rischia di essere dannoso perché incoraggia il consumo (esacerbando il divario tra domanda e offerta) e pone uno stress sui bilanci fiscali. I governi, in particolare quelli con un margine fiscale limitato come l'Italia, potrebbero avere forti difficoltà per continuare a perseguire un tale approccio. Il lungo dibattito sul *gas price cap* è diventato così cruciale negli ultimi mesi all'interno delle istituzioni europee; alcuni paesi, tra cui l'Italia, hanno incoraggiato la Commissione ad avanzare una solida proposta in tal senso, mentre altri (ad esempio Germania, Austria e Olanda) inizialmente si sono opposti a qualsiasi *price cap* temendo possibili interruzioni dell'offerta. Nel dicembre 2022 il Consiglio ha infine concordato un prezzo massimo fissato

³² Snam Rete Gas, *Piano decennale di sviluppo della rete di trasporto di gas naturale 2022-2031*, 2022, <https://www.snam.it/it/i-nostri-business/trasporto/piani-decennali/piano-decennale-Snam-Rete-Gas.html>.

³³ Ministero federale per l'Economia e la protezione del clima, *Federal Cabinet Adopts Tool to Help Formulate LNG Acceleration Act*, 10 maggio 2022, <https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2022/05/20220510-federal-cabinet-adopts-tool-to-help-formulate-lng-acceleration-act.html>.

³⁴ Vanessa Ricciardi, "Eni studia un nuovo gasdotto tra Italia e Algeria per realizzare il piano Mattei di Meloni", in *Domani*, 23 gennaio 2023.

³⁵ Sito di Terna: *Interconnessione Italia-Tunisia (#TUNITA)*, <https://www.terna.it/it/progetti-territorio/progetti-interesse-comune/interconnessione-italia-tunisia>.

a 180 euro/MWh³⁶. L'accordo ha però introdotto diverse condizioni all'applicazione di tale massimale che ne limitano potenzialmente l'efficacia.

La questione relativa al diverso spazio di manovra a livello fiscale tra gli Stati membri è ancora più cruciale per quanto riguarda le politiche industriali europee (e di conseguenza gli investimenti) sulle tecnologie energetiche pulite per affrontare la concorrenza internazionale, in particolare a seguito dell'*Inflation Reduction Act* statunitense e in relazione alla crescente dipendenza dalla Cina. L'Italia sembra favorire la creazione di fondi europei considerando i propri vincoli di bilancio, che invece affliggono in misura minore ad altri paesi europei³⁷. Per mantenere lo status quo, il governo di Roma dovrà monitorare sia le politiche nazionali di altri paesi centrali per l'industria europea, come Germania e Francia, sia la discussione che si sta sviluppando proposte europee chiave (soprattutto il piano industriale del Green Deal). E se è vero che le fonti di energia pulita hanno acquisito una nuova rilevanza per la sicurezza dopo la guerra della Russia in Ucraina, è altrettanto noto come la transizione energetica non sia immune da rischi per la sicurezza visto che l'Ue (e anche l'Italia) dipende fortemente dalle importazioni di materie prime critiche (es. litio, cobalto, terre rare ecc.) che rappresentano risorse essenziali per le tecnologie verdi ma sono geograficamente concentrate in alcune regioni (in particolare America Latina e Africa Sub Sahariana). Anche su questo tema è fondamentale la diversificazione attraverso partnership strategiche, nonostante i molti ostacoli, come ad esempio il lungo tempo necessario per poter avviare un progetto di estrazione (10-15 anni), gli impatti ambientali e l'accettabilità sociale degli stessi. In futuro, la diversificazione dovrà comprendere l'intera catena del valore e non concentrarsi esclusivamente sull'estrazione per essere efficace (non a caso la Cina ha acquisito un ruolo dominante anche nei segmenti intermedi e a valle delle catene globali del valore dei minerali critici).

Oltre alle materie prime, l'Europa ha sviluppato anche una crescente dipendenza per quanto concerne l'importazione di prodotti finali green, come i pannelli solari. Le importazioni di pannelli solari da parte dei Paesi europei sono infatti aumentate da 885 milioni di euro nel febbraio 2022 a 2,6 miliardi di euro nel settembre 2022, con la Cina che ha fornito il 90 per cento del totale³⁸. Tuttavia, è fondamentale notare che i rischi per la sicurezza energetica legati ai metalli critici e alle importazioni di tecnologia verde non sono gli stessi di quelli delle fonti fossili. Le interruzioni dell'approvvigionamento di petrolio e gas comportano il blocco del funzionamento del sistema energetico, mentre le interruzioni dei minerali critici comportano, oltre a un aumento dei costi, un rallentamento del processo di decarbonizzazione senza però influire molto sul funzionamento del sistema energetico esistente. La creazione di scorte nazionali e comunitarie di queste risorse in modo da poter affrontare eventuali riduzioni dell'offerta o l'eccessiva volatilità dei prezzi potrebbe essere comunque molto vantaggiosa. In questo senso, è certamente una buona notizia la creazione del nuovo "Tavolo nazionale materie prime critiche" che riunisce due ministeri e diverse parti interessate al fine di migliorare il coordinamento, identificare i rischi e prevedere le esigenze nazionali. L'Italia dovrà poi monitorare la discussione intorno a un'altra proposta chiave della Commissione europea, ossia il Regolamento sulle materie prime critiche.

La promozione dell'efficienza energetica è un altro dei punti cardine del piano della Commissione per la sicurezza energetica, ma anche uno dei più controversi. Il piano REPowerEU stima che il potenziale di riduzione dei consumi di gas attraverso misure di efficienza energetica possa consistere già nel breve periodo in 13 miliardi di metri cubi (16 milioni di tep per il petrolio). La Commissione ha così contestualmente proposto un aumento dell'obiettivo di efficienza energetica al 2030 al 13 per cento

³⁶ Consiglio europeo, *Il Consiglio approva un meccanismo temporaneo per limitare i prezzi eccessivi del gas*, 19 dicembre 2022, <https://europa.eu/174Mm3p>.

³⁷ Pier Paolo Raimondi, "Walking out of the Woods: EU Industrial Policy between the Energy Crisis and Decarbonisation", in *LAI Commentaries*, n. 22|64 (dicembre 2022), <https://www.iai.it/it/node/16355>.

³⁸ Giovanni Sgravatti, Simone Tagliapietra e Cecilia Trasi, "National Energy Policy Responses to the Energy Crisis", in *Bruegel Datasets*, aggiornato al 15 dicembre 2022, <https://www.bruegel.org/node/8375>.

rispetto allo Scenario di riferimento 2020, superiore al 9 per cento previsto nel pacchetto Fit-for-55 del 2021. L'aumento è stato però al centro di un forte scontro politico tra il Parlamento (che spingeva per un aumento del 14,5 per cento), la Commissione (che proponeva l'aumento del 13 per cento) e il Consiglio (che non sosteneva nessun aumento). La discussione si è infine conclusa con un accordo su un più moderato 11,7 per cento. Questo è stato anche il risultato dell'opposizione di alcuni partiti politici in alcuni Stati membri e in particolare dell'Italia; la Lega e Fratelli d'Italia hanno infatti fortemente contestato l'innalzamento dell'obiettivo al Parlamento europeo, a seguito delle preoccupazioni di Confedeltizia e dell'Associazione nazionale costruttori edili, che sostengono che la proposta porterebbe costi insostenibili per il Paese. Questo discorso non è nuovo: l'efficienza energetica è uno dei punti più spinosi della politica energetica già dai tempi dell'Unione dell'energia della Commissione Juncker, a causa della storica opposizione dei paesi dell'Europa centrale e orientale alle misure di efficienza e a causa della resistenza di altri. Ulteriori difficoltà derivano dall'estrema varietà del patrimonio edilizio europeo e dalla frammentazione della proprietà, che rende complicata un'azione coordinata e omogenea. L'Italia dovrà quindi trovare un modo per implementare in maniera efficiente la nuova Direttiva, sfruttando gli strumenti di flessibilità messi a disposizione dalla proposta finale (in particolare riguardo la ristrutturazione obbligatoria degli edifici pubblici) senza che il costo di questo abbia un insostenibile impatto sociale.

2.5 Conciliare sicurezza e clima: le sfide al Piano Mattei

Pur nell'attuale incertezza riguardo a come si tradurrà in realtà la visione del governo italiano, il Piano Mattei ha l'evidente ambizione di far diventare l'Italia, oltre che un partner strategico affidabile per i Paesi terzi, un *hub* energetico regionale, idealmente collegando sponda Sud e Nord del Mediterraneo, e il Sud Europa con l'Europa centrale e settentrionale. Tale prospettiva potrebbe generare numerosi benefici (consolidamento della presenza italiana, miglior posizionamento nella catena d'approvvigionamento, ecc.). Il raggiungimento di questi obiettivi sarà particolarmente impegnativo, a partire dalla questione dell'espansione dell'infrastruttura energetica italiana – soprattutto riguardo a come verrà finanziata e se questo avrà realmente senso a livello economico. Inoltre, l'Italia dovrà tenere conto dei piani e delle strategie dei Paesi del Nord Europa per garantire l'approvvigionamento di gas e considerare quanto strategica e sicura l'area del Mediterraneo sia percepita dagli altri Paesi europei; la regione infatti non è immune a rischi per la sicurezza e questo potrebbe potenzialmente scoraggiare altri Stati a fare molto affidamento su di essa. D'altro canto, è indubbio che la guerra in Ucraina sta portando un ridisegnamento dei flussi energetici all'interno e verso il mercato europeo. Tale opportunità – al netto delle sfide – può veramente rappresentare un'occasione per rafforzare il ruolo dell'Italia e promuovere una cooperazione euro-mediterranea e pertanto l'occasione potrebbe essere non solo di esportare alcuni volumi di gas verso i paesi dell'Europa centrale e orientale ma anche a promuovere un Green Deal euromediterraneo volto a creare nuove relazioni energetiche e politiche con la regione del Nord Africa e Medio Oriente. Per raggiungere questo scopo, sarà necessario tenere conto delle diverse priorità e proporre un approccio più cooperativo piuttosto che un approccio estrattivo.

