

La seduta comincia alle 13,45.

**Variazione della composizione
del Comitato.**

PRESIDENTE. Do il benvenuto al deputato Antonietta Rizza, che sostituisce il deputato Mario Gatto, dimissionario. Comunico altresì che il senatore Antonio Capaldi sostituisce il senatore Guido De Martino, dimissionario.

Comunicazioni del presidente sulla missione svolta a Bruxelles e Strasburgo il 5 e 6 maggio 1999.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, comunicazioni sulla missione svolta a Bruxelles e Strasburgo il 5 e 6 maggio 1999.

Desidero informare i colleghi che nel corso della missione, cui hanno partecipato, oltre al presidente, i deputati Anna Maria De Luca e Sandra Fei e i senatori Antonio Conte, Francesco Mori e Helga

Thaler Ausserhoffer, la delegazione del Comitato, dopo aver incontrato l'ambasciatore Cavalchini ed altri funzionari della rappresentanza italiana a Bruxelles, ha svolto due audizioni: la prima è stata quella del commissario europeo Monti, sempre a Bruxelles. Dell'audizione è stato redatto il resoconto stenografico. La delegazione del Comitato si è poi spostata a Strasburgo dove ha incontrato il commissario europeo Anita Gradin. Anche di questa audizione è stato redatto il resoconto, sia pure in questo caso tratto dalla traduzione simultanea degli interventi svolti. Ambedue i resoconti sono pubblicati in allegato.

La seduta termina alle 13,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 28 maggio 1999.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATI

Allegato 1: Audizione del commissario europeo Mario Monti

Allegato 2: Audizione del commissario europeo Anita Gradin

Allegato 1

Bruxelles, 6 maggio 1999, ore 8.

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INTEGRAZIONE DELL'ACQUIS DI
SCHENGEN NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA**Audizione del commissario europeo
Mario Monti.**

PRESIDENTE. Salutiamo il commissario europeo, professore Mario Monti, e i suoi collaboratori.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Signor presidente, onorevoli parlamentari sono molto grato per questa visita. Si tratta di un incontro diverso da un altro precedente e prima di iniziare vorrei, se posso permettermelo, rallegrarmi molto con il vostro Comitato ed in particolare con lei, signor presidente, per l'attività così intensa e puntuale svolta. In questi quattro anni posso dire di aver maturato una certa esperienza per quanto riguarda i rapporti fra i Parlamenti nazionali, in Italia e negli altri 14 Stati membri, e l'evolvere delle problematiche comunitarie e devo dire che raramente ho trovato un'azione così marcante, tempestiva ed incisiva come quella svolta dal vostro Comitato. Voglio quindi darne testimonianza e ringraziarvi nuovamente per questa attenzione.

Non so, presidente, come lei intenda regolare i nostri lavori. Io mi sono preparato per una esposizione introduttiva, alla quale potrebbero seguire eventuali approfondimenti.

PRESIDENTE. Professor Monti, per noi è un piacere poterla incontrare ed audire su una materia sulla quale lei, oltre a rilevanti competenze, ha anche conoscenze maturate sul campo.

Al di là di queste parole di ringraziamento, chiedo scusa se questa mattina

dovremo in qualche modo formalizzare questo nostro incontro. Noi siamo qui in missione nel quadro dell'indagine conoscitiva che il Comitato sta svolgendo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea. Normalmente l'indagine viene svolta in sede, a Roma, ma i suoi numerosi impegni e il grande interesse che abbiamo di ascoltarla ci hanno indotto a venire fin qui, accompagnando a questa visita anche altri incontri presso la rappresentanza permanente a Bruxelles ed oggi pomeriggio a Strasburgo con la sua collega commissario Anita Gradin, proprio perché vogliamo raccogliere il massimo di conoscenze ed informazioni su quella che è stata la definizione dell'*acquis* di Schengen, il suo riversamento nel quadro dell'Unione europea e soprattutto capire oggi come potrà implementarsi nei prossimi cinque anni. Questo è l'obiettivo che ci poniamo. Ormai, come avrà visto dalla documentazione, siamo quasi al termine della nostra indagine. Nei prossimi giorni ascolteremo i ministri Letta e Dini; poi passeremo alla fase elaborativa dell'intero materiale raccolto.

Per quanto riguarda la metodologia da seguire in questo incontro, lei potrebbe fornirci una sua prima traccia per passare poi, eventualmente, a domande ed integrazioni, da parte dei colleghi, sia pure con una certa formalità perché di questo incontro viene redatto un resoconto che verrà poi pubblicato negli atti ufficiali della Camera.

La ringrazio nuovamente per questa opportunità che ci ha offerto.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Grazie, presidente. Procedo quindi ad una esposizione introduttiva, della quale potrò eventualmente lasciare il testo al Comitato.

Nel mese di luglio del 1997, come loro ricorderanno, a Roma, ho già avuto l'onore di essere ascoltato dal Comitato parlamentare e proprio un mese prima la Conferenza intergovernativa aveva finalmente deciso le nuove modifiche istituzionali, indicando, tra l'altro, in un Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, l'iter da percorrere per l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea. Peraltro, nel « Protocollo Schengen » si sottolineava come tale decisione avrebbe consentito all'Unione europea di « trasformarsi più rapidamente in uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia ».

