

## COMITATO PARLAMENTARE

### di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e di vigilanza sull'attività dell'unità nazionale Europol

#### S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	159
SEDE PLENARIA:	
Esame di un documento di considerazioni in vista del Consiglio europeo di Tampere. (Svolgimento e conclusione) .....	159
ALLEGATO (Documento di considerazioni) .....	163

Martedì 5 ottobre 1999.

#### UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi si è riunito dalle 13.10 alle 13.30.

#### SEDE PLENARIA

Martedì 5 ottobre 1999. — Presidenza del Presidente FABIO EVANGELISTI.

**La seduta comincia alle 13.30.**

**Esame di un documento di considerazioni in vista del Consiglio europeo di Tampere.**

(Svolgimento e conclusione).

Il deputato Fabio EVANGELISTI, *presidente*, comunica che l'audizione informale del dottor Ferruccio Pastore si è svolta nell'ambito dell'Ufficio di Presidenza testè conclusosi. Informa inoltre che sono pervenuti alla presidenza alcune proposte emendative a firma dell'onorevole Fei (AN), cui darà la parola per

l'illustrazione subito dopo aver dato lettura del documento di considerazioni così come riformulato a seguito delle osservazioni svolte in seno all'Ufficio di Presidenza.

#### SCHEMA DI DOCUMENTO DI CONSIDERAZIONI IN VISTA DEL CONSIGLIO EUROPEO DI TAMPERE (15-16 Ottobre 1999)

In vista del vertice europeo straordinario dei capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea che si terrà a Tampere, in Finlandia, i prossimi 15 e 16 ottobre, nel corso del quale verranno prevalentemente affrontati i temi relativi alle politiche in materia di visti, asilo e immigrazione, il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e di vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale Europol, che da tempo sta seguendo queste materie e, in particolare, ha svolto un'indagine conoscitiva sull'integrazione dell'acquis di Schengen nel quadro dell'Unione

considerato che

rispetto alla vasta tematica che il Trattato di Maastricht chiamava « Giustizia e Affari Interni » (GAI) l'esperienza di libera circolazione, di controllo alle frontiere esterne, di cooperazione giudiziaria e di polizia operata in ambito Schengen costituisce il nucleo centrale dello « Spazio di libertà, sicurezza e giustizia » (SLSG) delineato nel Trattato di Amsterdam;

il trasferimento stabilito nel Trattato di Amsterdam, di tali politiche dal Terzo al Primo pilastro dell'Unione Europea può effettivamente determinare un progresso qualitativo nello sforzo teso a governare questioni di indiscutibile rilevanza europea finora lasciate alla responsabilità dei singoli Stati nazionali;

tale progresso può determinarsi soltanto con un'armonizzazione di "alto profilo" delle politiche e delle procedure in materia di flussi migratori e di protezione delle persone bisognose di protezione internazionale;

il nostro Paese presenta, in seno all'Unione Europea, specificità di rilievo:

a) in primo luogo, per la sua collocazione geografica su una « faglia » tra un blocco di Paesi economicamente sviluppati, politicamente stabili e demograficamente statici (il Vecchio Continente) e una fascia di Paesi economicamente meno sviluppati, politicamente più instabili e in massima parte demograficamente più attivi (i Balcani da un lato, la riva sud del Mediterraneo dall'altro), che lo rende più esposto alla pressione migratoria, sia con riferimento ai flussi cosiddetti « spontanei » sia a quelli forzati;

b) in secondo luogo, il tradizionale insediamento di almeno quattro organizzazioni criminali attive su scala internazionale (Cosa Nostra, Camorra, 'Ndrangheta e Sacra Corona Unita) ha portato al costituirsi di solide *expertise* e di notevoli risorse umane (investigative, giudiziarie, scientifiche, amministrative etc.) in mate-

ria di lotta alla criminalità, che possono rappresentare un contributo prezioso per l'intero continente europeo;

c) infine, anche per quanto riguarda la lotta alla corruzione e al riciclaggio, dispone di esperienze e *know-how* tali da consentire all'Italia di svolgere, più attivamente di quanto abbia fatto sinora, un ruolo trainante nella messa a punto di una strategia europea di prevenzione e contrasto;

invita il Governo

1) a giocare una partita da protagonista nella progressiva « comunitarizzazione » delle norme in materia di immigrazione e di asilo, assicurando a livello nazionale regole organiche e coerenti per l'esame delle domande d'asilo e una politica rigorosa nella lotta all'immigrazione clandestina, anche per accrescere la credibilità e la considerazione dell'Italia tra i *partner*, e sostenere così con più forza la ripartizione degli oneri e delle presenze (*burden sharing*) in Europa;

