

La seduta comincia alle 13,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità della seduta odierna sia assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Comunico che la senatrice Maria Grazia Siliquini ed il senatore Piero Pellicani sono subentrati ai senatori Antonino Caruso e Riccardo De Corato dimissionari.

Comunico altresì che è attivo un sito internet del Comitato parlamentare Schengen, ospitato nel più ampio sito www.Parlamento.it, ove, accanto ad una nota introduttiva che dà conto in sintesi del tipo di attività e dei compiti propri del Comitato, sono contenute le norme di interesse e quindi la legge istitutiva, la Convenzione di Schengen, la Convenzione di Dublino, eccetera. È inoltre inserita la composizione del Comitato e i resoconti, sommari e stenografici, dell'attività svolta, nonché altra documentazione di interesse, come, ad esempio, la relazione annuale del Governo per il 1997, la risoluzione del Parlamento europeo – sempre del 1997 – sul futuro di Schengen e saranno a breve inseriti anche gli atti dei convegni organizzati dal nostro Comitato: quello del 3 aprile ultimo scorso, in occasione dell'entrata a pieno titolo dell'Italia nello spazio

Schengen, ed il forum istituzionale svoltosi il 1° ottobre ultimo scorso in occasione dell'entrata in vigore della Convenzione Europol.

L'alimentazione del sito avviene da parte della segreteria del Comitato, per cui sono graditi eventuali suggerimenti o integrazioni che vogliate proporre. Si tratta, del resto, di un utilissimo strumento di informazione sia per i colleghi stessi, nel caso in cui capiti di dimenticare le carte a casa e si abbia bisogno di consultare con urgenza norme e documenti, sia per quanti chiedano materiali o delucidazioni sull'attività propria del Comitato.

Comunico altresì che i progetti di decisione che dovranno essere esaminati dal Comitato esecutivo Schengen il prossimo 16 dicembre sono stati trasmessi dal Governo in data 4 dicembre ultimo scorso e sono pervenuti al Comitato con formale assegnazione da parte del Presidente della Camera in data odierna. Trattandosi di documentazione assai voluminosa, ritengo difficile poterla esaminare in tempi ristretti e comunque entro il 16 dicembre prossimo venturo.

Voglio ricordare al signor ministro come, purtroppo, questa situazione si ripeta spesso, nel senso che il Comitato non viene mai messo nelle condizioni di poter esprimere il proprio parere in tempi utili. Anche in questo caso, per esempio, avevamo segnalato agli uffici del ministero come la riunione del Comitato esecutivo Schengen fosse prevista per il 16 dicembre. Ci siamo attivati in tempo, ma la documentazione, partita da Bruxelles il 24 novembre, è arrivata alla Camera lunedì 4 dicembre e solo oggi, alle ore 12,40, ci è stata formalmente trasmessa dal Servizio Assemblea.

Propongo pertanto di chiedere al Governo italiano — e al Ministro Dini, in particolare, oggi qui presente — il rinvio della decisione sui progetti di decisione in questione a norma dell'articolo 132, paragrafo 3 della Convenzione di Schengen, deplorando peraltro la necessità di dover ricorrere a continui richiami e solleciti per ottenere la dovuta tempestività nell'invio dei documenti stessi.

Pongo quindi in votazione la seguente richiesta di rinvio della decisione.

Il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di Schengen,

visti i progetti di decisione trasmessi dal Governo alle Camere in data 4 dicembre 1998;

trattandosi di documenti che ammontano ad alcune centinaia di pagine;

considerando che l'articolo 18, comma 4 della legge di ratifica 30 settembre 1998, n. 388, assegna al Comitato parlamentare 15 giorni di tempo per l'espressione del parere;

deplorando la non tempestività nell'invio di documenti da parte del Governo nonostante i numerosi solleciti effettuati dal Comitato stesso in tal senso;

chiede al Governo

il rinvio, a norma dell'articolo 132, paragrafo 3 della Convenzione di Schengen, delle decisioni concernenti i progetti di decisione assegnati in data odierna dal presidente della Camera.

(Il Comitato approva all'unanimità).

Audizione del Ministro degli affari esteri Lamberto Dini.

PRESIDENTE. Passando all'oggetto della nostra indagine conoscitiva, ringrazio il ministro Dini per la sua disponibilità a riferire su un tema per il quale — lo ricordo — abbiamo avviato, come Comitato Schengen, un'indagine conoscitiva in

data 7 ottobre 1998, con il seguente programma indicativo di audizioni: di una delegazione della Commissione libertà pubbliche del Parlamento europeo, guidata da Hedy D'Ancona; di Anita Gradin, Commissario europeo e/o di Mario Monti, Commissario europeo; di Giuseppe Callovi, capo unità della DG XV della Commissione europea; di Gus Borchardt, direttore della *task force* della «GAI» della Commissione europea; di Giuseppe Lo Iacono, capo della delegazione italiana del gruppo centrale Schengen; di Charles Elsen, direttore della *task force* giustizia e affari interni del Consiglio dell'UE.

Un'indagine conoscitiva, come si può ben capire, che ha carattere in verità piuttosto «tecnico», ed è anche per questo motivo che ringrazio particolarmente il ministro Dini per la disponibilità ad aiutarci in questo sforzo di maggiore comprensione di un processo che, altrimenti, rischia di sfuggire completamente dall'attenzione del Parlamento. Credo che questa preoccupazione sia diffusa non solo nel Parlamento nazionale ma anche negli ambienti del Parlamento europeo, oltre ad essere condivisa, peraltro, dallo stesso Presidente Violante, che ha infatti espresso, non a caso, il suo assenso all'avvio dell'indagine conoscitiva in oggetto.

Come tutti sapete, un protocollo annesso al Trattato di Amsterdam prevede l'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, con tempi, dunque, necessariamente connessi alla ratifica del Trattato stesso da parte di tutti i paesi membri dell'Unione europea: presumibilmente — il ministro potrà confermarcelo o meno — giugno del prossimo anno (ma c'è anche chi è fiducioso a proposito di tempi più ristretti).

