straordinaria il 23 aprile 2015, a seguito del naufragio del 19 aprile di fronte alle coste libiche, è stato stabilito peraltro che, al fine di supportare maggiormente l'attività di soccorso dei migranti e di contrastare, nel contempo, l'azione dei trafficanti, la predetta operazione venisse ulteriormente implementata.
Similari forme di collaborazione tra i Paesi membri dell'Unione europea sono poi confluite operativamente nelle attività organizzate nell'ambito di EUNAVFOR MED, l'Operazione Europea condotta nell'ambito della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune dell'EU (PESDC), avviata a seguito della Decisione (PESC) 2015/778 del Consiglio del 18 maggio 2015 e dell'approvazione del relativo piano operativo da parte del CPS-Comitato Politica e Difesa, il 19 giugno 2015.
A conclusione di quanto esposto, il dato politico caratterizzante dell'azione dell'Italia nel periodo di riferimento è consistito, a fronte del consolidarsi dell'orientamento di molti Stati membri a favore di politiche di chiusura, nello sforzo di salvaguardare la pienezza del principio di libera circolazione all'interno dello spazio Schengen, asse portante della costruzione europea e condizione del suo sviluppo futuro, senza con ciò mettere a repentaglio le esigenze di sicurezza.

18.2 Azione esterna in materia migratoria

Il Governo italiano ha lavorato intensamente per promuovere a livello UE la consapevolezza circa l'urgenza di una risposta pienamente europea alla crisi migratoria e dei rifugiati.
In primo luogo - anche per l'autorevolezza derivatale dalla sua generosa attività di salvataggio in mare - l'Italia ha ottenuto, all'indomani dell'ennesima grave tragedia al largo delle coste libiche, che si riunisse il 23 aprile un Consiglio europeo straordinario interamente consacrato all'emergenza migratoria.
In quella sede, sono state prese importanti decisioni, tra le quali: l'aumento fino al triplo delle risorse dedicate all'operazione, sotto egida Frontex (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union* / Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea), denominata "Triton", facilitando così la partecipazione nel corso dei mesi, con mezzi aerei o navali, di ben undici Stati membri e di Paesi Schengen non-UE, oltre a quella con esperti da parte di altri quindici; l'idea di lanciare una operazione nell'ambito della Politica di sicurezza e difesa comune per contrastare il "modello affaristico" dei trafficanti di esseri umani (poi concretizzatasi nell'operazione EUNAVFOR MED – European Union Naval Force Mediterranean - Sophia); una maggiore cooperazione con i Paesi terzi (dalla Tunisia, all'Egitto, alla Turchia) ed in particolare con i Paesi africani, questi ultimi con il preciso intento di affrontare le cause profonde dei fenomeni migratori e collaborare nella lotta ai passatori di migranti ed ai trafficanti di esseri umani; il rafforzamento sul piano interno della solidarietà e responsabilità, con l'idea di possibili iniziative di ricollocazione di rifugiati dai Paesi in prima linea verso gli altri Paesi UE.
L' "Agenda europea sulla migrazione", presentata dalla Commissione europea il 13 maggio, ha rappresentato, dal punto di vista della solidarietà sul piano interno, un ulteriore sviluppo - in linea con le richieste italiane - per un sistema di accoglienza più equo. In particolare, l'Agenda ha lanciato la proposta di istituire un meccanismo emergenziale di ricollocazione di 40.000 persone – in chiaro bisogno di protezione

internazionale - da Italia e Grecia verso gli altri Stati Membri , poi adottata dal Consiglio straordinario Giustizia e Affari Interni del 14 settembre. Successivamente, la Commissione ha presentato una seconda proposta di decisione relativa alla ricollocazione di ulteriori 120.000 persone: questa iniziativa è stata quindi adottata dal Consiglio straordinario Giustizia e Affari Interni del 22 settembre con una Decisione a maggioranza qualificata, una circostanza, questa, mai verificatasi prima per iniziative nel quadro dell'asilo, che ben rende l'idea della portata innovativa della proposta. Sempre nel quadro dell'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione ha avanzato una proposta di Regolamento che, tramite un emendamento mirato al Regolamento (UE) 604/2013 (cd. "Regolamento Dublino III"), istituirebbe un meccanismo permanente di ricollocazione direttamente attivabile dalla Commissione in caso di crisi, senza il ricorso a nuove misure ad hoc. Inoltre, la Commissione ha anticipato l'intenzione di proporre una più ampia revisione del cd. "sistema di Dublino", avendone constatato l'inadeguatezza di fronte al massiccio afflusso di migranti e rifugiati sperimentato in questi ultimi anni. Il Governo, in linea con le indicazioni parlamentari (1ª Commissione Senato, Doc. XVIII n.100, approvata il 20/10/2015) ha sostenuto tutte queste proposte, esercitando anche una funzione di sprone verso gli altri Stati membri, sia nel quadro dei numerosi incontri bilaterali a livello ministeriale e di vertice sia attraverso l'azione della rete diplomatica.

Il Governo ha inoltre sostenuto la necessità di un significativo rafforzamento delle frontiere esterne dell'UE quale precondizione per garantire la stabilità del sistema comune europeo dell'asilo. In quest'ottica, il Governo ha sostenuto la proposta della Commissione Europea dello scorso 15 dicembre di istituire un'Agenzia Europea di Guardie costiere e di frontiera, in grado di intervenire su mandato dell'Esecutivo UE in presenza di situazioni di crisi alla frontiera esterna tali da minare gravemente la sicurezza all'interno dell'area Schengen. In occasione di una prima discussione sulla proposta tra i Capi di Stato e di Governo lo scorso 17 e 18 dicembre, il Governo italiano non ha mancato di sottolineare la necessità che all'iniziativa legislativa relativa alle frontiere esterne debba affiancarsene un'ulteriore, almeno altrettanto ambiziosa, sulla riforma del Regolamento di Dublino, che sappia tenere conto dell'esigenza di garantire una migliore ripartizione dell'impegno di accoglienza dei richiedenti asilo tra Stati membri, migliorando al contempo l'efficacia complessiva della politica UE dell'asilo.