In quella precedente occasione di incontro avevo ricordato come l'Unione non fosse riuscita a creare uno spazio senza frontiere per le persone, mentre contemporaneamente Schengen aveva conosciuto un importante successo, anche se, per certi aspetti, ancora parziale. Avevo anche ricordato che il principio del mercato interno, quale spazio unico e senza frontiere interne, che aveva assicurato abbondantemente la libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali, non era stato in grado di assicurare quella delle persone. Avevo inoltre sottolineato che, presentando nel 1995 — su mia iniziativa — tre proposte di direttiva per l'abolizione dei controlli sulle persone, la Commissione intendeva completare gli strumenti legislativi che dovevano permettere di realizzare l'obiettivo Schengen in tutta l'Unione europea. Ed avevo presentato le ragioni per le quali il Consiglio, dopo lunghi dibattiti, aveva insabbiato quelle tre proposte del 1995.

Concludevo allora dicendo che il nuovo Trattato di Amsterdam, siglato un mese prima, aveva trovato una buona soluzione per risolvere il disaccordo — soprattutto con il Regno Unito — sull'obiettivo da perseguire. In effetti, l'integrazione di Schengen nell'Unione comportava un im-

portante valore aggiunto sia per il ruolo rafforzato delle istituzioni dell'Unione, sia per la maggiore trasparenza e certezza giuridica che saranno garantite ai cittadini.

Da allora sono passati due anni e rivolgendomi nuovamente al vostro Comitato posso constatare con soddisfazione che la volontà politica dei capi di Stato e di Governo sta realizzandosi conformemente al calendario. Questa prima settimana di maggio in effetti meriterebbe di essere annotata con una pietra bianca, se vogliamo imitare la maniera di marcare i grandi eventi della Roma antica. Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e l'integrazione nel Trattato dell'iniziativa intergovernativa Schengen, si chiude un ciclo storico, permettendoci di misurare il cammino percorso. Ma prima che l'*acquis* di Schengen porti i suoi frutti nel quadro dell'Unione, la sua integrazione deve ancora concretizzarsi nei prossimi giorni, con l'adozione di un certo numero di decisioni del Consiglio.

Come vi è senz'altro noto, il 26 aprile scorso il Consiglio affari generali è giunto ad un accordo politico sui vari progetti di decisione, necessari all'attuazione del « protocollo Schengen ». Vorrei ora presentarvi in qualche minuto l'insieme del pacchetto. Si tratta di sei punti: il primo prenderà qualche istante di più, ma non vi preoccupate perché gli altri saranno più brevi.

1) In primo luogo si tratta di determinare, in modo esauriente, tutti gli elementi dell'*acquis* di Schengen che dovranno essere integrati, vale a dire non soltanto la Convenzione ma anche le decisioni e le dichiarazioni del Comitato esecutivo di Schengen. Dal canto suo, l'ultimo Comitato esecutivo di Schengen, riunito il 28 aprile, è giunto ad un accordo definitivo. Una delle sue ultime decisioni comportava peraltro l'abrogazione di oltre un centinaio di decisioni anteriori che non avevano più un effetto pratico, ma avrebbero appesantito l'integrazione dell'*acquis*: una zavorra inutile nel momento della acquisizione dell'*acquis*.

La decisione sulla determinazione delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen, come pure la definizione degli elementi che debbono essere ripartiti tra il primo ed il terzo pilastro, sarà presa dal Consiglio in « formazione Schengen », vale a dire dai 13 Stati membri.

2) In secondo luogo, si tratta di attribuire una base giuridica alle disposizioni per le quali è stata decisa la ripartizione tra primo o terzo pilastro. Chi prenderà questa decisione? Tale decisione sarà presa dal Consiglio, però in « formazione completa », vale a dire dai 15 Stati membri. Quindi, mentre l'attribuzione della base giuridica alle disposizioni per le quali è stata decisa la ripartizione tra primo e terzo pilastro viene presa a 15, la determinazione degli elementi che debbono essere integrati viene presa nella formazione a 13.

La ripartizione tra pilastri dell'*acquis* di Schengen ha posto due problemi principali: uno riguardava la riserva legata alla questione del riconoscimento dei documenti di viaggio e l'altro riguardava il collocamento del Sistema d'informazione Schengen. Senza dimenticare che per la Commissione esisteva anche un terzo problema, che riguardava il ruolo di « osservatore » della Commissione europea nel quadro della « Commissione permanente d'attuazione di Schengen ». A questo proposito, come ho anticipato in quelle riunioni, la Commissione farà una Dichiarazione, ricordando che l'integrazione e la ventilazione della « Commissione permanente d'applicazione di Schengen » non tocca in niente le competenze della Commissione europea, nella sua qualità di guardiana dei Trattati.