Se questo è lo scopo, è chiaramente fondamentale trovare soluzioni per conciliare la sicurezza energetica e gli obiettivi climatici. La strategia dell'Ue per il metano è parte di questo percorso, in quanto si concentra non solo sulla quantità di importazioni di gas ma anche sulla qualità, ovvero l'abbattimento delle emissioni di metano lungo la catena del valore. L'Ue dovrebbe migliorare gli strumenti per gli standard di monitoraggio, comunicazione e verifica sulle emissioni di metano e collaborare con i Paesi produttori per identificare e ridurre le attività di *venting* e *flaring*, seguendo una strategia particolarmente adatta per il gas dell'Algeria³⁹. Questo sarebbe anche uno strumento utile per aumentare la liquidità nel mercato del gas e

³⁹ Pier Paolo Raimondi, *Natural Gas in Italy*, cit.

affrontare gli effetti negativi sul clima⁴⁰. Infine, sembra importante esplorare la possibilità di firmare contratti Gnl flessibili che prevedano il cambio di destinazione dopo un determinato periodo di tempo (ad esempio, circa 10-15 anni) consentendo eventualmente di dirottare i carichi verso i Paesi in via di sviluppo che necessitano di sostituire l'uso del carbone (specialmente in Asia) una volta che la domanda europea di gas calerà. La flessibilità dei contratti e delle infrastrutture (Fsru) sarà probabilmente decisiva per poter conciliare la sicurezza energetica coi target climatici.

Per diventare un *hub*, l'Italia dovrà potenziare il proprio pensiero strategico e olistico anche in relazione ai progetti infrastrutturali. I progetti infrastrutturali sono generalmente guidati dalla domanda e pertanto è fondamentale tenere conto delle future traiettorie della domanda di energia per evitare effetti di lock-in. Il nuovo pensiero strategico italiano dovrebbe portare alla costruzione di nuove infrastrutture utili per aumentare la sicurezza energetica, promuovere l'agenda climatica dell'Ue e globale e rafforzare le relazioni con i Paesi produttori. Per promuovere un pensiero più strategico e olistico in materia di sicurezza e transizione energetica, sarebbe particolarmente utile ristabilire una piattaforma di coordinamento nazionale tra le principali parti interessate. La crisi energetica ha infatti evidenziato che, nonostante l'energia sia storicamente percepita o come competenza nazionale o come competenza condivisa tra le istituzioni dell'Ue e gli Stati membri l'entità delle sfide attuali richiede inevitabilmente un'azione congiunta tra i Paesi europei. L'Italia dovrebbe cercare di assumere un ruolo guida sulle questioni su cui ha un vantaggio comparato – il Mediterraneo *in primis* – ma con un migliore coordinamento con le esigenze e la visione degli altri Stati membri. La sfida è quella di concentrarsi su aree che attualmente non sono centrali per la visione della transizione energetica del Paese ma sono ora al centro dell'attuale dibattito dell'Ue, come ad esempio la discussione sulla normativa sull'industria a zero emissioni nette e in generale sul futuro dell'industria europea. Anche il campo dei futuri investimenti in tecnologie e settori chiave per la transizione energetica (che coinvolgono l'industria, le rinnovabili ma anche temi come le batterie e le infrastrutture energetiche) richiederà un crescente coinvolgimento dell'Italia a livello Ue, viste anche le limitate capacità di bilancio dei singoli Stati membri rispetto all'entità degli investimenti necessari.

⁴⁰ Commissione europea, REPowerEU: *Un piano per ridurre rapidamente la dipendenza dai combustibili fossili russi*, cit.

3. La strada verso la riforma delle politiche migratorie europee: un'occasione per l'Italia?

Asli Selin Okyay e Luca Barana⁴¹

3.1 Il quadro migratorio

L'Italia sta affrontando un nuovo aumento degli arrivi irregolari nel Mediterraneo centrale che, dopo un trend di stabile crescita iniziato nel 2020, dall'autunno del 2022 sono cresciuti in misura considerevole. Nel 2022 si sono registrati 105.000 arrivi irregolari sulle coste italiane e nei primi otto mesi del 2023 i movimenti attraverso il Mediterraneo si sono fatti ancora più cospicui, con oltre 114.000 presenze registrate entro agosto. Se il trend venisse confermato nei restanti mesi dell'anno, l'Italia potrebbe sperimentare un livello di movimenti migratori comparabile a quello registrato durante la cosiddetta "crisi dei migranti"⁴². Il quadro migratorio è ulteriormente complicato dalla diversificazione dei punti di partenza dei movimenti irregolari: se negli ultimi anni la quota maggiore di partenze avveniva dalla Libia, dall'inizio del 2023 oltre la metà dei movimenti ha avuto la Tunisia come punto di imbarco. Allo stesso tempo sta cambiando anche la composizione del flusso migratorio, con il ritorno di una presenza significativa di migranti e richiedenti asilo dall'Africa Sub-Sahariana⁴³.

Il nuovo quadro pone delle sfide rinnovate per l'Italia: l'emergenza oggi non appare tanto grave dal punto di vista numerico, ma più che altro da quello operativo, dato che i pericolosi viaggi dalla Tunisia si traducono in arrivi diretti a Lampedusa, saturando rapidamente le strutture di accoglienza dell'isola, mentre in precedenza la maggior parte delle persone veniva salvata dopo aver lasciato la Libia occidentale, per poi essere trasferita in Sicilia e altre regioni italiane. L'Italia è dunque nuovamente chiamata a gestire alcune dimensioni delle politiche migratorie, come le responsabilità in materia di ricerca e salvataggio e i doveri di prima accoglienza, peculiari alla sua posizione di paese di primo ingresso in Europa e alla specificità dei suoi confini marittimi. Nel frattempo, la tragedia del naufragio di Cutro ha re-introdotta nel dibattito pubblico – sebbene marginalmente – il tema dei canali di migrazione regolare, sia per quanto riguarda l'accesso alla protezione internazionale, sia per ciò che concerne gli ingressi per ragioni lavorative.

A fronte di questa situazione, il tema migratorio rimane una delle priorità per il governo italiano e per l'Unione europea. La Commissione europea ha presentato un Piano per la rotta del Mediterraneo centrale per rispondere alle richieste italiane di maggiore supporto nella gestione della frontiera esterna⁴⁴. Il tema delle migrazioni era tornato prepotentemente anche nell'agenda del Consiglio europeo che a febbraio ha in parte accolto le richieste italiane, sottolineando la dimensione europea del fenomeno e la specificità delle frontiere marittime dell'Ue in termini di gestione migratoria. Tuttavia, durante il Consiglio europeo di giugno i leader europei non sono riusciti ad adottare delle conclusioni comuni sul tema delle migrazioni e l'asilo, dimostrando ancora una volta l'elevato grado di politicizzazione e polarizzazione fra gli Stati membri in questo campo.

Il nulla di fatto del Consiglio europeo di giugno si è verificato nonostante continuino i negoziati per l'adozione di una riforma delle politiche migratorie e dell'asilo europee, iniziati con il lancio del Nuovo

⁴¹ Asli Selin Okyay e Luca Barana sono rispettivamente responsabile di ricerca e ricercatore nel Programma "UE, politica e istituzioni" dello IAI.

⁴² Unhcr Italia, 2015: *l'anno della crisi dei rifugiati in Europa*, 27 gennaio 2016, <https://www.unhcr.org/it/?p=2292>.

⁴³ Ministero degli Interni, *Cruscotto statistico giornaliero*, 31 agosto 2023, <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>.

⁴⁴ Commissione europea, *EU Action Plan for the Central Mediterranean*, 21 novembre 2022, https://home-affairs.ec.europa.eu/node/8469_it.

Patto sulle migrazioni e l'asilo da parte della Commissione nel 2020. Nell'ultimo anno è emersa una certa convergenza nel Consiglio europeo su alcuni aspetti di interesse per l'Italia, come il focus sui rimpatri e gli investimenti nelle infrastrutture di controllo alla frontiera esterna. Nel frattempo, il Consiglio Giustizia e Affari interni dell'8 giugno ha approvato un accordo su un pacchetto di misure politicamente sensibili in materia di responsabilità dei paesi di primo ingresso per la gestione delle procedure di asilo e il contrasto ai movimenti secondari, e su meccanismi di solidarietà per alleviare la pressione su questi paesi. Questo risultato a suo modo storico andrà sintetizzato con le altre componenti del Nuovo Patto in un accordo generale da raggiungere entro la conclusione dell'attuale ciclo istituzionale europeo, come concordato fra il Consiglio e il Parlamento europeo⁴⁵, anche per evitare la politicizzazione del tema che inevitabilmente riemergerà durante la campagna elettorale per le elezioni europee nel 2024. Sullo sfondo, rimane poi aperta la questione dell'accoglienza dei profughi ucraini, che andrà presto inquadrata in soluzioni di lungo periodo che vadano oltre il termine naturale del regime della protezione temporanea. Alla luce del quadro italiano ed europeo, questo studio intende analizzare le sfide e le opportunità per un processo di riforma delle politiche migratorie europee in tre dimensioni chiave per raggiungere un quadro più strutturale: (i) la dimensione interna; (ii) la dimensione esterna e le relazioni con i paesi terzi; (iii) lo sviluppo di canali di ingresso regolari.