L'incorporazione sarà quindi decisa all'unanimità dal Consiglio e allo scopo sono stati istituiti alcuni gruppi di lavoro per esaminare le questioni legate all'incorporazione stessa. In primo luogo si tratta infatti di definire l'*acquis* di Schengen, quindi tutte le fonti normative che ne fanno parte. Si tratterà poi di «ventilare», cioè di ripartire le suddette fonti secondo

la rispettiva base giuridica nell'ambito del primo o del terzo pilastro dell'Unione. Si dovrà esaminare la questione della Norvegia e dell'Islanda che, come tutti sapete, non sono paesi membri dell'Unione europea ma partecipano alla cooperazione Schengen in quanto paesi associati. Vi è infine il problema dell'integrazione del segretariato Schengen nel segretariato del Consiglio ovvero della Commissione.

Nell'ambito delle questioni sopra elencate particolare rilievo assume la sorte del SIS, il sistema informativo Schengen, la cui operatività non può essere pregiudicata, che attualmente è gestito dalla Francia in maniera pressoché esclusiva, ovviamente su delega degli altri paesi contraenti. Su questo argomento sappiamo esistere due ordini di problemi: uno legato alla gestione stessa del sistema, che alcuni vorrebbero ricondurre alla Commissione o ad una agenzia di cui facciano parte tutti gli stati membri; un altro legato alla questione della base giuridica delle disposizioni concernenti il SIS che, ove considerate attinenti alla libera circolazione delle persone, vanno inquadrati nel primo pilastro dell'Unione; se considerate invece attinenti alla cooperazione tra le forze di polizia devono essere ricomprese nel terzo pilastro dell'Unione.

Voglio infine porre l'accento sull'articolo 2, comma 1, ultimo paragrafo del citato protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen, ove si chiarisce che, fin quando non saranno assunte dal Consiglio all'unanimità – lo ricordo – le decisioni necessarie per attuare l'integrazione, l'*acquis* di Schengen sarà considerato come facente parte del titolo VI del Trattato dell'Unione europea.

Ciò cosa significa, al di là di un linguaggio un po' troppo formale? Significa una preoccupazione che ci è stata rappresentata, anche di recente, dalla Commissione libertà pubbliche del Parlamento europeo, ovvero che per la resistenza di alcuni paesi possa non esservi questa « ventilazione » tra il primo e il terzo pilastro ma che tutte le materie afferiscano soltanto al terzo pilastro, dove vige, di fatto, la regola dell'unanimità

(siamo quindi poco distanti dal funzionamento intergovernativo attualmente in vigore).

In altre parole il rischio, se così si può dire, è che in mancanza di un accordo le disposizioni di Schengen rimangano sotto l'egida del terzo pilastro vanificando, almeno in parte, lo spirito del Trattato di Amsterdam o, quanto meno, del protocollo ad esso allegato.

Gradirei quindi dal ministro maggiori ragguagli su questi aspetti; in particolare mi piacerebbe capire come si stia articolando il lavoro, anche da un punto di vista procedurale, e quale sia la posizione del Governo italiano su questa delicata fase della costruzione europea, rispetto alla quale la libera circolazione delle persone realizzata per il tramite della cooperazione Schengen è senz'altro un tassello importante.

Al riguardo – e con questo concludo – c'è anche da sottolineare il problema della posizione del Regno Unito e dell'Irlanda che non hanno aderito alla cooperazione Schengen e che quindi dovranno trovare una collocazione adeguata – infatti anche su questo punto esistono particolari protocolli allegati al Trattato di Amsterdam – nel nuovo conteso che verrà a crearsi.

Le cedo quindi la parola, signor ministro, certo che vorrà tracciare un quadro senz'altro più organico ed esauriente della mia sommaria esposizione.

LAMBERTO DINI, *Ministro degli affari esteri*. Onorevoli membri del Parlamento, mi sembra che il presidente del Comitato abbia definito con grande chiarezza i principali temi dell'Unione europea per quanto riguarda il sistema Schengen e il suo futuro.

Sono lieto di intervenire qui oggi per informare il Comitato bicamerale di controllo su questa materia, cioè sull'inserimento del sistema Schengen nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. In virtù dell'accordo firmato in Lussemburgo nel 1985, della convenzione di applicazione del 1990 e degli atti adottati per la loro esecuzione, il sistema ha consentito la realizzazione del principio di libera cir-

colazione delle persone e della abolizione graduale dei controlli alle frontiere comuni, in un ambito più ristretto di quello dell'Unione europea.

Il 17 giugno 1997 i quindici hanno adottato il Trattato di Amsterdam. Un protocollo annesso al Trattato – questa è la parte più importante – prevede che con l'entrata in vigore dello stesso l' *acquis* di Schengen entri a far parte del sistema dell'Unione, restando peraltro applicabile ai soli Stati parte della Convenzione Schengen (articoli 1 e 2 del protocollo). Al momento dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, previsto, in effetti, per la seconda metà del 1999 (la speranza è che possa avvenire prima, ma dipenderà molto dalla ratifica sia della Francia, che non sappiamo in quale mese, dei primi del 1999, vi procederà, sia del Belgio) il Consiglio dell'Unione europea sostituirà il Comitato esecutivo (l'organo istituito per l'applicazione della Convenzione) previsto dagli accordi di Schengen (articolo 2). Il protocollo prevede inoltre che per ogni disposizione della Convenzione di Schengen debba essere individuata la corrispondente base giuridica nelle disposizioni dei trattati istitutivi dell'Unione europea e della Comunità europea. In particolare se debbano essere ricondotte nella sfera comunitaria (primo pilastro) o in quella intergovernativa (terzo pilastro).