Ho detto di due problemi principali: il primo - ho ricordato - riguardava il riconoscimento dei documenti di viaggio. Per questo problema una soluzione è stata trovata facendo riferimento al largo margine di apprezzamento in materia che era stato lasciato dalla Convenzione Schengen e, nel contempo, facendo un richiamo alla preminenza del diritto comunitario. Direi invece, che il secondo problema, quello

riguardante il Sistema d'informazione Schengen, è stato congelato. Non penso di rivelare segreti se ricordo che la maggioranza delle delegazioni riteneva che l'insieme del SIS avrebbe dovuto essere collocato nell'ambito del terzo pilastro. Invece la Commissione riteneva - e ritiene - che certi elementi del SIS appartengono al primo pilastro. Il compromesso che ne è risultato è stato di decidere di non ripartire le varie componenti del SIS tra i due pilastri. Questa soluzione è, come si può vedere, per sua natura transitoria. Il fatto che il SIS si collochi provvisoriamente nell'ambito del terzo pilastro non pregiudica in nulla l'utilizzo delle basi giuridiche corrette nell'occasione di future ulteriori proposte.

D'altro canto, questo compromesso ha evitato che gli Stati membri decidessero all'unanimità la ripartizione del SIS, indicando, come unico luogo del suo collocamento nel Trattato, il terzo pilastro. Un tale collocamento, che noi Commissione avremmo considerato « erroneo », avrebbe potuto condizionare gravemente le basi giuridiche per future proposte. Comprendete quindi perché consideriamo questo congelamento un compromesso migliore di quella che sarebbe stata la soluzione alternativa, il male minore.

3) In terzo luogo, allo scopo di assicurare il carattere operativo ed il buon funzionamento del SIS, il Consiglio ha previsto anche alcune misure aggiuntive, esattamente quattro: una decisione che incarica il Segretariato generale del Consiglio a riprendere ed onorare i contratti riguardanti il SIS che erano stati conclusi dal Benelux a nome degli Stati Schengen; un regolamento finanziario degli Stati Schengen per la gestione di questi contratti affidata al Segretariato generale del Consiglio; la creazione di tre gruppi di lavoro che riprenderanno gli incarichi ed i compiti dei tre gruppi rispettivi che esistevano nel quadro Schengen; una decisione che assicuri il funzionamento ulteriore dell'Autorità di controllo comune: questa Autorità sarà assistita dal Segretariato generale del Consiglio in sostituzione dell'ex-Segretariato di Schen-

gen. L'insieme di queste quattro misure, di cui al terzo punto del pacchetto che sto descrivendo, dovrà garantire il buon funzionamento del Sistema d'informazione Schengen dopo la sua integrazione nell'Unione, ivi comprese le garanzie riguardanti la protezione dei dati.

4) L'associazione della Norvegia e dell'Islanda all'attuazione dell'*acquis* di Schengen e al suo ulteriore sviluppo formano oggetto di un'altra serie di decisioni. Dato che, dal punto di vista istituzionale, non è accettabile la partecipazione di Stati terzi ai lavori del Consiglio, l'accordo che sarà firmato verso la metà di maggio con l'Islanda e la Norvegia creerà un Comitato misto, attraverso il quale questi due paesi parteciperanno alla preparazione delle proposte (il cosiddetto *decision shaping*) che intendono sviluppare l'*acquis* di Schengen, ma avranno poi un attimo di freno, nel senso che questi due paesi saranno esclusi dalle prese di decisione (il cosiddetto *decision taking*) che intervengono nel quadro del Consiglio; contribuiranno al processo di formazione delle decisioni ma non saranno parte formale del processo di presa delle decisioni. Tale accordo sarà d'attuazione provvisoria, fin dal momento della sua firma, senza attendere l'insieme delle ratifiche.

Un progetto di Regolamento interno per il Comitato misto dovrà essere negoziato alla riunione iniziale del Comitato stesso, il quale avrà il potere di adottarlo. Un altro progetto di decisione del Consiglio riguarda le modalità di applicazione dell'accordo con Islanda e Norvegia, in particolare per identificare quali nuove proposte dovranno implicare la partecipazione dei due Stati associati nel quadro del Comitato misto.

5) Ricordo che esiste pure un accordo politico riguardante le modalità d'integrazione del Segretariato generale di Schengen nel quadro del Segretariato generale del Consiglio.

6) Come ultimo elemento del pacchetto, vorrei fare un cenno a due decisioni del Consiglio che non esistono ancora, vale a dire — siamo alla sublimazione della geometria variabile — una

decisione d'accordo fra il Consiglio e la Norvegia/Islanda per quanto riguarda i diritti e gli obblighi che incomberanno da un parte al Regno Unito/Irlanda e dall'altra alla Norvegia/Islanda per le disposizioni dell'*acquis* di Schengen che il Regno Unito e l'Irlanda intendessero applicare, essendo questi due paesi quelli che ancora si riservano di decidere che cosa applicare; e una decisione riguardante l'eventuale partecipazione del Regno Unito e dell'Irlanda, in tutto o in parte, alle disposizioni dell'*acquis* di Schengen. Non si tratta di una dimenticanza. Semplicemente, il Regno Unito e l'Irlanda non hanno ancora formulato una tale richiesta, anche se l'intenzione è stata formulata al Consiglio giustizia e affari interni (GAI) del 12 marzo scorso.