3.2 La dimensione interna: l'eterna ricerca di equilibrio fra solidarietà e responsabilità

L'approfondimento della dimensione interna delle politiche europee sulle migrazioni e l'asilo sono cruciali per una gestione più sostenibile dei fenomeni migratori. Questa dimensione include infatti la ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri, e fra questi e le istituzioni Ue, in materia di gestione delle richieste d'asilo e l'introduzione di forme di sostegno reciproco a fronte degli arrivi spontanei alla frontiera esterna dell'Ue. Sin dal 2015 le ambizioni per una riforma comprensiva delle politiche europee in quest'area si sono scontrate con lo stallo politico apparentemente insormontabile fra gli Stati membri riguardante l'opportunità di introdurre dei meccanismi di solidarietà interna all'Ue con l'obiettivo di favorire la redistribuzione dei richiedenti asilo dai Paesi di primo ingresso verso l'Unione. Una maggiore solidarietà in questi termini ha costituito la principale richiesta dei vari governi italiani degli ultimi anni, condivisa con gli altri paesi mediterranei di primo ingresso. Di contro, molti partner europei, come la Francia e i Paesi Bassi, hanno invece posto l'accento sugli aspetti di responsabilità e sul rispetto delle attuali regole in materia di accoglienza e di gestione dei movimenti secondari a carico dei paesi di primo arrivo. I Paesi dell'Europa orientale si sono invece espressi contrariamente a ogni forma di redistribuzione. L'accordo raggiunto dal Consiglio Giustizia e Affari interni mira a superare questo stallo e dovrà ora passare al vaglio del Parlamento europeo. Dopo anni di apparente immobilismo, negli ultimi diciotto mesi si sono registrati alcuni passi avanti sul fronte della dimensione interna, nella cornice dei complessi negoziati del Nuovo Patto. Questi si sono poi concretizzati nell'intesa in Consiglio dell'8 giugno 2023⁴⁶.

A partire dalla presidenza di turno francese nella prima metà del 2022, che aveva introdotto un approccio più graduale ai negoziati per facilitare l'adozione di misure settoriali senza mettere in gioco l'intero pacchetto di riforme, si è infatti iniziato a scorgere un clima di maggiore fiducia fra i governi europei sulla possibilità di trovare un compromesso sul difficile binomio fra solidarietà e responsabilità. Questa nuova attitudine è stata favorita anche dal ruolo costruttivo della Commissione e dallo sforzo dei leader europei di de-politicizzare – per quanto possibile – la discussione intorno ai temi migratori in sede di Consiglio europeo⁴⁷. I paesi mediterranei hanno ad esempio assunto un approccio più costruttivo su alcuni

⁴⁵ Parlamento europeo, *Migration and Asylum: Roadmap on Way Forward Agreed between European Parliament and Rotating Presidencies*, 7 settembre 2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20220905IPR39714>.

⁴⁶ Consiglio dell'Unione europea, *Politica migratoria: il Consiglio raggiunge un accordo sugli atti legislativi fondamentali in materia di asilo e migrazione*, 8 giugno 2022, <https://europa.eu/!N6DnJW>.

⁴⁷ Conversazione con un funzionario italiano, maggio 2023.

argomenti spinosi per i Paesi di primo ingresso, come le regole sullo *screening* delle richieste di asilo alla frontiera esterna o il nuovo ruolo del database Eurodac⁴⁸. Alla luce di questa maggiore disponibilità degli Stati mediterranei ad accettare crescenti responsabilità, la presidenza francese aveva già promosso la dichiarazione di solidarietà del giugno 2022 con cui è stato introdotto un nuovo meccanismo di ricollocamento per i migranti salvati in mare⁴⁹, seppure ancora parziale, volontario e temporaneo⁵⁰.

La presidenza ceca ha poi contribuito, dialogando con la Commissione e gli Stati membri, ad approfondire alcuni elementi del compromesso. In particolare, si è iniziato ad affrontare il nodo della discrepanza fra l'obbligatorietà delle crescenti responsabilità che ricadrebbero sui paesi mediterranei con le nuove regole sullo *screening* ed Eurodac⁵¹ e la volontarietà del meccanismo di solidarietà promosso dalla presidenza francese. Soprattutto il gruppo di paesi Med5 (Grecia, Cipro, Malta, Italia, Spagna) ha lamentato lo sbilanciamento di questo quadro, richiedendo soluzioni flessibili, ma allo stesso tempo prevedibili e strutturali, anche in materia di solidarietà. Per questo motivo è stato proposto un sistema che preveda delle soglie minime e prevedibili di sostegno ai paesi di primo ingresso, che possono tradursi in ricollocamenti o altri strumenti di sostegno⁵².

Durante la presidenza di turno svedese il dialogo fra le parti è continuato quindi a concentrarsi sull'introduzione di simili formule di compromesso, ricercando soluzioni per una solidarietà obbligatoria, ma che preveda elementi di flessibilità. La presidenza ha rimarcato infatti che 'solidarietà obbligatoria' non implica l'introduzione di ricollocamenti obbligatori⁵³. Questi ultimi rimangono uno strumento importante per manifestare solidarietà, ma anche altri metodi sono entrati nel dibattito già nel corso del 2022, come la fornitura di contributi finanziari, supporto sotto forma di *capacity-building* o forme di compensazione sui cosiddetti 'dublinanti', ossia quei richiedenti asilo che teoricamente dovrebbero essere trasferiti nel paese di primo ingresso e a cui invece potrebbe essere consentito di rimanere nello Stato membro in cui hanno presentato domanda di protezione internazionale. I risultati di questo laborioso processo negoziale si sono concretizzati nell'accordo raggiunto a maggioranza qualificata dal Consiglio Giustizia e Affari interni l'8 giugno 2023 su due dossier fondamentali, che contengono molti degli elementi elencati sinora: il regolamento sulle procedure d'asilo e quello sull'asilo e la gestione delle migrazioni. L'intesa include misure che rafforzano gli oneri per i Paesi di primo ingresso come l'Italia, a partire dall'estensione dell'utilizzo obbligatorio delle procedure di confine. Queste misure hanno l'obiettivo di velocizzare le procedure di asilo e rimpatrio direttamente al confine e in questo modo ridurre il rischio di permanenza irregolare e di movimenti secondari⁵⁴. Si tratta di procedure già diffuse, ma i Paesi mediterranei si sono abitualmente opposti alla loro applicazione obbligatoria, denunciandone anche i possibili "effetti indesiderati" sui diritti umani e sull'accesso alla protezione internazionale dei richiedenti

⁴⁸ Comisión española de ayuda al refugiado, *New Pact on Asylum and Migration: Risks and Opportunities*, 2022, p. 6, https://www.cear.es/wp-content/uploads/2022/05/INFORME-PACTO-EUROPEO_EN.pdf.

⁴⁹ Luca Rasche, Natalie Welfens e Marcus Engler, "The EU Migration Pact at Two: What Remains of the Fresh Start?", in *Jacques Delors Centre Policy Briefs*, 14 settembre 2022, <https://www.delorscentre.eu/en/publications/the-eu-migration-pact-at-two>.

⁵⁰ Presidenza del Consiglio dell'Ue, *First Step in the Gradual Implementation of the European Pact on Migration and Asylum: Modus Operandi of a Voluntary Solidarity Mechanism*, 22 giugno 2022, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-05/Declaration%20on%20solidarity_en.pdf.

⁵¹ Per una breve introduzione al contenuto delle normative su screening ed Eurodac, si veda: Consiglio dell'Unione europea, *Asilo e migrazione: il Consiglio approva dei mandati negoziali sul regolamento Eurodac e sul regolamento sugli accertamenti e 21 Stati adottano una dichiarazione sulla solidarietà*, 22 giugno 2022, <https://europa.eu/lyvbyDR>.

⁵² European Council on Refugees and Exiles, "Solidarity: The Eternal Problem. Recent Developments on Solidarity in EU Asylum Policies", in *ECRE Policy Papers*, n. 9 (gennaio 2023), p. 6-7, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2023/01/Policy-Papers-09.pdf>.

⁵³ "Polonia chiude a redistribuzione obbligatoria dei migranti", in *Ansa*, 25 maggio 2023, https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2023/05/25/polonia-chiude-a-redistribuzione-obbligatoria-dei-migranti_67a4216a-edb2-41b3-9823-81e731f6c59d.html.

⁵⁴ Vasiliki Apatzidou, "Trading Rights for Responsibility", in *Verfassungsblog*, 12 maggio 2023, <https://verfassungsblog.de/?p=72369>.

asilo⁵⁵. Nonostante queste perplessità, l'Ue si è data l'obiettivo di gestire almeno 30.000 richieste di questo genere ogni anno. Se da un lato l'individuazione di una soglia fissa garantisce maggiore stabilità e prevedibilità al sistema d'asilo europeo, dall'altro le implicazioni legali e umanitarie per i richiedenti asilo andranno valutate attentamente al momento dell'applicazione delle nuove disposizioni.

