

- per quanto riguarda il Mali, le missioni della Cancelliera Merkel e dell'On. Ministro hanno confermato che le precarie condizioni di sicurezza e il quadro politico interno continuano a condizionare la cooperazione in materia migratoria;
- con il Senegal si cercherà di lavorare per sviluppi sul piano pratico, specialmente missioni in Italia, anche brevi, di funzionari di collegamento.

Il Governo ha, quindi, sostenuto le iniziative lanciate dalla citata Comunicazione della Commissione e, tra l'altro, per rafforzare il dialogo con i Paesi terzi individuati nella stessa, ha svolto una serie di Missioni di livello politico in Nigeria (estesa alla Costa d'Avorio), nell'agosto 2016, e successivamente in Niger, Mali e Senegal (missione Esteri/Interno assieme all'Unione europea), nel novembre 2016.

L'Italia è, altresì, capofila di un Consorzio di quindici Stati Membri e Associati per la realizzazione del Programma regionale di sviluppo e protezione per il Nord Africa (RDDP – Regional development and protection programme) che riguarda i Paesi dell'Africa mediterranea, il Niger e la Mauritania, ed è finanziato dalla Commissione europea (in particolare, dalla DG HOME<sup>11</sup> per un ammontare di 10 milioni di euro – con il cofinanziamento di 1 milione di euro assicurato da Repubblica Ceca, Norvegia e Italia - e dalla DG NEAR<sup>12</sup> per 13 milioni di euro)<sup>13</sup>.

L'Italia ha continuato a partecipare attivamente all'attuazione del Piano di azione adottato nel novembre 2015 alla Conferenza di La Valletta, che ha visto riunirsi i Vertici UE, i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri e dei Paesi africani parte ai Processi di Rabat e di Khartoum ed i rappresentanti delle principali organizzazioni regionali. A margine del Consiglio europeo del 15 dicembre, l'Italia ha annunciato un ulteriore contributo di 22 milioni di euro al "Fondo fiduciario di emergenza dell'Unione europea per la stabilità e la lotta alle cause profonde della migrazione e del fenomeno dello sffollamento delle persone in Africa", istituito a La Valletta in occasione della Conferenza. Tale contributo si aggiunge ai 10 milioni di euro stanziati in occasione dell'adesione all'iniziativa, riconfermando il nostro Paese secondo contributore del Fondo, preceduto dalla Germania e seguito dai Paesi Bassi. A tale posizionamento si accompagna un patrimonio di credibilità maturato sul terreno, attraverso la gestione in cooperazione delegata di sette programmi affidati dal Fondo all'Italia nel corso del 2016, per un controvalore di 86 milioni di euro.

L'Italia è stata una attiva protagonista dei Processi di Rabat e di Khartoum nel corso del 2016, con particolare riguardo al ruolo di questi ultimi nel monitoraggio dei seguiti di La Valletta – a cominciare dalla tenuta in giugno di un incontro congiunto di valutazione dei progressi compiuti ed in novembre del seminario congiunto sulla facilitazione dei visti, tra le 16 priorità identificate dal Piano di azione – e nella preparazione del citato incontro a livello di alti funzionari dell'8-9 febbraio 2017. Il Processo di Rabat ha confermato la propria vitalità, con l'organizzazione di due riunioni tematiche, sui rimpatri e sul ruolo della diaspora. È stato inoltre deciso che una nuova Conferenza ministeriale sarà organizzata all'inizio del 2018 per dare avvio ad una nuova fase dopo quella lanciata dalla Ministeriale di Roma del 2014.

---

<sup>11</sup> Direzione generale per la migrazione e gli affari interni della Commissione europea.

<sup>12</sup> Direzione generale per il vicinato e i negoziati d'allargamento della Commissione europea.

<sup>13</sup> L'11 luglio 2016 è stata firmata la convenzione di sovvenzione con la DG HOME della Commissione. Il finanziamento 2015 per il Programma regionale di sviluppo e protezione per il Nord Africa è destinato all'attuazione di progetti in Marocco, Tunisia, Libia, Egitto, Niger e Mauritania, con la collaborazione di OIM, UNHCR e Belgio, nell'arco di 32 mesi a partire dal 15 luglio 2016. Un ulteriore finanziamento della DG HOME della Commissione di 7,5 milioni consentirà di ampliare le attività già in corso.

L'Italia ha favorito la piena entrata in operatività del Processo di Khartoum, concretizzandosi con la tenuta di due seminari tematici (sul traffico di migranti a Khartoum e sulle riammissioni ad Addis Abeba) che hanno portato a conclusioni condivise, e con l'adozione di importanti progetti a valere sul Fondo fiduciario di emergenza per le migrazioni; fra questi si segnalano il Better Migration Management ("Per una migliore gestione delle migrazioni", valore 40 milioni di euro), progetto regionale di gestione delle migrazioni attuato in parte dal Ministero dell'Interno, il progetto regionale Addressing Mixed Migration Flows ("Affrontare i flussi migratori misti") a cui partecipa l'Arma dei Carabinieri, e l'istituzione a Khartoum di un centro regionale di scambio di informazioni contro le reti dei trafficanti. Da ultimo il ruolo tradizionalmente profilato dell'Italia nel Processo di Khartoum le è valsa l'attribuzione della Presidenza di quest'ultimo per il 2018.

Il Governo ha continuato a promuovere lo strumento del dialogo in materia migratoria nei Paesi terzi come valido strumento per affrontare tali delicate questioni in un'ottica di partenariato responsabile al di là della risposta emergenziale. Il dialogo con il Libano è proseguito con mutua soddisfazione e negoziati sono in corso per lo stabilimento di un formale Partenariato di mobilità al pari delle esperienze con i Paesi di più antica collaborazione in tale ambito. Il dialogo con l'Etiopia è proseguito in maniera intensa, con diverse visite in quel Paese sia di alto livello che di livello tecnico. Il dialogo con la Cina è proseguito sulla scorta dei buoni risultati raggiunti nel quadro della c.d. "fase 1" (apertura di centri di raccolta delle domande di visto in 15 città cinesi), con il lancio di negoziati per un accordo di facilitazione dei visti e per un accordo sul contrasto alla migrazione irregolare.

Secondo le linee di indirizzo contenute nella Risoluzione della 1a Commissione permanente del Senato del 9 giugno (Doc. XVIII n. 133 sulla Proposta di regolamento COM(2016) 290), il Governo ha assunto una posizione favorevole al rafforzamento del meccanismo di sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto, di cui all'art.1-bis del Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo.

#### **Fondo di garanzia per le azioni esterne**

Sul piano degli investimenti su questi temi, è da segnalare la Proposta di Regolamento COM (2016) 582 - recante modifica del regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 che istituisce un fondo di garanzia per le azioni esterne. Tale proposta – oggetto di un atto di indirizzo sostanzialmente favorevole da parte delle Commissioni 3<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup> del Senato (Risoluzione n. 174 del 25 novembre 2016) - fa parte del piano per gli investimenti esterni, annunciato dalla Commissione nel giugno 2016, a sostegno di un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, insieme alla connessa proposta della Commissione [COM(2016)583] di modifica della normativa che concede una garanzia alla BEI in caso di perdite su finanziamenti per investimenti effettuati al di fuori del territorio dell'UE (cd. mandati esterni).