Le conseguenze che nascono da queste attribuzioni sono rilevanti, giacché nelle disposizioni che ricadono nella sfera comunitaria pieni sono i poteri degli organi comunitari (Commissione, Consiglio e Corte di giustizia). Mentre le disposizioni che rientrano nel terzo pilastro comportano, per la loro attuazione, meccanismi di cooperazione più vicini al modello intergovernativo. Anche se qui il Trattato di Amsterdam innova grandemente avvicinando il terzo pilastro al primo, in termini, ad esempio, di processi decisionali e garanzie giurisdizionali.

Il testo del protocollo prevede, inoltre, che l'Islanda e la Norvegia saranno associate all'applicazione del sistema Schengen e al suo ulteriore sviluppo. Crea così un modello nuovo di relazioni esterne, che

potrebbe essere utilizzato, ad esempio, in altri contesti, come la sicurezza e la difesa, nella convergenza tra UEO e Unione europea. Irlanda e Regno Unito non sono vincolati all'*acquis* di Schengen ma possono chiedere di parteciparvi in qualsiasi momento.

Per dare attuazione a queste disposizioni sono stati istituiti due gruppi di lavoro presso il Consiglio dell'Unione. Il primo, istituito dalla presidenza di turno europea nel secondo semestre 1997, è incaricato di stabilire la consistenza dell'*acquis* Schengen e di ripartirlo, collegandolo alle singole disposizioni dei trattati europei in vigore, tra il primo pilastro (quello comunitario – titolo III del Trattato istitutivo della Comunità europea) ed il terzo (quello della cooperazione intergovernativa – titolo VI del Trattato sull'Unione europea) a seconda della materia trattata.

È da notare, per l'articolo 2 del protocollo, che se il Trattato di Amsterdam entrasse in vigore prima della definizione della base giuridica delle norme Schengen, queste dovranno considerarsi rientranti nel terzo pilastro: è quindi importante che tale definizione avvenga al più presto. I ritardi nelle ratifiche hanno almeno questa ricaduta politica.

L'individuazione dell'*acquis* e la sua ripartizione nei diversi articoli dei trattati è praticamente terminata in seno all'apposito gruppo di lavoro. Talune questioni, sulle quali non si sono ancora raggiunte soluzioni unanimi, sono state invece rinviate al comitato dei rappresentanti permanenti. Si tratta, essenzialmente, dei seguenti problemi: competenza in materia di sanzioni penali, che le parti sono impegnate ad introdurre nei rispettivi ordinamenti; condizioni per l'ammissione degli stranieri; possibilità di ripristinare i controlli alle frontiere in caso di salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza; controllo e sorveglianza delle frontiere esterne; circolazione delle armi da fuoco.

Si tratta di problemi solo apparentemente di carattere tecnico, che nascondono spesso interessi politici e che sono

stati sollevati soprattutto dalla Francia (in tema di salvaguardia dell'ordine pubblico) e dalla Spagna (sul controllo delle frontiere esterne: il problema è collegato alla questione di Gibilterra, che gli spagnoli non riconoscono come frontiera esterna, e sul cui passaggio la Spagna esercita tuttora il proprio controllo).

Un aspetto di grande rilevanza, che rimane peraltro ancora aperto, è il problema dell'avvenire del sistema informatico Schengen (SIS), la cui attività è cruciale per la libera circolazione delle persone nei paesi che fanno parte del sistema. Per il SIS confermo quanto detto dall'onorevole presidente, cioè che sul piano giuridico si prospettano due soluzioni: ripartizione tra il primo e il terzo pilastro oppure collocamento completo nel terzo pilastro.

Alcuni Stati si sono pronunciati a favore della prima soluzione, in quanto talune attività del SIS riguardano anche problematiche del primo pilastro (per esempio i visti) o comunque prevalentemente del primo, quali la tutela dei dati personali.

La maggioranza degli Stati, tra i quali l'Italia, è invece favorevole al completo inserimento del SIS nel terzo pilastro, poiché le finalità del sistema informatico sono collegate essenzialmente al mantenimento della sicurezza pubblica, nell'ambito del principio della libera circolazione delle persone.

Per quanto riguarda infine la questione del funzionamento del SIS, è stata ormai esclusa la possibilità della creazione di un'agenzia autonoma e la maggioranza dei membri è favorevole, almeno per ora, al mantenimento della situazione attuale, che vede la gestione tecnica del SIS da parte della Francia a Strasburgo, con fondi ripartiti tra gli Stati partecipanti al sistema. Anche il meccanismo dei vari gruppi di lavoro dovrebbe restare immutato rispetto al sistema attuale vigente in ambito Schengen.

Un secondo gruppo di lavoro si occupa del negoziato in base al quale si dovrebbe rendere possibile a Norvegia e Islanda (che non sono membri dell'Unione) di

partecipare al sistema Schengen nel nuovo contesto comunitario e dei trattati in vigore.

Questi due Stati appartengono, unitamente a Danimarca, Finlandia e Svezia, all'Unione nordica dei passaporti, che da oltre quarant'anni prevede un regime di libera circolazione di persone. Norvegia ed Islanda sono state associate al sistema Schengen per evitare l'incompatibilità tra la loro partecipazione al sistema nordico di libera circolazione e la partecipazione degli altri paesi nordici alla libera circolazione nel quadro Schengen. Al fine di preservare il sistema dell'Unione nordica, si è ricorso per essi ad un accordo di cooperazione che prevede la loro partecipazione, senza l'esercizio del diritto di voto, a tutti i gruppi ed al Comitato esecutivo Schengen, nonché l'applicazione da parte di tali Stati delle normative Schengen.