Credo che questa materia sia già profondamente nota al Comitato. Ritengo comunque che questa noiosa descrizione dia un'idea della complessità del movimento di architettura istituzionale ed organizzativa che è stato necessario per questa che in modo innocuo chiamiamo integrazione. Nei prossimi giorni tutta questa serie di decisioni saranno prese dal Consiglio. L'Unione potrà allora raccogliere i frutti di ciò che Schengen ha seminato, ma anche sviluppare e migliorare i suoi concetti fondatori conformemente alla procedura istituzionale prevista dalla base giuridica pertinente dei Trattati. Direi che si è fatto veramente il possibile per rispondere in modo concreto alle critiche di chi aveva accusato Schengen di un suo deficit democratico; critiche che la Commissione ha sempre condiviso, condividendo anche, peraltro con pragmatismo, la valutazione che, nelle condizioni storiche date, Schengen era un laboratorio di sperimentazione insoddisfacente dal punto di vista delle garanzie democratiche, con particolare riguardo al ruolo del Parlamento e della Corte di giustizia, ma forse in questa fase storica l'unica sperimentazione concreta capace di forzare con l'evidenza della realtà questa materia in un quadro giuridico e democratico più

soddisfacente. Mi pare che adesso abbiamo la soddisfazione di essere a questo punto.

Ogni istituzione dovrà adesso adattarsi per assumere il suo nuovo ruolo e partecipare al buon funzionamento ed allo sviluppo di un quadro che è purtroppo complesso, ma che assicura e assicurerà la libertà di circolazione delle persone senza controlli alle frontiere interne.

Forse — e con questa nota concludo, signor presidente — anche il Comitato parlamentare italiano di controllo sul funzionamento di Schengen dovrà riflettere — ed io credo lo stia facendo — sui suoi nuovi compiti. A questo proposito vorrei limitarmi ad introdurre due riflessioni. Prima di tutto — e questo l'ho un po' anticipato nel saluto iniziale — desidero congratularmi con il Parlamento italiano per il ruolo esemplare svolto finora nel verificare in anticipo i contenuti delle decisioni che il Comitato esecutivo di Schengen intendeva prendere. Ricordo, per esempio, che la Commissione permanente d'applicazione dell'accordo di Schengen ha in qualche misura modificato il suo mandato grazie all'intervento del vostro Comitato e, per quanto è a mia conoscenza, soltanto il Parlamento dei Paesi Bassi ha assunto un ruolo simile a quello italiano. Tale Parlamento come sapete, è noto per la marcatura molto stretta che esercita.

Come seconda riflessione, vorrei ricordare il protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea. Da un lato è prevista la comunicazione di informazioni ai Parlamenti nazionali di documenti di consultazione e di proposte legislative, comprese le misure da adottarsi nel quadro del terzo pilastro; da un altro lato, la Conferenza delle Commissioni per gli affari europei, la cosiddetta COSAC, potrà esaminare ogni iniziativa legislativa concernente l'istituzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e contribuire al suo sviluppo. E naturalmente ogni proposta che si situerà nell'ambito Schengen integrato nell'Unione sarà compresa in questo spazio sul quale la Conferenza è invitata a pronunciarsi.

In conclusione, lasciatemi ricordare qualcosa che è oggetto della sensibilità di tutti noi: quando il Trattato di Roma è stato firmato dai primi sei Stati fondatori era veramente difficile pensare che un giorno un cittadino potesse viaggiare dalla Sicilia alla Finlandia, dalla Germania al Portogallo senza controlli, senza dogane e senza cambiare moneta. Tuttavia, al tempo stesso, questo spazio di libertà non potrebbe sussistere se tale libertà fosse a scapito della sicurezza dei cittadini e degli Stati. Bisogna trovare un equilibrio tra il desiderio di libertà e la domanda di sicurezza: sappiamo quanto entrambi siano grandi. I Parlamenti avranno un ruolo preponderante nella ricerca di questo equilibrio. In una società libera, anche lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia previsto dal Trattato è in continua evoluzione. L'opera non è mai terminata ed il suo punto ideale non è mai raggiunto. Credo che le istituzioni ed i cittadini debbano dedicare a ciò una costante vigilanza.