Il Governo è stato attivo nella promozione degli ambiti di dialogo e cooperazione con i Paesi terzi nel quadro dell' "approccio globale su migrazione e mobilità" dell'Unione europea. Rientrano in questo contesto le attività condotte a sostegno dei Partenariati di Mobilità, sia di quelli già esistenti sia di quelli in corso di negoziato, come nel caso del Partenariato con il Libano che ha visto nell'Italia una attiva sostenitrice. L'Italia ha sostenuto altresì l'adozione, nel corso del 2015, della Agende comuni su migrazione e mobilità (CAMM) con la Nigeria e con l'Etiopia. La CAMM rappresenta un quadro di cooperazione meno approfondito rispetto al Partenariato di mobilità ma la rilevanza per l'Italia di quei Paesi sotto il profilo migratorio rende l'inizio di un dialogo strutturato su tali temi un risultato particolarmente positivo, in linea con gli interessi strategici dell'Italia.

Il Governo ha sostenuto con altrettanta convinzione i quadri di dialogo regionali noti come "processi" di Rabat e Khartoum, che l'UE intrattiene rispettivamente con i Paesi dell'Africa settentrionale, centrale e occidentale e con i Paesi del Corno d'africa (oltre alla Tunisia ed all'Egitto; in prospettiva anche con la Libia). In particolare, nel delicato negoziato che ha preceduto la Conferenza al vertice de la Valletta dell'11-12 novembre 2015 tra la UE ed i Paesi africani parti ai due processi, l'Italia è stata tra quei Paesi che hanno chiesto ed ottenuto che il monitoraggio dell'attuazione del Piano di azione

adottato al Vertice venga assicurato nel quadro dei due processi piuttosto che con altre modalità: si tratta di un risultato strategico di rilievo, in quanto l'Italia siede nei comitati direttivi di entrambi i processi ed in essi ha un riconosciuto ruolo proattivo.
La citata Conferenza de la Valletta ha rappresentato il più importante evento nel quadro del dialogo e della cooperazione con i Paesi terzi. Essa ha gettato le basi per una più mirata cooperazione allo sviluppo (focalizzata sulla resilienza delle popolazioni locali, sulle condizioni socio-economiche e sul sostegno al settore privato), un rafforzamento dei sistemi locali dell'asilo, la promozione della migrazione legale, la lotta ai trafficanti di esseri umani, un rapporto paritario in tema di rimpatri. In questo quadro, l'Italia è stata tra i negoziatori più attivi, sostenendo in particolare le ragioni per una politica di allargamento dei canali legali di migrazione quale sistema efficace di contrasto ai trafficanti ed occasione di mutuo beneficio tanto per i Paesi di origine quanto per quelli di destinazione.
Nell'attuazione degli obiettivi dei Processi di Rabat e di Khartoum e nella preparazione del Vertice de la Valletta, il Governo ha seguito le linee di indirizzo formulate dagli ordini del giorno della Camera dei Deputati n. 9/03249/006, 9/03249/007, 9/03249/008, 9/03249/009. In particolare, l'Italia ha partecipato all'adozione del Porto Monitoring Plan, un meccanismo di monitoraggio di natura tecnica relativo all'attuazione degli impegni presi a Roma nel 2014 nel quadro della IV Conferenza ministeriale del Processo di Rabat ed ha dato priorità all'entrata del processo di Khartoum nella sua fase operativa, anche sostenendo ed ottenendo che le risorse del Fondo Fiduciario lanciato dalla Conferenza della Valletta (della consistenza iniziale di 1,8 miliardi di euro) fossero specificatamente dedicate ad azioni da intraprendere nell'ambito dei due processi, garantendo consistenza e prevedibilità alle risorse destinate alla realizzazione dei loro obiettivi.
In tema di dialogo con i Paesi terzi sulle questioni migratorie, infine, il Governo ha sostenuto l'opportunità di un forte coinvolgimento della Turchia in relazione all'emergenza rifugiati lungo la rotta del Mediterraneo orientale e dei Balcani occidentali, come poi elaborato nel quadro del Vertice UE-Turchia del 29 novembre. Nonostante essa sia in prima linea nella gestione dell'emergenza lungo la rotta del Mediterraneo centrale, infatti, l'Italia si è distinta per una posizione matura e costruttiva, che vede nella necessità di un approccio geograficamente bilanciato alla crisi migratoria una questione altrettanto prioritaria. In questo senso, l'accordo con la Turchia firmato in occasione del Vertice intende contribuire, attraverso un significativo stanziamento finanziario mirato al miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini siriani nei campi profughi turchi e ad una loro maggiore integrazione in quel sistema economico, ad un progressivo contenimento dei flussi lungo la rotta balcanica, anche allo scopo di facilitare il ritorno in patria dei rifugiati siriani una volta rientrata la crisi nel loro Paese di origine; parallelamente, l'accordo punta a rafforzare le capacità turche nel contrasto alla tratta dei migranti ed in materia di rimpatrio dei migranti irregolari.

18.3 Asilo e migrazione legale

L'attività del Governo volta a segnalare la grave situazione di pressione sopportata dal Sistema nazionale italiano d'asilo, a seguito degli ingenti flussi migratori degli ultimi anni, ha trovato riscontro con la presentazione da parte della Commissione, il 13 maggio 2015, della cosiddetta Agenda Europea sulla migrazione, in attuazione della quale la

stessa Commissione ha presentato un articolato pacchetto di proposte, tra le quali, per quanto riguarda il settore dell'asilo:

- due proposte di Decisione del Consiglio per l'istituzione di un meccanismo d'emergenza, ai sensi dell'art. 78.3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, finalizzato alla rilocazione, rispettivamente di 40.000 (Decisione adottata dal Consiglio GAI del 14 settembre 2015) e 120.000 richiedenti protezione internazionale (Decisione adottata dal Consiglio GAI del 22 settembre 2015);
- un progetto di riforma del Regolamento Dublino finalizzato a creare, in situazioni di crisi, un sistema obbligatorio di rilocazione di richiedenti protezione internazionale tra gli Stati membri;
- una proposta di Regolamento per l'istituzione di una lista di Paesi di origine sicura, ai fini dell'adozione delle Decisioni sulla protezione internazionale nell'Unione europea ai sensi della Direttiva n. 32/2013.