L'attività del gruppo di lavoro è iniziata solo alla fine dello scorso luglio; in tale data il Consiglio dell'Unione europea ha adottato i termini di un mandato per l'avvio del negoziato di associazione di Norvegia ed Islanda alla futura applicazione dell'*acquis* di Schengen. Il negoziato, che è condotto dalla Commissione e dalla Presidenza, prevede, nel quadro della cooperazione con tali Stati, l'attuazione di una distinzione tra le attività di preparazione degli strumenti da adottare (*decision sharing*) in seno all'Unione, cui detti Stati parteciperanno, ed un successivo momento (*decision making*), nell'ambito della Commissione e del Consiglio, dal quale i due stati sarebbero esclusi. Su tale soluzione entrambi i paesi hanno espresso non poche riserve, in quanto essi intendono, come avviene attualmente nel quadro degli accordi di Schengen, partecipare a pieno titolo, sia pure senza diritto di voto, a tutte le discussioni di entrambi i momenti, sia quello della preparazione delle decisioni, sia quello dell'assunzione delle stesse. I lavori del gruppo, quindi, sembrano ancora lontani da una conclusione.

L'Italia è stata tra i paesi più attivi nei negoziati in questione. In linea generale,

abbiamo favorito una giusta e ragionata distribuzione delle disposizioni tra il terzo ed il primo pilastro. In particolare, per quanto concerne il SIS ed i delicati risvolti che esso presenta nel quadro del controllo della frontiera esterna, abbiamo appoggiato l'inserimento di tali strutture nel quadro del terzo pilastro, come dicevo prima, in quanto le finalità del sistema sono essenzialmente collegate al mantenimento della sicurezza pubblica.

L'Italia auspica che il negoziato globale sul tema dell'integrazione dell'*acquis* Schengen si concluda con successo e presto. Per le ragioni che ho detto è importante in ogni caso che il Consiglio, in base all'articolo 2 del protocollo, adotti la base giuridica delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Una tale occorrenza, derivante dall'incapacità degli stati di accordarsi su i vari elementi dello stato, costituirebbe una sconfitta per l'ideale dell'integrazione europea.

Anche il Parlamento europeo nel suo progetto di parere sul piano di azione per realizzare, in base alle norme del Trattato di Amsterdam, un'area di libertà, di sicurezza e di giustizia (il piano d'azione verrà esaminato a Vienna dal prossimo Consiglio europeo), sottolinea l'esigenza di accelerare i negoziati. Nelle prossime settimane tali questioni saranno esaminate nelle varie sedi istituzionali del Consiglio a Bruxelles. Da parte nostra, continueremo a batterci per la rapida e positiva conclusione del negoziato.

Vorrei concludere con alcune considerazioni più propriamente politiche. L'inserimento del sistema Schengen nell'Unione europea è un'esigenza che l'Italia aveva posto con largo anticipo, come assunzione di competenze vicine ai bisogni dei cittadini. L'aveva posta dinanzi a questo Parlamento il ministro degli esteri del Governo da me allora presieduto, signora Agnelli, già nel 1995, prima ancora dell'inizio del negoziato sul Trattato di Amsterdam, come uno degli obiettivi da iscriverci. Lo ricordo soltanto per evocare la coerenza del nostro europeismo, coerenza che talvolta può farci giudicare

troppo ambiziosi; ma la nostra ambizione riesce sempre alla fine a farsi strada nella sua lunga marcia attraverso le istituzioni.

Ciò mi conduce alla seconda considerazione. Ricondurre Schengen nell'Unione significa far chiarezza nell'integrazione europea in termini di procedure, istituzioni, responsabilità. Significa evitare che, accanto al tronco principale dell'Unione, si sviluppino sistemi paralleli, con una logica propria, diversa da quella comunitaria. Sistemi che, a misura che crescono, diviene più difficile ricondurre al sistema generale. Lo vediamo per la sicurezza, nella difficoltà di ricondurre alla matrice dell'Unione la costruzione quarantennale dell'Unione dell'Europa occidentale. Schengen avrà dichiarato forse un metodo ed un obiettivo, ad esempio nei rapporti con i paesi non membri dell'Unione, al quale ispirarsi nella sicurezza esterna invece che interna.

Una terza ed ultima considerazione. La libera circolazione, da potenziare contro le nuove minacce, la cooperazione giurisdizionale attraverso le nostre frontiere, la sicurezza del perimetro esterno dell'Unione toccano, come poche cose, il quotidiano della nostra società civile. Sono parte di un'entità nuova che emerge con chiarezza, anche se lentamente: il cittadino europeo. Ciò significa che questi argomenti finiscono per gravitare verso la sfera comunitaria e le sue regole, regole che sole possono dare tutte le garanzie necessarie. Se il sistema Schengen avesse comportato gli stessi vincoli del sistema comunitario, nessun paese dell'Unione avrebbe potuto sottrarsi a far seguire ad una richiesta di arresto anche quella di estradizione, o almeno non avrebbe potuto farlo – in questo caso si tratta della Germania – senza renderne ragione alla Corte di giustizia del Lussemburgo (è una considerazione che ho svolto poco fa anche davanti alla Commissione esteri della Camera, come sa l'onorevole Fei che era presente). Lo dico non per recriminare sulla condotta di questo o quel paese, bensì per indicare che ancora una volta l'Unione ed i suoi metri di comportamento costituiscono il modello più alto

di convivenza internazionale. A questo principio continueremo ad ispirarci nella condotta della nostra politica estera.

ANNA MARIA DE LUCA. Vorrei in primo luogo ringraziare anche a nome del gruppo di forza Italia il ministro Dini e sottolineare che da quanto egli ha esposto mi è parso di capire che possono porsi delle non meglio precisate difficoltà per la ratifica del protocollo da parte di due paesi, la Francia ed il Belgio, in particolare per ciò che concerne il rispetto della scadenza della metà del 1999, di cui prima il ministro ha parlato. Mi chiedo come mai ciò avvenga da parte di un paese come la Francia, di cui è nota la particolare posizione assunta nell'ambito dell'accordo di Schengen. Pertanto, vorrei sapere qualcosa di più in ordine alla possibilità che quei tempi non siano rispettati.

SANDRA FEI. In primo luogo, vorrei conoscere quali siano gli Stati che si oppongono al fatto che Schengen diventi un'*acquis* comunitaria; per intenderci, la Gran Bretagna è uno di questi, in quanto non ha sottoscritto gli accordi di Schengen e ritiene di dover gestire sia l'immigrazione sia altre questioni attinenti agli accordi di Schengen in modo indipendente. In proposito sarebbe dunque interessante conoscere quale sia la situazione.