Infine esprimo l'auspicio che la nuova architettura possa ben presto attrarre tutti gli Stati membri dell'Unione, anche quelli più riflessivi o più dubbiosi, affinché di questo spazio di libertà e sicurezza possano fruire tutti gli attuali cittadini dell'Unione, ma non solo; mi riferisco a tutti gli attuali cittadini dell'Unione e, attraverso il processo delle adesioni dei paesi candidati, anche ai futuri cittadini dell'Unione, contribuendo a dare, possibilmente all'intera Europa continentale, quella libertà, quella sicurezza e quella giustizia che in questi giorni, come tragicamente vediamo, manca ancora. Devo dire che nella preparazione, nella quale siamo intensamente impegnati, dei paesi candidati all'ingresso come membri nell'Unione, l'attenzione che dedichiamo, ciascuno nel proprio campo di competenza — potrà confermarvelo la mia collega commissario Gradin — alla approssimazione da parte dei paesi candidati dal punto di vista legislativo, amministrativo ed esecutivo, delle strutture, eccetera, alle materie che sono rilevanti per la libertà di movimento nella sicurezza, è una altissima

priorità. Non facciamo molta fatica a persuadere le autorità di governo degli Stati candidati che al momento di quella che sarà la ratifica nei nostri Stati membri dei rispettivi Trattati di adesione, nella percezione popolare nei nostri Stati membri che sarà decisiva per quella ratifica, il sentire che il tale paese candidato potrebbe costituire minaccia o invece la garanzia di non costituire minaccia alla sicurezza in una comunità con libertà di movimento sarà una considerazione politica di primissima grandezza.

Grazie, presidente e onorevoli parlamentari.

PRESIDENTE. Grazie a lei, professor Monti. Debbo dire che il livello della sua esposizione ci conforta e ci conferma nella pervicacia con cui abbiamo, a tutti i costi, voluto questa audizione. Io la ringrazio anche per le espressioni di apprezzamento che ha voluto riservare al Parlamento italiano e al lavoro svolto su questa materia. Rispetto alla sua esposizione non avrei davvero nulla da eccepire e nulla da chiedere, se non un paio di punti che lei ha già toccato e sui quali però la pregherei di tornare brevemente per un approfondimento. Vedremo poi se altri colleghi vorranno intervenire e porre domande. Valuterà lei se raccogliere l'insieme dei quesiti o avviare una botta e risposta.

Lei ha fatto riferimento alla formazione Schengen a 13 che in qualche modo può assomigliare (immagino, ma mi dica francamente se questo mio riferimento ha valore e significato) alla formazione a 11 per quanto riguarda la politica monetaria. Però non c'è solo — diceva — la formazione a 13, c'è questo rapporto privilegiato, comunque *sui generis*, con due paesi terzi, l'Islanda e la Norvegia. Questo comporterà l'identificazione della materia Schengen al di là di quello che è l'*acquis* così definito e così riversato. Sappiamo che il prossimo 18 maggio è prevista la riunione del Comitato misto con Islanda e Norvegia. Questo è soltanto un appuntamento formale di insediamento o già in quella data si assumeranno decisioni?

Nel caso in cui in quella sede si dovessero assumere decisioni vincolanti per l'Italia, come potrà il nostro paese, il nostro Comitato esercitare quella funzione di controllo preventivo, non voglio dire di codecisione? È questo un problema che non è soltanto italiano, ma è quantomeno italiano ed olandese.

Una seconda questione: lei ha richiamato il nostro incontro precedente, che io ricordo perfettamente; in quella occasione ci parlò della libera circolazione delle persone come tassello necessario per completare le libertà fondamentali sulle quali si sentiva così impegnato. Lei ha parlato di libertà di circolazione ed ha fatto anche un riferimento ai temi della sicurezza; ha parlato per questo dei nuovi compiti del nostro Comitato Schengen ed ha per questo fatto un riferimento al protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali. C'è però un altro punto, mi permetta di ricordarlo: l'attività del nostro Comitato parlamentare, a differenza delle altre Commissioni parlamentari, nasce dalla legge di ratifica dell'accordo e della convenzione di Schengen. Vi è quindi un potere di intervento nella fasce ascendente che non è dato e riconosciuto ad altre Commissioni. Di qui un problema che vorremmo poi, alla fine di questa nostra attività conoscitiva, definire al meglio: come potremo rispettare la volontà del legislatore che si era preoccupato di quel deficit di democrazia che in Schengen trovava un di più rispetto ad altri passaggi nella costruzione e nell'integrazione europea?

Su questi punti le sarei grato se volesse darci qualche suggestione ulteriore. La ringrazio.

MARIO MONTI, Commissario europeo. Grazie a lei, presidente. Le darò qualche elemento, pregando poi, se lei lo consentirà, i miei collaboratori, il dottor Callovi ed il dottor Roccatagliata, di integrare, ove necessario.

Sul primo punto, in effetti la formazione a 13 ha qualche analogia con la formazione ad 11 in campo monetario. Qui in effetti, come lei ha colto, la

situazione è ancora più complessa perché, almeno per ora, se è vero che ci sono alcuni Stati membri dell'Unione che non partecipano ancora all'euro, non ci sono Stati che partecipano all'euro e che non siano Stati membri dell'Unione.