La discussione ha comunque già riguardato le modalità con cui integrare alcuni elementi di flessibilità nell'applicazione di queste procedure per evitare la saturazione dei sistemi di asilo e accoglienza dei Paesi di primo ingresso nei momenti di maggiore pressione migratoria. Sono state ad esempio introdotte delle deroghe all'obbligatorietà di tali procedure, sulla base della capacità in termini di accoglienza dei vari Stati membri e dell'Unione nel suo complesso. Ciò nonostante, il fatto che queste deroghe siano sufficienti per compensare "il carico amministrativo e fiscale" pendente sui paesi coinvolti nelle procedure di confine rimane una questione ancora aperta⁵⁶.

L'elefante nella stanza è rimasto la riforma del sistema di Dublino e in particolare i criteri con cui viene assegnata la responsabilità delle richieste d'asilo fra i vari Stati membri, un punto su cui l'Italia avrebbe voluto intervenire da anni. Questa prospettiva appariva tuttavia molto difficile da realizzare già nei mesi precedenti l'accordo⁵⁷. Tale difficoltà è stata confermata dal Consiglio, che si è in realtà mosso in direzione opposta rispetto alle consolidate richieste italiane, senza riformare il sistema e anzi introducendo alcuni accorgimenti che ne rafforzano le attuali modalità di funzionamento. L'accordo dell'8 giugno è infatti per lo più rivolto a consolidare la responsabilità dei Paesi di primo ingresso e rassicurare gli altri Stati membri su una gestione più stringente dei movimenti secondari. Ad esempio, è stata prolungata da 12 a 24 mesi la responsabilità dei Paesi di primo arrivo sulle richieste d'asilo, con la parziale esclusione dei richiedenti salvati in operazioni di ricerca e salvataggio in mare – tema caro all'Italia – per cui è stata mantenuta la soglia precedente di 12 mesi. Questa rassicurazione potrebbe anche incentivare gli Stati affacciati sul Mediterraneo a potenziare le proprie azioni in questo settore⁵⁸.

Rispetto a queste decisioni, i Paesi di primo ingresso, soprattutto quelli mediterranei, hanno ottenuto alcune aperture nella sfera della solidarietà, ma gli strumenti introdotti appaiono meno strutturali e prevedibili rispetto ai nuovi oneri a carico degli Stati membri alla frontiera esterna dell'Ue. Appare quindi confermato l'approccio promosso dagli ultimi governi e basato sul principio di solidarietà obbligatoria che potrà però essere declinata in varie forme, non solo quella dei ricollocamenti, che rimangono volontari. Nonostante sia stato fissato l'obiettivo di eseguire 30.000 ricollocamenti ogni anno a livello europeo, sono già state previste forme di solidarietà alternative per gli Stati membri che non parteciperanno al sistema di redistribuzione, come dei contributi finanziari che confluiranno in un fondo europeo per supportare azioni nella dimensione esterna dallo scopo ancora da definire, e la fornitura di sostegno ai paesi di primo ingresso in termini di personale e capacità operative. Tale flessibilità dovrebbe garantire una maggiore sostenibilità politica all'accordo nel suo complesso, ma permangono comunque numerosi dubbi sullo sbilanciamento fra una solidarietà così strutturata e le accresciute responsabilità in carico ai paesi di primo ingresso.

⁵⁵ Grecia, Italia, Malta e Spagna, *New Pact on Migration and Asylum: Comments by Greece, Italy, Malta and Spain*, 25 novembre 2020, <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/251120-Non%20paper%20Pacto%20Migratorio.pdf>.

⁵⁶ Vasiliki Apatzidou, "Trading Rights for Responsibility", cit.

⁵⁷ Eleonora Vasques, "Leak: Pact on Migration and Asylum Reaffirms the 'Dublin' System", in *Euractiv*, 22 marzo 2023, <https://www.euractiv.com/?p=1898236>.

⁵⁸ European Council on Refugees and Exiles, *Migration Pact Agreement Point by Point*, 9 giugno 2023, <https://ecre.org/?p=15561>.

3.3. Le sfide future della dimensione interna

Nonostante la portata politicamente molto rilevante dell'accordo raggiunto in Consiglio, rimangono ancora numerose questioni aperte, anche in vista dei negoziati con il Parlamento europeo. Innanzitutto, sarà necessario che le misure di supporto ai Paesi di primo arrivo si traducano in azioni concrete e prevedibili perché questi accettino le loro rinnovate responsabilità, incluso sui movimenti secondari. In generale, il superamento della distinzione fra movimenti primari e secondari faciliterebbe certamente il dialogo fra i paesi mediterranei e gli altri partner, ma si è rivelato un argomento ancora controverso. Allo stesso modo, sempre guardando alle crescenti responsabilità richieste Paesi come l'Italia, un altro tema su cui dovranno essere introdotte azioni concretamente applicabili riguarda i nuovi oneri obbligatori per i Paesi di primo ingresso derivanti dalle "procedure di confine" e dalle nuove regole in materia di capacità del sistema di screening e accoglienza di ogni Stato membro.

Sul tema dei ricollocamenti, l'introduzione di un meccanismo di redistribuzione dei richiedenti asilo più prevedibile e strutturato è rimasto un obiettivo difficile da raggiungere. In vista dei negoziati per l'adozione definitiva delle nuove misure, il Parlamento europeo ha sottolineato che almeno l'80 per cento delle 'quote di solidarietà' fra gli Stati membri dovrà essere costituito dai ricollocamenti, mentre per il Consiglio tutte le forme di supporto si equivalgono⁵⁹. Bisognerà quindi valutare se l'introduzione dei metodi alternativi di solidarietà sarà sufficiente per mantenere la fiducia dei Paesi di primo ingresso nel sistema europeo sull'asilo e per rendere qualsiasi accordo applicabile a livello politico e operativo. Un ulteriore passaggio in questo senso potrebbe essere costituito da un funzionamento più efficace della dichiarazione di solidarietà del 2022, la cui implementazione si è rivelata sinora insoddisfacente, anche alla luce della già citata discrepanza fra obblighi per i Paesi mediterranei ed elementi volontari del meccanismo di solidarietà⁶⁰. Alcune misure che potrebbero facilitarne le operazioni nel breve periodo sono costituite da un miglioramento della comunicazione bilaterale per risolvere le incomprensioni emerse sinora sulle nazionalità di richiedenti asilo da includere nello schema, così come maggiori sforzi da parte degli Stati membri per superare le lentezze burocratiche interne che ostacolano i trasferimenti.

Come dimostra però il caso dell'accoglienza dei profughi ucraini, soluzioni di più lungo periodo richiederebbero automatismi per il mutuo riconoscimento dei titoli di protezione internazionale concessi dai diversi paesi dell'Ue, qualcosa su cui Bruxelles non detiene competenze incisive, potendo intervenire solo per armonizzare le condizioni a cui gli Stati membri concedono l'asilo. Anche per questo motivo, a livello nazionale sono ancora presenti numerose differenze sulle modalità e il tasso di riconoscimento della protezione (anche per richiedenti della medesima nazionalità)⁶¹ che in effetti facilitano il movimento irregolare dei richiedenti da un Paese all'altro.

Alla luce dei cambiamenti del sistema di Dublino contenuti nell'accordo, un intervento che appare percorribile al momento per andare incontro alle esigenze italiane consiste nel riequilibrare il dualismo fra solidarietà e responsabilità facendo ricorso a elementi già presenti nel sistema attuale e migliorandone l'applicazione. Ad esempio, un passo in avanti promettente sarebbe costituito da un utilizzo più esteso di altri criteri previsti dal sistema di Dublino per individuare il Paese deputato a gestire le richieste di asilo oltre a quello più conosciuto del "Paese di primo arrivo". Fra questi, figurano quei criteri legati all'esistenza di legami familiari in altri paesi Ue che potrebbero sgravare i sistemi di accoglienza nei paesi di primo ingresso di alcune responsabilità, ma che oggi sono utilizzati molto raramente⁶². L'accoglienza dei profughi ucraini dopo l'attivazione della protezione temporanea dimostra l'importanza che possono

⁵⁹ Helena Hahn, "EU Asylum Reform: A Rocky Start, and a Stony Path Ahead", in *EPC Flash Analysis*, 9 giugno 2023, <https://www.epc.eu/en/publications/~517390>.

⁶⁰ European Council on Refugees and Exiles, "Solidarity: The Eternal Problem", cit.

⁶¹ European Asylum Support Office, *EASO Asylum Report 2021*, 2021, p. 205-208, <https://euaa.europa.eu/node/16926>.

⁶² European Council on Refugees and Exiles, "The implementation of the Dublin III Regulation in 2019 and During COVID-19: Different figures, Same Conclusions", in *ECRE Weekly Bulletin*, 28 agosto 2020, <https://ecre.org/?p=10875>.

ricoprire le reti familiari e della diaspora per favorire una distribuzione più equilibrata nei diversi paesi europei e un'integrazione più agevole. Nonostante il Consiglio si sia mosso in direzione differente, il Parlamento europeo si è già espresso a favore di una proposta della Commissione per rafforzare il criterio riguardante i familiari residenti in un altro Stato membro⁶³.