Vi è poi il problema dei tempi di ratifica del Trattato di Amsterdam. Se per qualche motivo non meglio definito si riesce a ritardare tale ratifica, cosa accade poi agli accordi di Schengen? Da ciò che ho inteso, infatti, a questo punto Schengen avrebbe una scadenza ed anzi dagli incontri che abbiamo avuto in Olanda spesso ci siamo visti rispondere che di fatto certe cose non si fanno perché Schengen diventerà un *acquis* comunitario. Voglio dire che su alcune problematiche non vengono assunte decisioni fondamentali proprio in ragione del fatto che diventerà un *acquis* comunitario. Credo che questa fase di stallo nella quale siamo già entrati, stando almeno a quanto ci viene detto di frequente a Bruxelles, e che

rischia di protrarsi per molto tempo, può far saltare tutto quanto è stato già acquisito e fatto.

Per quanto riguarda l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'Unione europea, sarebbe interessante conoscere i progetti a livello comunitario relativamente all'immigrazione clandestina ed extracomunitaria perché, tanto più se sosteniamo – com'è giusto che sia – un'integrazione realizzata sul terzo pilastro e non sul primo, a maggior ragione credo che questa cosiddetta cooperazione debba essere portata avanti in modo certamente più impegnativo e determinato, eventualmente anche con altri accordi, così com'è stato proposto varie volte (il Governo ha fatto presente che si cercava di portare il problema dell'immigrazione clandestina a livello dell'Unione europea, nella consapevolezza che, se è vero che ognuno cerca di autogestire nel proprio ambito il fenomeno, è vero anche che esso è diffuso in più paesi. Infatti, se l'Italia ha oltre 7.000 chilometri di coste e qui arrivano i curdi con l'intenzione di andare in Germania (anche se adesso sembra più probabile che vogliano fermarsi da noi), è anche vero che abbiamo, per esempio, polacchi e rumeni che non arrivano di certo dalle nostre frontiere scoperte, ma arrivano dall'Austria e da altri paesi che fanno parte del sistema Schengen; e forse sarebbe il caso di sottolineare questo dato, di valutarlo o di tenerlo, come si suol dire, come moneta di scambio.

In merito al riferimento fatto dal ministro Dini all'audizione resa poc'anzi davanti alla Commissione esteri della Camera, dove egli ha portato l'esempio di cosa sarebbe accaduto nel caso Ocalan se fossimo già stati in tutti i sensi all'interno del Trattato di Amsterdam, vorrei ora porre al ministro una questione prettamente tecnica. Egli ha motivato davanti alla Commissione esteri il fatto che abbiamo fermato (non arrestato, e questo fa una bella differenza) Ocalan giustificandolo agli occhi dei cittadini e del Parlamento sulla base del fatto che probabilmente la Germania avrebbe emesso una richiesta di estradizione, ma in quel mo-

mento tale richiesta non esisteva ancora. Credo che a quel punto avrebbe dovuto prevalere (insisto, è una questione tecnica, ma non certo irrilevante) l'obbligo, che esiste negli accordi di Schengen, di rispettare il clandestino da dove è venuto. In questo caso, infatti, al di là di qualsiasi altra definizione, Ocalan ha messo piede nel nostro paese innanzitutto come clandestino. Se avessimo avuto in mano la richiesta di estradizione, probabilmente avrebbe anche potuto essere considerata valida la tesi sostenuta dal Governo ma, non avendola in mano e sapendo che Ocalan era a tutti gli effetti in primo luogo un clandestino, avremmo dovuto rimandarlo da dove era venuto.

Il Governo sicuramente sapeva e forse Ocalan è stato messo in stato di fermo semplicemente perché il collega Mantovani era andato a prenderlo e lo aveva portato in Italia. Credo, quindi, che una posizione precisa del Governo, al di là degli orientamenti dei partiti, su questo punto sarebbe stata più utile e tale sarà quando dovremo rispondere in sede Schengen su tale questione dal punto di vista dell'applicazione di quegli accordi, visto che una delle accuse che più spesso ci vengono rivolte è proprio quella di non rispettare alla lettera l'applicazione degli accordi di Schengen.

In conclusione, anche in relazione agli accenni svolti dal ministro Dini in merito alla vicenda Ocalan e alle più generali questioni del controllo dell'immigrazione clandestina e della lotta alla criminalità organizzata, annuncio la presentazione di un documento di considerazioni che potrà essere valutato dal Governo come un contributo del Comitato parlamentare Schengen in vista del prossimo Consiglio europeo dell'11 dicembre.

LAMBERTO DINI, *Ministro degli affari esteri*. Mi dichiaro disponibile a ricevere un contributo in tal senso.

PRESIDENTE. Mi riservo di comunicare al più presto al ministro il testo del documento in questione.

ROCCO MAGGI. Tornando al caso Ocalan, che ovviamente finisce con l'essere l'oggetto fondamentale della nostra attenzione, vorrei sapere se il Governo intenda assumere iniziative – e, in caso positivo, quali – per colmare il vuoto sanzionatorio che deriva da fattispecie simili a quella del caso Ocalan, in modo da scongiurare comportamenti opportunistici quali sono quelli posti in essere in particolare dalla Germania.

ANTONIO CONTE. Signor ministro, lei ha evidenziato i problemi politici che permangono in considerazione sia dell'*acquis* sia della più generale politica europea in ordine a questioni che comunque hanno una forte interrelazione. In riferimento alla specificità di Schengen, vorrei chiederle se siano stati almeno impostati i temi relativi agli standard minimi in tema di ricezione degli stranieri (in particolare, penso ai rifugiati) e se sia stato fissato il livello elementare degli oneri comuni da condividere, per usare un'espressione ricorrente nelle formulazioni ufficiali. È chiaro che la questione coinvolge più in generale il tema dei rifugiati e certamente non sfuggono a nessuno le implicazioni politiche, soprattutto in riferimento al modo in cui attuare la Convenzione di Ginevra. Ci sembra che questo punto di ordine politico più generale possa comunque comprendere quel processo cui lei si è riferito in relazione alle ultime vicende che hanno interessato il nostro paese.