Il piano europeo così determinato, nel rafforzare l'azione esterna dell'UE, si propone in particolare di affrontare le cause profonde della migrazione e contribuire al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Il testo in argomento è volto, quindi, a modificare, in conseguenza del nuovo quadro operativo, la disciplina esistente (regolamento n. 480/2009 del Consiglio del 25 maggio 2009) del Fondo di Garanzia per le azioni esterne, ossia della copertura dei rischi connessi alla concessione di garanzie da parte dell'UE. In particolare, si propone di modificare l'alimentazione del Fondo,

aggiungendo ai versamenti dal bilancio dell'UE le entrate derivanti dai premi al rischio applicati alle operazioni che beneficiano di una garanzia complessiva dell'Unione. Il piano europeo, infatti, modifica le garanzie concesse dall'UE sia quantitativamente che qualitativamente, permettendo il conseguimento degli obiettivi del piano per gli investimenti esterni in modo più articolato e aderente al mercato, ad esempio operando con il settore privato attraverso i connessi strumenti e sistemi di copertura dei rischi. In aggiunta, si propone di trasferire al bilancio UE l'ammontare del Fondo che eccede il 10 per cento delle passività in essere dell'Unione, al fine di tutelare al meglio il bilancio stesso dai potenziali rischi supplementari assunti con il nuovo piano. Va rilevato che il testo in argomento, unitamente ai testi che compongono il nuovo piano dell'UE, è stato oggetto di negoziato durante l'autunno scorso presso il Consiglio, che ha approvato la sua posizione finale lo scorso dicembre, in vista del dialogo con il Parlamento. In questa fase negoziale, valutate le implicazioni sostanziali del trasferimento della gestione delle attività del fondo di garanzia dalla BEI alla Commissione europea (valutazione richiesta, per altro, dalla 14<sup>a</sup> Commissione del Senato nel predetto atto di indirizzo), è stata soppressa la modifica volta a trasferire alla Commissione la gestione finanziaria del Fondo, così permettendo all'UE di continuare a beneficiare dell'esperienza della BEI in materia finanziaria. Questa decisione potrà essere rivista entro il giugno del 2018.

### 7.1.3 ASILO E MIGRAZIONE LEGALE

Nel corso del 2016, l'Italia ha sostenuto con forza la necessità di una puntuale attuazione delle cosiddette Decisioni sulla relocation (redistribuzione di una quota prefissata di richiedenti asilo in ciascuno Stato membro), adottate dal Consiglio nel settembre 2015, in risposta alla situazione di pressione migratoria sostenuta da Italia e Grecia. Il Governo ha, infatti, sottolineato come, a fronte del concreto impegno italiano per implementare il cosiddetto approccio hotspot ("punti di crisi" in cui viene sviluppata un'azione coordinata tra le Autorità dello Stato membro e le competenti Agenzie europee) e procedere all'identificazione di tutti i migranti, gli altri Stati membri non abbiano garantito l'effettiva attuazione di atti, come le Decisioni, giuridicamente vincolanti.

L'azione in tema di relocation, s'inserisce, peraltro, nel quadro della costante richiesta italiana, reiterata nel corso degli ultimi anni, di una riforma complessiva del cosiddetto Sistema comune europeo d'asilo, con particolare riferimento alla revisione del regolamento Dublino, normativa dell'Unione europea che disciplina i criteri per l'individuazione dello Stato membro competente alla trattazione delle richieste d'asilo. Anche a seguito di quest'azione di pressione italiana, nel corso del 2016, la Commissione europea ha presentato due pacchetti di proposte per la riforma del Sistema comune europeo di asilo. Il primo pacchetto è stato diffuso, in data 4 maggio 2016, e si compone di tre progetti di riforma relativi, rispettivamente, alla revisione del regolamento Dublino, del regolamento Eurodac<sup>14</sup> e del regolamento istitutivo dell'Agenzia EASO

---

<sup>14</sup> EURODAC è il database europeo delle impronte digitali per coloro che richiedono asilo politico e per le persone fermate mentre varcano irregolarmente una frontiera esterna dell'UE. Confrontando le impronte, gli Stati membri possono verificare se un richiedente asilo o un cittadino straniero, che si trova illegalmente sul suo territorio, ha già presentato una domanda in un altro Stato membro o se un richiedente asilo è entrato irregolarmente nel territorio dell'Unione europea.

(European asylum support office – Ufficio europeo di sostegno per l’asilo). Il secondo pacchetto, è stato diffuso in data 13 luglio 2016 e riguarda proposte legislative per la riforma della Direttiva “accoglienza”<sup>15</sup>, della Direttiva “procedure”<sup>16</sup> e della Direttiva “qualifiche”<sup>17</sup> (queste ultime due verrebbero, in particolare, trasfuse in due nuovi Regolamenti, strumenti direttamente applicabili negli Stati membri).

Per quanto riguarda il progetto più sensibile dal punto di vista italiano, cioè quella per la riforma del regolamento Dublino, l’Italia sostiene da sempre la necessità di un superamento del principio della responsabilità dello Stato di primo ingresso nella trattazione delle richieste d’asilo, in favore di una più equa ripartizione degli oneri.

La proposta della Commissione riproduce, per molti versi, il meccanismo previsto dalle Decisioni sulla relocation, inglobandolo in un regolamento dell’Unione europea. Tale schema, pur rappresentando un indubbio elemento di novità rispetto al testo vigente del regolamento Dublino, non può, tuttavia, ritenersi ancora sufficiente dal punto di vista italiano. In particolare, sono stati messi in luce diversi fattori di criticità, che accentuano le difficoltà dei Paesi di primo ingresso. Tra questi si segnalano: l’introduzione di un esame preliminare all’avvio del procedimento “Dublino”; la previsione di una responsabilità permanente dello Stato Membro di primo arrivo, anche rispetto a migranti che ritornino sul territorio dell’Unione europea dopo essere rientrati nel Paese di origine; i costi di prima accoglienza che gravano sugli Stati membri di confine; il meccanismo di distribuzione permanente che si basa su una soglia di attivazione troppo alta (+150% rispetto alla soglia massima, stabilita per ciascuno Stato) che viene, inoltre, calcolata sulla base dei parametri ricavati dalla popolazione nazionale e dal PIL (Prodotto interno lordo), senza tenere conto anche di altri indicatori.

In linea con i pareri motivati adottati sul tema tanto dalla Camera (Doc. XVIII n. 52 della I Commissione permanente, del 16 novembre 2016) quanto dal Senato (Doc. XVIII n. 156 della 1<sup>a</sup> Commissione permanente del 5 ottobre 2016) il Governo, in sede negoziale, ha pertanto manifestato l’esigenza di modificare la proposta della Commissione al fine di garantire un’effettiva applicazione del principio di solidarietà nei confronti degli Stati Membri più esposti.