Tale pacchetto, pur in presenza di oggettive difficoltà connesse alle diverse posizioni degli Stati membri, rappresenta un riconoscimento politico significativo rispetto a quanto da sempre sostenuto dal Governo Italiano (in linea con le indicazioni parlamentari espresse nella risoluzione della 1ª Commissione Senato, Doc. XVIII n.101, approvata il 20/10/2015), in ordine alla necessità di un passo ulteriore nel senso del rafforzamento del Sistema comune europeo d'asilo.
In particolare, le Decisioni adottate in materia di ricollocazione, ferma restando qualche criticità connessa ad alcune rigidità procedimentali, costituiscono un punto fondamentale di svolta delle politiche migratorie dell'Unione europea e le prime misure concrete dirette a tradurre in pratica il principio di solidarietà.
La proposta di riforma del Regolamento Dublino, pur essendo ancora insufficiente rispetto alle richieste italiane di una revisione complessiva del regolamento e dei suoi principi ispiratori, rappresenta comunque un primo significativo passo nella direzione auspicata dall'Italia.
L'Italia, peraltro, sulla base della Raccomandazione dell'Unione europea relativa ad programma europeo di re-insediamento, ha avviato già nel corso del 2015 un programma nazionale di re-insediamento.
L'Italia ha assunto, altresì, la *leadership* del Consorzio dei 14 Paesi (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Spagna, Svezia, Regno Unito) che hanno aderito alla realizzazione del Programma regionale di sviluppo e protezione per il Nord Africa (RDPP), lanciato dalla Commissione europea, di cui fanno parte Tunisia, Algeria, Marocco, Libia e Egitto e, per alcune attività, anche Niger e Mauritania.
L'Italia parteciperà, inoltre, anche al Programma di Sviluppo Regionale e Protezione, diretto dai Paesi Bassi, in favore dei Paesi del Corno d'Africa, di cui fanno parte Djibouti, Eritrea, Etiopia, Kenya, Somalia, Sudan, Sud Sudan e Tunisia.
Per quanto riguarda la proposta di Direttiva relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi per motivi di ricerca, studi, scambio di alunni, tirocinio retribuito e non retribuito, volontariato e collocamento alla pari, anche grazie al sostegno italiano ed al lavoro svolto durante la Presidenza di turno dell'Unione europea nel secondo semestre 2014, il Consiglio GAI del 3 – 4 dicembre 2015 ha finalizzato il *dossier* raggiungendo l'accordo politico con il Parlamento europeo per l'adozione formale della Direttiva.
A livello interno, per far fronte all'elevato numero di richieste d'asilo pervenute negli ultimi anni e per venire incontro alle sollecitazioni europee, nel corso del 2015 il

Governo italiano ha operato una serie di iniziative volte al potenziamento del sistema di accoglienza, come il raddoppio del numero delle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato (da 10 a 20) e l'aumento di quello delle relative Sezioni (dalle 6 iniziali a 22), in tal modo riducendo i tempi procedimentali e, di conseguenza, anche la permanenza dei migranti all'interno delle strutture di accoglienza.
Infine, si segnala il progressivo superamento dell'inconveniente legato al rifiuto dei richiedenti asilo di sottoporsi alla rilevazione dattiloscopica mediante l'introduzione di procedure operative più efficaci.

18.4 Sicurezza interna e misure di contrasto alla criminalità

Contrasto al terrorismo
nel campo della sicurezza, il 2015 è stato contrassegnato dall'innalzamento del livello di minaccia e dalla ripresa su larga scala degli attacchi terroristici di matrice jihadista in tutto il mondo. In Europa, la Francia è stato il Paese colpito più duramente: da Charlie Hebdo agli attentati di Parigi del 13 novembre.
L'inasprimento della minaccia ha indotto UE e Stati membri a mettere in campo una risposta che, senza intaccare i principi dello Stato di diritto, fosse in grado di proteggere i cittadini e tenesse conto delle nuove modalità di perpetrazione degli attentati (terroristi organizzati e pesantemente armati e foreign fighters).
Il Consiglio Europeo del 12 febbraio 2015 ha indicato una serie di misure prioritarie che i Consigli Giustizia e Affari Interni hanno reso operative.

Queste le iniziative principali:

- incremento dello scambio di informazioni tra autorità antiterrorismo degli Stati membri e Agenzie nonché strutture UE di settore (Europol, Eurojust e Frontex), nonché aumento del data entry relativo ai sospetti foreign fighters sulla banca dati SIS II;
- miglioramento della interoperabilità delle banche dati UE a fini di prevenzione del terrorismo e di altri gravi reati;
- potenziamento dei controlli alle frontiere esterne anche nei confronti dei soggetti in regime di libera circolazione in ambito Schengen;
- potenziamento della sicurezza dei trasporti, con raggiungimento dell'accordo politico tra Parlamento europeo e Consiglio per la Direttiva UE sul cd. "codice passeggeri", EU PNR di prossima finalizzazione, strumento essenziale per la prevenzione del terrorismo;
- approvazione del Regolamento di attuazione sugli standard comuni di disattivazione delle armi da fuoco, elemento importante del nuovo quadro giuridico europeo di contrasto del terrorismo;
- rafforzamento delle strutture UE di supporto all'azione di law enforcement degli Stati membri (nuovo Regolamento Europol, unità EU IRU per il contrasto alla radicalizzazione sul WEB, attivazione dell'centro anti terrorismo, EU EUCTC, dal 1.1.2016);
- prevenzione dell'estremismo radicale violento attraverso strategie diverse dal law enforcement che incidono sui fattori che possono predisporre al terrorismo;

- enfasi sulle campagne di comunicazione rivolte al pubblico di "contro-narrazione" capaci di evidenziare le contraddizioni e le menzogne della retorica dell'islamismo radicale violento;
- valorizzazione delle buone pratiche europee di comunicazione in funzione anti-radicalizzazione mediante l'esperienza del *Syrian Strategic Communication Advisory Team* (SSCAT);
- sinergia tra istituzioni di law enforcement e industria del WEB e dei Social Network a fini di prevenzione dell'estremismo violento e del terrorismo.
- intensificazione della cooperazione con Paesi terzi e con partner chiave come gli USA.