LAMBERTO DINI, *Ministro degli affari esteri*. Le difficoltà relative alla ratifica del Trattato di Amsterdam da parte della Francia sono di ordine politico-generale: in particolare esse riguardano la scelta che il Governo deve operare per spingere questa ratifica. Come ricorderete, già il Trattato di Maastricht, poi sottoposto a referendum, aveva trovato una Francia interamente divisa sull'argomento. In quel paese vi sono ancora sentimenti di sovranità che ora vengono ulteriormente rinnovati in questa fase caratterizzata dalla ratifica del Trattato di Amsterdam per la

rilevanza che assumono tante delle materie che erano competenza degli stati nazionali e che ora, invece, diventano di competenza comunitaria. Quindi è la scelta del momento.

A seguito degli incontri avuti con le autorità francesi, ci aspettiamo che nel corso del primo trimestre del prossimo anno la Francia possa dar seguito alla ratifica stessa. Nel momento in cui entrerà in vigore il Trattato di Amsterdam, la materia attualmente di competenza di Schengen diventerà di competenza del Consiglio europeo. Da qui deriva l'importanza di definire le varie questioni che sono aperte fra i paesi e che io stesso ho richiamato, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam.

Tale Trattato prevede il passaggio al primo pilastro (quello comunitario, che, a differenza del terzo, è ancorato all'unanimità) di talune materie, come l'immigrazione, l'asilo, il controllo alle frontiere e la cooperazione giudiziaria in materia civile, col conseguente utilizzo di strumenti giuridici più efficaci rispetto a quelli in uso nel quadro intergovernativo e la partecipazione di tutte le istituzioni comunitarie.

Dall'entrata in vigore del Trattato vi sarà un periodo transitorio di cinque anni durante il quale le decisioni continueranno ad essere adottate all'unanimità, in base al principio della coiniziativa, cioè su proposta della Commissione o di uno Stato membro, previa consultazione del Parlamento europeo. Dopo questo periodo, tuttavia, il Consiglio deciderà se e a quali settori si applicherà la procedura di codecisione che, tra l'altro, comporta il passaggio (che l'Italia vorrebbe anticipare) alla regola della maggioranza qualificata ed un ruolo più incisivo presso il Parlamento europeo. Resteranno, invece, nel terzo pilastro la cooperazione di polizia, quella doganale e la cooperazione giudiziaria in materia penale.

Cosa accadrà se si ritarda la ratifica? Certamente non verrà meno il sistema Schengen, poiché questo non rientra negli intendimenti di nessuno: vedremo quali

saranno gli strumenti che saranno utilizzati per mantenerlo in vita. Su questo non c'è alcun dubbio.

Vengo ora al caso Ocalan, prima di riferire su alcuni *dossiers* che sono oggi all'esame dell'Unione Europea. Il signor Ocalan, al suo arrivo in Italia, è stato arrestato. Questo è quanto ha riferito il ministro dell'interno e le autorità di polizia. Egli è stato arrestato sulla base dei mandati di arresto internazionali che erano stati spiccati. Ve ne erano due: quello della Turchia e quello della Germania. Egli, lo ripeto, è stato arrestato. In questo caso, di fronte ad un mandato di arresto, non potevano prevalere le norme di Schengen, rispedendo questo cittadino, che arrivava in Italia senza un visto, nel paese di provenienza. Credo che il nostro Governo abbia operato giustamente, procedendo all'arresto. Sappiamo come si è mossa successivamente la magistratura. In altri termini non avevamo altri strumenti in quel momento per avvalerci del Trattato di Schengen.

Vi è una sorta di vuoto sanzionatorio in questo settore. Certamente, se fosse stato in vigore il Trattato di Amsterdam, ho spiegato che la sanzione ci sarebbe stata, perché avremmo potuto portare davanti alla Corte di giustizia lo Stato che, avendo emesso un mandato di arresto, non dava seguito ad esso con una conseguente richiesta di estradizione. In effetti oggi esistono norme precise. Norme ancora più precise di quelle inserite negli accordi di Schengen non ve ne sono: pertanto, in questo caso, dobbiamo attendere — ed eventualmente sollecitare — la ratifica del Trattato di Amsterdam per arrivare ad un passaggio di competenze in relazione a tutte queste materie. Presumibilmente esse passeranno tutte al primo pilastro, divenendo di competenza dell'Unione Europea, al di là di quelle che, per ragione di sicurezza pubblica, possono rimanere nel terzo pilastro. Per queste ultime materie, però, il Trattato di Amsterdam opera un avvicinamento notevole al primo pilastro e quindi al potere di iniziativa della Commissione.

Per quanto riguarda i *dossiers*, quelli più rilevanti in materia di terzo pilastro si trovano ora all'esame delle competenti istanze della Commissione europea. Citerò l'esempio del «Progetto di convenzione sulle norme di ammissione di cittadini di paesi terzi negli stati membri dell'unione»: si tratta di un progetto che fissa regole comuni di ammissione e che prevede l'attribuzione di specifici diritti agli immigrati. Vorrei altresì citare i due strumenti in materia di protezione temporanea degli sfollati per i casi di afflusso massiccio ed improvviso di rifugiati e di condivisione degli oneri fra gli Stati membri. Mi pare che quest'ultima sia una disposizione estremamente importante nel momento in cui l'avremo in vigore, visto il numero di clandestini che riceviamo sulle nostre coste. Una volta che il Trattato sarà entrato in vigore, vi sarà una norma di questo tipo ed ora stiamo studiando dei meccanismi precisi per la condivisione degli oneri fra gli Stati membri, cioè quelli relativi all'accoglienza temporanea di cui si debbono fare carico gli Stati interessati dall'afflusso di immigrati clandestini.