2) ad intensificare la cooperazione a livello europeo ed internazionale per adeguare e migliorare gli strumenti e le risorse finalizzate all'azione di contrasto della criminalità organizzata che combina la tratta degli esseri umani con il commercio di armi e sostanze stupefacenti e con il riciclaggio del danaro sporco;

3) a perseguire, in particolare, politiche di prevenzione, di rigoroso controllo delle frontiere, di altrettanto rigorosa politica di allontanamento degli irregolari: a tal fine, è opportuno promuovere una politica europea degli accordi di riammissione con i paesi di transito e di provenienza dei clandestini;

4) a considerare l'opportunità di costituire organismi di controllo sovranazionali per verificare l'efficacia dei controlli che i Paesi membri dell'Unione europea effettuano alle rispettive frontiere;

5) a valutare l'opportunità (ed eventualmente ad assumere le iniziative necessarie a tal fine) di creare una figura di « pubblico ministero europeo », che sia investita di poteri di coordinamento delle indagini (mediante un rapporto gerarchico-funzionale da istituire con EUROPOL) e di promozione dell'azione penale, in relazione non solo a comportamenti lesivi dell'interesse finanziario delle Comunità europee (come già prevede il progetto denominato « Corpus Juris »), ma anche a fattispecie criminose di rilevanza europea (da definire mediante iniziative mirate di armonizzazione delle normative penali sostanziali nazionali), che vengano individuate come minacce alla sicurezza dell'intera popolazione dell'Unione (p.e. traffico internazionale di persone, di stupefacenti, di materiale fissile, corruzione internazionale e riciclaggio, etc.).

6) ad adoperarsi affinché le istituzioni comunitarie siano investite di sempre maggiori competenze non solo in materia d'immigrazione ed asilo, come prevede - seppur tra mille cautele - il nuovo Trattato, ma anche di cooperazione di polizia e giudiziaria penale in linea con la proposta di *consolidation* (in altre parole « comunitarizzazione ») dell'intero Terzo pilastro già avanzata dalla Commissione per le libertà pubbliche del Parlamento europeo;

7) a battersi, nella redistribuzione a livello europeo degli oneri economici e delle presenze, anche per una politica europea di protezione temporanea in caso di esodi straordinari di massa.

Dà quindi la parola all'onorevole FEI.

Il deputato Sandra FEI (AN) è contraria all'intera parte premittiva del documento, visto che l'Italia non ha una credibilità internazionale tale da poter vantare « solide expertise », né *know how* tali da essere portati ad esempio a livello europeo.

Quanto alla parte dispositiva, osserva che bisogna distinguere le questioni concernenti l'asilo e quelle concernenti l'im-

migrazione. In materia di asilo in particolare, non si può non tener conto della nuova normativa attualmente all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera già approvata dal Senato, che confonde, a suo parere, gli istituti della protezione temporanea e dell'asilo. Quest'ultimo, infatti, viene a riferito anche a situazioni esodo di massa: su questa impostazione è fortemente contraria, in quanto l'asilo è un diritto da riconoscere individualmente, per singole posizioni.

Propone in particolare di sopprimere il punto 5) della parte dispositiva del documento di considerazioni in quanto può sembrare suggestiva l'immagine di un pubblico ministero europeo, ma non è pensabile il raggiungimento di questo obiettivo senza prima avere un'uniformità del diritto penale in Europa, obiettivo che peraltro non la convince affatto, in quanto non si può abdicare in ogni settore alla sovranità nazionale.

Ritiene poi, illustrando la sua seconda proposta emendativa, che sia necessario promuovere una disciplina sulla protezione temporanea rigida e chiara. Propone quindi di aggiungere alla parte dispositiva il seguente capoverso:

« a promuovere la richiesta di una rigida e chiara disciplina sulla protezione temporanea che si avvalga anche di accordi bilaterali tra l'UE e gli Stati colpiti dalle cause che inducono all'esodo. Disciplina che tali accordi deve essere subordinata ».