Per quanto riguarda il Comitato misto previsto per il 18 maggio, esso è istituito nel quadro dell'accordo di associazione tra il Consiglio e Norvegia e Islanda al fine di associare questi due paesi ai lavori di Schengen dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam. Il Comitato misto, nel quadro del quale i 15, Norvegia, Islanda e la Commissione si incontrano è stato previsto per ragioni istituzionali dal momento che era impossibile accettare che Norvegia ed Islanda partecipassero ai lavori del Consiglio come tale. Il 18 maggio sarà, dunque, firmato l'accordo, provvisoriamente applicabile a partire dal momento della firma. Immediatamente dopo la firma dell'accordo, il Comitato misto si riunirà per adottare il suo regolamento interno. Il Comitato misto è competente per trattare tutti i punti e tutte le proposte che rientrano nell'ambito Schengen. Partecipando ai lavori del Comitato misto, Norvegia ed Islanda sono associate alla fase di preparazione della decisione; non partecipano però — come ho già ricordato — all'adozione della decisione. Posso aggiungere che il Parlamento norvegese, ad ampia maggioranza, ha fin d'ora autorizzato il Governo di quel paese a firmare questo accordo e ad attuarlo temporaneamente. Ora lei, presidente, pone un problema che mi sembra importante e sottile: cioè se il Comitato misto prenderà — come prenderà — delle decisioni il giorno 18 e queste decisioni saranno vincolanti per l'Italia, come potrà il vostro Comitato esercitare il controllo che istituzionalmente ad esso compete? Il dottor Callovi può aiutarci a dipanare questo problema.

GIUSEPPE CALLOVI. Come il Commissario ha ribadito, il 18 maggio si tratterà soprattutto di firmare l'accordo di associazione con Islanda e Norvegia riguardante l'attuazione e lo sviluppo del-

l'*acquis* di Schengen e di riunire il Comitato misto, al fine di adottare il suo regolamento interno. L'accordo che sarà firmato non contiene degli elementi di sorpresa per il Comitato Parlamentare italiano. Come il commissario ha appena detto, questo accordo riprende essenzialmente tutti gli elementi che si trovavano nell'accordo di associazione a Schengen della Norvegia e dell'Islanda firmato a Lussemburgo nel 1996 ed è quanto il protocollo inserito nel Trattato ha imposto all'Unione. Si tratta adesso di dare un colore comunitario, vale a dire un quadro dell'Unione, a quello che prima era un quadro intergovernativo. Quindi si riproduce in termini istituzionali corretti e nuovi l'impegno dell'*acquis* esistente di Schengen da parte di Norvegia ed Islanda, l'impegno di accettare il futuro dell'*acquis*, la procedura di accettazione, le conseguenze del rifiuto di un nuovo strumento che mira a sviluppare l'*acquis* di Schengen; c'è una clausola ghigliottina: la denuncia automatica dell'accordo ma con la possibilità di decidere all'unanimità di proseguire l'associazione, possibilità pure per la Norvegia e l'Islanda o per il Consiglio stesso di porre fine all'associazione. Sono tutti elementi già noti e già accettati dai governi quando hanno ratificato l'accordo di Lussemburgo del 1996, ma che ora sono messi in una forma corretta riguardo a degli obblighi istituzionali nuovi.

PRESIDENTE. Quindi il Comitato misto sarà a formazione 17, anche se l'espressione è impropria visto che al momento più di 15 in campo non se ne possono mandare; mi sembra di aver capito che questo è l'unico dato certo. Si tratta di una riunione costitutiva di insediamento che ancora non svilupperà decisioni ma neppure concorrerà ancora alla formazione delle decisioni che poi saranno adottate in altro ambito.

GIUSEPPE CALLOVI. Il Comitato misto comincerà a lavorare immediatamente dopo la firma dell'accordo, innanzitutto per adottare il proprio regolamento in-

terno. Non ci sono altri punti all'ordine del giorno. I futuri temi non saranno che questioni rilevanti rispetto a Schengen. Il Comitato lavorerà effettivamente a 17 e avrà il compito di preparare le decisioni « Schengen relevant » che saranno però prese dal Consiglio. Dipenderà dalla materia se tali decisioni potranno essere prese in formazione a 12, 13, 14 o 15. Per quanto riguarda i contenuti del titolo IV del nuovo Trattato, la Danimarca parteciperà in pieno a tutto quanto concerne la materia dei visti che si trovava nell'articolo 100 C del Trattato di Maastricht, ma non al resto. Neppure il Regno Unito e l'Irlanda partecipano ai lavori derivanti dal titolo IV, tuttavia avranno la possibilità dell'*opting in*.

In pratica, I vari gruppi di lavoro del Consiglio dovranno regolarmente verificare se i soggetti trattati sono rilevanti rispetto a Schengen. In tal caso, essi possono definire una posizione comune da presentare a Norvegia e Islanda oppure possono costituirsi in gruppi di lavoro del Comitato misto e invitare la Norvegia e l'Islanda a partecipare alla fase della preparazione della decisione.

PRESIDENTE. È probabile che nel lavoro concreto tutto ci apparirà più chiaro. Ciò che mi interessava capire però è questo il Comitato misto in pratica si configura alla pari di quello che prima era il gruppo centrale di lavoro di Schengen; preparerà, istruirà le decisioni che poi verranno portate dinanzi al Consiglio. Ma come composizione, avrà le stesse caratteristiche del gruppo centrale oppure sarà qualcosa di politicamente più rilevante? Insomma, chi siederà il 18 intorno al tavolo? Questo potrebbe essere importante per capire lo spessore, la struttura di questo Comitato misto. Se non è possibile avere oggi una risposta, ci riserviamo un approfondimento.