Vi è anche un progetto europeo di accordo sulla riammissione per il rimpatrio di immigrati illegali ed irregolari. Voi sapete che l'Italia ha deciso di addivenire a degli accordi bilaterali di riammissione con tutti gli Stati del Mediterraneo a noi più vicini; accordi di questo tipo li abbiamo conclusi con l'Albania, con la Tunisia e con il Marocco: stiamo ora definendo analoghe intese con l'Algeria, mentre non è stato possibile concludere un accordo di riammissione con la Turchia. Ma, al di là degli accordi di riammissione, vi è una cooperazione molto solida con l'Egitto e con altri paesi con i quali non sono stati stipulati accordi come quelli ai quali ho fatto riferimento.

Nel momento in cui la questione relativa all'immigrazione diventa materia comunitaria, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, vi sarà un accordo europeo di riammissione, in base al quale essa verrà richiesta dalla Comunità nel caso dei clandestini. Ciò avverrà in base a norme che

verranno successivamente definite e che disciplineranno il rimpatrio di immigrati illegali ed irregolari.

Per quanto riguarda la tematica riguardante l'asilo e la protezione temporanea, il semestre di presidenza austriaco ha cercato di imprimere un'accelerazione alle discussioni in corso a Bruxelles e sulle proposte di azioni comuni in materia di protezione temporanea, in base ad una logica di *boarding sharing*, cioè di condivisione dei costi, ancor prima che entri in vigore il Trattato di Amsterdam. Queste erano proposte presentate dalla Commissione per creare un meccanismo di coordinamento fra gli Stati membri, atte a fronteggiare i casi di forte afflusso di sfollati in fuga dai propri paesi.

Presidente, ho voluto fornire alcune indicazioni in risposta alle domande che mi sono state formulate. Le questioni sono tante e debbono essere ancora risolte: alcune di esse presso il Comitato Schengen prima che si giunga alla ratifica del Trattato di Amsterdam. Successivamente sarà necessario valutare quale sistemazione dare con lo stesso Trattato di Amsterdam alle materie cui ho fatto cenno nella mia esposizione.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor ministro. La pregherei di volerci concedere ancora qualche minuto, dal momento che l'onorevole De Luca ha chiesto di integrare le sue domande. Io stesso, successivamente, gliene porrò qualcuna.

ANNA MARIA DE LUCA. A proposito del caso Ocalan, il ministro Dini ci ha detto che se fosse stato ratificato il Trattato di Amsterdam, avremmo potuto accedere ad un tribunale internazionale. Ebbene, da persona pratica, quali tempi avremmo dovuto «subire» in quel caso? Io vedo le cose in maniera molto semplice: infatti, se noi fermiamo quello che risulta essere un terrorista e non riusciamo a farlo andare alla sua destinazione, noi abbiamo la possibilità di ricorrere al tribunale internazionale. Noi utilizziamo sicuramente questa possibilità, ma queste operazioni portano via del tempo. Da qui scaturisce la mia domanda: se in futuro

dovessimo trovarci in una situazione di questo tipo, quanto tempo potrebbe presumibilmente trascorrere dal momento in cui si fa la richiesta a quello in cui viene emessa la sentenza da parte di questo tribunale? Dico questo perché se questo segmento di tempo è breve, è un conto, mentre se è lungo, esso potrebbe esporre il paese a possibili ritorsioni o pressioni, a seconda del soggetto o del paese coinvolto nella questione.

Per questa ragione, anche per il futuro, considero fondamentale avere conoscenza di un elemento così importante come quello al quale ho fatto cenno.

LAMBERTO DINI, *Ministro degli affari esteri*. Vorrei dire all'onorevole De Luca che una volta che l'immigrazione divenga materia comunitaria, la possibilità di ricorrere alla Corte di giustizia per violazione di una norma comunitaria potrebbe costituire una remora molto forte da parte di qualche paese. Ci sarebbe da domandarsi se, anche nelle circostanze che abbiamo esaminato, qualche Governo sarebbe stato disposto a non richiedere l'estradizione, sapendo di dover essere soccombente in un ricorso presso la Corte di giustizia. Per quanto riguarda i tempi, debbo dire che essi sono relativamente brevi, se si pensa alla lunghezza delle procedure di fronte alla giustizia italiana. In molti casi sappiamo che i tempi sono molto lunghi. Quelli presso la Corte di giustizia sono relativamente brevi.

ANNA MARIA DE LUCA. Del tipo?

LAMBERTO DINI, *Ministro degli affari esteri*. Si tratta di mesi, non di anni. Nel frattempo corre l'obbligo per il paese che ha ricevuto il clandestino, sulla testa del quale pendevano dei mandati di arresto, di ospitarlo, seguendo le regole che disciplinano l'accoglienza riservata alle persone che entrano clandestinamente nel paese. Naturalmente non bisogna dimenticare i problemi relativi alla sicurezza e ai costi.

PRESIDENTE. Prima di salutarla, signor ministro, vorrei rivolgerle una segnalazione ed una domanda. Subito all'indomani della sottoscrizione da parte sua degli accordi di riammissione con Tunisia e Marocco, abbiamo inoltrato richiesta per averne una copia, nella nostra qualità di Comitato parlamentare. Senza con questo porre il problema relativo all'opportunità di una loro ratifica, credo che sarebbe stato opportuno che noi li avessimo conosciuti. Non so se altri soggetti parlamentari li abbiano avuti, ma sta di fatto che la nostra richiesta non ha mai avuto alcuna risposta. Dal momento che avevano in animo di verificare l'attuazione di quegli accordi, le rinnovo la richiesta di poterne prendere conoscenza.