Nella formulazione e implementazione di questa articolata strategia l'Italia ha svolto un ruolo di grande rilievo, dapprima come Presidente di turno dell'UE, e poi come partner costruttivo ed affidabile nella traduzione in pratica delle politiche concordate. Il nostro Paese ha rivestito un ruolo di primissimo piano nel contrasto del fenomeno dei foreign fighters.
Dei 28 Stati membri l'Italia è il Paese che ha operato il maggior numero di inserimenti di dati relativi ai foreign fighters nel Sistema Informativo Schengen, dando così un apporto decisivo all'obiettivo dello scambio delle informazioni. Inoltre, il nostro Paese è stato l'ispiratore della rete dei punti di contatto nazionali per le investigazioni sui foreign fighters, al quale ora aderiscono 14 Stati membri e che è considerato una best practice internazionale per il grado di specializzazione e l'efficienza raggiunta.
L'Italia ha,altresì, consolidato la propria presenza entro il cd. "Gruppo degli 11", un Foro informale di consultazione tra gli undici Stati membri più colpiti dal fenomeno dei foreign fighters.

Contrasto alla criminalità organizzata

Anche nel 2015 l'Italia ha proseguito il rafforzamento della sicurezza interna dell'Unione attraverso la promozione di sinergie, di canalizzazione delle informazioni e di coordinamento con l'Unione al fine di favorire la conoscenza e l'utilizzazione degli strumenti di cooperazione strategica ed operativa nell'attività di contrasto delle forme gravi di criminalità.
Nel quadro del ciclo programmatico quadriennale 2014-2017 per il contrasto del crimine organizzato e delle altre forme gravi di criminalità nell'Unione (cd. "Policy Cycle"), l'Italia ha assunto ruolo di Driver di 3 priorità operative su 9 (immigrazione illegale, contraffazione di beni e accise, frodi intracomunitari con soggetti fittizi) nell'attuale ciclo programmatico (2014-2017). La recrudescenza del favoreggiamento dell'immigrazione illegale da parte delle organizzazioni criminali che controllano i traffici dei migranti ha determinato un impegno profuso, a livello europeo nel contrasto.
In questo contesto, l'Italia ha coordinato insieme all'Agenzia Europol la squadra operativa congiunta denominata "JOT MARE" prevista dall'Azione 5.3 del Piano Operativo d'Azione 2015, inserito nella priorità, a guida italiana, EMPACT "Immigrazione illegale" (ciclo programmatico 2014-2017). Scopo di "JOT MARE" è l'identificazione delle organizzazioni criminali che agevolano il movimento di migranti via mare nel Mediterraneo verso l'UE, e, quindi, la riduzione dei movimenti secondari all'interno dei Paesi dell'Unione.
Inoltre, nell'ambito della medesima priorità, l'Italia ha partecipato all'azione operativa 2.3 del Piano Operativo d'Azione 2015, denominata JOT COMPASS e finalizzata al contrasto ai gruppi criminali organizzati che favoreggiano l'immigrazione illegale attraverso i Paesi dell'Europa orientale e del Mediterraneo centrale.

Merita anche ricordare che l'inaugurazione della European Regional Task Force di Catania, in cui opera personale proveniente da Europol (Team JOT MARE), Frontex, Eurojust, EASO e della Polizia italiana, con il compito di cooperare con le squadre di Frontex e con gli uffici investigativi coinvolti negli arrivi illegali di migranti via mare.

CAPITOLO 19

GIUSTIZIA

19.1 Settore civile

Nell'ambito della Cooperazione giudiziaria in materia Civile, il Governo ha continuato a partecipare attivamente, anche nel 2015, ai lavori relativi alle proposte legislative della Commissione Europea finalizzate a rafforzare lo *Spazio Europeo di Giustizia*.
Il Governo ha continuato a contribuire al processo normativo europeo proseguendo sulla linea d'azione delineata durante il Semestre Italiano di Presidenza europea e basata sull'assunto che esista una stretta correlazione fra "Giustizia Civile e Crescita economica" da un lato e "Giustizia civile e Tutela dei Diritti fondamentali" dall'altro.
Relativamente agli interventi normativi inerenti la correlazione "Giustizia civile e crescita economica", capaci di contribuire ad una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva dell'economia europea, l'Italia ha partecipato ai tavoli di negoziato delle seguenti proposte legislative:

- *Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che promuove la libera circolazione di cittadini e imprese semplificando l'accettazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione europea e modificando il Regolamento (UE) n. 1024/2012.*

L'obiettivo della proposta è quello di semplificare le formalità amministrative allo scopo di facilitare e rafforzare l'esercizio del diritto alla libera circolazione nell'UE da parte dei cittadini dell'Unione, e del diritto delle imprese alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi nel mercato unico, rispettando, nel contempo, l'interesse pubblico generale di garantire l'autenticità dei documenti pubblici. In concreto, la proposta si prefigge di ridurre gli adempimenti burocratici, i costi (fra i quali quelli di traduzione) e i ritardi conseguenti alle formalità amministrative; di semplificare il quadro giuridico frammentario relativo alla circolazione di detti documenti fra gli stati membri; di rendere più efficace l'accertamento dei casi di frode e falsificazione di documenti pubblici e di eliminare i rischi di discriminazione tra cittadini e imprese dell'unione. Per garantire l'autenticità dei documenti pubblici che circolano da uno Stato membro all'altro, introduce una cooperazione amministrativa efficace e sicura basata sul sistema di informazione del mercato interno (IMI) istituito dal regolamento (UE) n.1024/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012.
Al Consiglio GAI del 4 dicembre 2014, sotto presidenza italiana, erano state approvate le linee guida sui punti centrali della proposta di regolamento - campo di applicazione; traduzioni; istituzione di moduli standard multilingue; mantenimento dell'applicazione, fra gli Stati membri, anche dopo l'adozione del regolamento, delle altre convenzioni internazionali vigenti in materia - che hanno rappresentato la base fondamentale per il successivo sviluppo del negoziato. Dopo diversi incontri, in tema di nuovi moduli multilingue, certificati sui precedenti penali, costi di emissione dei moduli multilingue e riduzione del termine di entrata in vigore del Regolamento, nel mese di settembre 2015 è stato predisposto il testo consolidato del futuro regolamento sulla circolazione dei documenti pubblici, sul quale è stato trovato un compromesso accettato da tutte le delegazioni, ivi compresa quella italiana. In novembre il testo è stato votato dal Parlamento Europeo ed è prevista per marzo 2016 l'approvazione definitiva in Consiglio dell'UE.