L’azione italiana ha consentito di bloccare il tentativo, sviluppatosi sotto la Presidenza slovacca, durante il secondo semestre del 2016, di ridurre ancora di più la portata della proposta della Commissione, attraverso l’utilizzo del principio della cosiddetta “solidarietà flessibile”. L’adozione di questo approccio, ancora più penalizzante per gli Stati membri di primo ingresso, avrebbe, infatti, consentito di escludere forme di redistribuzione obbligatoria dei richiedenti asilo, in favore di misure alternative meno incisive.

Per quanto riguarda il progetto di riforma di EASO (European asylum support office – Ufficio europeo di sostegno per l’asilo), l’Italia, in linea con gli atti di indirizzo parlamentari (Documento finale n. 53 della I Commissione della Camera, approvato il 16 novembre 2016 e Risoluzione n. 146 della 1<sup>a</sup> Commissione del Senato, approvato il 3 agosto 2016) ha sostenuto un rafforzamento dell’Agenzia finalizzata a dare sempre maggiore sostegno agli Stati membri sottoposti a pressione migratoria. In quest’ottica,

---

<sup>15</sup> Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale (rifusione) (COM(2016)465).

<sup>16</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una procedura comune di protezione internazionale nell’Unione e che abroga la direttiva 2013/32/UE (COM(2016)467).

<sup>17</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sull’attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale e modifica della Direttiva 2003/109/CE del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (COM(2016)466).

in sede negoziale, il Governo ha ribadito l'esigenza che il meccanismo di monitoraggio e valutazione da parte dell'EASO sui sistemi nazionali d'asilo, previsto nella proposta della Commissione, non dovrà costituire un mero controllo unilaterale, ma svilupparsi con la collaborazione e la partecipazione degli Stati membri interessati.

Si segnala, in particolare, che il negoziato in sede tecnica si è concluso nel dicembre 2016 sotto la presidenza slovacca. In occasione della riunione del 19 dicembre il COREPER si è accordato sulla proposta di compromesso della Presidenza e ha raggiunto un orientamento generale parziale, con ciò conferendo alla presidenza il mandato di avviare i negoziati con il Parlamento europeo. L'orientamento generale è parziale in quanto sarà necessario rivedere alcune parti del testo del Regolamento in esito alle discussioni in corso sulle altre proposte del CEAS. Gli Stati membri a larga maggioranza hanno accolto con favore l'obiettivo generale della proposta di rafforzare il ruolo delle EASO in modo che diventi un'agenzia a pieno titolo dotata degli strumenti.

In merito alla proposta volta a rafforzare il sistema Eurodac e ad ampliarne le funzioni anche al fine di agevolare i rimpatri e contrastare irregolarità, nel corso dei negoziati in seno al competente Gruppo di lavoro del Consiglio, la posizione della delegazione italiana è stata conforme alle osservazioni formulate dalle Camere, rispettivamente con la risoluzione n. 157 della 1ª Commissione del Senato del 5 ottobre 2016 e con il Documento finale n. 54 della I Commissione della Camera; con particolare riferimento a quest'ultima, il Governo si è attivato affinché nel negoziato consiliare non prevalsero le posizioni di quei Paesi che, essendo contrari all'obiettivo di una riforma della politica di asilo nel senso di una maggiore uniformità, intendessero mettere in discussione la portata innovativa della proposta.

In merito agli altri progetti di riforma, l'Italia ha rilevato la presenza di diversi elementi di aggravio per i Paesi di primo ingresso, sia sul piano degli adempimenti procedurali che di alcuni termini, in particolare nella proposta di regolamento "procedure". Il Governo è, pertanto, impegnato nei negoziati ancora in corso per ottenere le necessarie modifiche ai diversi testi. Tra i vari profili problematici (in linea con la risoluzione XVIII, n. 166, della I Commissione del Senato della Repubblica, del 19 ottobre 2016), il Governo ha evidenziato la previsione di una procedura di ammissibilità delle domande d'asilo per valutare se il richiedente proviene da un paese d'origine sicuro o se godeva della protezione internazionale in un altro Paese terzo, poiché, nei casi di riscontro positivo, gli Stati di primo ingresso dovrebbero farsi carico del rimpatrio verso il Paese del richiedente.

L'Italia, coerentemente alla risoluzione XVIII, n. 158, della I Commissione del Senato della Repubblica del 5 ottobre 2016, ha seguito con particolare attenzione la proposta di regolamento per costituire un sistema europeo di resettlement (reinsediamento) dai Paesi terzi, presentata dalla Commissione europea nel corso del 2016, dando adeguato rilievo, nella propria posizione, alle questioni connesse all'indicazione dei criteri in base ai quali individuare la partecipazione numerica di ciascuno Stato membro ed alla migliore definizione della disciplina della procedura accelerata. Va segnalato, tuttavia, che le trattative condotte in seno ai gruppi consiliari sono procedute non senza difficoltà, a causa delle preoccupazioni espresse dalle delegazioni degli Stati membri in merito alla definizione di reinsediamento, soprattutto in relazione ad alcune categorie di beneficiari (ad es. sfollati interni) e alla distribuzione delle competenze tra le istituzioni europee nel procedimento di adozione dei programmi europei di reinsediamento. Le procedure per l'attuazione dei programmi da parte degli Stati membri, come previste dalla Commissione nella proposta, sono state, altresì, oggetto di opposizione da parte della generalità degli Stati membri, tra cui anche l'Italia.

Per quanto riguarda la proposta per la riforma della Direttiva "accoglienza", la posizione

espressa dalla delegazione italiana in sede negoziale è stata in linea con le indicazioni contenute nella Risoluzione n. 165 delle Commissioni congiunte 1<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup> del Senato, del 19 ottobre 2016. Le trattative in seno al competente Gruppo di lavoro del Consiglio sono andate avanti non senza difficoltà, in particolare con riferimento alla sospensione delle condizioni materiali di accoglienza (che riguarda anche i minori). Sono state, inoltre, espresse riserve di merito su taluni articoli, soprattutto quelli connessi con la riforma del regolamento di Dublino e con le altre proposte del pacchetto.

Anche con riferimento alla proposta per la riforma della direttiva “qualifiche”, la posizione espressa dalla delegazione italiana in sede negoziale è stata in linea con l’indirizzo parlamentare, contenuto nella Risoluzione n. 167 della 1<sup>a</sup> Commissione del Senato, del 19 ottobre. Si segnala che il negoziato consiliare non verte più sulla proposta originaria della Commissione UE, bensì sulla proposta di compromesso presentata dalla Presidenza maltese, in cui è stato eliminato il riesame periodico e sistematico dello status (che rimarrebbe solo in caso di mutamenti rilevanti nella situazione del Paese di origine) ed è stata equiparata la durata dei permessi di soggiorno per rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria. Entrambe le modifiche erano state richieste dall’Italia.

Con riferimento ai canali d’immigrazione legale, l’Italia ha sostenuto attivamente il negoziato sulla proposta di nuova Direttiva relativa alle condizioni d’ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati, finalizzata a riformare la direttiva del 2009 sulla cosiddetta Carta blu UE (Direttiva 2009/50/CE). Si tratta, infatti, di modifiche in linea con le iniziative dell’Unione europea volte a sviluppare una politica globale di gestione della migrazione e contribuire alla strategia di crescita secondo le priorità di Europa 2020.

#### *7.1.4 SICUREZZA INTERNA E MISURE DI CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ*

L’Italia è pienamente impegnata per l’attuazione della rinnovata Strategia di sicurezza interna dell’Unione europea che, adottata dal Consiglio Giustizia e Affari Interni del 16 giugno 2015, rappresenta, assieme alla Comunicazione della Commissione denominata “Agenda europea sulla sicurezza”, il documento programmatico sull’azione dell’UE nel settore della sicurezza per il quinquennio 2015 – 2020.

In questo quadro, il Governo, in linea con gli atti di indirizzo parlamentari (Doc. XVIII n. 106 della 1<sup>a</sup> commissione del Senato, del 16 febbraio, e Doc. XVIII n. 32 della I e XIV della Camera del 17 febbraio) ha confermato quali proprie priorità, anche a livello di Unione europea, il contrasto al terrorismo, la lotta alla criminalità organizzata ed al traffico di esseri umani, nonché il rafforzamento della cosiddetta cyber security.

Il Governo ha sostenuto gli sforzi per migliorare lo scambio e la gestione delle informazioni a livello di Unione europea nella consapevolezza che una coerente ed efficace strategia in tale settore costituisca uno dei presupposti principali per affrontare le sfide poste alla sicurezza europea, così come evidenziato nella roadmap della Presidenza dei Paesi Bassi, discussa in occasione del Consiglio Giustizia Affari Interni del 21 aprile 2016.

Questa strategia si colloca, peraltro, anche nel quadro delle Comunicazioni della Commissione europea denominate “Sistemi Informativi più robusti ed intelligenti per le frontiere e la sicurezza” e “Attuare l’Agenda europea sulla sicurezza per combattere il terrorismo e preparare il terreno per l’Unione della sicurezza, sulle quali il Senato, con risoluzione n. 137 della 1<sup>a</sup> Commissione del 6 luglio, ha impegnato il Governo, tra le altre cose, a:

- individuare il canale europeo come quello naturale per lo sviluppo di una strategia di cybersicurezza adeguata;
- prevedere controlli più stringenti sui social media, adottando misure volte a facilitare l'immediata rimozione di pagine e account recanti contenuti di propaganda terroristica, nell'ambito dell'azione di rafforzamento della resilienza contro la radicalizzazione violenta.

Sulla base delle predette Comunicazioni, è stato istituito uno specifico gruppo di esperti ad alto livello al quale l'Italia ha garantito la propria partecipazione ed il proprio sostegno. Il gruppo, in particolare, ha il compito di valutare gli aspetti giuridici, tecnici ed operativi connessi alle diverse possibili forme di interoperabilità dei sistemi attivi per la gestione delle frontiere ed in materia di sicurezza.

In quest'ottica di rafforzamento della sicurezza dell'area Schengen, l'Italia ha seguito con particolare attenzione i negoziati relativi alle proposte legislative di aggiornamento del pacchetto dei cosiddetti smart borders (frontiere intelligenti).

In linea con le Risoluzioni nn. 131 e 132 della 1<sup>a</sup> Commissione del Senato dell'8 giugno 2016, il Governo ha accolto con favore il sistema ingressi/uscite (entry/exit system – EES) così come risultante dalle proposte presentate dalla Commissione nell'aprile 2016. Tale sistema, infatti, raccogliendo informazioni (identità, documento di viaggio e dati biometrici) sui cittadini di Paesi terzi ammessi nell'Unione europea e registrando al contempo i dati d'ingresso e uscita presso i valichi di frontiera dell'Unione europea, permetterà di: rendere più efficiente la gestione delle frontiere esterne; migliorare la qualità e l'efficacia dei controlli; aiutare gli Stati membri a far fronte all'aumento dei flussi di viaggiatori in entrata e in uscita dall'UE.

Il Governo ha, altresì, accolto con interesse la proposta della Commissione europea, presentata nel novembre 2016, per la creazione di un Sistema europeo d'informazione ed autorizzazione relativo ai viaggi (ETIAS - European Travel Information and Authorisation System), finalizzato a creare un meccanismo automatizzato per determinare se i cittadini di Paesi terzi esenti dall'obbligo del visto possano essere ammessi nello spazio Schengen.

Analogamente, l'Italia ha riservato all'evoluzione del cosiddetto SIS (Sistema d'Informazioni Schengen), cioè del sistema centralizzato utilizzato da 25 Stati membri dell'UE<sup>18</sup> e 4 paesi associati a Schengen<sup>19</sup>, che contiene segnalazioni immesse e consultate dalle autorità di polizia e di controllo delle frontiere e dell'immigrazione, oggetto anch'esso di specifiche proposte di riforma normativa della Commissione europea, volte a massimizzarne l'efficacia, l'efficienza e il valore aggiunto.

Il Governo ha, inoltre, sostenuto, conformemente alla risoluzione n. 103 della 1<sup>a</sup> Commissione del Senato del 12 gennaio 2016, il negoziato per la definizione della proposta di riforma della Direttiva 477/1991 relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi, i cui obiettivi principali sono: un maggiore controllo del traffico di armi da fuoco ed una loro più efficace tracciabilità; una disciplina più severa riguardo all'acquisizione e alla detenzione di armi da fuoco; il divieto dell'uso civile delle armi da fuoco più pericolose; un migliore scambio d'informazioni pertinenti tra Stati membri.

Nel corso del 2016, anche grazie al contributo italiano, è stato raggiunto l'accordo sulla proposta di Regolamento per il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen, presentata dalla Commissione nel dicembre 2015 per modificare l'art. 8 del vigente regolamento 562/2006 (cosiddetto Codice frontiere Schengen) e

<sup>18</sup> Tutti gli Stati UE, ad eccezione di Cipro, Irlanda e Croazia.

<sup>19</sup> Svizzera, Liechtenstein, Norvegia e Islanda.

rispondere all'invito formulato dal Consiglio Giustizia Affari interni del novembre 2015 e dal Consiglio europeo di dicembre 2015. La modifica è, in particolare, finalizzata all'introduzione di verifiche sistematiche (anche attraverso la consultazione delle pertinenti banche dati sui documenti smarriti o rubati) in tutte le frontiere esterne e ad estendere la loro applicabilità anche ai beneficiari del diritto di libera circolazione (per es. cittadini dell'Unione europea e loro familiari che non sono cittadini dell'Unione europea) ed ai cittadini di Paesi terzi in uscita, al fine di accertare, tra l'altro, che tali persone non rappresentino una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

Sempre nel corso del 2016, con il sostegno italiano, è stata definitivamente adottata la Direttiva sull'uso dei dati del Codice di Prenotazione (PNR – Passenger name record) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi (Direttiva UE 2016/681 del 27 aprile 2016), che dovrà essere recepita nei diversi ordinamenti nazionali entro il 25 maggio 2018. I dati PNR, nello specifico, sono costituiti dalle informazioni relative al viaggio di ciascun passeggero (comprendenti quelle necessarie per il trattamento ed il controllo delle prenotazioni a cura dei vettori aerei e di prenotazione interessati) per ogni volo prenotato da qualunque persona o per suo conto, siano esse registrate in sistemi di prenotazione, in sistemi di controllo delle partenze utilizzato per la registrazione dei passeggeri sui voli, o in altri sistemi equivalenti con le stesse funzionalità. La Direttiva, in linea con le aspettative italiane, consentirà agli Stati membri, previa notifica scritta alla Commissione, di applicare la nuova normativa non solo ai voli provenienti da fuori l'Unione europea, ma anche a quelli cosiddetti intra-UE.

L'Italia ha, altresì, ribadito l'importanza di mantenere al centro dell'agenda dell'Unione europea il tema del contrasto alla radicalizzazione ed ai cosiddetti foreign fighter. Tra le iniziative UE volte a contrastare l'aggravarsi della minaccia terroristica in Europa, con particolare riferimento ai combattenti stranieri, il Governo, in linea con l'indirizzo parlamentare formulato dalle Commissioni congiunte 1ª e 14ª del Senato, con la risoluzione 111 del 9 marzo 2016, ha accolto con favore la proposta che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 (cd. Codice Frontiere) per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne volta a introdurre: tale proposta, infatti, introduce l'obbligo, per gli Stati membri, di effettuare verifiche sistematiche sui beneficiari del diritto alla libera circolazione quando attraversano le frontiere esterne, consultando le banche dati sui documenti smarriti o rubati e al fine di accertarsi che tali persone non rappresentino una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

Nel settore della polizia economico-finanziaria, il Governo, nel 2016, 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 della Guardia di Finanza (ex Decreto Legislativo 19 marzo 2001 n. 68).

In particolare, è stato rafforzato il contrasto all'immissione e al rimpiego dei proventi illeciti nei circuiti legali dell'economia attraverso la rete degli Asset Recovery Office (ARO), canale dedicato all'individuazione di patrimoni da sequestrare o confiscare. In tale ambito, hanno assunto positivo impatto sull'attività operativa del Corpo i recenti interventi normativi di adeguamento dell'ordinamento nazionale alle misure comunitarie volte ad implementare l'interscambio informativo di polizia tra gli Stati Membri nonché a rendere più efficace gli strumenti di cooperazione giudiziaria. Si tratta, in particolare, del Decreto Legislativo 23 aprile 2015 n. 54, con il quale è stata recepita la Decisione Quadro 2006/960/GAI, volta a semplificare e rendere più celeri le procedure

di scambio informativo tra le "autorità incaricate dell'applicazione della legge"; del Decreto Legislativo 15 febbraio 2016 n. 34, con il quale è stata recepita la Decisione Quadro n. 2002/465/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, disciplinante le Squadre Investigative Comuni; del Decreto Legislativo 15 febbraio 2016 n. 35, attuativo della Decisione Quadro 2003/577/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003, inerente all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco o di sequestro probatorio; del Decreto Legislativo 29 ottobre 2016 n. 202, attuativo della Direttiva 2014/42/UE, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato, che ha apportato notevoli modifiche al codice penale, nonché alle leggi speciali, al fine di adeguare le stesse alla linea comunitaria volta a rafforzare l'azione di contrasto, sul piano patrimoniale, delle più gravi forme di criminalità.

In materia di riciclaggio e di tutela dei mercati finanziari, 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. È stato garantito, inoltre, un costante contributo ad Europol, fornendo le informazioni in merito ai sequestri di valuta effettuati dal Governo ex Decreto Legislativo 19 novembre 2008 n. 195. In tale contesto, inoltre, è stata incrementata l'attività di interscambio informativo, tramite l'Unità di Informazione Finanziaria, con le Financial Intelligence Unit estere, ai sensi dell'art. 9, commi 3 e 4, del Decreto Legislativo 21 novembre 2007 n. 231, al fine di garantire l'acquisizione di utili elementi in seno agli approfondimenti delle segnalazioni per operazioni sospette per fatti di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo.

Con riguardo all'azione di contrasto al terrorismo ed al suo finanziamento, si evidenzia, altresì, l'implementazione dell'interscambio informativo intercorso con i Focal Point "Hydra", "Travellers" e "Terrorist Financing Tracking Program".

È proseguita 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 al fine di consentire il tempestivo intervento della componente aeronavale d'altura del Corpo;
- con il Gruppo MAR-INFO/YACHT-INFO, finalizzato a favorire la collaborazione tra le Amministrazioni doganali dell'UE in materia di traffici illeciti via mare;
- con l'Agenzia Europol, attraverso l'analisi e lo scambio informativo.

#### **Modello uniforme per i permessi di soggiorno**

Il Governo - in linea con la risoluzione n. 148 della 1<sup>a</sup> Commissione del Senato, approvata in data 13 settembre 2016 - ha sostenuto la proposta della Commissione volta a modificare l'allegato al regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, contenente le specifiche del modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi, in ragione del fatto che la sicurezza dell'attuale modello (in circolazione dal 1997) risulta ormai compromesso a causa di gravi casi di contraffazione e frode. La nuova proposta, oltre a individuare il disegno e gli elementi di sicurezza comuni, prevede altresì un elenco degli elementi di sicurezza complementari all'avanguardia che possono essere, facoltativamente, aggiunti al modello uniforme comune: tale elenco è frutto di un compromesso raggiunto tra gli Stati membri teso a scongiurare i costi più elevati derivanti da un'impostazione completamente armonizzata.

**Rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare**

Nel 2016 si è concluso rapidamente l'iter legislativo della proposta di Regolamento COM(2015)668, relativo all'istituzione di un documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, con la pubblicazione del regolamento (UE) 2016/1953 nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 17 novembre 2016.

L'obiettivo della nuova normativa – sostenuto dal Governo in sede negoziale, in conformità all'indirizzo formulato dal Senato, nella Risoluzione n. 116 del 18 marzo 2016 della 1<sup>a</sup> Commissione - è di istituire un documento di viaggio europeo specifico per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi oggetto di una decisione di rimpatrio, che presenti un formato uniforme e caratteristiche tecniche e di sicurezza accresciute, in modo da essere più ampiamente accettato dai paesi terzi e più largamente utilizzato ai fini della riammissione. Il ricorso a tale documento dovrebbe essere promosso negli accordi di riammissione bilaterali e dell'UE e in accordi di altro tipo. Il Regolamento, tra le altre cose, mette in atto l'intenzione, enunciata nel Piano d'azione dell'UE sul rimpatrio, di analizzare le modalità per rafforzare l'accettazione da parte dei paesi di origine del lasciapassare rilasciato dall'UE. Il documento di viaggio europeo per il rimpatrio dovrebbe contribuire a conseguire gli obiettivi, enunciati nell'Agenda sulla migrazione, di rendere più efficace il sistema dell'UE per rimpatriare i migranti irregolari, specialmente coloro che non hanno documenti di viaggio validi, e aumentare il tasso dei rimpatri, garantendo che i paesi terzi rispettino il loro obbligo internazionale di riammettere i propri cittadini che soggiornano irregolarmente in Europa.

**7.2 Giustizia**

In relazione alla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea, l'anno 2016 ha visto il Governo impegnato nella conservazione e nello sviluppo dei risultati positivi ottenuti durante il Semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea. Si segnalano, in particolare, gli obiettivi raggiunti a conclusione o nello stato di avanzamento dei negoziati su importanti proposte di strumenti normativi in materia civile e, soprattutto, in materia penale, tra cui: la direttiva in materia di lotta al terrorismo internazionale, destinata a sostituire la Decisione Quadro 2002/475/JHA; la direttiva relativa al rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto ad essere presenti nei procedimenti penali; la direttiva sulle garanzie procedurali nei confronti di minori sottoposti a indagini o imputati in un procedimento penale; la direttiva in materia di patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo; la direttiva 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. Oltre alla partecipazione al processo normativo europeo, come verrà evidenziato, vi è stato, da parte del nostro Paese, un rilevante impegno nell'attività di adeguamento e armonizzazione della normativa italiana a quella europea sia nel settore civile, sia, soprattutto, in quello penale.

### 7.2.1 SETTORE CIVILE

Nel corso del 2016 sono stati avviati i negoziati relativi alla creazione di un Mercato Unico Digitale per innescare una nuova dinamica nell'intera economia europea, così da promuovere l'occupazione, la crescita, l'innovazione e il progresso sociale. A tale riguardo, sono stati costituiti due tavoli di lavoro aventi ad oggetto l'esame del testo relativo alla "Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale - COM(2015) 634 e l'esame della proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita online e di altri tipi di vendita a distanza di beni - COM(2015) 635.

***Proposta di Direttiva COM (2015) 634 (Determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale) – Comunicazione COM(2015) 633 (contratti nel settore digitale per l'Europa. Sfruttare al massimo il potenziale del commercio elettronico).***

La proposta si pone come seguito alla direttiva 2000/31 (CE) sul commercio elettronico nel mercato interno e riguarda un settore che necessita di ulteriore normazione in un'ottica di uniformità europea in tema di commercio di contenuti digitali. L'Italia - tenuto conto della risoluzione parlamentare n. 107 delle Commissioni 10<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup> del Senato, del 17 febbraio, nonché del documento finale n. 39 delle Commissioni IX e X della Camera del 18 giugno - ha manifestato una posizione di generale favore all'adozione di questa direttiva, pur indicando diverse criticità di cui si auspica il superamento (difficoltà derivanti dall'individuare con esattezza ciò che rientra nel contenuto digitale e frammentazione della disciplina, non chiaro il rapporto con la normativa sulla tutela dei dati personali, previsione di una presunzione sine die di non conformità del contenuto digitale, mancanza di un onere di denuncia dei vizi a carico del consumatore, diritto al risarcimento limitato alle perdite economiche all'ambiente digitale). L'ambito di applicazione è limitato al B2C ma è comunque vastissimo (ad es. download di software ed apps, accesso al Cloud, servizi di fornitura di contenuti come i social networks, forum internet, servizi di editing di foto online, YouTube, Skype, Messengers, acquisto di CD e DVD online ma anche face to face) ed abbraccia anche la fornitura di detti contenuti in cambio di dati personali del consumatore e di altri dati generati automaticamente dall'interazione tra utente e fornitore. Il negoziato consiliare, iniziato a gennaio, è proseguito con ritmi serrati ed allo stato è stata completata la prima lettura del testo ed è iniziata la seconda nel gruppo di lavoro Diritto Civile.

***Proposta di Direttiva COM (2015) 635 (Determinati aspetti dei contratti di vendita online e altri tipi di vendita a distanza di beni)***

La Proposta mira a disciplinare alcuni istituti relativi ai contratti di vendita on line e a distanza di beni tangibili, con lo scopo di eliminare le barriere che ancora ostacolano lo sviluppo del commercio elettronico transfrontaliero; invero, la persistente difformità tra le legislazioni europee in tale materia costituisce un fattore di apprezzabile limitazione dell'espansione del commercio elettronico europeo (cresciuto con minor velocità rispetto a quello a livello nazionale). La proposta è stata presentata dalla Commissione europea il 9 dicembre 2015. Dopo alcune riunioni in sede di Consiglio la Presidenza Olandese – sentiti ampiamente i delegati degli Stati Membri - ha ritenuto opportuno sospendere provvisoriamente la discussione su questa proposta, in attesa del completamento del refit della direttiva 99/44 e nella prospettiva di una revisione della direttiva 2011/83. L'esame di questa proposta riprenderà verosimilmente nel corso del

2017. Il nostro Paese - tenuto conto della risoluzione parlamentare n. 108 delle Commissioni 10<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup> del Senato, del 17 febbraio, nonché del documento finale n. 40 delle Commissioni IX e X della Camera del 18 giugno - ha manifestato una posizione di generale favore all'adozione di questa direttiva, che si pone come seguito alla direttiva 2000/31 (CE) sul commercio elettronico nel mercato interno (a cui è stata data esecuzione in Italia con il Decr. Lgs. n. 70/2003), e riguarda un settore che necessita di ulteriore normazione, tenuto conto del rapido progresso della tecnologia e dei vantaggi che derivano dal prevenire i singoli Stati Membri dall'adottare diverse specifiche discipline in tema di commercio elettronico di beni o contenuti digitali; inoltre la proposta si pone su un piano di parziale, e tendenzialmente opportuno, superamento delle scelte adottate con la direttiva 99/44, mentre pare integrare quasi totalmente la direttiva 2011/83. Si è accolta con favore la scelta della Presidenza Olandese di procedere all'esame dettagliato della proposta sui contenuti digitali, sospendendo provvisoriamente la discussione su quella relativa alla vendita a distanza di beni tangibili, in attesa del completamento del *refit* della direttiva 99/44 e nella prospettiva di una revisione della direttiva 2011/83.

***Proposta di Regolamento COM 2016 (106) – Proposta di Regolamento del Consiglio relativo alla competenza , alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi e Proposta di Regolamento COM 2016 (107) – Proposta di Regolamento del Consiglio relativo alla competenza , alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate. COM 2016 (108) Proposta di Decisione del Consiglio che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali delle coppie internazionali, con riferimento ai regimi patrimoniali tra coniugi e agli effetti patrimoniali delle unioni registrate.***

Queste due proposte erano state presentate già dalla Commissione nel 2011 con l'obiettivo di creare una disciplina uniforme dei regimi patrimoniali dei matrimoni e delle unioni registrate transfrontaliere – completando in tal modo il quadro offerto dai Regolamenti n. 2201/2003 in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale (cd. Bruxelles II bis), n. 4/2009 in materia di obbligazioni alimentari e n. 1259/2010 in materia di legge applicabile al divorzio e alla separazione (cd. Roma III).

Le due proposte erano sempre state trattate parallelamente in quanto sostanzialmente sovrapponibili (salvo le differenze connesse ai due diversi istituti del matrimonio e delle unioni di fatto registrate).

Il Consiglio GAI di Dicembre 2015 ha, però, formalmente constatato l'impossibilità di raggiungere l'unanimità richiesta dai Trattati. La base giuridica delle proposte, infatti, era costituita dall'art. 81, paragrafo 3, primo comma, TFUE che stabilisce che nelle materie che rientrano nel diritto di famiglia e che hanno implicazioni transnazionali la competenza a legiferare ricade sul Consiglio che delibera all'unanimità previa consultazione con il Parlamento. Facendo seguito a tale constatazione formale, 17 Stati membri (Svezia, Belgio, Grecia, Croazia, Slovenia, Spagna, Francia, Portogallo, Italia, Malta, Lussemburgo, Germania, Repubblica Ceca, Paesi Bassi, Austria, Bulgaria e Finlandia) ai quali si è aggiunto, nel marzo del corrente anno, anche Cipro, hanno rivolto alla Commissione la richiesta di istituire una cooperazione rafforzata nello stesso ambito. Le proposte in esame contengono soluzioni analoghe a quelle presentate nelle proposte del 2011 tenendo conto delle discussioni

svoltesi in seno al Consiglio e al Parlamento europeo fino alla fine del 2015. Basandosi sull'art. 20 del Trattato sull'Unione e sugli articoli 236 e seguenti del TFUE la decisione necessita della approvazione da parte del Parlamento europeo. Il 20 aprile 2016, il COREPER ha confermato l'accordo politico sulla proposta di decisione di cooperazione rafforzata (COM(2016)108) che, quindi, il Consiglio ha trasmesso al Parlamento europeo per l'approvazione a norma dell'art. 329 del TFUE. Come sopra ricordato, l'Italia è rientrata tra i Paesi che avevano chiesto la cooperazione rafforzata al fine di addivenire al più presto all'approvazione dei due atti normativi.

La posizione rappresentata dall'Italia presso le istituzioni dell'Unione europea è stata pertanto coerente agli atti di indirizzo parlamentari formulati nel mese di maggio da Camera e Senato (risoluzioni nn. 127, 128 e 129 della 2<sup>a</sup> Commissione del Senato del 10 maggio e documenti finali n. 35 e 36 della II Commissione della Camera dei Deputati del 3 maggio).

Si segnala, in particolare, che, come opportunamente rilevato dalle predette Commissioni, le finalità generali perseguite dalle proposte in discussione sono state valutate positivamente, non interferendo le stesse in alcun modo con le prospettive degli Stati membri in tema di qualificazione giuridica dell'istituto del matrimonio.

Grazie al sistema della cooperazione rafforzata, i negoziati si sono conclusi rapidamente e le due proposte sono state pubblicate in Gazzetta Ufficiale rispettivamente come Regolamento UE 2016/1103 del Consiglio e Regolamento UE 2016/1104 del Consiglio (la cui entrata in vigore è fissata al 29 gennaio 2019); quest'ultimo, in particolare, è perfettamente in linea con la normativa italiana, soprattutto dopo l'entrata in vigore della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze) e dei decreti legislativi del 19 gennaio 2017, attuativi dell'art. 1 c. 28 della legge n. 76 del 20 maggio 2016, che entreranno in vigore in data 11 febbraio 2017.

Nell'anno 2016 è stata significativa la partecipazione dell'Italia alla Rete europea della giustizia civile e commerciale, organismo creato con decisione n. 2001/470/CE del Consiglio del 28 maggio 2001, modificata dalla successiva decisione 568/2009/CE. In tale ambito, il Governo ha avviato una importante opera di consultazione all'interno del Paese, anche con la costituzione di un gruppo di esperti, per rappresentare la posizione italiana ai membri della Commissione Europea sulla Proposta della Commissione europea di riforma del Regolamento n. 2201/2003 (c.d. Bruxelles II-bis) e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il Regolamento (CE) n° 1347/2000. Trattasi, invero, di una importante opera di revisione della normativa in questione che prevede norme uniformi per la risoluzione dei conflitti di competenza tra Stati membri in materia di scioglimento del vincolo matrimoniale, di responsabilità genitoriale e di sottrazione di minori, nonché in tema di circolazione di decisioni, accordi e atti pubblici nell'Unione, stabilendo disposizioni relative al loro riconoscimento e alla loro esecuzione in un altro Stato membro. E' di tutta evidenza che 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.

E' stato portato avanti, anche nel 2016, l'impegno del nostro Paese al Tavolo permanente di diritto civile presso il Consiglio UE, avente ad oggetto questioni varie che riguardano, in prevalenza, i rapporti fra UE e Stati Terzi. In modo particolare si segnala come sia al vaglio dei Paesi membri una proposta di decisione del Consiglio che autorizza l'apertura del negoziato sulla Convenzione per il riconoscimento e l'esecutività delle sentenze in materia civile e commerciale (Judgment Convention) nell'ambito della Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato.

### 7.2.2 SETTORE PENALE

Il settore penale ha registrato una intensa e significativa partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea anche sotto il profilo della conservazione e dello sviluppo dei risultati positivi ottenuti durante il Semestre di Presidenza italiana del Consiglio della Unione europea.

*Proposta di Direttiva COM(2015) 625 in materia di lotta al terrorismo internazionale, destinata a sostituire la Decisione Quadro 2002/475/JHA:*

A partire dal mese di gennaio 2016, intensa è stata la partecipazione dell'Italia ai negoziati sulla proposta di direttiva in materia di lotta al terrorismo internazionale, destinata a sostituire la Decisione Quadro 2002/475/JHA. Nel corso del negoziato, il nostro Paese, al fine di rafforzare la cooperazione internazionale e rendere più efficace la lotta al terrorismo ha promosso e sostenuto il potenziamento dello scambio di informazioni tra gli Stati membri. In particolare, l'Italia ha sostenuto la necessità di adottare tutte le misure idonee ad assicurare un'efficace e tempestiva trasmissione delle informazioni ad Europol ed Eurojust ai sensi della decisione quadro n. 671 del 2005, nonché le misure necessarie affinché le competenti autorità di uno Stato membro trasferiscano alle omologhe Autorità di un altro Stato membro ogni informazione rilevante nei casi in cui vi sia ragione di ritenere che la stessa potrebbe essere di ausilio alla prevenzione e repressione di reati terroristici da parte del Paese ricevente.

Il 17 marzo 2016 le Commissioni del Senato I e II riunite con documento n. 117 e, successivamente, la II Commissione della Camera dei Deputati con documento n. 43 del 21 giugno 2016, hanno approvato due risoluzioni sulla proposta di direttiva in oggetto, esprimendo parere favorevole ma condizionato alle seguenti azioni: a) prevedere meccanismi rafforzati di collaborazione e coordinamento, con i connessi scambi di informazioni, tra tutte le autorità giudiziarie dei diversi Paesi per l'accertamento dei reati di terrorismo; b) estendere la competenza della Procura europea anche ai reati di terrorismo; c) armonizzare le norme a livello europeo con riferimento alla punibilità della condotta di traffico illecito di beni culturali dai Paesi in cui operano organizzazioni terroristiche, essendo questa una delle principali fonti di finanziamento del terrorismo; d) assicurare la possibilità di utilizzare tutti gli strumenti investigativi di ricerca della prova, al fine di consentire un rapido svolgimento delle indagini e la perseguibilità dei reati di terrorismo; e) adottare, a livello europeo, misure di oscuramento dei siti internet e rimozione di contenuti inerenti a condotte di sostegno e propaganda con finalità di terrorismo; f) con riferimento all'articolo 21 della proposta di direttiva, concernente la giurisdizione e l'esercizio dell'azione penale, sulla base del principio di territorialità, specificare le modalità procedurali mediante le quali può essere risolto un eventuale conflitto di giurisdizione tra i singoli Stati, ove un reato rientri nella competenza di più Stati membri.

Con riferimento a tale risoluzione, non può non osservarsi che la condotta tenuta dal Governo sia durante i negoziati, che nell'esprimere parere negativo all'adozione dell'orientamento generale in sede di Consiglio GAI in data 11 marzo 2016, appare totalmente in linea con l'atto di indirizzo adottato dalle Commissioni del Senato I e II riunite e con le condizioni per un parere favorevole ivi previste, le quali non hanno trovato attuazione nel testo di compromesso presentato dalla Presidenza olandese. A seguito dell'adozione dell'orientamento generale da parte del Consiglio UE, la Commissione LIBE del Parlamento europeo ha iniziato l'esame della proposta di direttiva. Il Parlamento europeo, nel luglio 2016, ha votato una serie di emendamenti in

gran parte corrispondenti alle istanze formulate dall'Italia nel corso del negoziato, così conferendo un importante riconoscimento agli atti di indirizzo del Parlamento italiano. In conclusione, l'Italia ha sostenuto con determinazione, nell'ambito del negoziato della nuova direttiva antiterrorismo, un testo ambizioso, in grado davvero di innalzare l'efficacia dell'azione di contrasto alle nuove minacce. Il nostro Paese, ha ottenuto, a seguito dei negoziati con il Parlamento europeo, un buon compromesso su questioni nodali, quali: la criminalizzazione del viaggio con finalità di terrorismo anche all'interno dell'UE; la rimozione o il blocco dei contenuti on-line che costituiscono una pubblica provocazione a commettere un reato terroristico; l'obbligo degli Stati Membri di dotarsi delle misure necessarie a garantire un efficace e rapido scambio di informazioni raccolte nel quadro di procedimenti penali collegati a reati terroristici o a fatti comunque rivelatori di fenomeni di radicalizzazione violenta.

*Proposta di Direttiva COM (2016) 7 che modifica la decisione quadro 2009/315/GAI del Consiglio per quanto riguarda lo scambio di informazioni sui cittadini di paesi terzi e il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS) e che sostituisce la decisione 2009/316/GAI del Consiglio.*

Il 19 gennaio 2016, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno presentato una proposta di direttiva che modifica la decisione quadro 2009/315/GAI e che sostituisce la decisione 2009/316/GAI, al fine di rendere sostanzialmente più efficace il funzionamento di ECRIS come strumento per la lotta al terrorismo internazionale. Il Governo ha espresso pieno sostegno alla proposta e ne ha auspicato una rapida approvazione, come richiesto dalla 14<sup>a</sup> Commissione del Senato, con la risoluzione n. 17 del 13 luglio.

La proposta di direttiva si pone come obiettivo principale l'aumento di efficienza degli scambi di informazioni circa i precedenti penali relativi ai cittadini di Paesi terzi, che costituiscono quelli di maggiore interesse per la lotta contro il terrorismo e al contrario serviti con minore efficacia da ECRIS.

Al fine di migliorare il livello del servizio, è stata ipotizzata la costruzione, su base centrale, di un indice dei condannati in ambito UE, appartenenti a Stati terzi. L'indice, per garantire affidabilità sul piano dell'identificazione dei soggetti, dovrà contenere dati biometrici – al momento si ritiene di inserire le impronte digitali – e, per rendere più spedita la ricerca, dovrà anche contenere l'indicazione dei Paesi europei nel cui casellario giudiziale siano presenti provvedimenti definitivi di condanna a loro carico.

Nel corso del primo semestre del 2016, sia il Consiglio sia la Commissione europea hanno organizzato, sotto la presidenza olandese, numerosi incontri ai quali l'Italia ha sempre proficuamente partecipato, fornendo informazioni di rilievo e assicurando ampia disponibilità per il prosieguo dei lavori.

Basti dire che, negli interventi adottati, anche a livello tecnico, sul sistema informativo del casellario giudiziale italiano, all'atto del suo adeguamento ai decreti legislativi sopra ricordati, per la produzione del certificato del casellario giudiziale europeo e delle informazioni con valore legale sulle condanne riportate dai cittadini europei ed extra-comunitari, negli altri Stati membri, si è tenuto conto anche della possibilità di registrare sul sistema le impronte digitali dei condannati (come previsto dalla lettera c), n. 2, del comma 1 dell'art. 5-ter del d.P.R. n. 313/2002 - "testo unico in materia di casellario giudiziale" – introdotto dall'art. 12 del succitato d.lgs. n. 74/2016).

Nel giugno 2016 si è pervenuti ad una bozza della proposta di direttiva ma nel secondo semestre dello stesso anno si è registrata un'interruzione dei lavori, dovuta a necessari

approfondimenti sulla natura che dovesse assumere l'istituendo indice centrale, che riprenderanno nel 2017.

*Proposte di decisione del Consiglio sulla firma e la conclusione da parte dell'Unione europea della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul):*

Intensa è stata la partecipazione dell'Italia ai negoziati sulle due proposte presentate a marzo dalla Commissione e aventi ad oggetto rispettivamente la firma e la conclusione da parte dell'U.E. della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. Le discussioni si sono concentrate principalmente sulla portata dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul e sulla distribuzione delle competenze tra l'Unione Europea e i suoi Stati Membri nei settori contemplati dalla Convenzione. Nel corso dei lavori, il nostro Paese ha con forza sostenuto la più ampia adesione dell'Unione europea a tutte le disposizioni della Convenzione relative ai settori di competenza dell'Unione europea. Il negoziato proseguirà nel 2017 sotto la Presidenza maltese.

*Proposta di regolamento sulla costituzione dell'Ufficio del Pubblico Ministero Europeo:*

I lavori relativi alla proposta di regolamento sulla creazione di una Procura europea (EPPO) sono terminati. L'Italia ha concentrato i propri sforzi sull'obiettivo 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. Il testo licenziato non è, tuttavia, apparso soddisfacente per l'Italia, non garantendo l'articolare appieno l'indipendenza, efficacia ed effettività dell'azione del futuro Procuratore europeo.

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

Nel corso del 2016, dopo una lunga fase di stallo durante il 2015, è ripresa la procedura di trilogia sulla proposta di direttiva per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea anche attraverso il diritto penale (PIF), 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, in capo agli Stati Membri, l'obbligo 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. Il Ministero della giustizia ha inoltre avviato una collaborazione con il Ministero dell'Economia e Finanze al fine di garantire il coordinamento interministeriale delle posizioni espresse nel corso dei negoziati, ferma restando la necessità di difendere la scelta di fondo già più volte ribadita, volta a favorire l'inclusione, in tutto o in parte, delle frodi I.V.A. nell'ambito di applicazione della futura direttiva P.I.F.