Lei, ministro Dini, ha ricordato come l'Italia si sia schierata nel corso di questa settimana per l'incorporazione del *central SIS (Schengen Information System)* di Strasburgo e per la sua gestione giuridica sotto il terzo pilastro, trattandosi di uno strumento di sicurezza interna. Ma il SIS è anche uno strumento di politica migratoria. Non a caso vengono segnalati gli indesiderabili o i non desiderati ai fini della loro non ammissione. E l'Italia risulta favorevole – come lei stesso ci ha ricordato – alla piena comunitarizzazione di queste parti dell'*acquis* di Schengen. Lo segnalo semplicemente perché potrebbe nascere una qualche contraddizione. Non ci risponda oggi, ma segnali – se lo ritiene opportuno – la questione agli uffici.

E vengo ora alla mia domanda. Noi abbiamo avviato questa indagine conoscitiva sull'incorporazione dell'*acquis* di Schengen ed in questi mesi abbiamo operato in sinergia con altre realtà. Penso, per esempio, a quella dei Paesi Bassi dove esiste un sottocomitato della Commissione giustizia della Camera bassa olandese che ha le stesse competenze e funzione del nostro Comitato. Nel frattempo, la nostra attività è stata estesa anche all'azione di vigilanza che dovremo esercitare nei confronti dell'unità nazionale Europol.

Per l'originalità di questa funzione di controllo parlamentare, riconosciuta dalla legge di ratifica della Convenzione di Schengen e dalla legge di ratifica della Convenzione Europol, siamo stati invitati a Londra, al King's College, e, recentemente, alla Commissione delle libertà pubbliche del Parlamento europeo. Tutti giudicano con grande interesse questa nostra esperienza, tanto che la sua originalità, cioè quella di un controllo parlamentare su queste materie, dovrebbe essere seguita addirittura a livello europeo.

Tuttavia, senza inoltrarci su questi scenari futuribili, mi chiedo se con l'incorporazione dell'*acquis* di Schengen, con il passaggio delle competenze dal comitato esecutivo al Consiglio europeo, intanto sia ancora possibile esercitare questo controllo parlamentare nazionale, almeno per le decisioni vincolanti per l'Italia, a proposito delle decisioni pendenti di fronte al Consiglio europeo. Si tratta di un tema che adesso, stante la sua presenza, signor ministro, sottoponiamo a riflessioni di tipo politico, ma che nel prosieguo di questa indagine ci proponiamo di sottoporre anche al giudizio di illustri giuristi, di professori di diritto comunitario, perché ci preme conoscere la prospettiva e il modo in cui esercitare sempre meglio questa funzione e questo ruolo.

LAMBERTO DINI, *Ministro degli affari esteri*. Porteremo in Parlamento gli accordi di riammissione affinché siano ratificati. Con i paesi che hanno firmato accordi di riammissione con noi è stata decisa l'applicazione, di fatto, delle regole che abbiamo concordato. Ciò, in attesa dei protocolli esecutivi e che la ratifica venga effettuata dai rispettivi parlamenti, su una base bilaterale di buona volontà per portare avanti quanto come Governi abbiamo firmato assieme. Non vi è nessuna difficoltà a rendere disponibili gli accordi di riammissione ai membri di questo Comitato, al quale li farò pervenire.

È vero, per quanto riguarda il SIS e la sua incorporazione, che si tratta di

materie che non sono mai tutte bianche o nere. Vi è un insieme a proposito del quale si tratta di vedere, ad un certo momento, se possa o meno essere mantenuto tutto da una parte. Ogni separazione contiene un elemento di arbitrarietà, quasi di incoerenza. Questo non lo nego, perché altri paesi possono avere preferenze diverse dalla nostra. Per il SIS per noi sembrano prevalere gli aspetti della sicurezza pubblica, che riguardano proprio il meccanismo di gestione degli arrivi in Italia. Però è anche vero che la cosa potrebbe essere vista diversamente.

È estremamente meritorio che il Comitato abbia iniziato questa indagine conoscitiva perché, anche a giudicare dalla lista delle personalità che verranno ascoltate, vi sarà un grande arricchimento su una materia così vasta caratterizzata da tanti risvolti. Questa indagine conoscitiva, pertanto, sarà un arricchimento per tutti, per l'Italia e per le sue istituzioni, per quanto riguarda sia Schengen sia l'Europol, come lei ha detto.

Quale sarà il futuro? Nel momento in cui Schengen diviene materia comunitaria è chiaro che l'organismo di controllo è il Parlamento europeo. Aggiungo che determinate materie e determinate decisioni richiederanno il meccanismo della codecisione (peraltro l'80 per cento delle decisioni della Commissione sono ormai sottoposte a codecisione del Parlamento europeo, per il quale vi è, con il Trattato di Amsterdam, un suo maggiore coinvolgimento sul governo dell'Europa, cioè sulla Commissione). Mi sembra che questo sia un notevole progresso per ciò che attiene a un controllo democratico, trattandosi, in particolare, di una Commissione non eletta direttamente dai cittadini: vi sarà l'accordo del Presidente del Parlamento europeo sulla nomina del Presidente della Commissione. Vi sarà, quindi, anche un vaglio parlamentare, ma certamente il Governo europeo non è eletto direttamente dai cittadini.

Per il processo di codecisione con il Parlamento europeo, queste materie saranno pertanto di sua competenza. Ma ciò non toglie, come nelle questioni che riguardano la politica estera, che non possa esserci uno scrutinio, un monitoraggio delle varie questioni effettuato a livello dei Parlamenti nazionali. Non potranno esserci, come nel caso dell'Unione europea occidentale, meccanismi interparlamentari, cioè membri dei Parlamenti nazionali che hanno ascolto sulle questioni che riguardano l'Unione europea occidentale. Se, in prospettiva, quest'ultima dovesse essere integrata, i meccanismi di discussione, di dialogo e di controllo interparlamentari verrebbero meno, però non a livello di Parlamento nazionale, in cui il

monitoraggio e lo scrutinio sono sempre possibili, anche se non attengono ad una competenza legislativa.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il ministro Dini, dichiaro conclusa la sua audizione.

La seduta termina alle 14,20.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 10 dicembre 1998.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO