

comunitario, gli effetti di un regolamento, di una direttiva o magari di una semplice raccomandazione. È evidente che non si tratta di opzioni equivalenti, né dal punto di vista delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri, né da quello dei cittadini europei e dei cittadini di Paesi terzi.

È quindi indispensabile, ai fini della certezza e della effettività del diritto europeo, che — al più presto — la Commissione traduca in precise proposte normative l'intero *acquis* Schengen di cui, finalmente, conosciamo la base giuridica.

5. La posizione della Gran Bretagna e dell'Irlanda.

Un Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda stabilisce, coerentemente a quanto già previsto dal Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'Unione europea, la non partecipazione dei due paesi all'adozione delle misure proposte dal Consiglio a norma del Titolo IV del TCE, del quale le disposizioni dell'*acquis* di Schengen rappresentano una parte.

In realtà, già in data 12 marzo 1999, era stata preannunciata dal governo inglese l'intenzione di avvalersi dell'articolo 4 del Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen, aderendo a quelle disposizioni dell'*acquis* che si riferiscono alla cooperazione giudiziaria in materia penale, incluso il SIS e partecipando ad « ogni aspetto della cooperazione nel settore Giustizia e Affari interni presente e futuro che non entri in conflitto con i controlli alle frontiere nazionali » (*Agence Europe*, 13 marzo 1999). Il governo inglese aveva inoltre manifestato la volontà, pur non modificando il suo sistema di controllo sulle frontiere nazionali, di estendere al massimo la sua partecipazione alla politica sull'immigrazione, ed il suo interesse a sviluppare la cooperazione con i partners dell'Unione Europea in materia di diritto di asilo e per ciò che concerne il diritto civile, la lotta contro la droga e la criminalità organizzata¹².

Concretamente, il ministro dell'interno inglese ha chiesto, nell'ambito del Consiglio GAI del 27 e 28 maggio 1999, di partecipare agli articoli da 39 a 44 e 47 della Convenzione di Schengen in materia di cooperazione di polizia, agli articoli da 48 a 69 in materia di mutua assistenza in materia penale, attuazione del principio del *non bis in idem*, estradizione e trasferimento dell'esecutorietà delle sentenze penali, agli articoli da 70 a 76 in materia di stupefacenti, agli articoli da 92 a 119 in materia di Sistema Informativo Schengen, agli articoli da 126 a 130 in materia di protezione dei dati personali. È altresì prevista la presentazione di un'analogha richiesta da parte dell'Irlanda.

Si è posto così, forse più rapidamente del previsto, l'esigenza di disciplinare al più presto i reciproci diritti e doveri di questi due Stati con Norvegia e Islanda, in attuazione dell'articolo 6, comma 2 del Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen.

¹² L'annuncio inglese di parziale adesione ad alcuni aspetti della cooperazione Schengen ha destato qualche perplessità soprattutto da parte della Spagna, che ha sottolineato l'esigenza di considerare gli accordi di Schengen come un tutt'uno.

6. La posizione della Norvegia e dell'Islanda.

Quanto alla Norvegia e all'Islanda, siglato l'accordo di associazione volto a sancire la prosecuzione della partecipazione di questi due paesi all'ulteriore sviluppo dell'*acquis* di Schengen¹³ (con le implicazioni legali, finanziarie, eccetera... che ne conseguono), si è riunito per la prima volta, il 18 maggio, il « Comitato misto » previsto dall'accordo medesimo per l'adozione del regolamento interno relativo alla definizione delle procedure di associazione ». Tale regolamento è in via di ulteriore definizione e sarà con ogni probabilità approvato entro il mese di giugno.

Il Comitato misto, in base al citato accordo di associazione, è un organismo composto di rappresentanti dei Governi islandese e norvegese e di membri del Consiglio dell'Unione e della Commissione incaricato di accertarsi che siano tutelati gli interessi di questi due Paesi non membri dell'Unione europea sotto il duplice profilo di eventuali richieste che dai due Paesi provengono nei confronti dell'Unione europea e del coinvolgimento dei paesi stessi — tramite una dovuta informazione — riguardo ad atti o provvedimenti che costituiscono l'ulteriore sviluppo dell'*acquis* di Schengen. Per l'adozione di questi atti si deve infatti necessariamente tenere conto delle indicazioni fornite dall'Islanda e dalla Norvegia (articolo 8) che « accettano, attuano ed applicano ... gli atti e i provvedimenti adottati dall'Unione europea per modificare o sviluppare le disposizioni dell'*acquis* di Schengen ». A tal fine il Comitato misto, si riunisce non solo a livello ministeriale ma anche a livello di alti funzionari, con la possibilità di partecipare inoltre ai lavori dei Comitati che coadiuvano la Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi. È altresì previsto un « potere di iniziativa » da parte dei rappresentanti dei Governi islandese e norvegese, che hanno il diritto di « avanzare suggerimenti » (articolo 4) e, al fine di un'applicazione ed interpretazione il più possibile omogenea delle disposizioni che sviluppano l'*acquis* di Schengen, possono presentare alla Corte di Giustizia memorie o osservazioni scritte, quando essa sia stata adita da uno Stato membro per l'interpretazione pregiudiziale di una delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen. È prevista inoltre la presentazione, annualmente, al Comitato misto, di relazioni che diano conto delle modalità con cui le autorità amministrative e giurisdizionali della Norvegia e dell'Islanda abbiano applicato ed interpretato le disposizioni dell'*acquis*.