Nella prospettiva di introdurre potenziali elementi di miglioramento entro le elezioni del 2024, le trattative con il Parlamento europeo saranno dunque fondamentali, non solo per negoziare un compromesso soddisfacente sulle varie dimensioni del Nuovo Patto, ma anche per facilitare l'implementazione delle misure già esistenti. Si rincorrono infatti le richieste di vari Stati membri per incorporare nell'accordo conclusivo alcuni elementi che al momento sono rimasti esclusi dall'intesa⁶⁴. Alla luce degli interessi divergenti ancora in campo, il principale rischio da evitare è costituito da un accordo finale su misure che difficilmente saranno messe in pratica negli anni a venire; a questo riguardo i governi europei devono tenere in conto che qualunque compromesso raggiunto in sede europea sarà politicamente sostenibile solo se attuabile a livello operativo. Nel caso in cui l'accordo non dovesse prevedere un'equa distribuzione fra gli Stati membri di obblighi e diritti nella gestione del sistema comune di asilo europeo, il risultato sarebbe probabilmente una sua parziale (e quindi inefficace) applicazione. Allo stesso tempo, una riforma non applicabile rischierebbe di mettere in pericolo la credibilità stessa dell'Ue di fronte ai cittadini europei. Per quanto concerne l'Italia, questa sembra avere già accettato le componenti spinose del compromesso anche a fronte di alcune concessioni da parte degli altri Stati membri sulla dimensione esterna delle politiche migratorie europee, e in particolare sul tema dei rimpatri.

3.4 La dimensione esterna: un dialogo con partner complicati

La dimensione esterna delle politiche migratorie europee è complementare e strettamente interconnessa con quella interna. L'impegno sulla dimensione interna non esclude quindi un continuo investimento nelle relazioni con i cosiddetti "Paesi di origine e transito". Le decisioni assunte dal Consiglio reiterano l'approccio sviluppato negli ultimi anni dall'Ue, basato su una forte dipendenza dalla dimensione esterna per ridurre il numero degli arrivi irregolari. La sfida per il futuro sarà incorporare queste azioni esterne in un'ottica più strutturale e meno votata all'esigenza emergenziale di ridurre i movimenti migratori. In questo modo, gli interventi nella dimensione esterna potrebbero finalmente rispondere a una prospettiva di più lungo periodo.

Al momento, la sfida principale individuata dal governo italiano e dalle istituzioni europee riguarda il numero crescente di arrivi irregolari attraverso il Mediterraneo centrale. Come ricordato in precedenza, la situazione attuale deve essere analizzata in prospettiva, tenendone in considerazione gli elementi di continuità e di rottura rispetto alla "crisi dei migranti" del 2014-17 e i trend negli anni successivi. Questo accorgimento è necessario anche per valutare l'opportunità di ripetere senza correttivi l'approccio degli ultimi anni che, accentuando il ricorso alla delega di responsabilità a Paesi terzi, ha conseguito risultati ambivalenti in termini di arrivi irregolari⁶⁵.

Un rischio ulteriore discendente dall'attuale focus sul Mediterraneo centrale riguarda la sottovalutazione di altri corridoi migratori, anche significativi per l'Italia. Sebbene nel 2023 i numeri su questo tracciato

⁶³ Alberto-Horst Neidhardt, "One Step Closer to Getting the EU Migration Pact Done. One Step Closer to Ambitious Change?", in *EPC Discussion Papers*, 13 giugno 2023, <https://www.epc.eu/en/publications/~51796c>.

⁶⁴ Lisa O'Carroll, "EU Agrees Radical Reforms on Migration and Asylum Laws", in *The Guardian*, 9 giugno 2023, <https://www.theguardian.com/p/z6qmf>.

⁶⁵ Asli Selin Okyay et al., *Analysis on Migration Drivers and Trajectories along the Eastern Mediterranean Route (South-Central Asia & Middle East); Central and Western Mediterranean Routes and the Western Africa Route (North, West, and the Horn of Africa), and the Atlantic Route (South-Central America)*, IT FLOWS Deliverable D3.2, 2021, p. 341, <https://www.itflows.eu/wp-content/uploads/2022/06/20.-D3.2-ITFLOWS.pdf>.

siano in diminuzione⁶⁶, il naufragio di Cutro ha drammaticamente ricordato l'attualità degli arrivi irregolari in Italia dalla Turchia. Allo stesso modo, anche il passaggio attraverso i Balcani occidentali ha richiamato l'attenzione dell'Ue. Un approccio comprensivo a livello italiano ed europeo deve quindi tenere in considerazione la diversificazione dei punti di partenza e di transito, senza mettere in competizione fra loro all'interno dei processi di *policy-making* le diverse "rotte" migratorie. Un simile approccio si traduce in particolare in un'attenzione equilibrata alle diverse regioni di origine e transito tramite accordi bilaterali con gli attori regionali (l'Italia ne ha stretti diversi con i Paesi del Sahel) e un impegno politico e finanziario congiunto a livello europeo, preferibilmente di concerto con le agenzie Onu. Le misure concordate con i Paesi terzi in materia di migrazione sono in ogni caso chiamate a prestare maggiore attenzione anche alla situazione di precarietà incontrata da molti migranti e richiedenti asilo che, in contesti come la Libia, soffrono gravissime violazioni dei diritti umani e del loro diritto di accesso alla protezione internazionale⁶⁷.

È in questo contesto che si inseriscono le facilitazioni sui rimpatri ottenute dall'Italia in Consiglio. In particolare, è stato previsto un ampliamento nell'ordinamento europeo della definizione di "Paese terzo sicuro" verso cui è possibile rimpatriare i migranti irregolari. Ogni Stato membro potrà stabilire in autonomia i criteri con cui valutare la connessione fra il migrante e il paese terzo sulla base della quale quest'ultimo sarà considerato sicuro per il rimpatrio. In questo modo, gli Stati membri dovrebbero avere maggiore margine di manovra nell'individuare i Paesi verso cui eseguire i rimpatri, anche in presenza di una connessione più labile fra il migrante rimpatriato e questi contesti. Dato che l'Italia ha scommesso sul funzionamento di questo nuovo sistema dei rimpatri per accettare il compromesso raggiunto in Consiglio, l'intera impalcatura della riforma – anche nella sua dimensione interna – si fonda ancora una volta sulla cooperazione dei paesi terzi al di fuori dell'Ue⁶⁸. Senza il loro consenso, infatti, le nuove regole in materia di rimpatri rischiano di rimanere lettera morta.

Anche in considerazione di questi sviluppi, un'attenzione particolare al momento è dedicata alla Tunisia, a causa delle sfide interconnesse costituite dalla crescita delle partenze dalle coste tunisine e dalle politiche di repressione nei confronti dei cittadini sub-sahariani introdotte dal governo di Tunisi⁶⁹. L'Italia si sta spendendo sia in sede europea sia in sede internazionale (recentemente al G7) per un investimento economico e progettuale nella normalizzazione del quadro politico della Tunisia, che si ritiene possa essere raggiunto tramite una stabilizzazione economica del paese. Gli interventi economici – secondo l'Italia – non dovrebbero limitarsi a mettere in sicurezza i conti dello stato tunisino, ma dovrebbero favorire investimenti più ampi, tramite progetti ambiziosi, ma ancora piuttosto vaghi⁷⁰, come il Piano Mattei.

D'altro canto, misure di questo genere si inseriscono pienamente nel filone delle azioni europee per "combattere le cause profonde delle migrazioni". Il memorandum d'intesa che l'Unione europea ha siglato con la Tunisia il 16 luglio⁷¹ rientra in questo approccio. L'accordo, nelle intenzioni, dovrebbe migliorare la cooperazione fra le due parti su una vasta gamma di dossier, a partire da quello migratorio. Per quanto riguarda il contributo finanziario da parte dell'Ue, 105 milioni di euro saranno stanziati

⁶⁶ Unhcr, *Italy Sea Arrivals Dashboard March 2023*, 11 maggio 2023, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/100615>.

⁶⁷ UN Human Rights Council, *Libya: Urgent Action Needed to Remedy Deteriorating Human Rights Situation*, UN Fact-Finding Mission Warns in Final Report, 27 marzo 2023, <https://www.ohchr.org/en/node/105155>.

⁶⁸ Luca Barana, "Cosa prevede l'accordo sul Nuovo patto sulle migrazioni e l'asilo", in *AffarInternazionali*, 9 giugno 2023, <https://www.affarinternazionali.it/?p=103923>.

⁶⁹ Chao Deng, "Tunisian President Targets Sub-Saharan African Migrants, Mob Violence Follows", in *The Wall Street Journal*, 5 marzo 2023.

⁷⁰ Ferruccio Pastore, "Dwindling Narratives", in *BRIDGES Op-eds*, 22 maggio 2023, <https://www.bridges-migration.eu/publications/dwindling-narratives>.

⁷¹ Unione europea e Tunisia, *Mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union européenne et la Tunisie*, 16 luglio 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_3887.

appositamente per rafforzare le capacità in materia migratoria della Tunisia, mentre 150 milioni dovrebbero essere messi a disposizione per stabilizzare le finanze in crisi dello stato tunisino⁷². Il resto delle risorse andrebbe poi stanziato a seguito di un accordo separato fra il governo e il Fondo Monetario Internazionale. L'assunto è che un paese più stabile dal punto di vista economico costituirebbe un partner più affidabile in ambito migratorio. Il Memorandum prevede anche il rafforzamento del coordinamento nelle operazioni di ricerca e salvataggio e nel contrasto alle reti criminali che sfruttano i movimenti irregolari attraverso il Mediterraneo centrale. La Tunisia ha comunque tenuto il punto nel corso dei negoziati, ribadendo – anche nel testo del memorandum – di non voler diventare un luogo di sosta in cui vengono trattenuti i migranti irregolari e di gestire autonomamente le proprie frontiere, e non per conto dell'Europa.