Ritiene infine opportuna la costituzione di un Comitato composto da rappresentanti di paesi a rischio di immigrazione clandestina che svolga un'azione di monitoraggio in quegli stessi paesi per arginare eventuali esodi di massa. Propone quindi la seguente proposta emendativa:

« a promuovere la costituzione di una struttura o comitato, composto da rappresentanti dei paesi a rischio di immigrazione clandestina o esodo di massa, che, con sedi in tali paesi, monitorizzi le situazioni, proponga soluzioni comuni

reali, concrete e applicabili e che sorvegli la loro applicazione di fatto, sia dal punto di vista della legislazione che della sua ineccepibile attuazione, con poteri sanzionatori concreti ».

Il deputato Fabio EVANGELISTI, *presidente*, osserva che il non valorizzare le esperienze italiane in sede internazionale non giova: è quindi opportuno lasciare inalterata la parte premettiva del documento. Condivide le preoccupazioni in merito ad una eventuale figura di pubblico ministero europeo, anche se è senz'altro positivo promuovere una maggiore armonizzazione delle normative sostanziali penali. Ricorda, peraltro, come ha evidenziato il dottor Pastore nel corso della sua audizione informale, che il processo di armonizzazione della normativa penale sostanziale è stato già avviato e armonizzazione non vuol dire necessariamente uniformazione. Inoltre lo strumento operativo che la Commissione privilegerà sarà probabilmente quello della direttiva, che lascia agli Stati un margine di discrezionalità quanto all'attuazione. Per quanto riguarda l'ambito più propriamente intergovernativo, sarà invece probabilmente utilizzato lo strumento della decisione quadro, che nella sostanza è paragonabile ad una direttiva, in quanto lascia un'ampia potestà attuativa a livello nazionale. Rileva inoltre che il diritto penale italiano è molto puntuale ed evoluto: non ritiene pertanto, fatte salve ragioni di principio, che l'Italia debba preoccuparsi di una eventuale armonizzazione a livello europeo delle norme penali, in quanto altri paesi si troverebbero a dover compiere uno sforzo ben maggiore.

Il deputato Anna Maria DE LUCA (FI) esprime parere favorevole sulle prime due

proposte emendative formulate dall'onorevole FEI, mentre, rispetto all'ultima proposta ritiene poco praticabile la possibilità di dotare strutture o comitati di poteri sanzionatori. Propone quindi una nuova formulazione della terza proposta emendativa sopprimendo le parole da « e che » fino a « poteri sanzionatori concreti ».

Il senatore Pierluigi CASTELLANI (PPI) concorda con il Presidente nel ritenere che la parte dei considerando debba ritenere inalterata. Quanto alla seconda proposta emendativa proposta dall'onorevole FEI osserva che, così come formulata, la protezione temporanea appare subordinata ad eventuali accordi di riammissione. Propone quindi di eliminare il riferimento a tali accordi o di inserire prima la parola « eventuali ».

Il deputato Fabio EVANGELISTI, *presidente*, dopo aver brevemente sospeso la seduta per riformulare il documento alla luce del dibattito svoltosi, pone in votazione il documento nel testo riformulato.

Il deputato Sandra FEI (AN) dichiara il suo voto di astensione.

Il senatore Pierluigi CASTELLANI (PPI) dichiara il suo voto favorevole.

Il Comitato approva.

Il deputato Fabio EVANGELISTI, *presidente*, avverte che la Conferenza stampa per la presentazione del documento è convocata per giovedì 7 ottobre p.v. alle ore 11 presso la sala stampa di Montecitorio.

**La seduta termina alle 14.50.**

ALLEGATO

**DOCUMENTO DI CONSIDERAZIONI IN VISTA DEL CONSIGLIO  
EUROPEO DI TAMPERE  
(15-16 Ottobre 1999)**

In vista del vertice europeo straordinario dei capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea che si terrà a Tampere, in Finlandia, i prossimi 15 e 16 ottobre, nel corso del quale verranno prevalentemente affrontati i temi relativi alle politiche in materia di visti, asilo e immigrazione, il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e di vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale Europol, che da tempo sta seguendo queste materie e, in particolare, ha svolto un'indagine conoscitiva sull'integrazione dell'acquis di Schengen nel quadro dell'Unione

considerato che

in ordine alla vasta tematica che il Trattato di Maastricht chiamava « Giustizia e Affari Interni » (GAI) l'esperienza di libera circolazione, di controllo alle frontiere esterne, di cooperazione giudiziaria e di polizia operata in ambito Schengen costituisce il nucleo centrale dello « Spazio di libertà, sicurezza e giustizia » (SLSG) delineato nel Trattato di Amsterdam;

il trasferimento stabilito nel Trattato di Amsterdam, di tali politiche dal Terzo al Primo pilastro dell'Unione Europea può effettivamente determinare un progresso qualitativo nel governo di questioni di indiscutibile rilevanza europea finora lasciate alla responsabilità dei singoli Stati nazionali;