Quanto all'accordo da concludere, ai sensi dell'articolo 6, comma 2 del Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen, tra la Norvegia e l'Islanda da un lato e la Gran Bretagna e l'Irlanda dall'altro nei settori dell'*acquis* cui partecipano uno o entrambi i due paesi, si tratta di una decisione da assumere all'unanimità di tutti i membri del Consiglio, che verrà probabilmente adottata entro il mese di giugno. I punti salienti della proposta di decisione (DOC. JAI 44-9139/99) sono la previa consultazione del Comitato misto, quindi della Norvegia e dell'Islanda, allorché Regno Unito e/o Irlanda chiedano di partecipare a singoli settori della cooperazione rafforzata Schengen.

In ogni caso, affinché sorgano tra gli Stati interessati effetti giuridici occorre il verificarsi di due condizioni: che le disposizioni di cui trattasi siano divenute applicabili per Norvegia e/o Irlanda (a

¹³ Decisione 1999/439/CE.

seguito dell'apposita constatazione fatta dal Consiglio) e per Regno Unito e/o Irlanda (a seguito dell'opzione da essi esercitata ed accolta dal Consiglio stesso).

7. *Le conseguenze dell'incorporazione dell'acquis di Schengen nell'Unione Europea ed il controllo parlamentare.*

Se dal punto di vista politico, l'incorporazione dell'*acquis* di Schengen ha rappresentato un significativo passo in avanti verso la trasformazione dell'Unione in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sul piano pratico si deve realisticamente prendere atto che molta strada deve ancora essere compiuta.

I tredici Stati Schengen sono infatti autorizzati a proseguire tra loro la cooperazione rafforzata per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen nel quadro giuridico dell'Unione europea (articolo 1 del Protocollo sull'integrazione dell'*acquis*). Ciò significa che le disposizioni dell'*acquis* la cui base giuridica sia stata riconosciuta nel primo o nel terzo pilastro non vengono « diluite » nel Titolo IV del TCE o nel Titolo VI del TUE, bensì conservano la loro specificità e soprattutto la loro riconoscibilità in quanto oggetto di una cooperazione rafforzata che le differenzia rispetto alle più ampie materie dell'immigrazione, visti, asilo, attraversamento delle frontiere esterne di cui al Titolo IV del TCE e della cooperazione di polizia e giudiziaria penale di cui al Titolo VI del TUE.

La ragione di questa differenziazione si legge nei « considerando » del Protocollo sull'integrazione: « tenendo conto della particolare posizione della Danimarca », « tenendo conto del fatto che l'Irlanda e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord non sono parte degli accordi di Schengen », ma « possono in qualsiasi momento chiedere di partecipare, in tutto o in parte, alle disposizioni dell'*acquis* (articolo 4 del Protocollo); « tenendo conto della necessità di mantenere un rapporto speciale con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia, Stati che hanno entrambi confermato la loro intenzione di essere vincolati dalle disposizioni summenzionate, in base all'accordo firmato a Lussemburgo il 19 dicembre 1996 », in altri termini, uno « *Schengen à la carte* », di cui appare indispensabile individuare un filo conduttore.

La stessa decisione del Consiglio 8056/99, che ha attribuito la base giuridica alle singole disposizioni dell'*acquis* di Schengen stabilisce, nel considerando n. 11 che « gli atti giuridici emanati in virtù di una proposta o di un'iniziativa finalizzata all'ulteriore sviluppo dell'*acquis* di Schengen devono contenere un riferimento al protocollo Schengen », e la ragione di questa « marchiatura Schengen », come chiarisce lo stesso considerando, risiede nella necessità che « sia assicurata la certezza del diritto e le disposizioni facenti parte del Protocollo possano essere applicate in ogni momento ».

Concretamente l'apposizione di un « bollino Schengen » è collegata alla necessità, di mantenere la Norvegia e l'Islanda associate al processo di « decision shaping », come ha rilevato anche il Commissario europeo Monti nel corso di un'audizione svolta dinanzi al Comitato il 5 maggio u.s., e di consentire una partecipazione *ad hoc* della

Danimarca, dell'Irlanda e della Gran Bretagna. Quest'ultimo Stato, come si è detto, ha peraltro già ufficialmente comunicato, nell'ambito del Consiglio GAI del 27 e 28 maggio, di voler partecipare alla cooperazione rafforzata Schengen limitatamente ad alcuni articoli della Convenzione.

Si conferma ancora quindi una volta l'esigenza, affinché sia assicurata la certezza del diritto, della riconoscibilità della materia Schengen e quindi dell'ulteriore sviluppo dell'*acquis*, incorporato nel primo o nel terzo pilastro. Si tenga inoltre presente che, in base all'articolo 5 del Protocollo sulla posizione della Danimarca, questo paese dispone di un periodo di « 6 mesi dalla decisione del Consiglio su una proposta o un iniziativa di sviluppare l'*acquis* di Schengen per comunicare se intende recepire tale disposizione nel proprio diritto interno ». Se deciderà in tal senso si creerà un obbligo di diritto internazionale non solo tra la Danimarca e i 13 Stati Schengen, ma anche con l'Irlanda e la Gran Bretagna, se questi Stati membri avranno comunicato di voler partecipare ai settori di cooperazione in questione.

Un intreccio quindi di obblighi, diritti, nonché di conseguenze finanziarie che deve necessariamente avere un elemento di riconoscimento, rappresentato appunto dal « bollino Schengen », almeno fino a quando, entro i 5 anni delineati dal Trattato di Amsterdam, la comunitarizzazione delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen e, più in generale, delle materie di cui al Titolo IV del TCE non sia portata a compimento, con il passaggio alla procedura di codecisione con il Parlamento europeo (un discorso a parte riguarda invece le materie del terzo pilastro e quindi le disposizioni dell'*acquis* di Schengen confluite nel Titolo VI del TUE, rispetto a cui il metodo intergovernativo è ancor più evidente e potrebbe protrarsi ancor più a lungo).