- Progetto di revisione del Regolamento CE n.861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 luglio 2007, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità (così dette Small Claim Procedures).

Il 7 ottobre 2015, il Parlamento ha approvato il testo predisposto dalla Commissione (frutto del compromesso raggiunto fra le tre Istituzioni) e il 3 dicembre 2015, in occasione del Consiglio GAI, il testo è stato formalmente adottato.
Si tratta di un importante strumento per migliorare l'accesso alla giustizia da parte di cittadini e imprese grazie alla semplificazione della procedura nelle controversie di modesta entità con conseguente riduzione dei costi. Le decisioni pronunciate all'esito della procedura di cui si tratta sono riconosciute ed eseguibili negli altri Stati membri senza che sia necessaria una dichiarazione di esecutività.
Sempre nell'ambito degli interventi legislativi capaci di contribuire alla crescita economica, il 20 maggio 2015 è stato, invece, definitivamente adottato il Regolamento UE 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle Procedure di insolvenza (rifusione). Si tratta del Regolamento c.d. *Insolvency*, che modifica il Regolamento n. 1346/2000 relativo alle procedure di insolvenza, sul quale l'Italia, durante il semestre di presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea, aveva raggiunto l'accordo politico con il Parlamento. La proposta normativa è particolarmente importante in questo momento di crisi economica, essendo principalmente volta a superare le criticità riscontrate in questi dieci anni di applicazione del regolamento 1346/2000. In particolare, la proposta estende l'ambito di applicazione del regolamento anche alle iniziative volte a salvare l'impresa (non solo, quindi, a quelle liquidatorie). Inoltre, una maggiore (e più concreta) puntualizzazione del C.O.M.I. (Center Of Main Interests/ Centro degli interessi principali del debitore) e l'introduzione di specifiche norme sul così detto "periodo sospetto", dovrebbe evitare la scelta dell'organo giudiziario in funzione della legge che dovrà essere applicata (*forum shopping)*, mentre il miglioramento del sistema di comunicazioni - con l'introduzione di un obbligo di collaborazione tra i giudici e i curatori, nonché tra giudici e curatori delle procedure principali e secondarie-, oltre all'introduzione di un registro informatico per la registrazione delle procedure di insolvenza e delle notizie che possono essere utili, dovrebbero consentire di apportare al regolamento quelle modifiche idonee a renderlo uno strumento capace di ridurre le incertezze giuridiche e creare un ambiente più favorevole per lo sviluppo delle imprese. Infine, per la prima volta è introdotta la disciplina dei gruppi di società prevedendo norme che, in caso di insolvenza di società appartenenti al medesimo gruppo, coniugano l'esigenza di coordinare le singole procedure con quella di rispettare l'autonomia di ogni Stato membro grazie al meccanismo dell'*opt/in-opt out.* La ratio che governa la disciplina è che, ferma restando l'autonomia dei singoli Stati Membri, se la procedura di coordinamento è a favore delle società del gruppo, allora deve essere favorita. In caso contrario, non deve essere adottata.
Per quanto concerne gli interventi normativi inerenti la correlazione "Giustizia civile e Tutela dei diritti fondamentali", capaci di contribuire al rafforzamento della tutela dei diritti dei cittadini, intensa è stata la partecipazione dell'Italia ai negoziati relativi alle seguenti proposte legislative:

- Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali dei coniugi e *Proposta di regolamento in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate.*

Tali proposte riguardano la competenza giurisdizionale, la legge applicabile, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali. La prima relativa ai rapporti matrimoniali, mentre la seconda è relativa alle unioni registrate. I testi sui quali era stato raggiunto il compromesso nel corso del semestre di Presidenza italiana sono stati in piccola parte modificati dalla presidenza lussemburghese. Essendo rimasto sostanzialmente immutato, nella sostanza, il contenuto, la delegazione italiana ha dato la propria adesione. Persiste, comunque, rispetto all'ultimo testo, l'opposizione dei Paesi più tradizionalisti (che non riconoscono le unioni di fatto e/o i matrimoni tra persone dello stesso sesso) in particolare della Polonia, alla quale si contrappone l'atteggiamento intransigente di Paesi come l'Olanda e la Svezia che non accettano compromessi che possano introdurre principi potenzialmente discriminatori. (Il timore espresso dai Paesi più "tradizionalisti" è che i testi - con particolare riferimento al regolamento su regimi patrimoniali delle unioni registrate -, pur non incidendo sul diritto sostanziale dei singoli Stati, possano comunque favorire la circolazione di istituti estranei alle tradizioni giuridiche interne).

Nel corso del consiglio GAI tenutosi a Bruxelles il 3 dicembre 2015, a fronte delle dichiarazioni di Polonia e Ungheria di non poter accettare il testo, il Consiglio ha invitato la presidenza entrante (Paesi Bassi) a verificare la possibilità di giungere ad una cooperazione rafforzata (soluzione alla quale Polonia e Ungheria non si opporrebbero ma che, allo stato, non raccoglie il favore di tutti gli altri Stati membri).

Dopo il ritiro della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ad un diritto comune europeo della vendita, l'Italia ha aderito al progetto di elaborazione di un atto normativo comunitario che regoli i contratti di acquisto *on line* di contenuti digitali e beni tangibili.

- Proposta di Riforma del Regolamento n. 2201/2003 (regolamento Bruxelles II-bis) che contiene norme uniformi per la risoluzione dei conflitti di competenza tra Stati membri in materia di scioglimento del vincolo matrimoniale, di responsabilità genitoriale, di sottrazione di minori e disposizioni in tema di riconoscimento e di esecuzione in un altro Stato membro di decisioni, accordi e atti pubblici.

Un miglioramento della normativa in essere porterà ad una maggior certezza delle decisioni favorendo la mobilità dei cittadini nell'Unione e la fiducia reciproca fra autorità giudiziarie.

Nel corso del 2015, il Governo ha inoltre proseguito la sua attiva partecipazione ai tavoli tecnici costituiti dal Consiglio sulle "*questioni generali*". I testi di discussione più rilevanti sono stati i seguenti: proposta di decisione del Consiglio che autorizzi l'Austria e Malta ad aderire, nell'interesse dell'Unione Europea, alla Convenzione dell'Aja del 15.11.1965 sulle Notificazioni all'estero di atti giudiziari e documenti in materia civile e commerciale; proposta di decisione del Consiglio relativa alla ratifica e all'adesione da parte degli Stati membri a nome dell'Unione al Protocollo del 2010 della Convenzione internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive per quanto riguarda gli aspetti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia civile; possibile introduzione della notifica elettronica transfrontaliera.

L'Italia, infine, ha garantito anche per il 2015 la sua attiva partecipazione alla rete

europea della giustizia civile e commerciale nonché alla rete di cooperazione legislativa dei Ministeri della giustizia degli Stati membri dell'Unione - creata con risoluzione del Consiglio e dei rappresentati dei Governi degli Stati membri n. 2008/C326/01 - finalizzata allo scambio di informazioni sulla legislazione in vigore, sui sistemi giudiziari e giuridici, sui progetti di riforma, fondamentale per il processo di armonizzazione delle legislazioni nello spazio comune dell'Unione.

19.2 Settore penale

Anche nell'ambito della Cooperazione giudiziaria in materia Penale, il 2015 ha registrato una significativa partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea: sono stati compiuti rilevanti progressi, sempre mettendo a frutto e sviluppando i risultati ottenuti durante il semestre di Presidenza italiana del Consiglio della Unione europea.
Si indicano, di seguito, i negoziati relativi alle proposte normative ai quali l'Italia ha partecipato.

- *Proposta di direttiva relativa alla lotta alla frode e alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea, anche attraverso il diritto penale (PIF).*

La procedura di trilogo sulla proposta di direttiva per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, anche attraverso il diritto penale (PIF), avviata sotto Presidenza italiana, ha conosciuto una lunga fase di stallo durante il 2015 per poi ricevere recentemente nuovo impulso, a seguito della sentenza dell'8 settembre 2015 della Corte di Giustizia nella causa C-105/14 (sentenza "Taricco"). Tale pronuncia, chiarendo che le entrate provenienti dall'applicazione di un'aliquota uniforme agli imponibili IVA armonizzati costituiscono una risorsa finanziaria dell'Unione, ha ribadito, , l'obbligo per gli Stati membri di adottare tutte le misure legislative e amministrative adeguate, al fine, non solo, di garantire la riscossione dell'IVA dovuta nei loro rispettivi territori, ma anche di permettere un efficace contrasto di tutti i comportamenti fraudolenti idonei a ledere gli interessi finanziari dell'Unione. Ciò potrebbe consentire di gettare nuova luce sull'annoso nodo critico dei negoziati, relativo alla inclusione o meno delle frodi IVA nel campo di applicazione della direttiva. L'Italia, da sempre in una posizione favorevole a tale inclusione, seppure isolata, ha continuato pertanto, , a sostenere tale soluzione, almeno in parte inclusiva delle suddette frodi.

-*Proposta di regolamento del Consiglio sulla creazione dell'ufficio del Pubblico Ministero Europeo*

I lavori relativi alla proposta di regolamento sulla creazione di una Procura europea (*European Public Prosecutor's Office* - EPPO) hanno implicato, nel corso del 2015, la partecipazione ad un complesso e rilevante negoziato. L'Italia ha seguito l'intenso lavoro tecnico svolto sotto Presidenza lussemburghese, concentrando i propri sforzi sull'obiettivo di mantenere un alto livello di ambizione del testo, al fine di garantire una Procura efficiente, indipendente e con reali poteri d'indagine, attraverso i quali assicurare investigazioni efficaci, pur nel pieno rispetto dei diritti fondamentali delle persone indagate. Ciononostante, il risultato raggiunto in sede di accordo generale parziale, in occasione del Consiglio GAI tenutosi il 3 dicembre 2015, non è apparso soddisfacente alla luce dei parametri descritti. Il consenso degli Stati membri si è, infatti, coagulato su un testo che rischia di costruire una struttura debole, ed incapace di evolvere in futuro per affrontare altre forme, più gravi, di criminalità transnazionale,

quale quella di natura terroristica. L'Italia ha, quindi, espresso parere negativo sul testo, evidenziandone i nodi critici, e in ciò sposando il parere della Commissione europea, che ha criticato, in particolare, le norme in materia di competenza per connessione e quelle sui limitati obblighi di informazione delle autorità nazionali verso EPPO. La Presidenza ha concluso ritenendo prossimo un approccio generale parziale e mantenendo il testo come base per il futuro lavoro, ma tenendo in considerazione le osservazioni critiche fatte dalle delegazioni.