tale progresso può determinarsi soltanto con un'armonizzazione di « alto profilo » delle politiche e delle procedure in materia di flussi migratori e di protezione delle persone bisognose di protezione internazionale;

il nostro Paese presenta, in seno all'Unione Europea, specificità di rilievo:

a) in primo luogo, per la sua collocazione geografica su una « faglia » tra un blocco di Paesi economicamente sviluppati, politicamente stabili e demograficamente statici (il Vecchio Continente) e una fascia di Paesi economicamente meno sviluppati, politicamente più instabili e in massima parte demograficamente più attivi (i Balcani da un lato, la riva sud del Mediterraneo dall'altro), che lo rende più esposto alla pressione migratoria, sia con riferimento ai flussi cosiddetti « spontanei » sia a quelli forzati;

b) in secondo luogo, il tradizionale insediamento di almeno quattro organizzazioni criminali attive non solo su scala nazionale (Cosa Nostra, Camorra, 'Ndrangheta e Sacra Corona Unita) ha portato al costituirsi di solide *expertise* e di notevoli risorse umane (investigative, giudiziarie, scientifiche, amministrative etc.) in materia di lotta alla criminalità, che possono rappresentare un contributo prezioso per l'intero continente europeo;

c) infine, anche per quanto riguarda la lotta alla corruzione e al riciclaggio, dispone di esperienze e *know-how* tali da consentire all'Italia di svolgere, più attivamente di quanto abbia fatto sinora, un ruolo trainante nella messa a punto di una strategia europea di prevenzione e contrasto;

invita il Governo

a svolgere un ruolo da protagonista nella progressiva « comunitarizzazione » delle norme in materia di immigrazione e

di asilo, assicurando a livello nazionale regole organiche e coerenti per l'esame delle domande d'asilo e una politica più rigorosa nella lotta all'immigrazione clandestina, anche per accrescere la credibilità e la considerazione dell'Italia tra i *partner*, e sostenere così con più forza la ripartizione degli oneri e delle presenze (*burden sharing*) in Europa;

ad intensificare la cooperazione a livello europeo ed internazionale per adeguare e migliorare gli strumenti e le risorse finalizzate all'azione di contrasto della criminalità organizzata che combina la tratta degli esseri umani con il commercio di armi e sostanze stupefacenti e con il riciclaggio del danaro sporco;

a perseguire, in particolare, politiche di prevenzione, di rigoroso controllo delle frontiere, di altrettanto rigorosa politica di allontanamento degli irregolari: a tal fine, è opportuno promuovere una politica europea degli accordi di riammissione con i paesi di transito e di provenienza dei clandestini;

ad assicurare le iniziative necessarie affinché le Istituzioni comunitarie organizzino una puntuale azione di monitoraggio dei flussi migratori nelle loro molteplici implicazioni nonché il controllo delle frontiere esterne, anche sulla base dell'esperienza maturata in ambito Schengen, il tutto da svilupparsi secondo principi di autonomia e di indipendenza;

a promuovere, anche al fine di rendere più efficace l'azione di Europol, un

processo di convergenza delle normative penali nazionali per quelle fattispecie criminose di rilevanza sovranazionale (come già prevede, in parte, il progetto denominato « Corpus Juris ») che vengano individuate come minacce alla sicurezza dell'intera popolazione dell'Unione (p.e. traffico internazionale di persone, di stupefacenti, di materiale fissile, corruzione internazionale e riciclaggio, etc.).

ad adoperarsi affinché le istituzioni comunitarie siano investite di sempre maggiori competenze non solo in materia d'immigrazione ed asilo, come prevede — seppur tra mille cautele — il nuovo Trattato, ma anche di cooperazione di polizia e giudiziaria penale in linea con la proposta di *consolidation* (in altre parole « comunitarizzazione » dell'intero Terzo pilastro) già avanzata dalla Commissione per le libertà pubbliche del Parlamento europeo;

a battersi, nella redistribuzione a livello europeo degli oneri economici e delle presenze, anche per una politica europea di protezione temporanea in caso di esodi straordinari di massa;

a promuovere la definizione di una rigorosa e chiara disciplina sulla protezione temporanea che si avvalga anche di eventuali accordi bilaterali di riammissione tra l'Unione europea e i Paesi colpiti da catastrofi naturali, eventi bellici o crisi interne di assoluta gravità.