Oltre alla stabilizzazione economica e a un maggiore controllo sugli spostamenti dal Paese nordafricano, le future azioni europee verso Tunisi dovrebbero però tenere in conto anche l'importanza di misure atte a favorire la democratizzazione, investire nello stato di diritto⁷³ e appianare le differenze economiche all'interno del paese. Un approccio inclusivo dovrebbe poi prevedere investimenti negli spazi di protezione e asilo per i migranti sub-sahariani che risiedono nel paese, ma anche misure per intercettare le esigenze dei cittadini tunisini, che fino al 2022 hanno rappresentato per anni uno dei principali gruppi nazionali fra gli arrivi in Italia. Roma è quindi chiamata a guidare un approccio europeo strutturale alle relazioni con la Tunisia.

Un altro esempio della complessità dei rapporti con i Paesi terzi riguarda la Turchia, anche alla luce della recente contesa elettorale, che ha fatto emergere con forza le già esistenti contraddizioni nella società turca derivanti dalla massiccia presenza di rifugiati e migranti nel paese. Una presenza anche favorita dagli accordi firmati con l'Ue a partire dallo *Statement* del 2016 per il mantenimento dei rifugiati siriani sul territorio turco e la prevenzione degli attraversamenti irregolari dai Paesi confinanti e non solo (per esempio l'Afghanistan) verso l'Ue. In un contesto di *governance* reso problematico dall'accoglienza di milioni di rifugiati per più di un decennio e dall'aggravamento della crisi economica, il tema delle migrazioni – e per estensione dei rapporti con l'Ue – è andato incontro a una crescente politicizzazione nel dibattito politico turco, in particolare da parte dell'opposizione che accusa il governo Erdogan di sottostare alle richieste di controllo dei flussi migratori avanzate dall'Ue e di aver reso la Turchia uno Stato cuscinetto fra l'Europa e le aree di crisi in Medio Oriente e Asia⁷⁴. La crescita di questi sentimenti anti-migranti e per associazione anti-Ue dimostra come l'approccio europeo adottato sinora, fondato essenzialmente sull'assistenza finanziaria volta a controllare i flussi sia per molti versi inadeguato e anzi rischi inavvertitamente di contribuire alla destabilizzazione del quadro politico, sociale ed economico dei paesi partner. A sua volta, questo rischia di minare l'efficacia della collaborazione fra l'Ue e questi Stati.

I casi della Tunisia e della Turchia, chiariscono, in forme diverse, come le migrazioni costituiscano una sfida politica e sociale anche per i paesi di origine e transito e per quegli stati nel vicinato che già ospitano numerose popolazioni di rifugiati e migranti. Il tema migratorio costituisce una questione di consenso interno e di prospettiva politica anche per i governi di questi Paesi; si pensi ad esempio all'importanza delle rimesse per molti Stati africani. Per questo l'Italia dovrebbe spingere l'Ue verso dei partenariati più ampi con questi attori che tengano in conto l'esigenza di gestire i movimenti migratori e promuovano al contempo una narrativa politica comune basata sul riconoscimento di queste problematiche sociali.

⁷² Luca Barana, "Che cosa prevede l'accordo tra Unione europea e Tunisia", in *AffarInternazionali*, 19 luglio 2023, <https://www.affarinternazionali.it/?p=104445>.

⁷³ Tarek Megeresi, "The EU Must Act to Keep Tunisia on the Path to Democratic Transition", in *The Parliament Magazine*, 29 marzo 2023, <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/eu-tunisia-democratic-transition-president-kais-saied>.

⁷⁴ Nazlan Ertan, "Turkey Elections: Erdogan Rival Ups Nationalist Tone, Vows to Send Refugees Home", in *Al Monitor*, 18 maggio 2023, <https://www.al-monitor.com/node/57371>.

Nella prospettiva di futuri accordi, particolarmente con i Paesi africani, il cambiamento nella prospettiva sulle migrazioni deve avvenire da entrambi i lati della relazione per raggiungere soluzioni realmente bilanciate: da una parte i Paesi europei sono chiamati a rivedere un approccio alle migrazioni che si concentra quasi esclusivamente sulla riduzione del numero dei migranti in arrivo e non sulle esigenze del mercato del lavoro europeo, dall'altro nelle società africane deve aumentare la consapevolezza del contesto giuridico europeo in materia di migrazioni e sugli ostacoli che i richiedenti asilo possono incontrare nell'accesso alla protezione internazionale⁷⁵. Gli interventi descritti sinora sulle relazioni con i paesi terzi richiederanno quindi un investimento politico ed economico molto significativo da parte dell'Italia e dell'Ue. Alla luce dell'ingente sforzo strategico e finanziario che l'Ue ha predisposto in risposta all'aggressione russa dell'Ucraina – anche in termini di accoglienza – bisognerà scongiurare il rischio che tale impegno distolga le risorse necessarie da altre aree chiave per l'Italia e l'Europa come il bacino del Mediterraneo e, più in generale, dal tema più ampio delle migrazioni.

3.5 I canali di ingresso regolare: espandere le (poche) buone pratiche

A cavallo fra la dimensione interna ed esterna delle politiche migratorie europee si posiziona il rafforzamento – se non la creazione *ex novo* – di canali di ingresso regolare. Questi strumenti sono complementari alle azioni per contrastare la migrazione irregolare che, se dovessero raggiungere una portata significativa, nel lungo periodo potrebbero anche disincentivare una certa quota di partenze e soprattutto ridurre l'esposizione di richiedenti asilo e migranti ai rischi mortali che oggi questi affrontano su molti corridoi migratori, come quello del Mediterraneo centrale.

In questo senso, l'Italia potrebbe fornire alcuni esempi di buone pratiche da includere ed espandere a livello europeo nell'ambito del Nuovo Patto, sebbene si tratti di misure che hanno un impatto marginale rispetto alle esigenze poste dai movimenti migratori attuali. Queste pratiche riguardano il rilancio di canali di ingresso regolari e di corridoi umanitari, di cui si sta discutendo nuovamente nel dibattito politico italiano in seguito all'esperienza positiva dell'accoglienza dei profughi ucraini e dell'impatto emotivo della tragedia di Cutro sull'opinione pubblica⁷⁶.

Per quanto riguarda la dimensione dell'accesso alla protezione internazionale, un primo strumento a disposizione dell'Italia sono i corridoi umanitari, frutto di una collaborazione tra le istituzioni e la società civile. Ad oggi i corridoi hanno un'efficacia numericamente limitata: secondo i dati della Comunità di Sant'Egidio, dal 2016 a oggi sono stati trasferiti in Europa poco più di 6.000 soggetti vulnerabili con questo strumento⁷⁷. Questo strumento andrebbe inquadrato più strettamente all'interno di una cornice europea che lo renda più strutturale, anche approfittando anche delle proposte contenute nel Nuovo Patto in materia di canali di ingresso legali e sicuri per accedere alla protezione internazionale. In questo modo, sarebbe più semplice replicare questo modello di collaborazione in altri Stati membri e su più larga scala. Un altro punto del Patto su cui costruire un modello più ambizioso sarebbe la creazione di una partnership più forte con la società civile, ad esempio favorendo la sponsorizzazione di trasferimenti regolari da parte di soggetti privati e del terzo settore (guardando anche all'esperienza dell'accoglienza dei profughi ucraini)⁷⁸. Queste misure sono già contenute nel Nuovo Patto e l'Italia potrebbe dialogare con i partner europei per renderle parte del percorso di riforma.

⁷⁵ Conversazione con rappresentante di un'organizzazione internazionale, maggio 2023.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Comunità di Sant'Egidio, *I corridoi umanitari*, 17 maggio 2023, <https://www.santegidio.org/downloads/Corridoi-umanitari-2023.pdf>.

⁷⁸ Anja Radjenovic, Community Sponsorship Schemes under the New Pact on Migration and Asylum. Take-Up by EU Regions and Cities, in *EPRS Briefings*, giugno 2021, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)690675](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)690675).

Un altro canale da potenziare sono i reinsediamenti dai Paesi terzi. I corridoi umanitari infatti rimarranno probabilmente uno strumento limitato numericamente, mentre sarebbe necessario un ambizioso piano di reinsediamento europeo che coinvolga una quota molto maggiore di rifugiati al momento bloccati in situazioni precarie in altri paesi. Finora questo tipo di proposte non ha trovato sponde politiche rilevanti in Europa e ancora oggi i reinsediamenti da parte dei Paesi europei sono irrilevanti, con poco più di 16.000 persone trasferite verso 11 Stati membri nel 2022⁷⁹. Per favorire maggiore attenzione in sede europea su questo fronte, Paesi maggiormente esposti a movimenti migratori che mettono a rischio la vita delle persone – come l'Italia – potrebbero far leva sul fatto che il rafforzamento di simili strumenti faciliterebbe il dialogo con i Paesi terzi che ospitano vaste popolazioni di rifugiati, contribuendo a rendere più sostenibile la cooperazione in materia di migrazione e non solo. Il riconoscimento delle tensioni sociali e politiche che questi Stati stanno già affrontando per questo motivo sarebbe un aspetto cruciale di una rinnovata comprensione reciproca. Tramite una ripartizione più bilanciata delle responsabilità sarebbe poi possibile negoziare più facilmente con questi attori su altri obiettivi strategici per l'Ue. L'accordo approvato dal Consiglio lo scorso dicembre sul Framework europeo sui Reinsediamenti e gli Ingressi Umanitari si muove nella giusta direzione, sottolineando l'importanza di condividere le responsabilità dell'accoglienza con i partner esterni in un quadro di policy più stabile⁸⁰. Tuttavia, è ancora necessario un salto di qualità in termini di portata e ambizione di questi strumenti.

Il dibattito sulle migrazioni continua a essere concentrato sulla riforma del sistema europeo dell'asilo. Le migrazioni legate a motivazioni di lavoro rimangono in secondo piano, anche perché le competenze su questo campo risiedono in larga parte a livello nazionale. Recentemente in Italia si è tornati a riflettere sulle migrazioni anche come risposta alle esigenze del sistema produttivo con una rinnovata attenzione a tematiche come la formazione professionale. In questo senso, il “decreto Cutro”, oltre agli interventi di irrigidimento contro le migrazioni irregolari, ha introdotto anche alcune disposizioni per aprire canali di ingresso per persone formate all'estero⁸¹. In particolare, si prevede che il Decreto Flussi includa una piccola quota per i rifugiati che abbiano sviluppato competenze professionali. Si tratta di un passo nella giusta direzione⁸² che genera un canale di ingresso all'intersezione fra protezione internazionale e motivazioni lavorative, ma che andrebbe rafforzato e reso strutturale, anche oltre le ambizioni limitate del Decreto Flussi. Simili iniziative potrebbero beneficiare anche di un supporto maggiore a livello europeo, nonostante il raggio d'azione limitato delle istituzioni Ue in questa sfera. L'Unione potrebbe comunque favorire lo sviluppo di iniziative nazionali investendo in quelle *Talent Partnership* già previste dalla Commissione nel Nuovo Patto per la creazione di canali di ingresso regolare ed espandendo l'esperienza dei progetti pilota negoziati sinora con alcuni paesi nordafricani. A questo riguardo, i passi in avanti da fare su questo fronte sono però ancora molti e le esperienze attuali sono ancora di portata molto limitata⁸³.

In conclusione, riformare le politiche migratorie europee costituisce una sfida storica per numerose ragioni: dall'interconnessione fra le varie dimensioni che le compongono alla complicata distribuzione delle competenze fra l'Ue e gli Stati membri, senza dimenticare l'eccessiva politicizzazione a cui sono stati

⁷⁹ International Rescue Committee, *IRC: EU States Must Urgently Scale Up Refugee Resettlement, As New Pledging Cycle Begins*, 11 maggio 2023, <https://www.rescue.org/node/12921>.

⁸⁰ Insight EU Monitoring, *Asylum and Migration: Deal Reached on New EU Resettlement Framework*, 16 dicembre 2022, <https://portal.ieu-monitoring.com/?p=396725>.

⁸¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Flussi d'ingresso e contrasto all'immigrazione irregolare. Il testo del DL del 10 marzo 2023*, 13 marzo 2023, <https://www.lavoro.gov.it/node/14954>.

⁸² Unhcr Italia, *Legge 5 maggio 2023, n. 50 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare. Nota tecnica dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR)*, 18 maggio 2023, <https://www.unhcr.org/it/?p=56585>.

⁸³ Marcel Muraille, “Attracting and Retaining Talents in the EU. What Role Can the EU Play in Ensuring a Sustainable and Competitive Ecosystem for Labour Migration?”, in *Egmont Policy Briefs*, n. 288 (ottobre 2022), <https://www.egmontinstitute.be/attracting-and-retaining-talents-in-the-eu>.

sottoposti i temi migratori negli ultimi dieci anni, che ha portato a risposte per lo più di stampo restrittivo e securitario. L'Italia gioca un ruolo centrale in questo processo di riforma e deve mettere sul tavolo le proprie esperienze anche per favorire la rottura dello schema classico che vede contrapposti paesi di primo ingresso e altri Stati membri dell'Ue. Queste pratiche andranno però rafforzate e il focus quasi esclusivo sulle migrazioni irregolari fortemente ridimensionato, tenendo in considerazione gli obblighi internazionali in materia di protezione internazionale e diritti umani, così come l'esigenza e l'opportunità di introdurre canali di ingresso regolare sicuri e strutturati. Questi interventi, che immancabilmente avranno un impatto sulle relazioni con i Paesi terzi, dovranno però anche tenere in conto come la migrazione costituisca una materia sensibile dal punto di vista politico, economico e sociale anche per i partner all'esterno dell'Ue e richieda quindi un approccio sostenibile e multidimensionale.

L'Ue si è data l'obiettivo di chiudere i negoziati interni entro la fine dell'attuale ciclo istituzionale. Questo significa che un accordo sul numero più alto possibile di dossier contenuti nel Nuovo Patto dovrà essere raggiunto entro la fine del 2023, prima dell'inizio della campagna elettorale per le elezioni del maggio 2024. Se il clima di fiducia che pare essersi generato nell'ultimo anno sarà mantenuto, anche a seguito dell'accordo su alcune dimensioni molto sensibili raggiunto dal Consiglio, una riforma, sebbene parziale e lontana da soluzioni ideali, potrebbe essere ancora raggiungibile.

4. Conclusioni e raccomandazioni

Le riforme europee in cantiere sono mirate a un rafforzamento del processo di integrazione dell'Ue al fine di renderla capace di rispondere a sconvolgimenti internazionali che gli Stati membri da soli non saprebbero fronteggiare. Da ormai diversi anni, alle istituzioni di Bruxelles è richiesto di offrire una risposta a eventi impreveduti e traumatici, come la crisi economica del 2008, la pandemia del 2020 e la guerra in Ucraina del 2022. Le tre questioni qui analizzate, ossia il consolidamento della *governance* economica europea, la strategia di sicurezza e transizione energetica europea e la politica di migrazione e asilo, sono tre settori chiave in cui l'Ue deve rafforzarsi per poter offrire risposte efficaci a shock internazionali che presentano una complessità crescente. Nel primo caso, il rischio è il ripetersi di una crisi simile a quella dei mutui *subprime* che porti gli investitori internazionali a scommettere contro i debiti sovrani dei paesi maggiormente in difficoltà o che vada a minare il sistema bancario di uno Stato membro, ma anche la perdita di competitività del sistema europeo nei nuovi equilibri internazionali che richiedono accesso alle materie prime e capacità di innovazione. Nel secondo caso, la crisi energetica legata alla sospensione delle importazioni di gas russo e quindi al conflitto ucraino si va a congiungere con un'altra emergenza, quella climatica, a cui l'Ue è chiamata a rispondere anche nel più vasto quadro globale. Nel terzo settore, quello della *governance* dei flussi migratori, a essere invece a rischio è la libera circolazione europea e la stabilità politica dell'Unione, anche se si tratta di un fenomeno strutturale che chiama in causa l'instabilità del Mediterraneo allargato, gli effetti del cambiamento climatico e le disuguaglianze globali.

Tra i tre dossier ci sono alcuni punti di intersezione. La stabilità economica e finanziaria dell'eurozona non può prescindere da un quadro di riforme europee complessive che mirino a rendere più sostenibile nel tempo il debito pubblico, impegnando i governi alla necessaria rimodulazione della spesa ma senza compromettere la crescita. Sotto questo punto di vista, anche la flessibilità dimostrata dalla Commissione con la proposta di rivedere i parametri del Patto di Stabilità adattandoli a ogni Stato membro rappresenta un'opportunità per l'Italia, pur nella consapevolezza che l'obiettivo di finanza del medio periodo rimane la diminuzione del debito pubblico. L'interesse del governo italiano in questo caso è quello di compiere i passi necessari per il completamento dell'Unione economica e monetaria, sottoscrivendo il Meccanismo europeo di stabilità riformato per poi procedere verso il secondo pilastro del "Fondo per la soluzione delle crisi" e al terzo della "Garanzia sui depositi". Vista la difficoltà di mettere in discussione nuovamente il compromesso raggiunto con l'Uem, il governo italiano dovrebbe puntare ad affiancare questa riforma a quella della *governance* economica europea per fare in modo che meccanismi come il NextGenerationEU, finanziati anche attraverso il reperimento di risorse dirette da parte dell'Unione, diventino strutturali e continuino nel tempo a garantire i necessari investimenti per la crescita. In tal senso, la piattaforma Step rappresenta certamente un inizio promettente, ma è ancora lontana da quel "fondo sovrano europeo" prospettato dalla Commissione lo scorso anno come risposta all'*Inflation Reduction Act* varato dagli Stati Uniti, il quale avrebbe avuto il vantaggio di avere un approccio olistico ma soprattutto flessibile a seconda delle esigenze politiche individuate a livello comunitario. I fondi di NextGenerationEU, in gran parte legati al cambiamento climatico e alla resilienza infrastrutturale, seguono infatti un processo virtuoso che porta l'Ue a farsi promotrice di una strategia complessiva di crescita e sviluppo.

In questa luce va letta l'esperienza del Pnrr italiano, la quale, sebbene presenti delle evidenti criticità di realizzazione, sarà sicuramente istruttiva per il futuro e porterà a sviluppare delle competenze di spesa decentralizzata nei settori strategici identificati a livello comunitario. Uno di questi è certamente l'approvvigionamento energetico. Nel quadro della strategia energetica nazionale, l'iniziativa della Commissione REPowerEU, esattamente come il NextGenerationEU, è una buona notizia per l'Italia. Mentre con il primo strumento si potrebbe infatti investire in infrastrutture critiche necessarie per

raggiungere quantomeno l'autonomia dal gas russo, attraverso il secondo si potrebbero avvicinare alcuni obiettivi ambiziosi enucleati dal pacchetto Fit-for-55, superando le resistenze politiche su alcune misure impopolari o di difficile realizzazione (come nel caso della Direttiva sull'efficientamento energetico degli edifici). Nel breve periodo, l'Italia dovrebbe lavorare per strumenti di stoccaggio comuni, come l'EU Energy Platform, con lo scopo di abbassare i prezzi dell'energia per imprese e famiglie, e sviluppare allo stesso tempo piani pluriennali per l'approvvigionamento energetico. Il successo della strategia energetica nazionale di lungo periodo sarà anche influenzato dalla capacità del sistema-paese di indirizzare i programmi europei di sviluppo industriale (come il piano industriale del Green Deal) nella direzione voluta. Al momento, l'Italia sta puntando a trasformare la sua crisi energetica in un'opportunità geopolitica, sfruttando la sua posizione nel Mediterraneo e la sua rete infrastrutturale per far transitare il gas algerino o proveniente dalla Turchia verso il nord Europa. Il successo di questa strategia, che mira a far diventare il Paese un "hub" energetico europeo, dipende da molti fattori, anche di politica internazionale legati alla stabilità del Mediterraneo, che è difficile prevedere. Sicuramente i piani del governo sul lungo periodo si confronteranno con alcuni limiti oggettivi, come il ruolo che tra pochi decenni avrà l'idrogeno come fonte di approvvigionamento energetico, la migliore tecnologia di stoccaggio delle rinnovabili (a cui corrisponderà però anche una maggiore dipendenza da materie prime critiche) e non da ultimo gli impegni presi in sede Cop26 per ridurre l'uso delle fonti fossili entro il 2050. Tutti questi elementi, se ponderati correttamente e sfruttati con lungimiranza, per esempio includendo nei piani l'idrogeno come fatto nel caso algerino, possono rappresentare anche occasioni nel perseguimento dell'interesse nazionale.

L'approvvigionamento del gas dai paesi del Nord Africa si andrà probabilmente configurando nel più vasto piano nazionale che sta prendendo forma con il nome di "Piano Mattei". Questo piano di investimenti (i cui dettagli sono ancora poco noti) probabilmente sarà caratterizzato da una rinnovata partnership con i Paesi africani che miri a promuovere lo sviluppo locale e creare nuove catene del valore con l'Italia, sperando in tal modo di rallentare la diffusione dell'instabilità politica nel continente africano e di limitare i flussi migratori verso l'Europa. In effetti, la posizione di ponte dell'Italia nel Mediterraneo, che rappresenta un vantaggio nel dossier energetico, espone al contempo il paese a una maggiore vulnerabilità al fenomeno migratorio. Anche più che negli altri due settori, la politica di migrazione e di asilo europea coinvolge due piani: quello della solidarietà intra-Ue, legato non solo alla distribuzione dei richiedenti asilo ma anche al controllo comune delle frontiere, e quello esterno dei rapporti con gli Stati di origine e transito dei migranti. Per quanto riguarda il primo piano, la novità più importante riguarda il Nuovo Patto proposto dalla Commissione europea e al momento al vaglio del Consiglio. Il Nuovo Patto si propone di distribuire i richiedenti asilo tra Stati membri, introducendo un meccanismo di solidarietà alternativo legato a compensazioni economiche. Per i paesi cosiddetti "Med5", i più esposti ai flussi migratori del Mediterraneo, questo si potrebbe tradurre in un alleggerimento degli oneri di accoglienza. Tuttavia, in cambio, agli stessi Stati viene chiesto di applicare misure di filtraggio (*screening*) e identificazione più severe e di controllare in modo più efficace i confini europei, per esempio applicando con maggiore efficacia le procedure di espulsione e i rimpatri. Ma proprio questo tema chiama naturalmente in causa il secondo piano, quello della dimensione esterna, in cui la difficoltà maggiore è trovare una cornice di partenariato rispettoso dei diritti umani e collaborativo con le nazioni di origine e transito dei migranti (principalmente della regione Mena). L'approvvigionamento del gas dai paesi del Nord Africa si andrà probabilmente configurando nel più vasto piano nazionale che sta prendendo forma con il nome di "Piano Mattei".

Questo piano di investimenti (i cui dettagli sono ancora poco noti) probabilmente sarà caratterizzato da una rinnovata partnership con i Paesi africani che miri a promuovere lo sviluppo locale e creare nuove catene del valore con l'Italia, sperando in tal modo di rallentare la diffusione dell'instabilità politica nel continente africano e di limitare i flussi migratori verso l'Europa. In effetti, la posizione di ponte dell'Italia nel Mediterraneo, che rappresenta un vantaggio nel dossier energetico, espone al contempo il paese a una

maggior vulnerabilità al fenomeno migratorio. Anche più che negli altri due settori, la politica di migrazione e di asilo europea coinvolge due piani: quello della solidarietà intra-Ue, legato non solo alla distribuzione dei richiedenti asilo, ma anche al controllo comune delle frontiere, e quello esterno dei rapporti con gli Stati di origine e transito dei migranti. Per quanto riguarda il primo piano, la novità più importante riguarda il processo di riforme lanciato dal Nuovo Patto proposto dalla Commissione europea e al momento al vaglio del Consiglio e del Parlamento europeo. Il compromesso dell'8 giugno introduce un principio di solidarietà flessibile, potenzialmente anche legato a compensazioni economiche e non necessariamente basato sulla distribuzione dei richiedenti asilo tra Stati membri. Per i paesi cosiddetti "Med5", i più esposti ai flussi migratori del Mediterraneo, questo si potrebbe tradurre in un alleggerimento degli oneri di accoglienza, almeno in parte. Tuttavia, in cambio, agli stessi Stati viene chiesto di applicare misure di filtraggio (*screening*) e identificazione più rigorose e di controllare in modo più efficace i confini europei, per esempio applicando con maggiore efficacia le procedure di espulsione e i rimpatri. Ma proprio questo tema chiama naturalmente in causa il secondo piano, quello della dimensione esterna, in cui la difficoltà maggiore è trovare una cornice di partenariato rispettoso dei diritti umani e collaborativo con le nazioni di origine e transito dei migranti (principalmente della regione Mena).

Nel campo delle politiche migratorie la direzione verso cui sembra avviato il governo italiano con il Piano Mattei è nuovamente tesa a connettere cooperazione, sviluppo e politiche migratorie. Ma per quanto riguarda la sua efficacia e la sua sostenibilità, queste dipenderanno in gran parte dalla capacità dell'Italia di connettere questa iniziativa nel più ampio quadro di sviluppo europeo per la regione Mena; dalla complementarità tra il Piano e le politiche regionali di altri Stati membri; e dall'inclusione di clausole stringenti sul rispetto dei diritti umani dei migranti per i Paesi di transito e dei diritti sociali e politici per i paesi di origine dei flussi migratori. D'altronde, se rafforzasse alcuni meccanismi per ora ancora di portata marginale a livello nazionale, l'Italia potrebbe proporsi in Europa anche come promotrice di buone pratiche, come quella della regolarizzazione dei flussi di mano d'opera qualificata e/o rispondente alle necessità del mercato comunitario, presentando un'alternativa a una politica semplicemente incentrata sul controllo delle frontiere e la limitazione dei flussi irregolari. L'Italia può proporsi d'altronde in Europa anche come creatrice di buone pratiche, come quella della regolarizzazione dei flussi di mano d'opera qualificata e/o rispondente alle necessità del mercato comunitario, presentando un'alternativa a una politica semplicemente incentrata sui respingimenti o sul controllo delle frontiere.

Il negoziato europeo sui tre dossier probabilmente sarà caratterizzato da una fase di confronto acceso legata alle prossime elezioni europee, per poi consolidarsi con l'insediamento della prossima Commissione europea e alla revisione di medio termine del Quadro finanziario pluriennale. Il primo periodo corrisponderà con una campagna elettorale volta a ridefinire, anche più che nelle scorse legislature, gli equilibri politici all'interno del Parlamento europeo. In Italia, alcuni temi come la ratifica del Mes, la politica energetica comune e la discussione del Nuovo Patto sulle migrazioni saranno inevitabilmente al centro del confronto. Se questo da una parte è un bene perché porterà a un dibattito auspicabilmente ampio su questi temi e a una maggiore consapevolezza sociale, dall'altro può rappresentare un ostacolo ai fini della ricerca del necessario compromesso in fase negoziale. Per questo motivo sarebbe opportuno che alcuni dossier in fase avanzata di negoziazione, come appunto quello della revisione delle regole del Patto di Stabilità e del Nuovo Patto per la migrazione e l'asilo, vengano chiusi prima dell'inizio della campagna elettorale. Il secondo periodo, che probabilmente sarà maggiormente costruttivo, si può collocare dopo le elezioni del prossimo anno e l'insediamento della nuova Commissione nell'autunno del 2024. In questa fase, l'Italia dovrebbe proporsi di far avanzare i tre dossier in linea con l'interesse nazionale, disegnando al contempo una strategia ambiziosa di riforma dell'Unione che possa garantire una risposta efficace alle grandi sfide dei prossimi decenni. Questo richiederà un processo impegnativo di costruzione delle alleanze, cercando sponde negli altri paesi fondatori e in quei governi che sono maggiormente interessati a un progresso decisivo sulla strada dell'integrazione.