GIUSEPPE CALLOVI. L'accordo comprende due allegati, un allegato A ed un allegato B. Il primo comprende l'insieme dell'*acquis* di Schengen tale e quale sarà deciso prima ancora del 18, forse verso il

15, dai 13 perché si sappia esattamente quale è lo spazio all'interno del quale Norvegia ed Islanda devono e possono partecipare. L'allegato B aggiunge degli aspetti che non erano più « proprietà » Schengen perché erano già diventati dell'Unione, come, ad esempio, i due regolamenti visti o la direttiva sulle armi.

Questi due allegati stabiliscono praticamente tutti i termini del mandato di lavoro del Comitato misto, che si riunisce in formazione di 15 + 2, più evidentemente la Commissione, la quale svolgerà un nuovo ruolo istituzionale e, secondo la materia ventilata tra il primo e il terzo pilastro. A proposito del nuovo ruolo istituzionale della Commissione dobbiamo notare che, per tutte le materie e per cinque anni saranno possibili proposte in concorrenza che vengano o dagli Stati o dalla Commissione, fatte salve le materie per le quali l'ex-articolo 100 C prevedeva l'iniziativa esclusiva della Commissione. In questo caso sarà necessaria la maggioranza qualificata; per il resto invece l'unanimità rimane la regola. La materia è purtroppo complessa.

ANNA MARIA DE LUCA. Ringrazio anch'io il professor Monti per questo incontro e prendo spunto dal suo passaggio circa il congelamento del SIS per chiedere che tipo di ruolo intende svolgere in futuro la Commissione. C'è modo e modo di intervenire o meno; vorrei cioè che fosse precisato che tipo di impegno si intende portare avanti e a che livello. Soprattutto, leggendo tra le righe, quale ruolo può svolgere la Commissione?

In caso di divergenze di opinioni, cosa è possibile fare, qual è la possibilità di decidere che viene data, che si intende dare o che si intende far rispettare alla Commissione rispetto al Consiglio e ad altre entità che alle decisioni stesse possono in qualche modo far prendere strade diverse? Credo sia questo un elemento importante per il futuro, che mi aiuterebbe a capire meglio quali sono le effettive possibilità.

Sono stata molto breve e volevo esserlo. Nella mia domanda vi è molto

contenuto sottinteso; non voglio essere più esplicita, tanto credo che lei mi abbia capito. In questo senso la pregherei di rispondermi il più esplicitamente possibile, altrimenti farò le mie considerazioni in *camera caritatis*.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. È questo un punto molto importante, per il quale mi riallaccio a quanto ho detto nella mia esposizione iniziale quando ho osservato che qualsiasi futura proposta in materia di sistema di informazione Schengen dovrà fondarsi su basi giuridiche adeguate nei Trattati e inoltre che la questione della ripartizione dovrà essere risolta caso per caso, quando le proposte in materia di SIS saranno presentate.

Sotto l'aspetto istituzionale e per quanto riguarda il ruolo della Commissione, a cui arriverò tra un attimo, c'è — credo — un quesito molto importante e cioè se la non ventilazione possa ledere i diritti dei cittadini, in particolare in materia di protezione dei dati personali. Io credo che la risposta debba essere negativa; le disposizioni di Schengen in materia di protezione dei dati si applicano in modo identico indipendentemente dalla base giuridica, primo o terzo pilastro. Il loro contenuto ed il livello di protezione garantito non differisce a seconda del pilastro interessato; credo sia importante sottolinearlo fermamente.

È vero che la Commissione può soltanto intervenire come guardiana dei Trattati quando le disposizioni relative alla protezione dei dati nel quadro del SIS rientrano nel primo pilastro, per l'archivio degli stranieri non ammissibili. Se queste disposizioni sono considerate fondate sul terzo pilastro, la Commissione non può intervenire, *ex* articolo 169 del Trattato, la nostra pista abituale per l'apertura delle procedure di infrazione; tuttavia nel quadro di Schengen esiste un altro controllo, quello posto in essere dall'autorità di controllo comune che è integrata nel quadro dell'Unione europea e continua ad esercitare le sue funzioni. Nel quadro dell'Unione europea sarà assistita — questa è la modifica — dal Segretariato

generale del Consiglio e non più dal Segretariato generale di Schengen. Quindi — parlo sotto il controllo dei miei esperti — il guardiano rispetto alla materia che riguarda il sistema di informazione Schengen c'è, questo guardiano è la Commissione in base ai suoi ordinari poteri di apertura di infrazione con riferimento a quelle disposizioni rilevanti per il SIS, che rientrano nel primo pilastro, ed è l'autorità di controllo comune, assistita ora dal Segretariato generale del Consiglio e non più dal Segretariato generale di Schengen, per le altre.