-Proposta di direttiva sulle garanzie procedurali per i minori sottoposti a indagini o imputati in un procedimento penale

Nel corso del 2015 è proseguito il trilogo del Consiglio UE con il Parlamento e la Commissione sulla proposta di direttiva relativa ai diritti dei minori indagati o imputati in procedimenti penali, giungendosi ad un accordo di compromesso in sede di Consiglio GAI del 3 dicembre 2015. Il testo licenziato non è, tuttavia, apparso soddisfacente per l'Italia, essendo alquanto debole dal punto di vista delle garanzie del minore, in special modo per quel che riguarda il diritto all'assistenza di un avvocato. La delegazione italiana, dopo aver da sempre sostenuto la necessità di una assistenza obbligatoria il più possibile estesa per il minore, , si è infine astenuta dal voto finale per non ostacolare l'accordo con il Parlamento, esprimendo così,con l'astensione, il proprio perdurante dissenso. Il testo appare senz'altro un'occasione mancata per l'armonizzazione della disciplina normativa europea in senso maggiormente garantista per i minori sottoposti a procedimento penale, anche se non incide sulla legislazione italiana in materia, che è - e rimarrà - più avanzata e protettiva rispetto a quanto delineato nella nuova direttiva.

-Proposta di direttiva sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione d'innocenza e del diritto ad essere presente nei procedimenti penali

Si è concluso a dicembre 2015 il trilogo del Consiglio UE con il Parlamento europeo e la Commissione sulla proposta di direttiva relativa al rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e di alcuni corollari del suddetto principio, quali il diritto dell'indagato/imputato a non autoaccusarsi, a non collaborare e a rimanere in silenzio, nonché il diritto a essere presente al giudizio che ha ad oggetto l'accertamento della sua colpevolezza. La discussione era stata avviata sotto Presidenza italiana nel luglio 2014 e Il Consiglio della UE ha raggiunto un accordo con il Parlamento nel dicembre 2015 sul testo che è attualmente sottoposto al vaglio formale dei giuristi linguisti.

-Proposta di direttiva sul gratuito patrocinio per persone sottoposte a indagini o imputate private della libertà e nei procedimenti relativi al mandato d'arresto europeo

Il negoziato sulla proposta di direttiva sul gratuito patrocinio ha conosciuto momenti di difficoltà e complessità, dovuti alla disparità di vedute e alla estrema diversificazione delle legislazioni nazionali degli Stati membri in materia. L'Italia, insieme al gruppo di Stati membri "storici" dell'Unione, ha continuato a sostenere, in armonia con il Parlamento europeo, un approccio ambizioso per mantenere un livello di tutela elevato, che si è tuttavia scontrato con la volontà della maggioranza in Consiglio propensa a limitare al massimo la portata dello strumento.

-Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di lotta al terrorismo, destinata a sostituire la Decisione Quadro n. 2002/475/JHA

Appare, infine, meritevole di menzione la nuova proposta presentata dalla Commissione europea il 2 dicembre 2015, per l'adozione di una Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di lotta al terrorismo, destinata a sostituire la Decisione Quadro n. 2002/475/JHA. Il testo della proposta è attualmente oggetto di un intenso lavoro di studio e preparatorio, in previsione del negoziato che avrà luogo in sede al gruppo Diritto penale sostanziale (DROIPEN) del Consiglio UE a partire dal 7 gennaio 2016.

Non ha, invece, avuto sviluppi, durante il 2015, il negoziato sulla *Proposta di regolamento per la riforma dell'Agenzia dell'Unione Europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust)* quale successore legale dell'Eurojust istituito con decisione 2002/187/GAI. I punti residui da discutere, infatti, sono relativi alla protezione dei dati e ai rapporti con la futura Procura europea e come tali sono legati agli esiti dei negoziati su detti temi nei rispettivi gruppi di lavoro.

Nell'ambito del diritto penale economico-finanziario, il Governo, nel 2015, ha intensificato l'applicazione dei provvedimenti internazionali (Regolamenti, Direttive e Accordi e Convenzioni bi/multilaterali), di polizia (Europol, Schengen e Interpol), giudiziari (Convenzione di Strasburgo ed Eurojust) e di cooperazione spontanea anche con il proficuo apporto fornito tramite il network degli Ufficiali Esperti e di collegamento (ex D.Lgs. 68/2001).

È stata, in parallelo, rafforzata l'azione di contrasto all'immissione e al rimpiego di denaro di origine illecita nei circuiti legali dell'economia attraverso la rete di uffici nazionali per il recupero dei beni (*Asset Recovery Office* - ARO), canale "dedicato" all'individuazione di patrimoni da sequestrare o confiscare. La collaborazione internazionale di polizia è stata realizzata anche attraverso la partecipazione ad apposite "task forces" (insieme con Francia, Svizzera, Olanda e Germania) che hanno permesso lo scambio di informazioni circa la presenza di soggetti riconducibili, direttamente o indirettamente, alla criminalità organizzata. Nel 2015 il Governo ha, tra l'altro, aderito all' "Action Day" in materia di furti di rame e all'operazione congiunta di polizia "Luxcar", nell'ambito del Gruppo di lavoro "Applicazione della Legge" (LEWP) finalizzata a localizzare e confiscare i veicoli rubati.Sono state incentivate le attività volte a ricostruire i flussi finanziari connessi ad attività illegali, con particolare riferimento agli investimenti e alle movimentazioni di capitali verso i Paesi e territori off-shore. E' stato, inoltre, garantito un costante contributo a Europol, fornendo le informazioni in merito ai sequestri di valuta effettuati dalle unità operative del Governo Con riguardo all'azione di contrasto al fenomeno del terrorismo e del suo finanziamento, si evidenzia l'implementazione dell'interscambio informativo intercorso con i Focal Point "*Hydra*" (riguardante in generale il fenomeno del terrorismo islamista), "*Travellers*" (relativa agli individui sospettati di viaggiare attraverso i confini internazionali al fine di prendere parte in attività terroristiche) e "*Terrorist Financing Tracking Program*" (concernente il tracciamento dei flussi finanziari delle reti terroristiche).

Il Governo, infine, ha proseguito l'azione di contrasto al traffico internazionale di stupefacenti, anche mediante la costante collaborazione con l'organizzazione *Maritime Analysis and Operations Centre-Narcotics* (MAOC-N), volta all'individuazione delle rotte

e dei mezzi navali utilizzati dalle organizzazioni di narcotrafficanti. In particolare, il Governo si è adoperato per favorire al fine di consentire il tempestivo intervento della componente aeronavale d'altura, è stata favorita la collaborazione tra le Amministrazioni doganali dell'UE in materia di traffici illeciti via mare, attraverso lo scambio di informazioni con il gruppo MAR-INFO/YACHT-INFO e con l'Agenzia EUROPOL.

19.3 Protezione dei dati

Nel corso del 2015, il Governo ha seguito con particolare attenzione l'*iter* legislativo delle seguenti proposte relative alla Protezione dei dati personali:

-*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti ai fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento dei reati o dell'esecuzione delle sanzioni penali, e la libera circolazione di tali dati (direttiva protezione dati)*

Nel dicembre 2015 si sono conclusi anche i negoziati in fase di trilogo relativi alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (che innova la precedente disciplina prevista dalla decisione quadro 2008/977/GAI). La proposta era fortemente dipendente dal parallelo negoziato sulla proposta di regolamento in analoga materia, che si è parimenti concluso a dicembre 2015. L'Italia ha espresso il proprio parere favorevole nei confronti del testo licenziato, il quale appare coniugare in modo ampiamente soddisfacente le esigenze di tutela dei dati personali con le rilevanti e delicate finalità proprie dei settore della attività giudiziaria e della pubblica sicurezza.

-*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (regolamento generale sulla protezione dei dati)*

Il negoziato in fase di trilogo è proseguito durante il 2015. La Presidenza lussemburghese ha affrontato le molte problematiche aperte, giungendo a dicembre 2015 all'adozione di un testo di compromesso su cui è stato raggiunto un accordo. L'Italia ha mantenuto un atteggiamento di grande flessibilità ai fini di favorire tale esito positivo, pur prestando la massima attenzione all'esigenza di mantenere un buon livello di protezione dei diritti individuali.

19.4 Formazione giudiziaria

L'istituzione di una Procura europea, unitamente all'adozione di strumenti sempre più sofisticati di cooperazione fra autorità giudiziarie in materia penale e civile (come la direttiva sull'Ordine d'indagine europeo – EIO o il regolamento "Brussels II bis"), impone di promuovere una adeguata formazione di giudici, pubblici ministeri e altri attori della

giustizia. L'Italia in esito al semestre di presidenza, ha predisposto e condotto alla adozione delle "Conclusioni" del Consiglio in materia (2014/C 443/04).
La formazione dei magistrati è affidata alla Scuola Superiore della Magistratura alla quale il Ministero della giustizia offre ampia collaborazione.

19.5 Giustizia elettronica

Nel 2015, in tema di *e-Justice*, è proseguita la partecipazione ai gruppi di lavoro istituzionali, ed in particolare:

- Gruppo di lavoro e-Justice (giustizia elettronica) organizzato dal Segretariato Generale del Consiglio dell'UE
- Gruppo di lavoro e-Law (informatica giuridica) organizzato dal Segretariato Generale del Consiglio dell'UE
- Expert Meeting: tavolo tecnico-esecutivo organizzato dalla Commissione Europea, relativo al Portale Europeo *e-Justice*, nell'ambito del quale il progetto più rilevante è stato quello della creazione del "*Court Database*", che per l'Italia ha significato fornire gli elenchi degli uffici giudiziari, provenienti da "Giustizia Map".

Presso il Consiglio UE sono stati inoltre istituiti dei gruppi di esperti ("*Expert Group*") su temi specifici, quali in particolare:

- Videoconferenza: da questo gruppo è nato un progetto di sperimentazione della VC in ambito transfrontaliero, cofinanziato dalla Commissione
- ECLI (European Case Law Identifier), a cui l'Italia si è già adeguata quasi completamente per la giurisprudenza di merito e sta provvedendo per quella di legittimità
- Register of Wills
- Fundamental Rights
- Open Data
- Minors
- Auctions (Aste on-line): questo gruppo, insediatosi ad ottobre 2015, è coordinato dall'Italia: è stato prodotto un dettagliato questionario per gli Stati Membri, e si è in attesa delle risposte.

I temi suddetti, da cui sono scaturiti gli *Expert Group*, danno esecuzione al **Piano di Azione** ("*e-Justice Action Plan*"), che per il quinquennio 2014-2018 è stato approvato nel semestre di presidenza greco.

Il progetto e-CODEX

e-CODEX, acronimo di "e-justice Communication via Online Data EXchange", è un progetto europeo a larga scala (large scale pilot project), co-finanziato dalla Commissione Europea e finalizzato a migliorare l'accesso transfrontaliero dei cittadini, dei legali e delle imprese alla giustizia.
In coerenza con il Piano di Azione, e-CODEX mette in comunicazione i sistemi nazionali senza sostituirsi a questi (principio del sistema decentrato); un ruolo fondamentale è poi svolto dal Portale Europeo, che consentirà ai cittadini degli Stati Membri di compilare online i moduli previsti dai regolamenti interessati, firmarli elettronicamente e inviarli

telematicamente.
L'Italia, con il supporto degli istituti IRSIG e ITTIG del Consiglio Nazionale delle Ricerche, è stata tra le prime ad attivare la sperimentazione ("piloting"), rendendo telematico l'ordine di pagamento europeo (European Payment Order) attraverso la connessione del sistema del processo civile telematico ad e-CODEX; ad oggi è stato attivato il solo tribunale di Milano, ma il sistema è tecnicamente pronto per essere diffuso presso tutti i tribunali. Attraverso InfoCamere, altro partner del progetto per l'Italia, nel 2015 è stato attivato il pilota relativo ai business register, con l'obiettivo di interconnettere i registri delle imprese.
e-CODEX dovrebbe diventare la piattaforma di interconnessione per tutte le esigenze giudiziarie, per cui al gruppo di lavoro e-Justice si ricercano le soluzioni per la sostenibilità del sistema, anche a lungo termine (quindi oltre la data di termine del progetto, fissata permaggio 2016), in particolare sotto gli aspetti giuridici e di *governance*.