Sotto il profilo dei tempi, anche la progressiva comunitarizzazione, entro un periodo di 5 anni, delle materie di cui al Titolo IV del TCE, in cui sono in parte confluite le disposizioni dell'*acquis* di Schengen, presenta elementi di incertezza. È auspicio comune, infatti, che i 5 anni rappresentino un « termine ultimo » per giungere, già nei prossimi anni, alla più democratica procedura di codecisione con il Parlamento europeo, che porterebbe a compimento la scelta politica della comunitarizzazione. Tuttavia, al trascorrere dei 5 anni, potrebbe non essere stato ancora conseguito questo risultato, visto che il Consiglio non è « obbligato » a deliberare, peraltro all'unanimità, la codecisione con il Parlamento europeo nei settori (o parte di essi) contemplati dal titolo IV del TCE. Si tratta infatti di una « eventualità », vista con un certo scetticismo anche da alcuni studiosi auditi nel corso dell'indagine conoscitiva, tra cui la professoressa Adinolfi (vedi Resoconto Stenografico allegato) che ha sottolineato come non sia facile prevedere « un consenso unanime degli stati a questo fine », consenso che « non sarà neppure facilmente raggiungibile », tenendo peraltro presente che « proprio all'interno di questo arco di tempo dovrà essere adottata, secondo quanto indica il Trattato, la maggior parte degli atti normativi in materia di immigrazione ... e compiute scelte molto significative... ».

Il secondo elemento di incertezza, assai più delicato, è rappresentato dunque dalla effettiva volontà, da parte di tutti gli Stati membri, di voler proseguire e dare attuazione concreta alla comunitarizzazione delle materie di cui al Titolo IV del TCE, anche se la

fissazione di un termine — 5 anni — è già di per sé importante soprattutto in termini politici, in quanto vale — analogamente a quanto è avvenuto per l'EURO — a mobilitare l'impegno degli stati in vista di una scadenza ben precisa.

A parte queste constatazioni preliminari, si deve poi osservare che allo stato attuale la cooperazione Schengen prosegue nel quadro giuridico dell'Unione europea senza sostanziali cambiamenti, rispetto alla situazione precedente all'entrata in vigore del Protocollo sull'integrazione, sia per quanto concerne le disposizioni confluite nel Titolo IV del TCE, sia per quanto riguarda le materie confluite nel Titolo VI del TUE, sotto il profilo delle procedure decisionali, del controllo della Corte di giustizia, del controllo democratico dei parlamenti.

7.1. Procedure decisionali

Si conferma infatti, nelle sue linee essenziali, lo « schema Schengen », con una struttura composta da gruppi di lavoro che preparavano dal punto di vista tecnico le decisioni, deliberate a livello politico prima dal Gruppo Centrale, (composto da alti funzionari degli Stati membri) e poi, in via definitiva, dal Comitato esecutivo Schengen (quindi dai governi degli Stati membri) all'unanimità. Con l'entrata in vigore del Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* cambiano nominalmente i soggetti titolari del processo decisionale, in quanto i gruppi di lavoro sono interni al Consiglio, il Gruppo Centrale è sostituito dal COREPER (composto anch'esso — come in precedenza il « gruppo centrale » — da alti funzionari degli Stati membri) ed il Comitato Esecutivo Schengen è sostituito dal Consiglio dei ministri dell'UE che sempre in queste materie, salvo pochissime eccezioni, decide all'unanimità.

L'unica novità, a ben guardare, è il potere di iniziativa attribuito anche alla Commissione oltre che ai singoli Stati membri, mentre nell'ambito della cooperazione Schengen la Commissione aveva un ruolo di mero « osservatore ». Nel sistema comunitario vero e proprio, tuttavia, l'iniziativa appartiene alla sola Commissione, che, per la sua stessa composizione, con la partecipazione di tutti gli Stati membri, ha funzioni di garanzia e di indipendenza.

Il quadro appare invariato, invece, per quanto concerne le materie confluite nel terzo pilastro dell'Unione europea, visto che in questo caso il metodo intergovernativo, con l'iniziativa attribuita agli Stati membri e le decisioni assunte dal Consiglio all'unanimità, ripercorre nella sostanza lo « schema Schengen », con un ruolo di mero osservatore da parte della Commissione.

7.2. Controllo della Corte di Giustizia

Sotto il profilo del deficit giurisdizionale, per le materie confluite nel terzo pilastro la competenza della Corte di giustizia può estendersi all'interpretazione e alla legittimità degli atti adottati, ma previa accettazione da parte degli Stati membri, mentre, per le materie confluite nel Titolo IV del TCE, le competenze della Corte appaiono più limitate rispetto a quanto previsto in via generale per gli atti

comunitari (è ad esempio esclusa la facoltà del rinvio pregiudiziale da parte dei giudici nazionali non di ultima istanza e anche per le giurisdizioni di ultima istanza il ricorso alla Corte è facoltativo e non obbligatorio come previsto per gli atti comunitari ai sensi dell'articolo 234 del TCE). Inoltre vi è il limite generale, previsto dall'articolo 2 del protocollo sull'integrazione, delle misure e delle decisioni relative al mantenimento dell'ordine pubblico e alla salvaguardia della sicurezza interna, rimesse esclusivamente alla potestà normativa e quindi alla sovranità degli Stati membri.