ANNA MARIA DE LUCA. Quindi le funzioni rimangono, cambia solo il tipo di assistenza? Ho capito bene?

FRANCO ROCCATAGLIATA. Purtroppo è presente un conflitto interpretativo fra gli Stati membri sulla corretta collocazione nel primo o nel terzo pilastro di una parte del sistema informativo.

ANNA MARIA DE LUCA. Come abbiamo verificato anche in altre audizioni, il contrasto interpretativo è uno dei problemi in campo o comunque lo è stato molto anche nella ventilazione. Le norme sono tante e spesso espresse in termini diversi per definire più o meno gli stessi elementi, aprendo così spazi interpretativi in certi casi anche diametralmente opposti. Ricordo in particolare come lo stesso problema ci fu esposto dal professo Ugo De Siervo, docente di diritto costituzionale dell'università degli studi di Firenze. Comunque ho capito e ringrazio per l'esauriente esposizione.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Esauriente ma forse esauribile ulteriormente con una annotazione del dottor Callovi.

GIUSEPPE CALLOVI. Vorrei semplicemente aggiungere che, come loro fanno, la lista delle categorie di dati iscritte nel SIS è molto lunga: grosso modo va dall'articolo 94 all'articolo 100 di Schengen. In questa lista soltanto una o due categorie

riguardano effettivamente il primo pilastro; per il resto si tratta di cooperazione di polizia che appartiene al terzo pilastro. I punti di divergenza di interpretazione possibile non sono, dunque, enormi. Evidentemente la Commissione assicurerà il suo ruolo di guardiana dei trattati e eserciterà i suoi poteri in caso di conflitto in particolare sull'archivio degli stranieri non ammissibili,

Sul secondo punto vorrei ricordare che c'è stato un negoziato nel quadro dello Spazio Economico Europeo per inserire in questo accordo la direttiva comunitaria d'applicazione per la protezione dei dati; se alla riunione prevista per il 18 maggio lo Spazio Economico Europeo adotterà l'introduzione nel suo accordo di tale direttiva, indirettamente, per una sorta di circuito, essa si applicherà poi alla Norvegia e all'Islanda e quindi gli aspetti del SIS che rientrano nel primo pilastro saranno pure coperti dalla direttiva.

Per lo sviluppo futuro, loro sanno che si sta preparando il SIS 2000 che deve essere allargato e adattato alla partecipazione dei Paesi Nordici. Per un allargamento ulteriore ci vuole una proposta che può essere sottomessa o dalla Commissione o da uno Stato concorrente durante i prossimi cinque anni. All'occasione di una tale proposta si può immaginare che l'idea di trasformare il SIS in un'agenzia dell'Unione possa prendere forma. In tal caso, sarà applicato l'articolo 286 del nuovo Trattato che prevede che « a decorrere dal 1 gennaio 1999 gli atti comunitari sulla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati si applicano alle istituzioni e agli organismi istituiti dal presente Trattato o sulla base del medesimo ».

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Mi accorgo, presidente, di non aver risposto alla sua ultima domanda relativa al protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali. Lei conosce meglio di me la situazione: Schengen, essendo puramente intergovernativo, sfuggiva al controllo democratico del Parlamento europeo; solo i

Parlamenti nazionali esercitavano un controllo democratico, che tuttavia non era adattato al carattere internazionale della cooperazione Schengen. D'altra parte il ruolo dei Parlamenti nazionali divergeva molto da uno Stato membro all'altro; lo abbiamo prima ricordato con i casi italiano ed olandese, con il controllo *a priori*. In alcuni di questi casi è stato così possibile influenzare preventivamente le decisioni. Ora, come credo sia naturale, in seguito all'integrazione dell'*acquis* di Schengen nel quadro dell'Unione europea, il controllo democratico su Schengen sarà esercitato in primo luogo dal Parlamento europeo, tuttavia il protocollo allegato al Trattato di Amsterdam mira a rafforzare anche il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'ambito dell'Unione europea. Le proposte intese a modificare o sviluppare l'*acquis* di Schengen saranno trasmesse ai Parlamenti nazionali conformemente alle disposizioni di questo protocollo, sul modello di tutte le altre proposte del primo e del terzo pilastro. Partecipa anche la Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari: il protocollo dispone in particolare che la COSAC può esaminare ogni proposta o iniziativa di atto legislativo in relazione con la messa in atto di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che potrebbe avere un'incidenza diretta sui diritti e le libertà degli individui.

Non credo di essere arrivato a dare alla sua domanda una risposta così precisa come comprensibilmente lei la desidererebbe; questo è comunque il quadro in cui la problematica si colloca.

PRESIDENTE. Su questo punto una sola osservazione. Lei ha parlato del controllo democratico del Parlamento europeo, che però potrà esercitarsi solo tra cinque anni, se ho capito bene. Fra cinque anni scatterà il meccanismo della codecisione, quindi in questo periodo c'è solo il livello dell'informazione al Parlamento?

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Vi è consultazione obbligatoria, non codecisione. È esattamente quanto abbiamo, ad esempio, nella materia fiscale, dove