

nuovo quadro politico per il turismo europeo”, il Governo ha partecipato, nel 2018, a successivi incontri del gruppo di lavoro “Turismo culturale sostenibile” (*Council work plan for culture 2015-2018, Priority Area C “Cultural and Creative Sectors: Creative Economy and Innovation”, Topic C3: Sustainable Cultural Tourism, Open Method of Coordination*), costituito da rappresentanti degli Stati membri, per la redazione di un iniziale documento di principi in materia. Tale iniziativa, in relazione all’ “Agenda europea della cultura”, d’interesse della Commissione europea, ed al relativo piano di lavoro 2015-2018, e, per l’anno 2018, nel quadro dell’ “Anno europeo del patrimonio culturale”, ha effettivamente definito una bozza di raccomandazioni sul turismo culturale sostenibile, fornendo molte opportunità di esplorare la relazione tra patrimonio culturale e turismo culturale, con le relative interrelazioni con la specifica economia che ne deriva, sulla base anche della ricognizione delle buone pratiche di turismo culturale sostenibile in Europa e destinata agli organi istituzionali d’indirizzo politico centrali e periferici, ai professionisti del patrimonio, alla comunità dei ricercatori, alle comunità locali ed agli operatori turistici.

CAPITOLO 16

SPAZIO DI LIBERTA', SICUREZZA E GIUSTIZIA

16.1. Politiche sulla migrazione

Le politiche migratorie dell'Unione europea sono state al centro dell'azione governativa sul presupposto della necessità di una concreta strategia europea volta a contenere i flussi e ad assicurare una reale condivisione degli oneri connessi alla gestione dei migranti e dei richiedenti asilo giunti nei Paesi di frontiera esterna. In tale ottica, l'attenzione è stata particolarmente concentrata sull'esigenza di una più equa ripartizione degli sbarchi dei migranti soccorsi in mare. L'Italia ha, altresì, fatto valere con forza l'indisponibilità a riforme del Sistema comune europeo d'asilo che non tengano nel dovuto conto le esigenze degli Stati membri più esposti geograficamente.

16.2. La dimensione interna della politica sulla migrazione

La consapevolezza della particolare esposizione geografica dell'Italia rispetto ai flussi migratori, soprattutto dal Nord Africa, e dell'inefficacia della risposta dell'Unione europea alle situazioni di crisi ha orientato la posizione del Governo sui diversi tavoli.

Nel corso dei Consigli Giustizia Affari Interni, è stata reiterata l'urgenza di individuare idonei meccanismi in grado di assicurare una reale gestione europea degli sbarchi, nella convinzione che non sia più possibile far ricadere sull'Italia l'onere del contenimento e della gestione dei flussi. Questa posizione si è scontrata, da un lato, con la perdurante resistenza della maggioranza degli Stati membri ad assumere impegni certi e prevedibili per la condivisione delle responsabilità e, dall'altro, con la difficoltà di costruire una strategia dell'Unione europea in grado di affrontare organicamente i diversi aspetti della protezione delle frontiere esterne.

A fronte di questa sostanziale chiusura ad una maggiore solidarietà europea, l'Italia, a partire dalla seconda metà del 2018, ha esercitato una forte pressione politica nei confronti delle Istituzioni dell'Unione europea e degli altri Stati membri. È stato, in particolare, stigmatizzato il fatto che l'intervento di unità navali appartenenti a missioni dell'Unione europea o di imbarcazioni civili battenti bandiera di altri Stati membri comportasse l'automatico sbarco dei migranti soccorsi sul territorio italiano.

Il tema è stato rilanciato anche in occasione del Consiglio europeo di giugno, le cui conclusioni hanno per la prima volta evidenziato, su forte richiesta italiana, l'esigenza di "un nuovo approccio allo sbarco di chi viene salvato in operazioni di ricerca e soccorso, basato su azioni condivise o complementari tra gli Stati membri".

Questa strategia nazionale, pur in un quadro di oggettiva difficoltà e di forte contrapposizione politica tra i diversi Stati membri, ha comunque consentito l'avvio di una serie di interventi ad hoc per la gestione di singoli "eventi migratori" che, su base volontaria, ha coinvolto alcuni Stati membri, sia sul piano della redistribuzione che su quello dello sbarco sul proprio territorio nazionale dei migranti.

In questo scenario, il Governo ha fortemente sottolineato, in tutte le sedi europee, come la chiave di volta per un'efficace contenimento dei flussi migratori sia il contrasto alla rete dei trafficanti ed un maggiore impegno nella protezione delle frontiere esterne dell'Unione europea, così come indicato, nelle Conclusioni del Consiglio europeo di giugno, adottate con il sostegno italiano.

L'obiettivo ultimo sul quale è stata richiamata l'attenzione è, infatti, quello della riduzione delle partenze che consentirebbe, tra l'altro, anche di allentare le contrapposizioni tra i diversi Stati membri. La diminuzione dei cosiddetti movimenti primari (da Paesi extra-UE a Stati di frontiera esterna dell'UE) comporterebbe, infatti, automaticamente un depotenziamento della

questione dei cosiddetti movimenti secondari (cioè da Stato membro a Stato membro), questione fortemente sentita da parte di diversi Paesi del nord Europa.

Anche in risposta alle sollecitazioni italiane, la Commissione europea, il 12 settembre 2018, ha presentato un nuovo pacchetto di proposte legislative nel settore della migrazione, tra le quali un progetto di riforma del regolamento del 2016 che disciplina l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex). Al riguardo, da subito, il Governo, pur confermando il sostegno all'obiettivo di rafforzare i meccanismi europei di controllo delle frontiere, anche attraverso un maggior ruolo di Frontex, soprattutto con riferimento al tema dei rimpatri, ha chiesto un'attenta analisi del rapporto costi – benefici dei previsti incrementi di organico, anche in termini di oneri per le competenti strutture nazionali. Parallelamente, l'Italia ha manifestato la propria contrarietà a possibili tentativi di prevedere meccanismi che incidano sulle prerogative nazionali connesse alla gestione delle frontiere. Sotto tale ultimo aspetto, le riserve italiane si sono espresse, tra l'altro, sul tema della riforma della cosiddetta valutazione di vulnerabilità delle frontiere degli Stati membri, i cui complessi meccanismi potrebbero produrre criticità per gli Stati membri, come l'Italia, con frontiere geograficamente più esposte. In linea generale, il Governo si è opposto a meccanismi che prevedano l'impiego di forze operative in assenza del consenso dello Stato membro interessato. L'Italia ha, altresì, sostenuto l'esigenza di salvaguardare l'autonomia diplomatica degli Stati membri nei rapporti bilaterali coi i Paesi di origine e transito dei migranti per quanto riguarda, tra l'altro, il settore degli accordi sui rimpatri.

Nel sopra citato pacchetto del settembre 2018, in linea con le Conclusioni del Consiglio europeo di giugno 2018, la Commissione ha altresì inserito una proposta di modifica della cosiddetta Direttiva rimpatri (direttiva UE 115/2018) che contiene le norme e le procedure comuni per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi. Si tratta di un progetto che tenta, tra l'altro, di raccogliere la sfida del Governo italiano per migliorare le procedure di rimpatrio ed accrescerne il numero. Nell'ambito negoziale, l'Italia si è impegnata per la creazione di regole efficaci che siano soprattutto in grado di sostenere gli Stati più esposti ai flussi, senza invadere gli ambiti di sovranità nazionale. Commenti e proposte di emendamento sono state avanzate dalla delegazione italiana, tra l'altro, per ottenere, da un lato, l'inserimento di una previsione che rechi la possibilità di introdurre sanzioni per lo straniero interessato dalla procedura di rimpatrio che non collabori e, dall'altro, che siano elencati, in maniera dettagliata, gli obblighi di collaborazione cui lo straniero è tenuto. Al netto della puntuale attività negoziale, il Governo ha, tuttavia, ribadito l'esigenza di un maggiore impegno dell'Unione europea per quanto riguarda i cosiddetti accordi di riammissione con gli Stati terzi di origine e transito dei flussi migratori, accordi che costituiscono il presupposto ineludibile per qualunque concreta strategia in tema di rimpatri.

Nel corso del 2018 è, inoltre, proseguito il complesso negoziato sulla riforma del Sistema comune europeo d'asilo che ha assunto una ancor più forte valenza politica alla luce dello scenario di contrapposizione tra i diversi Stati membri sul tema della gestione dei flussi migratori e, in particolare, degli sbarchi a seguito di interventi in mare.

In data 4 maggio 2016, è stato presentato un primo pacchetto di proposte composto da tre progetti di riforma relativi, rispettivamente, alla revisione del regolamento Dublino, del regolamento Eurodac (che disciplina 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) e del regolamento istitutivo dell'Agenzia EASO (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo).

Successivamente, in data 13 luglio 2016, la Commissione ha diffuso un secondo pacchetto di proposte legislative concernenti la riforma della Direttiva "accoglienza", della Direttiva "procedure" e della Direttiva "qualifiche" (queste ultime due verrebbero, in particolare, trasfuse in due nuovi regolamenti, strumenti direttamente applicabili negli Stati membri e, quindi, più vincolanti rispetto alle Direttive che richiedono recepimento). Il 12 settembre 2018, nell'ambito dell'ultimo pacchetto sulla migrazione, la Commissione europea ha presentato,

infine, una nuova proposta emendata di riforma del regolamento istitutivo dell’Agenzia EASO (Ufficio europeo di sostegno per l’asilo), redatta anche sulla base degli esiti dell’originario negoziato, sulla quale sono in corso le prime discussioni tecniche a livello UE.

Le maggiori tensioni negoziali si sono avute con riferimento alla proposta di riforma del regolamento Dublino, rispetto alla quale l’Italia ha espresso la propria opposizione al mantenimento dell’attuale impianto del progetto che, sostanzialmente, continua a penalizzare gli Stati di primo ingresso senza prevedere concreti strumenti di solidarietà per la gestione ed accoglienza dei richiedenti asilo.

Il Governo ha, inoltre, difeso con forza la cosiddetta logica di “pacchetto” della riforma del Sistema comune europeo d’asilo, in forza della quale i diversi progetti legislativi sono da considerare tra loro interconnessi sia sul piano tecnico che politico e, pertanto, debbono essere approvati all’esito di un accordo complessivo che deve includere anche un’equa riforma del regolamento Dublino. Questa azione dell’Italia ha, sinora, consentito di bloccare i tentativi di far procedere più speditamente alcuni progetti, in assenza di un’intesa sulle questioni politiche di fondo, connesse principalmente al bilanciamento tra i principi di responsabilità e solidarietà, ivi inclusa la questione relativa alla distribuzione dell’onere degli sbarchi ed alla ricollocazione delle persone sbarcate.

In questa prospettiva, occorre segnalare l’importante risultato conseguito in occasione del Consiglio europeo di giugno 2018, le cui conclusioni, pur in un contesto di forti tensioni e di necessità di raggiungere un difficile compromesso, hanno in ultimo precisato che “è necessario trovare un consenso sul regolamento Dublino per riformarlo sulla base di un equilibrio tra responsabilità e solidarietà, tenendo conto delle persone sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e soccorso”, concetto quest’ultimo inserito, su forte pressione italiana, per la prima volta in un testo di conclusioni del Consiglio europeo. Nelle stesse conclusioni è inoltre sottolineata “la necessità di trovare una soluzione rapida all’intero pacchetto” che compone la riforma del Sistema comune europeo d’asilo, recependo, con il riferimento all’intero pacchetto, la posizione italiana sopra descritta e sinteticamente indicata come “logica di pacchetto”.

Per quanto riguarda, infine, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell’immigrazione (COM (2018) 303), l’Italia, in sede negoziale ha concentrato, in particolare, l’attenzione sulle esigenze di coordinamento e sull’importanza di evitare che le attività dell’istituendo Comitato direttivo (meccanismo formale di *governance*) non si trasformino in un vincolo gerarchico e/o assorbano le attuali funzioni espletate dai funzionari di collegamento incaricati dell’immigrazione, o ancora costituiscano dei limiti o dei pesi a tale attività (anche da parte del coordinamento in loco svolto dalla Commissione).

16.3. La dimensione esterna della politica sulla migrazione

Nelle sedi Giustizia Affari Interni, l’Italia ha ribadito l’importanza di una stretta sinergia tra i profili interni ed esterni connessi alla gestione dei flussi migratori, sul presupposto dell’urgenza di coinvolgere i Paesi terzi di transito e origine in strategie attive di contenimento delle partenze.

In questa prospettiva, il Governo ha richiamato fortemente l’attenzione sulla Libia, sottolineando, da un lato, l’urgenza di continuare a rafforzare le capacità delle Autorità libiche sul piano del controllo delle frontiere, del soccorso in mare e della lotta ai trafficanti, riconoscendone il pieno ruolo operativo, dall’altro, l’esigenza di sostenere le attività sul territorio di OIM e UNHCR.

L’Italia ha, quindi, reiterato con forza la richiesta di un maggiore finanziamento della finestra Nord Africa del cosiddetto Fondo La Valletta (Fondo fiduciario d’emergenza dell’Unione europea per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del

fenomeno degli sfollati in Africa) anche al fine di garantire la prosecuzione delle attività di cooperazione poste in essere con le Autorità libiche per lo sviluppo di un sistema di gestione integrata delle frontiere e dell'immigrazione da parte della Libia, che includa anche la lotta al traffico di migranti e le attività di ricerca e soccorso in mare e nel deserto.

Quest'azione del Governo, unitamente all'apprezzamento per l'attività italiana di cooperazione con le Autorità libiche, manifestato dai cosiddetti Paesi Visegrad (Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Ungheria e Polonia), ha consentito di ottenere un impegno finanziario da parte degli stessi per alimentare il citato Fondo La Valletta. Si tratta di un significativo risultato, pur nella complessiva difficoltà di ottenere dagli altri Stati membri e dalle Istituzioni europee finanziamenti equiparabili a quelli messi in campo per la rotta balcanica.

Il Governo, nel corso della seconda parte del 2018, ha altresì accresciuto la propria pressione nei confronti dell'Unione europea per sviluppare una concreta strategia volta ad ottenere la collaborazione dei Paesi terzi sulle questioni migratorie, anche attraverso la previsione di strumenti di "condizionalità" inseriti all'interno dei diversi accordi di settore conclusi dall'Unione. È stata, altresì, ribadita come elemento cruciale di questa strategia debba essere la creazione di un quadro di accordi di riammissione funzionanti ed efficaci.

Per migliorare la gestione dei flussi migratori da parte dei Paesi terzi, l'Italia ha, inoltre, proseguito la propria azione in qualità di leader del Consorzio di 15 Paesi europei (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Spagna e Svezia) impegnati nella realizzazione del Programma regionale di sviluppo e protezione Nord Africa (RDPP), iniziativa pluriennale (2016-2019) lanciata dalla Commissione europea ed indirizzata ad alcuni Paesi africani. Il Programma, volto a rafforzare la protezione di migranti e rifugiati, migliorando le loro condizioni di vita e offrendo delle alternative valide e significative alla migrazione irregolare, supporta al contempo il welfare delle società ospitanti, promuovendo la loro capacità di resistenza alle crisi sociali, politiche ed economiche. Nella prima fase del programma, partita nel 2016, sono stati finanziati progetti in Marocco, Tunisia, Libia, Egitto, Niger e Mauritania, in collaborazione con OIM e UNHCR. La seconda fase, avviata il 1° dicembre 2017 (con progetti da realizzare nel biennio 2018-2019), ha riguardato, invece, Libia, Egitto, Algeria e Marocco, mentre la terza fase, a partire da gennaio 2019, coinvolgerà Egitto, Libia, Marocco, Mauritania, Niger e Tunisia, con attenzione e priorità ad azioni volte a promuovere lo sviluppo e il rafforzamento dei sistemi nazionali di gestione dei flussi migratori misti.

Il 2018 è stato caratterizzato da una ulteriore, significativa riduzione dei flussi in arrivo verso l'Italia lungo la rotta del Mediterraneo centrale, confermando l'inversione di tendenza iniziata nella seconda metà del 2017. Gli arrivi sono scesi a 23.370, con una flessione di oltre l'80% rispetto ai 119.369 sbarchi dell'anno precedente e di circa l'87% se si fa riferimento al 2016. Tali risultati hanno determinato una riduzione dei flussi in entrata nel complesso dell'UE, nonostante il forte aumento del numero dei migranti giunti in Spagna lungo la rotta del Mediterraneo occidentale (+128% rispetto al 2017) e l'incremento, più contenuto, di quelli giunti in Grecia attraverso il Mediterraneo orientale (+44%).

L'Italia ha lavorato in maniera decisiva per ottenere tali risultati, anche nel quadro della strategia dell'Unione europea in materia di migrazione, che si è contribuito a sviluppare nella prospettiva della realizzazione di un dialogo strutturato con i Paesi di origine e transito dei flussi migratori.

Prioritario è stato il riequilibrio, anche finanziario, dell'impegno dell'Unione verso le rotte provenienti dal continente africano, dopo lo sforzo messo in campo per la gestione della rotta migratoria turco-balcanica. Centrale è stato il ruolo del "Fondo fiduciario d'emergenza dell'Unione europea per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa" (c.d. Fondo fiduciario della Valletta), di cui l'Italia è membro fondatore, secondo donatore e terzo esecutore. Il lavoro svolto nel quadro del Fondo si è confermato di particolare importanza, soprattutto nei settori della lotta alle

cause profonde delle migrazioni nei Paesi di origine e del rafforzamento delle capacità di gestione dei flussi lungo le rotte migratorie.

Attraverso il Fondo fiduciario, l'Italia ha saputo trasporre in chiave europea l'expertise maturata in alcuni Paesi prioritari della sua cooperazione allo sviluppo, proponendo e ricevendo in gestione dall'UE, attraverso il meccanismo della cooperazione delegata, numerosi progetti volti ad affrontare le cause profonde delle migrazioni creando opportunità di lavoro e di crescita socio-economica, soprattutto a vantaggio dei giovani e delle donne. Ciò in linea con quanto previsto dalle risoluzioni n. 6-00025 del 16 ottobre 2018 della Camera dei Deputati e n. 6-00018 del 16 ottobre 2018 del Senato della Repubblica (ribadite con risoluzioni n. 6-00035 dell'11 dicembre 2018 della Camera dei Deputati e n. 6-00033 dell'11 dicembre 2018 del Senato della Repubblica), che impegnavano il Governo a promuovere politiche di partenariato e cooperazione con i Paesi di origine e transito dei migranti con il primario obiettivo di favorirne uno sviluppo onnicomprensivo.

L'Italia ha potuto rivestire un ruolo di primissimo piano tra i finanziatori del Fondo fiduciario della Valletta, garantendo uno stanziamento complessivo di 112 milioni di euro che ha valso al nostro Paese la posizione di secondo finanziatore a titolo nazionale (superato solo dalla Germania). Anche su impulso italiano, il Consiglio europeo del 28 e 29 giugno ha sancito l'impegno a procedere ad un rifinanziamento sostanziale del Fondo, cui si è provveduto sia tramite allocazione di risorse europee (500 milioni di euro dalle riserve del Fondo europeo di sviluppo), sia tramite nuovi impegni da parte dei bilanci nazionali (con aumenti delle quote da parte di numerosi Stati membri, tra cui Danimarca, Irlanda, Croazia, Finlandia, Belgio, Germania). In aggiunta, la Commissione ha mobilitato ulteriori fondi dai margini della rubrica 4 del bilancio UE ("Europa Globale"): 175,7 milioni per la finestra Nord Africa, 20,5 milioni per Sahel/lago Ciad e 9 milioni per il Corno d'Africa.

L'Italia figura anche quale terzo esecutore dei progetti finanziati dal Fondo, con contratti firmati per oltre 130 milioni di euro (dopo Francia e Germania). In particolare, si ricordano i tre interventi in Libia affidati al nostro Paese tra la metà del 2017 e il 2018: due (del valore totale di 77 milioni) per la gestione integrata delle frontiere e la formazione della guardia costiera libica, ed uno (del valore di 50 milioni) per il sostegno allo sviluppo socio-economico di ventiquattro municipalità libiche. Anche per quanto riguarda l'azione dell'UE in altri Paesi di transito, quali il Niger ed il Ciad, l'Italia ha offerto un contributo importante con il sostegno al bilancio a tali Paesi, sempre attraverso il Fondo fiduciario della Valletta.

Anche grazie ai finanziamenti erogati dal Fondo fiduciario, è stata confermata la marcata riduzione dei flussi migratori dal Niger verso la Libia e l'Algeria, passati da circa 333.900 nel 2016 a circa 69.600 nel 2017 e 43.380 a dicembre 2018 (dati OIM). In parallelo, la collaborazione ormai strutturata tra la UE, l'OIM e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) ha portato, da un lato, all'importante risultato di oltre 15.000 rimpatri volontari assistiti dalla Libia e di altrettanti dal Niger verso i rispettivi Paesi di origine; dall'altro, all'individuazione di centinaia di migranti in situazione di particolare criticità e alla loro evacuazione mediante programmi di reinsediamento verso la UE e altri Paesi terzi disponibili. Al 4 dicembre, erano stati evacuati dalla Libia ben 2.476 rifugiati, di cui 2.069 in Niger, 356 in Italia e 95 in Romania.

Progressi si sono registrati nell'ambito più generale del "Nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi", iniziativa avviata dalla Commissione nel 2016 per intensificare i rapporti dell'UE con alcuni Paesi sub-sahariani identificati come prioritari nell'ambito del dialogo migratorio (Etiopia, Mali, Senegal, Nigeria e Niger). Da segnalare, in particolare, i buoni risultati ottenuti con il Niger, dove i transiti verso la Libia si sono ulteriormente ridotti, e con l'Etiopia, con cui sono state definite, a livello tecnico, procedure per l'identificazione e la riammissione dei migranti. Permangono tuttavia alcune resistenze, legate alla realtà socio-economica di quei Paesi ed al peso politico delle rispettive diaspore, ad una maggiore cooperazione in materia di rimpatri forzati. Più in generale, l'Italia ha messo ancora una volta al centro della politica migratoria dell'UE la necessità di aumentare i tassi di rimpatrio, soprattutto con riferimento ai

Paesi dell’Africa subsahariana. In tale ambito, l’Italia ha ottenuto, in occasione del Consiglio europeo di ottobre, l’impegno condiviso a concludere nuovi accordi di rimpatrio a livello UE, a garantire il miglior funzionamento degli accordi esistenti e ad applicare, in tale prospettiva, tutte le leve necessarie a disposizione dell’Unione, compresi l’aiuto allo sviluppo, il commercio e i visti.

L’azione italiana si è mossa, in questo senso, secondo le linee più volte ribadite dalle Camere, in particolare con le risoluzioni n. 6-00006 del 27 giugno 2018 della Camera dei Deputati e n. 6-00056 del 27 giugno 2018 del Senato della Repubblica, n. 6/00025 del 16 ottobre 2018 della Camera dei Deputati e n. 6-00018 del 16 ottobre 2018 del Senato della Repubblica, n. 6-00035 dell’11 dicembre 2018 della Camera dei Deputati e n. 6-00033 dell’11 dicembre 2018 del Senato della Repubblica, nelle quali si impegnava il Governo a sostenere iniziative a livello europeo finalizzate ad attuare una efficace politica condivisa per velocizzare le procedure di rimpatrio dei migranti irregolari. La velocizzazione dei rimpatri non può infatti prescindere dalla stipula di accordi di riammissione tra Unione europea e Paesi terzi.

L’Italia ha inoltre proseguito la propria azione nel quadro dei due processi di dialogo migratorio in essere tra la UE e i Paesi africani di origine e transito dei migranti, ossia il Processo di Rabat (con i Paesi dell’Africa centro occidentale e del Maghreb) e il Processo di Khartoum (con i Paesi dell’Africa Orientale e del Corno d’Africa più Egitto, Libia e Tunisia). In particolare, nell’ambito del Processo di Khartoum – di precipuo interesse per il nostro Paese, data la partecipazione dell’Eritrea, di cui è originario il secondo maggior numero di migranti giunti in Italia nel 2018 – l’Italia ha ricoperto il ruolo di presidente di turno per l’anno 2018, seguendo un programma di lavoro articolato in riunioni tematiche in Kenya, Paesi Bassi, Egitto e Svezia su aspetti specifici del fenomeno migratorio (ad esempio sensibilizzazione rispetto ai rischi della migrazione irregolare o protezione delle donne lungo le rotte della tratta), nella prospettiva di un sempre maggiore coinvolgimento dei Paesi africani di origine e transito.

Sempre al fine di migliorare la gestione dei flussi da parte dei Paesi terzi, il Governo (in particolare il Ministero dell’Interno) ha continua a fungere da capofila per un consorzio di quindici Paesi (oltre all’Italia: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Spagna e Svezia) impegnati nella realizzazione del Programma regionale di sviluppo e protezione Nord Africa, iniziativa pluriennale (2016-2019) lanciata e cofinanziata dalla Commissione europea per le azioni in Tunisia, Algeria, Marocco, Libia, Egitto, Niger e Mauritania svolte da UNHCR, OIM e UNICEF e, a partire dal 2017, anche dalla ONG internazionale Save the Children.

16.4. Sicurezza interna e misure di contrasto alla criminalità

Nel corso del 2018, l’Italia ha mantenuto alta l’attenzione sull’esigenza di contrastare i fenomeni illegali connessi alla forte pressione migratoria che ha interessato l’Europa negli ultimi anni, con particolare riferimento alla lotta ai trafficanti di migranti ed agli altri traffici illeciti connessi. Il Governo ha altresì sostenuto gli sforzi dell’Unione europea per migliorare gli strumenti di contrasto al terrorismo ed alla radicalizzazione, ribadendo al contempo l’esigenza di non sottovalutare la minaccia transnazionale costituita dal crimine organizzato. In tale quadro, l’Italia ha mantenuto il proprio impegno per la definizione di un quadro coerente per l’interoperabilità tra i sistemi di informazione dell’Unione europea nei settori della cooperazione giudiziaria, di polizia, dell’asilo e della migrazione.

Anche nel corso del 2018, il dibattito a livello europeo sui temi della sicurezza interna si è concentrato sulle due grandi questioni politiche degli ultimi anni: il contrasto all’immigrazione illegale ed ai trafficanti, da un lato; la lotta al terrorismo dall’altro.

Sul primo tema, le discussioni nell’ambito del Consiglio Giustizia Affari Interni si sono intrecciate con la più ampia questione della gestione dei flussi migratori. Dal punto di vista italiano, sul piano politico, è stata ribadita l’assoluta necessità di una forte azione europea per

il contrasto ai trafficanti di migranti, la cui azione criminale non solo costituisce la causa della perdita di vite umane in mare, ma anche il potenziale serbatoio per alimentare ulteriori traffici illeciti o ancora focolai di conflitto in territorio libico. In quest'ottica, si colloca l'azione del Governo italiano, riconosciuta e sostenuta dall'Unione europea, per supportare le Autorità libiche, oltretutto nella capacità di soccorso e salvataggio in mare, anche nella lotta ai trafficanti. L'Italia ha, altresì, ribadito che un'efficace controllo delle frontiere esterne costituisce anche il presupposto per accrescere la sicurezza interna dell'Unione europea e dei suoi cittadini. Questa considerazione di carattere generale ha assunto ancora maggior valore nell'attuale fase storica caratterizzata da un perdurante allerta terrorismo e dal rischio costituito dai cosiddetti *foreign fighters*.

Sul piano politico, il Governo ha confermato l'esigenza di avere a disposizione meccanismi rapidi per intercettare possibili minacce terroristiche e focolai di radicalizzazione, pur nella consapevolezza delle difficoltà di progredire a livello di Unione europea in un settore nel quale giocano un forte ruolo le diverse prerogative nazionali. In questo complesso quadro, l'Italia ha comunque sostenuto gli sforzi dell'Unione europea per accrescere la cooperazione pratica, lo scambio di informazioni e gli strumenti giuridici a disposizione. Particolare attenzione è stata riservata dal Governo alle iniziative finalizzate al contrasto del terrorismo *on line*, ma anche dei processi di radicalizzazione *on line* che, se da un lato costituiscono una serissima minaccia, dall'altro, qualora debitamente intercettati e monitorati, possono aprire la strada ad un'essenziale azione di prevenzione. In tale ottica, il Governo ha accolto con interesse la proposta della Commissione relativa alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici *on line*, pur sottolineando l'importanza di valorizzare la collaborazione volontaria con le imprese che operano nella rete.

Per quanto riguarda gli altri fenomeni criminali, l'Italia ha reiterato il proprio impegno per ottenere una maggiore sensibilità dell'Unione europea e degli altri Stati membri sul tema del contrasto alla criminalità organizzata. Si tratta, infatti, di una questione che, a livello di dibattito politico nell'ambito del Consiglio Giustizia Affari Interni e di priorità delle diverse Presidenze, ha continuato ad essere sottodimensionata, anche in ragione della pur giusta forte attenzione riservata ai temi del terrorismo e della lotta ai trafficanti. Sul punto è stata cura dell'Italia, soprattutto nei diversi esercizi tecnici avviati nell'ambito dell'Unione, richiamare l'attenzione sulla crucialità dell'impegno europeo, ad esempio, anche per evitare fenomeni di inquinamento dell'economia legale o pericolose interconnessioni tra i diversi gruppi criminali operanti nei diversi Stati membri.

Per quanto riguarda i negoziati su progetti normativi, l'Italia ha seguito con particolare attenzione le due proposte finalizzate ad istituire un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nei settori della cooperazione giudiziaria, di polizia, dell'asilo e della migrazione. Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE (cooperazione giudiziaria e di polizia, asilo e migrazione) e che modifica il regolamento (UE) 2018/XX (regolamento Eurodac), il regolamento (UE) 2018/XX (regolamento sul DIS nel settore dell'attività di contrasto), il regolamento (UE) 2018/XX (regolamento ECRIS-TNC) e il regolamento (UE) 2018/XX (regolamento eu-LISA) - COM (2018) 480.

Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE (frontiere e visti) e che modifica la decisione 2004/512/CE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 767/2008, la decisione 2008/633/GAI del Consiglio, il regolamento (UE) 2016/399, il regolamento (UE) 2017/2226, il regolamento (UE) 2018/XX [regolamento ETIAS], il regolamento (UE) 2018/XX [regolamento sul SIS nel settore delle verifiche di frontiera] e il regolamento (UE) 2018/XX [regolamento eu-LISA] - COM (2018) 478.

Si tratta di un'iniziativa che mira a costituire un'architettura funzionale a favorire la consultazione in tempo reale, in ambito nazionale, di una serie di banche dati dell'Unione europea operanti a livello centrale in tema di sicurezza, frontiere esterne e di gestione del

fenomeno migratorio, alcune delle quali già attive (SIS, EURODAC, VIS) e altre di prossima realizzazione e attivazione (EES, ETIAS, ECRIS-TCN). Nel sostenere l'esigenza di una maggiore interoperabilità delle banche dati dell'Unione europea, in linea con le conclusioni del Consiglio Europeo di ottobre 2018, l'Italia ha, tra l'altro focalizzato l'attenzione sull'importanza di un impiego razionale dei sistemi già esistenti e di evitare un eccessivo sovraccarico di lavoro per gli utenti finali.

L'Italia è stata altresì particolarmente impegnata nel negoziato relativo alla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici on line (COM (2018) 640), che mira, in estrema sintesi, a garantire un quadro giuridico definito in merito, rispettivamente, alle azioni da intraprendere per la tempestiva individuazione e rimozione dei contenuti terroristici on line ed alla responsabilità, attribuibile in proposito, ai prestatori di servizi di hosting. In particolare, il progetto di regolamento prevede, come misura repressiva principale, un ordine di rimozione dei contenuti terroristici on line - che può essere emesso dall'autorità competente designata da ciascuno Stato membro - che obbliga il prestatore di servizi di hosting a rimuovere quei contenuti illeciti o a disabilitarne l'accesso entro un'ora, salva l'eventuale procedura di riesame o il ricorso giurisdizionale. Dopo un ampio dibattito tra le delegazioni, da ultimo, il Consiglio Giustizia Affari Interni del dicembre 2018 ha espresso un "orientamento generale" per l'approvazione della proposta entro la corrente legislatura. Al netto della complessità del negoziato per i diversi profili d'interesse coinvolti, l'Italia, in sede negoziale, ha cercato di ottenere, tra l'altro, un testo della proposta più chiaro e specifico. In tal senso, in accoglimento delle osservazioni della nostra delegazione, il termine per l'informazione ai fornitori di contenuti (art.11) è stato aumentato dalle iniziali quattro settimane, a sei settimane prorogabili di ulteriori sei. In merito agli aspetti della giurisdizione di cui all'articolo 15 della proposta, ovvero alla competenza degli Stati membri nei confronti degli *Hosting service provider* (HSP) in relazione alla violazione degli obblighi del Regolamento, è stata ottenuta l'espunzione del paragrafo 3 del citato articolo, che poteva ingenerare difficoltà applicative a causa dell'originaria previsione di un doppio regime sanzionatorio. Con riferimento, infine, ai termini per l'entrata in vigore del Regolamento (art.24) le richieste formulate dall'Italia e da altri Stati membri sono state accolte e, nell'attuale versione di compromesso, tali termini sono stati aumentati a dodici mesi.

Altro progetto normativo discusso a livello Giustizia Affari Interni, nel corso del 2018, è stata la proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione (COM (2018) 212). La proposta mira ad assicurare che, oltre alle carte d'identità dei cittadini dell'Unione europea, anche le carte di soggiorno rilasciate a cittadini di Paesi terzi abbiano un livello di sicurezza omologo a quello dei passaporti rilasciati a cittadini dell'Unione europea e dei permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi, agevolando in tal modo i controlli e l'identificazione. In particolare, ciò comporterà per l'Italia il superamento dell'attuale modello cartaceo utilizzato per le carte di soggiorno. A livello negoziale, l'Italia ha ottenuto un risultato di notevole importanza in prima lettura in seno al Consiglio, facendo inserire un periodo di entrata in vigore e di attuazione (cosiddetto "phasing out") più congruo, ai fini della produzione dei nuovi documenti previsti, in linea con il parere espresso al riguardo dalla XIV Commissione Permanente del Senato nello scorso agosto.

16.5. Cooperazione giudiziaria in materia civile e penale

Settore Civile

Avuto riguardo all'ambito del diritto di famiglia e dei minori, si è svolto il negoziato sulla proposta della Commissione europea di riforma del Regolamento n. 2201/2003 (cd. Bruxelles II-bis). La proposta della Commissione consiste nella revisione (*recast*) del punto relativo alla

competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000 ("regolamento Bruxelles II bis"; nella versione inglese "Bruxelles II-a"). Dieci anni dopo l'entrata in vigore del regolamento, la Commissione ne ha valutato il funzionamento nella pratica e ha ritenuto necessarie delle modifiche, anche tenuto conto delle pronunce rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in materia. L'obiettivo della revisione è sviluppare ulteriormente lo spazio europeo di giustizia e diritti fondamentali basato sulla fiducia reciproca, eliminando gli ostacoli residui alla libera circolazione delle decisioni giudiziarie, conformemente al principio del reciproco riconoscimento, e proteggere meglio l'interesse superiore del minore semplificando le procedure e rendendole più efficaci. La proposta contiene, in particolare, le seguenti novità: introduzione dell'obbligo di dare al minore la possibilità di esprimere la propria opinione e rilevanza dell'omesso ascolto in sede di esecuzione della decisione; abolizione dell'*exequatur*; rafforzamento della reciproca fiducia; cooperazione fra autorità centrali. Nel corso del mese di marzo 2018, la Presidenza bulgara ha introdotto – su proposta dell'Italia – anche una modifica del Regolamento finalizzata a disciplinare la circolazione degli accordi conclusi tra i coniugi in materia di separazione o divorzio. È stato poi ritenuto opportuno sottoporre al dibattito politico la questione relativa alla cooperazione tra le autorità centrali, con particolare riguardo alla opportunità di inserire nella revisione del regolamento una disposizione legislativa per aiutare le autorità stesse a svolgere meglio i propri compiti. All'esito del Consiglio GAI, è emerso, orientativamente, un favore degli Stati Membri verso il rafforzamento della cooperazione tra le Autorità Centrali, ma valutando anche strumenti idonei a preservare il contenimento di spesa e risorse, ad esempio con un maggiore coinvolgimento della rete giudiziaria europea. Nel mese di maggio del 2018, la Presidenza bulgara ha ritenuto opportuno un nuovo momento di dibattito politico, per sottoporre al Consiglio Gai una pluralità di punti di discussione: il tema della circolazione dei provvedimenti cautelari (misure cd. provvisorie e protettive); il collocamento transfrontaliero del bambino ossia l'istituto con cui un minore è collocato da uno Stato Membro a un altro, in una comunità o presso una famiglia affidataria; le modalità attraverso le quali completare l'abolizione dell'*exequatur*, con particolare riferimento al cd. sistema misto (una serie di previsioni generali e una serie di previsioni speciali per le decisioni cd. privilegiate). Il testo è stato approvato all'unanimità al Consiglio dei Ministri GAI nel dicembre del 2018 e sono in corso i Triloghi.

Working Party on Civil Law Matters (General Questions): Anche nel corso del 2018, sono stati seguiti i lavori di questo tavolo 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 una proposta di decisione del Consiglio che ha autorizzato 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. Inoltre particolare attenzione ha meritato il dossier *UNCITRAL Group II (Dispute settlement) on the enforcement of international commercial settlement agreements resulting from conciliation*: trattasi di un'ipotesi di convenzione (o *model law*) in forza della quale sarà possibile mettere in esecuzione accordi transnazionali conclusi tramite mediazione in materia commerciale. La Conferenza Diplomatica sulla bozza di testo concordata in sede Plenaria nell'ambito della Commissione Speciale si terrà verosimilmente nella primavera del 2019.

Nel corso del 2018 è iniziato un nuovo negoziato avente ad oggetto la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla legge applicabile all'efficacia verso i terzi della cessione dei crediti (2018 52 - (2018) 53): nell'ambito del piano d'azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali e della revisione intermedia la Commissione ha elaborato questa proposta riguardante le norme relative alla proprietà dei titoli e all'opponibilità ai terzi della cessione dei crediti (*factoring*, collateralizzazioni, cartolarizzazione) al fine di ridurre l'incertezza giuridica per le operazioni transfrontaliere in titoli e crediti. L'obiettivo specifico della suddetta proposta è contribuire ad aumentare le operazioni

transfrontaliere in crediti garantendo la certezza giuridica grazie all'adozione a livello dell'Unione di norme uniformi sul conflitto di leggi, le quali designano la legge nazionale da applicare per determinare la titolarità del credito ceduto a livello transfrontaliero e, di conseguenza, eliminano i rischi giuridici e le potenziali conseguenze sistemiche. Nel merito si evidenzia che tale proposta ha adottato un "approccio misto" che combina la legge del paese di residenza abituale del cedente e la legge del credito ceduto. Tale approccio, ha delle criticità che rischiano di frustrare gli obiettivi della proposta. L'esame del testo è, comunque, appena iniziato e si sono svolti nel 2018 solo alcuni meeting preliminari e due riunioni del Consiglio.

Nella primavera del 2018 sono state pubblicate anche altre due proposte di *recast* di due importanti regolamenti in tema di cooperazione giudiziaria civile: la proposta di revisione del regolamento (CE) n. 1206/2001 relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati Membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile e commerciale e la proposta di revisione del regolamento (CE) n. 1393/2007 relativo alla notificazione e alla comunicazione degli stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale (notificazione o comunicazione degli atti) e che abroga il regolamento (CE) n.1348/2000 del Consiglio. Entrambe le proposte mirano, in particolare a modernizzare la cooperazione in materia civile e commerciale grazie al maggior utilizzo dei mezzi di comunicazione elettronici. Quanto al regolamento in materia di prove, le modifiche proposte introducono "la trasmissione elettronica obbligatoria" delle richieste e delle comunicazioni ai sensi del regolamento. In casi eccezionali, cioè quando il sistema è interrotto o non adatto per la trasmissione in questione (ad esempio, trasmissione di un campione di DNA come prova), altri canali possono ancora essere usati. Alla luce della proposta, dunque, la dematerializzazione delle trasmissioni diventa un obbligo per lo Stato Membro; la trasmissione analogica diventa una eccezione alla regola. Per i compilatori della proposta, dovrebbe applicarsi alle comunicazioni/trasmissioni il regolamento (UE) n. 910/2014 (EIDAS: *electronic IDentification Authentication and Signature*). Sulla scorta del nuovo art. 18-bis, alle prove digitali acquisite in uno Stato membro in conformità della propria legge non può essere negata la qualità di "prova" unicamente a causa della sua natura digitale. Quanto al regolamento in materia di notificazioni, l'articolo 3-bis (di nuova introduzione) stabilisce che la comunicazione e lo scambio di documenti tra le autorità di invio e di ricezione avvengano per via elettronica, attraverso un sistema informatico decentralizzato costituito da sistemi IT nazionali interconnessi da un'infrastruttura di comunicazione sicura e affidabile. Il paragrafo 6 garantisce che i mezzi di comunicazione alternativi (tradizionali) siano utilizzati in caso di interruzioni impreviste ed eccezionali del sistema informatico. Attraverso il nuovo articolo 15-bis, la proposta introduce, poi, il servizio di trasmissione elettronica dei documenti come ulteriore metodo di servizio alternativo ai sensi del regolamento. In effetti, questa disposizione tratta questo tipo di servizio di documenti come un equivalente di servizio per posta. La disposizione legittima l'invio elettronico di un documento dall'account utente del mittente direttamente all'account utente del destinatario come un metodo valido di notifica dei documenti ai sensi del regolamento, a condizione che una delle condizioni alternative di cui ai paragrafi (a) e (b) sia soddisfatto. Le modifiche proposte hanno un peso economico. L'articolo 3-ter proposto, infatti, mira ad affermare che "ciascuno Stato membro sostiene i costi relativi all'installazione, al funzionamento e alla manutenzione dei suoi punti di accesso alle infrastrutture di comunicazione che collegano i sistemi informatici nazionali nel contesto del sistema informatico decentrato di cui all'articolo 3 bis". Ciascuno Stato membro, inoltre sostiene "i costi relativi alla creazione e all'adeguamento dei suoi sistemi IT nazionali per renderli interoperabili con l'infrastruttura di comunicazione, nonché i costi di gestione, funzionamento e manutenzione di tali sistemi".

Nel mese di ottobre 2018 si è svolta la prima riunione del Consiglio per uno scambio di vedute generale su queste due proposte e sono poi iniziate le riunioni d'esame dettagliato di entrambi gli articolati.

Settore Penale

Nel corso del 2018 l'Amministrazione ha continuato a lavorare affinché gli obiettivi raggiunti nello stato di avanzamento dei negoziati su importanti proposte di strumenti normativi in materia penale fossero conservati e costituissero il presupposto per la prosecuzione e il positivo esito del dibattito.

In particolare, ha assicurato il proprio fattivo contributo alla fase di implementazione del regolamento istitutivo della Procura europea, prendendo parte sia al gruppo di lavoro interno a tal fine istituito presso questo Ministero, sia alle riunioni dell'EPPO *Expert Group* istituito presso la Commissione ai sensi dell'art. 20, par. 4 del Regolamento del Consiglio 2017/1939.

L'Amministrazione ha continuato, nel corso del 2018, a seguire il negoziato sulla proposta di direttiva relativa al contrasto al riciclaggio mediante il diritto penale, che attraverso i c.d. triloghi, ha condotto al raggiungimento di un accordo con il Parlamento. Si è altresì contribuito attivamente alla fase di revisione linguistica dello strumento, che è stato approvato in via definitiva al Consiglio GAI dell'11 ottobre 2018 ed è stato pubblicato il 12 novembre 2018 (Direttiva EU/2018/1673).

Nel 2018 è inoltre proseguita la partecipazione al complesso negoziato riguardante la proposta di regolamento sul mutuo riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e confisca di beni derivanti da reato, nel corso del quale si è fortemente sostenuta la previsione di un ambito di applicazione il più possibile ampio, idoneo ad includere alcune tipologie di confisca non basata su condanna, tra cui in particolare le confische di prevenzione italiane, fino ad oggi escluse dai precedenti strumenti di mutuo riconoscimento e dalle norme di armonizzazione in materia. Tale inclusione consentirà di incrementare notevolmente l'efficacia della lotta alla criminalità organizzata transnazionale, rendendo possibile privare i criminali dei loro mezzi economici e finanziari, anche ove localizzati in Stati diversi dell'Unione, e creando in tal modo uno spazio di giustizia comune fondato sulla fiducia reciproca che risulti realmente efficiente. L'Ufficio ha pertanto seguito la difficile fase di trilatero con il Parlamento, che si è protratta per diversi mesi al fine di risolvere una criticità legata alla volontà del Parlamento europeo di introdurre un motivo di non riconoscimento fondato sulla violazione dei diritti fondamentali, che, oltre a disattendere il fondamentale principio di fiducia reciproca tra gli Stati membri, facilmente poteva prestarsi ad abusi da parte degli avvocati difensori volti a bloccare strumentalmente l'esecuzione delle misure ablatorie. A seguito di lunga ed intensa trattativa, si è pervenuti ad un testo di compromesso che, pur introducendo uno specifico motivo di non riconoscimento fondato sulla violazione di diritti fondamentali, lo circoscrive espressamente a casi eccezionali in cui vi siano ragioni sostanziali, fondate su prove specifiche ed oggettive, per ritenere che l'esecuzione dell'ordine nelle particolari circostanze del caso comporterebbe una manifesta violazione di un diritto correlato fondamentale previsto nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e in particolare del diritto a un ricorso efficace, al giusto processo o alla difesa.

Il buon esito del negoziato in esame, con l'apertura al riconoscimento delle confische non basate su condanna, costituisce senz'altro un risultato notevole, anche per i positivi effetti che potrà produrre sulle azioni volte al contrasto del finanziamento al terrorismo. Il regolamento è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 28 novembre 2018 (Regolamento EU/2018/1805).

Nel 2018 è proseguito il negoziato sulla proposta di direttiva relativa alla lotta alla frode e alla contraffazione dei mezzi di pagamento diversi dal contante, destinata a sostituire la decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio in materia. I negoziati, ormai in fase di trilatero tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, sono stati orientati a licenziare uno strumento di armonizzazione normativa, che consenta di contrastare tali tipologie di frode, anche con riferimento a mezzi di pagamento fondati sull'uso delle tecnologie informatiche e telematiche più avanzate, alcuni dei quali non risultano attualmente coperti da tutte le normative nazionali.

Il 17 aprile 2018 la Commissione ha presentato una Proposta di Regolamento sugli ordini

europei di produzione e conservazione della prova elettronica e una correlata Proposta di Direttiva sulla nomina di rappresentanti legali nel territorio dell'UE, ai fini dell'acquisizione di prove nei procedimenti penali.

Il Governo italiano ha seguito assiduamente il negoziato sui due nuovi strumenti fin dal suo avvio, avvenuto il 27 aprile 2018 in seno al gruppo COPEN del Consiglio Ue. Alcuni profili del Regolamento proposto sono stati già più volte sottoposti all'attenzione dei Ministri in sede di Consiglio GAI, in considerazione della delicatezza delle questioni emerse, dalla cui risoluzione dipende la definizione di un testo condiviso dalla maggioranza degli Stati membri e, in ultima analisi, la stessa possibilità di una rapida ed efficiente acquisizione delle prove elettroniche, sino ad oggi ostacolata o comunque ritardata da ostacoli di varia natura (tra cui, in primis, le problematiche di carenza di giurisdizione ricollegabili alla localizzazione del dato richiesto, o del fornitore di servizi telematici che ne dispone, in uno Stato diverso da quello richiedente).

L'efficienza delle procedure di acquisizione di dette prove, per loro natura estremamente volatili, appare di cruciale importanza, tra l'altro, nelle indagini relative ai reati terroristici internazionali, i cui autori sempre più frequentemente utilizzano i mezzi di comunicazione telematica, non solo a fini propagandistici e di indottrinamento, ma anche nella concreta attività di organizzazione ed esecuzione degli attentati.

Si è pertanto condotto il negoziato in vista dell'elaborazione di uno strumento ambizioso negli obiettivi e, al contempo, rispettoso dei diritti fondamentali delle persone coinvolte. Si è quindi appoggiato l'approccio diretto al service provider, che costituisce uno dei principali punti di forza e il vero valore aggiunto dello strumento in discussione, mirando a superare gli ostacoli fino ad oggi incontrati dagli operatori nell'applicazione delle tradizionali procedure di cooperazione o anche dell'ordine europeo di indagine penale. Pur ribadendo la contrarietà in via di principio all'introduzione di complesse procedure di notifica alle autorità di Stati diversi da quello di emissione, al fine di consentire il raggiungimento di un orientamento generale in sede di Consiglio GAI di ottobre 2018, l'Italia ha acconsentito all'introduzione di una notifica allo Stato di esecuzione dell'ordine, che procede parallelamente alla notifica diretta al service provider, con la precisazione che si tratta di notifica avente natura meramente informativa. Ciò ha reso possibile raggiungere l'approccio generale al Consiglio dello scorso ottobre.

Il 23 aprile 2018 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva sulla protezione delle persone che denunciano violazioni delle norme dell'Unione europea e una correlata Comunicazione che stabilisce un quadro giuridico completo per la protezione dei c.d. *whistleblowers* al fine di salvaguardare l'interesse pubblico a livello europeo, costituendo canali di denuncia facilmente accessibili, sottolineando l'obbligo di mantenere il segreto e il divieto di ritorsione nei confronti dei *whistleblowers*, nonché stabilendo misure mirate di protezione.

Il Governo italiano, ha seguito fin dal suo avvio il negoziato sulla Proposta della Commissione in seno al gruppo FREMP del Consiglio UE (*Working Party on Fundamental Rights, Citizens' Rights and Free Movement*),

Nel corso del 2018 si è comunque proseguito l'attività di sistematica copertura e/o preparazione dei contributi per le riunioni dei seguenti gruppi di lavoro del Consiglio dell'Unione Europea nel settore Giustizia e Affari Interni, che continueranno ad assorbire considerevoli risorse anche nel 2019:

- Comitato C.A.T.S. che coordina l'attività svolta dall'Unione Europea in materia di cooperazione giudiziaria penale e di polizia;
- Gruppo di lavoro COPEN (Cooperazione in materia penale), che tratta i temi che attengono al campo della Cooperazione Giudiziaria in ambito penale tra gli Stati Membri;
- Gruppo di lavoro DROIPEN (Diritto penale sostanziale) che opera nel campo del ravvicinamento delle legislazioni nazionali, al fine di creare uno spazio omogeneo europeo di libertà, sicurezza e giustizia;
- Altri gruppi (FREMP, TWP, ecc.) qualora le proposte normative di interesse

dell'Ufficio siano ivi discusse in ragione di competenze trasversali che coinvolgono anche altre articolazioni amministrative, quali il MAECI o il Ministero dell'Interno.

Anche nel 2018, nonostante le sempre più ridotte risorse umane ed economiche a disposizione, si è infine garantita la partecipazione alle riunioni di esperti organizzate dalla Commissione Ue al fine di seguire lo stato delle procedure di recepimento interno delle norme comuni. In particolare, il Governo ha assicurato la presenza di almeno un delegato alle riunioni sull'attuazione della direttiva 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo, che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio, e sull'attuazione della direttiva 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione. Tale attività continuerà ad assorbire risorse anche nel 2019, trattandosi di attività sistematiche che la Commissione pone in essere nel periodo intercorrente tra la pubblicazione degli strumenti normativi e la scadenza del termine fissato per l'adeguamento degli ordinamenti nazionali.

Sempre in tema di adeguamento, si è altresì proseguita l'attività intrapresa negli anni precedenti, volta al costante monitoraggio del recepimento interno degli strumenti di cooperazione giudiziaria e di armonizzazione in materia penale già adottati, al fine di prevenire l'apertura di procedure di infrazione da parte della Commissione europea, per mancata od incorretta attuazione.

Nel corso del 2018, si è contribuito attivamente alle attività volte a garantire un migliore e più facile accesso delle vittime ai diritti riconosciuti dalle direttive 2012/29 e 2004/80, assicurando la partecipazione alle riunioni della Rete europea per i diritti delle vittime (ENVR) e l'apporto dei correlati contributi, nonché la promozione delle iniziative necessarie ad una più adeguata e completa attuazione delle normative dell'Unione in materia. A tal fine opera il *Focal point* per le attività connesse all'attuazione degli strumenti UE in materia di tutela dei diritti delle vittime. Durante il 2018, si è in particolare proseguito l'esame degli esiti di un monitoraggio avviato nel 2017 presso gli uffici giudiziari, volto a verificare il livello di accesso delle vittime agli istituti processuali posti a loro tutela. Si è inoltre proseguito il dialogo con la rete Dafne, autrice di una mappatura dei servizi di assistenza alle vittime sul territorio nazionale, al fine di elaborare un modello virtuoso di assistenza e sostegno che sia spendibile su tutto il territorio nazionale, e di predisporre apposite linee guida rivolte agli uffici giudiziari.

CAPITOLO 17

DIMENSIONE ESTERNA DELL'UNIONE

Nel corso del 2018 l'Italia ha lavorato a sostegno di una efficace azione esterna dell'Unione europea, finalizzata a rafforzare il ruolo dell'Europa come attore globale. Particolare attenzione è stata dedicata allo scacchiere mediterraneo, caratterizzato ancora da forte instabilità e fonte più prossima di minacce per la sicurezza europea. Il Governo si è adoperato per rafforzare le capacità di difesa dell'Europa, in stretta complementarietà con la NATO e per confermare l'ancoraggio a valori e standard europei dei Balcani occidentali e dei Paesi del vicinato, puntando sul rafforzamento delle istituzioni democratiche dei partner e sul rafforzamento della loro resilienza rispetto alle molteplici sfide (economiche, sociali, di sicurezza ecc.) con cui essi debbono confrontarsi. Si è continuato ad appoggiare una efficace politica commerciale comune, sostenendo la conclusione di accordi tra Unione europea e Paesi terzi in numerose aree del mondo, ma mantenendo alta l'attenzione sulla loro fase attuativa, onde verificare che essi favoriscano l'apertura dei mercati anche alle PMI e che tutelino adeguatamente i settori produttivi e i prodotti italiani. Sul fronte della cooperazione allo sviluppo, si è prestata la massima attenzione all'efficacia degli interventi, soprattutto con riferimento alle aree di intervento prioritarie per il Paese.

17.1. Politica estera e di sicurezza comune

Nel rispetto del Trattato di Lisbona, il Governo ha proseguito la propria azione a sostegno delle iniziative intraprese dall'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza, prestando particolare attenzione all'attuazione della Strategia globale dell'UE e a dare rilievo centrale all'area mediterranea, caratterizzata da forte instabilità e fonte di gravi minacce per la sicurezza dell'Unione. L'accento è stato mantenuto anche sull'elaborazione di efficaci politiche migratorie e sullo sviluppo delle capacità dei Paesi vicini di gestire in proprio i fenomeni che impattano sulla sicurezza dell'Europa. Sono inoltre state sostenute le iniziative volte al rafforzamento della difesa europea, in complementarietà con la NATO.

Con riferimento alla Libia, nel corso del 2018 il Governo ha continuato ad adoperarsi per la stabilizzazione del Paese, attraverso l'attivo sostegno alle Nazioni Unite e al Piano d'azione del Rappresentante speciale Ghassam Salamé. Il ruolo di capofila condotto dal Governo nello sforzo internazionale finalizzato all'avanzamento del processo politico, al miglioramento delle condizioni di sicurezza e al rilancio economico della Libia è culminato nella Conferenza di Palermo (12-13 novembre 2018), che ha permesso di confermare la coesione della comunità internazionale sul dossier libico e di consolidare il consenso sul Piano d'azione ricalibrato del Rappresentante speciale Salamé, presentato al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite l'8 novembre 2018. Al Consiglio Affari Esteri (CAE) del 10 dicembre sono state approvate conclusioni sulla Libia che rappresentano un seguito della Conferenza di Palermo, valorizzandone i risultati. Le missioni PSDC EUBAM Libia ed EUNAVFOR MED Sophia, entrambe a guida italiana, hanno continuato ad essere strumenti di primario rilievo per l'assistenza alle controparti libiche e di rilevante visibilità per il nostro Paese. Per quanto riguarda EUNAVFOR MED Sophia, si è continuato a sostenere il ruolo dell'operazione, pur ponendo all'attenzione dei partner e delle Istituzioni europee la necessità di rivedere le procedure di sbarco dei migranti salvati in mare, anche in base alla pertinente Risoluzione del Parlamento, a seguito del Consiglio Europeo del 17-18 ottobre 2018.

Il Governo ha continuato a favorire l'impegno dell'Unione europea nella gestione dei flussi migratori, in particolare nel Mediterraneo centrale. L'azione di sprone italiana ha portato gli Stati membri a convenire, già al Consiglio europeo di giugno, sui principi della solidarietà e della responsabilità condivisa in materia di gestione dei flussi migratori, rispetto sia al tema dei

porti si sbarco, sia a quello della successiva redistribuzione dei migranti. In quest'ottica, il Governo ha continuato a favorire l'azione dell'UE nel rafforzamento delle capacità delle istituzioni libiche e le attività di formazione della guardia costiera libica condotte da EUNAVFOR MED, portando in Europa l'approccio nazionale, mirato a unire sicurezza e sviluppo. In tale ambito, l'Italia ha cofinanziato, attraverso il Fondo fiduciario della Valletta, il programma a sostegno della Libia per la gestione integrata dei confini e per il rafforzamento delle capacità della guardia costiera. Nel 2018, inoltre, ha preso il via il programma a sostegno delle municipalità libiche, frutto di intensi negoziati con la Commissione europea. Per favorire un'azione sempre più incisiva di contrasto alle cause profonde delle migrazioni, è stata intensificata l'azione nel Corno d'Africa e nel Sahel, oltre che in Nord Africa. Sono stati valorizzati i dialoghi regionali come i Processi di Rabat e di Khartoum, mettendo in opera molteplici interventi di assistenza e favorendo la creazione di condizioni per una gestione del fenomeno migratorio condivisa con i Paesi di origine e transito dei flussi, in grado di offrire risposte di sistema.

Il conflitto siriano, con le sue tragiche conseguenze umanitarie, ha richiesto, anche nel corso del 2018, la prioritaria attenzione del Governo, che ha continuato a sostenere una posizione coesa dell'UE, volta a riaffermare la centralità del processo di Ginevra, nel rispetto della tabella di marcia tracciata dalla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 2254. In questa cornice, l'Italia ha robustamente appoggiato, in stretto raccordo con il SEAE e con i partner UE, le iniziative dell'Inviato speciale delle Nazioni Unite de Mistura per rilanciare i colloqui a Ginevra e promuovere l'assistenza umanitaria alla popolazione civile, duramente colpita dal conflitto. L'Italia ha aderito pienamente alla posizione dell'UE, che vincola la ricostruzione della Siria alla transizione politica a Damasco, continuando a sostenere le iniziative europee volte a mantenere alta l'attenzione internazionale sulla Siria e centrale il ruolo dell'UE sul dossier, come la Conferenza di Bruxelles del 24 e 25 aprile, nell'ambito della quale sono stati promossi finanziamenti per rispondere alla crisi umanitaria nel Paese e nei Paesi vicini. Tali principi sono stati confermati nelle conclusioni del CAE di aprile, che hanno anche condannato l'utilizzo, da parte del regime, di armi chimiche contro la sua stessa popolazione, sull'onda del presunto attacco chimico del 7 aprile 2018 nella città di Douma.

Il contrasto al terrorismo ed all'estremismo violento ha costituito anche nel 2018 una priorità del Governo, che ha dedicato particolare attenzione al dialogo con i Paesi chiave, affermando l'importanza della condivisione di informazioni fra forze di polizia e servizi di intelligence. Il Governo ha continuato a sostenere le iniziative dell'UE in questo ambito, assicurando massimo rilievo all'attuazione della strategia UE di prevenzione e contrasto al terrorismo e ai fenomeni correlati, con particolare riferimento alla radicalizzazione e al reclutamento online, alla gestione dei combattenti stranieri di ritorno, al contrasto al finanziamento del terrorismo, al riciclaggio di denaro sporco e ai legami fra crimine organizzato e terrorismo. In tale contesto, è stata riaffermata la necessità della collaborazione nella prevenzione e nel contrasto al terrorismo di tutti gli attori interessati, inclusi quelli del settore privato, quali social media e fornitori di servizi Internet, ribadendo anche il principio della condivisione delle informazioni e delle buone prassi nella gestione dei combattenti stranieri di ritorno e delle loro famiglie. È stata inoltre confermata la centralità del contrasto al crimine cibernetico e la necessità di adattare le risposte alle nuove minacce, anche con un ulteriore potenziamento della collaborazione tra gli Stati membri UE e con i Paesi terzi.

Il Governo ha contribuito alla definizione della nuova strategia dell'UE per l'Iraq che, insieme alle conclusioni del CAE di gennaio, hanno delineato la politica dell'Unione verso il Paese. La strategia mira a preservare l'unità, la sovranità e l'integrità territoriale dell'Iraq, così come la pluralità etnica e religiosa del Paese; a rafforzare il sistema politico iracheno per la formazione di un governo inclusivo, equilibrato e democratico; a sostenere la distribuzione degli aiuti umanitari, nonché la realizzazione di attività di stabilizzazione, sviluppo e ricostruzione; a promuovere una crescita economica sostenibile, fondata sulla creazione di lavoro; a favorire l'istituzione di un sistema giudiziario efficiente e indipendente; a intraprendere un dialogo con