7.3. *Controllo dei Parlamenti*

Quanto al deficit democratico, si prevede nel Trattato una consultazione obbligatoria del Parlamento europeo da effettuare prima dell'adozione definitiva di un atto da parte del Consiglio. Si tratta di un passo in avanti importante rispetto alla situazione precedente ma a ben guardare non « decisivo », in quanto la « consultazione obbligatoria » non è « codecisione »: è un elemento che indubbiamente incide sulla legittimità formale dell'atto (la mancata consultazione renderebbe l'atto illegittimo) ma non sui contenuti di esso, in quanto il Consiglio può liberamente discostarsi dal parere espresso dal Parlamento europeo. Sia per le materie Schengen confluite nel Titolo IV del TCE che per quelle fondate sul Titolo VI del TUE non si configura, pertanto, allo stato attuale una forma di compartecipazione dell'organo rappresentativo al potere normativo. La « regola » (fino ad una eventuale decisione diversa del Consiglio assunta all'unanimità) è quella della consultazione/informazione del Parlamento europeo peraltro in settori che toccano come pochi altri la libertà e i diritti degli individui.

Di qui l'importanza di non sottovalutare nessuno strumento del controllo democratico, realizzando anzi — se possibile — una « sinergia » tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali. La consultazione obbligatoria vale, del resto, anche per i Parlamenti nazionali che, azionando i propri meccanismi interni, devono poter esprimere pareri e/o atti di indirizzo al Governo.

Questo modulo di intervento, che per la prima volta si trova disciplinato in modo specifico anche in un atto comunitario, e precisamente nel Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, ribadito da ultimo anche nel nuovo Regolamento interno del Consiglio,¹⁴ non è affatto nuovo sul piano interno.

La legge di ratifica degli accordi di Schengen (legge 30 settembre 1993, n. 388) che istituisce il Comitato parlamentare Schengen, disegna infatti un ruolo incisivo del Comitato nella fase ascendente del

¹⁴ Articolo 2, comma 3 del Regolamento del Consiglio: « I punti relativi all'adozione di un atto o di una posizione comune riguardante una proposta legislativa o una proposta relativa ad un provvedimento da adottare a norma del Titolo VI del Trattato UE sono iscritti all'ordine del giorno provvisorio ai fini di una decisione soltanto se è trascorso il periodo di sei settimane, previsto al punto 3 del protocollo sul ruolo dei Parlamentari nazionali nell'Unione europea. Il Consiglio può derogare all'unanimità al termine di sei settimane se l'iscrizione di un punto rientra nelle eccezioni dettate da motivi di urgenza di cui al punto 3 di detto protocollo ».

processo decisionale (« esamina i progetti di decisione vincolanti per l'Italia » ... « esprime il proprio parere vincolante »).

La legge comunitaria per il 1995-97 (legge 24 aprile 1998, n. 128) richiede altresì un intenso impegno al Parlamento nella fase ascendente (articolo 14: « 1. I progetti degli atti normativi e di indirizzo di competenza degli organi dell'Unione europea o delle Comunità europee, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, sono comunicati, contestualmente alla loro ricezione, alle Camere per l'assegnazione alle Commissioni parlamentari competenti, alle regioni anche a statuto speciale e alle province autonome, dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro competente per il coordinamento delle politiche comunitarie, e indicando la data presunta per la loro discussione o adozione da parte degli organi predetti. Le Commissioni parlamentari, prima della data di cui al comma 1, formulano osservazioni e adottano ogni opportuno atto di indirizzo al Governo. Entro il predetto termine le regioni e le province autonome possono inviare al Governo osservazioni ») ed infine la stessa legge di ratifica del Trattato di Amsterdam (legge 16 giugno 1998, n. 209) ribadisce tale impegno [articolo 3: « 1. Il Governo assicura che siano tempestivamente messi a disposizione delle Camere, delle regioni e delle province autonome tutti i documenti di consultazione redatti dalla Commissione ("libri verdi", "libri bianchi" e comunicazioni), le proposte legislative della Commissione, quali definite dal regolamento interno del Consiglio dell'Unione europea e le proposte relative alle misure da adottare a norma del Titolo VI del Trattato sull'Unione europea. 2. Nei termini previsti dalle norme comunitarie, le Camere formulano osservazioni ad adottano ogni opportuno atto di indirizzo al Governo »].

La crescita del ruolo svolto dal Parlamento europeo non determina quindi un affievolimento delle ragioni che stanno alla base del controllo esercitato dai Parlamenti nazionali. Come infatti ha affermato il Ministro Letta nel corso di un'audizione svolta dinanzi al Comitato (Vedi Resoconto Stenografico allegato): « L'immagine che raffigura l'azione di controllo e di rappresentanza democratica del Parlamento europeo o dei Parlamenti nazionali come elementi di un gioco a somma zero, come vasi comunicanti nei quali la crescita di livello di una delle due arene porta alla diminuzione di livello della seconda, non è corretta né credo adeguata alla complessità dell'ordinamento comunitario attuale ». Gli obiettivi e la *ratio* dei due livelli del controllo sono infatti diversi ed inoltre più che necessari entrambi in una fase che, come si è detto, non assicura ancora la compartecipazione del Parlamento europeo al processo decisionale. E comunque: « il Parlamento europeo porta una visione di ampiezza europea, contribuendo nel confronto tra le forze e le idee politiche, ad esprimere ragioni ed interessi diffusi, che rischierebbero di non trovare altrimenti spazio »; gli interessi, in altri termini, dei cittadini europei. « Il Parlamento nazionale porta le istanze specifiche della generalità degli interessi e dei cittadini nella formazione di una più consapevole e approfondita posizione nazionale in seno alla deliberazione sovranazionale ». Concetto questo ribadito anche dal Prof. Tesoro (vedi Resoconto Stenografico allegato) che in particolare ha sottolineato come una stretta collaborazione tra Parlamento e Governo nazionale

rafforzi la posizione del Governo in sede di negoziazione e valga al tempo stesso ad avvicinare le decisioni europee agli effettivi bisogni del paese: « Andare al tavolo della decisione di una direttiva o di un regolamento senza un'adeguata consapevolezza dei propri bisogni e dell'impatto che quella regola finirà con l'avere sul sistema economico e giuridico significa correre il rischio di conseguenze perverse a livello nazionale, anche con effetti di ritardo rispetto agli adempimenti necessari per adeguare lo standard nazionale a quello comunitario ».

L'elemento su cui tuttavia permangono ambiti di incertezze è la forma del controllo e dell'indirizzo parlamentare e quindi anche dell'organo « legittimato » all'interno del Parlamento ad esprimere tale indirizzo.

Sotto questo profilo, la legge di ratifica del Trattato di Amsterdam si limita a prevedere l'espressione « di ogni opportuno atto di indirizzo al Governo » da parte delle Camere, essendo poi rimessa all'autonomia regolamentare di queste ultime la scelta della modalità di intervento. D'altra parte il mutato contesto istituzionale europeo non cambia a livello nazionale la posizione del Governo rispetto alle Camere.

Il legislatore italiano in questo senso aveva dimostrato grande sensibilità quando, con la ratifica degli accordi di Schengen, aveva previsto una forma di codecisione Parlamento-Governo attribuendo ad un Comitato bicamerale il potere di esprimere un parere vincolante nella fase ascendente del processo decisionale. Un modulo di intervento che sembra quasi anticipare la « formula della codecisione » Consiglio-Parlamento europeo che il Trattato di Amsterdam prefigura in prospettiva (entro 5 anni) per le materie Schengen e più in generale per le materie attinenti allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia entro un periodo di cinque anni.

Tuttavia una simile forma di intervento è ipotizzabile se titolare ne è un organismo « unico », quindi bicamerale o monocamerale, ma non se il controllo è attribuito genericamente ad entrambe le Camere, con il rischio di pareri difformi o addirittura contrastanti tra loro. L'unità rappresenta dunque un punto di riferimento importante da cui partire soprattutto, secondo quanto esposto dal Ministro Letta, per « disegnare le forme del controllo parlamentare sulle politiche in materia di libera circolazione delle persone » ... D'altra parte « l'obiettivo della creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione richiede di organizzare politiche complesse, che colleghino in modo coerente diversi flussi di produzione normativa, che possono partire dall'ambito del primo o del terzo pilastro. L'unitarietà di un controllo parlamentare che verifichi i progressi compiuti nei diversi settori è un elemento positivo per l'efficacia del controllo e funzionale ad una maggiore coerenza delle scelte politiche ». Del resto, la costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia ha alle sue fondamenta lo spazio Schengen di libera circolazione delle persone e l'ulteriore sviluppo dell'*acquis* di Schengen incorporato nel quadro giuridico dell'Unione europea (primo e terzo pilastro) sarà il tassello su cui costruire la cittadinanza europea, uno spazio giudiziario europeo, una politica comune in materia di immigrazione, un trattamento analogo quanto ai criteri di valutazione per l'esame delle domande di asilo, eccetera.

Premesse queste considerazioni, al fine di definire le forme del controllo parlamentare e quindi gli ambiti di competenza delle Commissioni, si tratta di scegliere se voler privilegiare un criterio di « competenza per fonte normativa » o di « competenza per materia ». In altri termini: si deve tener presente che parte della materia Schengen è stata comunitarizzata e deve quindi seguire quanto al controllo parlamentare le procedure utilizzate rispetto alle norme comunitarie ovvero si deve tener conto dell'ampiezza e della complessità della materia, che per sua natura è « interpilastri » e necessita di una visione integrata degli aspetti che ne fanno parte? E ancora: se si segue il criterio più formalistico della competenza per « fonte normativa » che tipo di controllo assicurare agli atti che proseguendo la cooperazione Schengen si svilupperanno nel quadro del terzo pilastro dell'Unione europea? E come « conciliare » il controllo su tali atti con quello sugli atti che sviluppano l'*acquis* di Schengen nell'ambito del Titolo IV del TCE tenendo presente che esiste una innegabile connessione, sancita dal « bollino Schengen », tra le due categorie di fonti?

Vista la complessità e probabilmente la non coerenza della situazione che si verrebbe a determinare seguendo il primo criterio e tenendo inoltre presente che la legge di ratifica degli accordi di Schengen è ancora in vigore, sembra davvero quasi obbligata la scelta di dover seguire un criterio di « competenza per materia »: la materia Schengen contrassegnata dal suddetto « bollino », per poi definire l'organo legittimato ad effettuare il controllo parlamentare e quindi la forma del controllo stesso. Il criterio della « competenza per materia » dovrebbe peraltro portare a considerare unitariamente non solo la materia Schengen, ma la materia « spazio di libertà, sicurezza e giustizia » (Sull'argomento, vedi, infra, il capitolo successivo).

In questa ultima ipotesi le competenze del Comitato non dovrebbero tuttavia intendersi come esclusive. È opportuno, infatti, che le commissioni permanenti competenti in materia di giustizia e affari interni non rimangano escluse dalla cognizione di atti e documenti rientranti nelle politiche generali dell'Unione europea. Si potrebbe pertanto immaginare una procedura parlamentare che, con l'obiettivo di conservare al parlamento l'importante prerogativa del parere vincolante nella fase ascendente del processo decisionale valga ad arricchire il contenuto di tale parere con eventuali osservazioni di altre Commissioni di merito.

Una forma quindi di partecipazione al procedimento consultivo che consenta di ampliare lo spettro delle valutazioni in base alle quali esprimere il parere vincolante, che, come si è detto, rappresenta un qualificante potere di indirizzo al Governo in materie connesse alla tutela dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti ed evita inoltre, in quanto espresso da un organismo bicamerale, l'eventualità di pareri discordanti, che non giovano all'efficacia e alla funzionalità del controllo.

In conclusione, sia il dato formale dell'essere ancora in vigore la legge di ratifica degli accordi di Schengen, sia il dato sostanziale della « carenza di controllo parlamentare » che si verrebbe a determinare se venisse meno il parere vincolante riconosciuto al Comitato portano a ritenere che non si debba rinunciare a questo importante potere di

indirizzo, eventualmente analizzando a livello regolamentare forme di intervento di altre Commissioni permanenti, ove si ritenesse di ampliare le competenze del Comitato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

8. Conclusioni.

Per giudizio pressoché unanime degli osservatori e degli studiosi, l'inserimento dello sviluppo dell'Unione europea quale « spazio di libertà, sicurezza e giustizia » tra gli obiettivi fondamentali dell'Unione stessa (articolo 2 TUE) rappresenta una delle principali novità introdotte dal Trattato di Amsterdam e segna un possibile salto di qualità nel processo di integrazione.

Sebbene non sia definito in termini organici e dettagliati nel Trattato di Amsterdam, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia si configura indiscutibilmente come un ambito di elaborazione politica e normativa interdisciplinare, in cui confluiscono, in particolare, le attività in materia di immigrazione, asilo e cooperazione giudiziaria in materia civile svolte nell'ambito del nuovo titolo IV TCE e le attività in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale svolte in base al titolo VI TUE¹⁵.

Le ragioni di questa ripartizione — a cui corrisponde logicamente e praticamente la « ventilazione » tra primo e terzo pilastro dell'*acquis* di Schengen — sono essenzialmente politiche e hanno a che fare con il diverso rapporto tra sovranità nazionali e interesse comune europeo nel settore della politica migratoria, da un lato, e in quello della lotta alla criminalità (in particolare a quella organizzata operante su base transnazionale), dall'altro.

Pur collocando gli « affari interni » in ambiti istituzionali diversi, però, il Trattato di Amsterdam ha voluto conservare un raccordo concettuale, politico e istituzionale tra le due metà del vecchio « terzo pilastro ». È stata così elaborata la nozione di spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La necessità di configurare questo ambito unitario di elaborazione politica e normativa interdisciplinare (e « inter-pilastro ») è derivata dalla consapevolezza che, sebbene migrazioni e criminalità, visti e cooperazione di polizia, cooperazione giudiziaria in materia civile e penale siano tematiche distinte, che sarebbe fuorviante (anche nei rapporti con l'opinione pubblica) continuare a confondere nello stesso « calderone » istituzionale, le connessioni tuttavia esistono.

¹⁵ Per ragioni attinenti alla storia della cooperazione europea nel settore degli affari interni, queste diverse attività, sebbene di natura politicamente assai eterogenea, erano collocate nello stesso quadro istituzionale, sia in ambito Schengen, sia all'interno del « terzo pilastro » dell'unione, quale questo venne originariamente costruito a Maastricht. Com'è noto, l'ultima conferenza intergovernativa di riforma dei trattati ha operato una « ripartizione istituzionale » delle materie afferenti al vecchio « terzo pilastro », collocando « visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone » in ambito comunitario (sebbene solo al termine di un processo di « comunitarizzazione » graduale ed incerto) e mantenendo, invece, la cooperazione di polizia e giudiziaria penale all'interno di un « terzo pilastro » profondamente riformato.

Esistono innanzitutto connessioni di ordine pratico: per esempio, quelle derivanti dal fatto che l'immigrazione clandestina verso l'Europa comunitaria è, oggi, in gran parte, gestita da organizzazioni criminali sempre più complesse.

Ma esiste anche l'esigenza di uno stretto raccordo politico-decisionale. È opinione assai diffusa, infatti, che ci debba essere un certo parallelismo tra settori diversi del processo di integrazione europea. In particolare, con riferimento al vasto settore degli affari interni, è opinione largamente condivisa in seno alle istituzioni comunitarie e agli Stati membri che, sinora, la cooperazione europea ha fatto grandi passi avanti in materia di attività di polizia, mentre si trova ancora a uno stadio primitivo nel campo giudiziario. Simili asimmetrie possono indubbiamente provocare squilibri, che l'esistenza di un framework decisionale unitario (come, appunto, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia) dovrebbe evitare.

D'altra parte l'esigenza di programmare l'azione europea in maniera integrata, senza separazioni rigide tra pilastri, e avendo come riferimento ideale e pratico uno spazio poliziesco, giudiziario, giuridico e di libertà unico, è confermata dalla prassi recente delle istituzioni europee.

Nel mese di dicembre 1998, è stato presentato un Piano d'azione, elaborato congiuntamente dalla Commissione e dal Consiglio che ha per oggetto proprio la realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Allo stesso tema, complessivamente considerato, il Parlamento europeo ha consacrato una conferenza interparlamentare nel mese di marzo 1999. Infine, è in calendario per il mese di ottobre 1999, durante il semestre di presidenza finlandese dell'Unione, un Consiglio europeo straordinario, a Tampere, interamente dedicato alle problematiche connesse con la realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Se, dal punto di vista politico e strategico, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia si configura come un *unicum*, anche il controllo democratico sulla nascita e sullo sviluppo di questa nuova dimensione dell'integrazione europea deve essere unitario. Questo dato affiora, con estrema evidenza, dalla prassi e dall'organizzazione del Parlamento europeo, la cui « Commissione per le libertà pubbliche » ha assunto, negli ultimi mesi, un compito di supervisione globale sullo sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Anche in seno alla Commissione, un approccio analogo sembra farsi strada. Dopo le incertezze sulla ripartizione delle competenze tra Commissari e tra direzioni generali della Commissione, che hanno caratterizzato negativamente il mandato della Commissione uscente, il nuovo Presidente della Commissione europea, nel quadro di una vasta riforma della struttura e del funzionamento dell'organo, ha annunciato anche un accorpamento delle competenze dei commissari, che dovrebbe, tra l'altro, garantire un approccio integrato e una responsabilità politica unitaria nella costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Alla luce di questi sviluppi, appare indubbiamente opportuno, se non necessario, assicurare che — anche a livello nazionale — esista una sede specializzata in cui le tematiche diverse afferenti allo spazio di

libertà, sicurezza e giustizia siano l'oggetto di una considerazione integrata e indisciplinare, che consenta di mettere a fuoco il livello strategico, in questo settore, delicato e decisivo, dell'integrazione europea.

La istituzione di un organo parlamentare dotato di simili competenze favorirebbe, inoltre, la cooperazione e la sinergia tra il Parlamento nazionale e il Parlamento europeo, dove — come abbiamo visto — opera un organo, la Commissione per le libertà pubbliche, il cui spettro di competenze è, appunto, ampio e interdisciplinare.

Una simile simmetria di competenze tra organi specializzati di controllo democratico, a livello nazionale e a livello europeo, sarebbe coerente con un modello di controllo democratico complesso che si va affermando nella dottrina e che ha trovato, ora, una decisiva « investitura » ufficiale, mediante il protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al Trattato di Amsterdam. Si tratta di un modello di controllo parlamentare a più livelli, in cui le istanze comuni di libertà e di giustizia del « popolo europeo » vengono espresse dal Parlamento continentale, mentre le istanze analoghe che emergono a livello nazionale, coerentemente con il principio « costituzionale » di sussidiarietà, trovano nei Parlamenti nazionali i loro portavoce e i loro difensori.

Rispetto all'ambito nazionale si ritiene pertanto di poter formulare una proposta che sulla base delle precedenti considerazioni può essere letta come « interpretazione della situazione esistente » o come stimolo ad un vero e proprio adeguamento normativo. Le conclusioni a cui si è pervenuti al termine dell'indagine conoscitiva in oggetto sono infatti che con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (e quindi del Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea) la cooperazione Schengen prosegue nel quadro giuridico dell'Unione e le materie oggetto di tale cooperazione devono essere « riconoscibili » per le considerazioni esposte nel capitolo 7 (*Schengen à la carte*). Inoltre sia le materie confluite nel Titolo IV del TCE che le materie confluite nel Titolo VI del TUE conservano ancora sia per le procedure decisionali che per il controllo esercitato dalla Corte di giustizia che per il controllo esercitato dal Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali forti caratteristiche del metodo intergovernativo.

Si ritiene allora che il Parlamento non possa retrocedere rispetto a prerogative (parere vincolante nella fase ascendente del processo decisionale) che il legislatore aveva voluto rispetto alla materia Schengen e che tali competenze debbano essere ricondotte al Comitato parlamentare Schengen non solo perché la legge che le prevede è ancora in vigore, ma perché il contesto di riferimento (Titolo IV del TCE e Titolo VI del TUE) non è ancora « comunitario », e — non ultimo — anche per la specifica esperienza che ha maturato il Comitato.

Lo stesso Ministro Dini (cfr. Resoconto Stenografico del 22 luglio 1999) nel corso dell'audizione « conclusiva » dell'indagine conoscitiva, ha affermato che « fino al momento della comunitarizzazione il parere del Comitato mantiene tutta la sua forza », ed ha valutato positivamente la prospettiva di un ampliamento delle competenze del Comitato

che potrebbe configurarsi come una « Commissione per le libertà pubbliche » con competenze analoghe alla omologa Commissione presente in seno al Parlamento europeo, la quale sarebbe « uno strumento utile per trattare questioni come quelle della cooperazione giudiziaria, del diritto di famiglia, della collaborazione tra gli organi di sicurezza, che riguardano aspetti fondamentali delle libertà pubbliche dei cittadini, sui quali il controllo e l'indirizzo del Parlamento sarebbero sicuramente utili ».

La soluzione più coerente al nuovo contesto che, come si è detto, accanto all'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'Unione europea prevede il più ambizioso obiettivo della trasformazione dell'Unione stessa in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia sembrerebbe allora quella prescelta dal Parlamento dei Paesi Bassi che pure, come si è detto, si era dotato di organismo parlamentare con potere di esprimere un parere vincolante sulla materia Schengen. Tale potere rimarrà — per quanto concerne il parlamento olandese — su tutte le materie del Titolo VI del TUE e sulle materie del Titolo IV del TCE fino a quando non sarà completata la procedura di comunitarizzazione (vedi la legge di ratifica del Trattato di Amsterdam approvata dal Regno dei Paesi Bassi il 24 dicembre 1998, allegata al presente documento).

Rispetto alla situazione italiana si deve osservare che la ripartizione dell'*acquis* di Schengen tra primo e terzo pilastro si esplica in un elenco di atti e non di materie in senso stretto. Tali atti sono e saranno (relativamente all'ulteriore sviluppo dell'*acquis* di Schengen) quelli contrassegnati da un « bollino Schengen » e costituiscono di fatto il nucleo del costituendo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. L'ipotesi « minima » che pertanto si può formulare rispetto alle competenze del Comitato, che peraltro può desumersi dalla situazione esistente (permanenza in vigore della legge istitutiva del Comitato, « bollino » Schengen sugli atti che sviluppano l'*acquis* eccetera) in via di interpretazione, è il permanere di un potere consultivo nella forma del parere vincolante sugli atti che proseguono la cooperazione Schengen nel quadro giuridico dell'Unione europea (primo e terzo pilastro) almeno fino a quando non sarà completata, relativamente al Titolo IV del TCE, la procedura di comunitarizzazione. In una più ampia prospettiva, pensando eventualmente ad un adeguamento normativo, la soluzione più coerente sembrerebbe invece quella di dettare — analogamente a quanto ha deciso il Parlamento dei Paesi Bassi — una disciplina speciale per il controllo parlamentare nelle materie del Titolo IV del TCE e del Titolo VI del TUE. La permanenza ed eventualmente l'estendersi di un forte controllo — nella forma di un parere vincolante attribuito ad un organismo ad hoc quale il Comitato parlamentare Schengen, che assicura peraltro, essendo bicamerale, l'unitarietà di indirizzo — appare coerente con la scelta iniziale del legislatore di assicurare un intervento incisivo del Parlamento su una materia strettamente legata ai diritti fondamentali dei cittadini che, una volta integrata nel quadro giuridico dell'Unione, costituirà la base su cui costruire e sviluppare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il Comitato parlamentare Schengen ha acquisito d'altra parte un patrimonio di competenze (cui si è aggiunta la vigilanza sull'attività

dell'Unità nazionale EUROPOL¹⁶) che, assicurando una continuità con il passato, potrebbero ben calibrarsi alla nuova stagione che si è aperta, sviluppando anche una dialettica con i Parlamenti nazionali, il Parlamento europeo e altri luoghi istituzionali (quali le università), che possono rappresentare un'importante momento di stimolo e di riflessione critica.

Evitando quindi di duplicare competenze ma al tempo stesso angolazioni settoriali, sarà importante trovare l'opportuna sede politica per realizzare gli adeguamenti proposti. In quest'ottica, anche in relazione ai nuovi poteri che il Trattato di Amsterdam attribuisce alla COSAC (Conferenza degli organi specializzati negli affari europei) sullo sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, si dovrebbe considerare la partecipazione del Comitato alle riunioni di questo organismo, che seppure non ha poteri decisionali, può rappresentare un utile laboratorio di indirizzo e di impulso normativo.

Un'ultima considerazione si vuole svolgere sul futuro degli altri organismi Schengen quali l'Autorità Comune di Controllo, la Commissione permanente per l'applicazione della Convenzione, lo stesso Segretariato Schengen, che sembra rispondere alla medesima esigenza di dover conciliare e coordinare il « sistema Schengen » con la nuova cornice istituzionale. In altri termini non è stato ancora possibile « diluire » il « sistema Schengen » nell'Unione ed allo stato attuale, esso conserva una sua specificità.

L'Autorità Comune di controllo, ad esempio, continuerà ad esistere con gli stessi compiti previsti dall'articolo 115 della Convenzione di Schengen almeno fin quando non si arriverà alla costituzione di un'unica autorità per la tutela dei dati personali prevista dall'articolo 286 del TCE: ma un eventuale assorbimento dei compiti dell'ACC Schengen presupporrebbe che il SIS fosse trasferito in ambito comunitario. Quindi, fino a quando il SIS rimarrà nell'ambito del Terzo pilastro l'unico controllo ipotizzabile è quello dell'Autorità Comune di Controllo Schengen assistita dal Segretariato Schengen confluito nel Segretariato generale del Consiglio. Questa Autorità, è detto in una decisione del Consiglio del maggio 1998, rimarrà un'Autorità indipendente, in quanto non viene assimilata ad un gruppo di lavoro del Consiglio¹⁷. La Commissione incaricata di valutare la corretta applicazione della Convenzione di Schengen diverrà invece un gruppo di lavoro interno al Consiglio senza tuttavia che sia stato modificato il suo mandato: vi sono pertanto alcune discrasie rispetto alle competenze della Commissione, che a partire dal 10 maggio ha assunto automaticamente il ruolo di guardiana dei Trattati per gli aspetti « primo pilastro » del funzionamento di Schengen. I compiti della Commissione permanente gruppo di lavoro del Consiglio non dovrebbero pertanto influire sul ruolo di guardiana dei trattati della Commissione rispetto

¹⁶ Legge di ratifica 23 marzo 1998, n. 93 (art. 6).

¹⁷ Tuttavia la decisione stessa (1999/438/CE) non sembra riconoscere, come ha rilevato il prof. Rodotà nel corso di un'audizione svolta dinanzi al Comitato l'8 luglio 1999 (vedi Resoconto Stenografico allegato), « quelle possibilità concrete di azione che sono poi la vera ragione dell'indipendenza, in quanto non dispone di autonomia di mezzi e di bilancio ed è quindi nei fatti « alle dipendenze » del Consiglio stesso.

al dispositivo Schengen che dipende dal primo pilastro: ma chi in concreto avrà « l'ultima parola » per dire, ad esempio, se uno Stato che già applica la Convenzione di Schengen rispetta gli obblighi previsti per l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne? Una soluzione più chiara sembra invece riguardare il Segretariato Schengen che, dopo lunghe controversie sindacali, è stato integrato nel Segretariato generale del Consiglio con l'unico limite della previsione di un periodo di prova al termine del quale valutare l'effettiva professionalità del personale.

In conclusione l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'Unione europea, che pure ha già richiesto un notevole impegno soprattutto relativamente alla cosiddetta « ventilazione » delle relative disposizioni, lungi da potersi considerare un « momento conclusivo » è al contrario il primo passo, quasi una scommessa, verso la trasformazione dell'Unione in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ed è pertanto opportuno seguire con un'attenzione particolare l'evolversi delle materie che vi sono alla base, le quali non possono rimanere estranee o sottoposte occasionalmente al controllo del Parlamento nazionale.