

vige la regola dell'unanimità al Consiglio ed il parere del Parlamento è obbligatorio, ma non vincolante.

SANDRA FEI. Mi ero preparata alcune domande; ad alcune ha già dato una qualche risposta, ma vorrei insistere. Le garanzie democratiche esistite fino ad adesso con i Parlamenti nazionali sono ben diverse dalla garanzia democratica che può rappresentare il Parlamento europeo, anche per la difficoltà a volte di scelte che noi stessi abbiamo potuto vivere su determinati progetti di decisioni e sulle decisioni che poi venivano assunte. D'altro canto lei ha nominato la COSAC, ma questa non ha dimostrato in questi anni né di essere incisiva, né di essere sufficientemente preparata e soprattutto di riunirsi troppo poco per affrontare le questioni nei modi e nei termini in cui lei supponeva che la COSAC potesse portare avanti il suo lavoro.

Altra questione è quella delle proposte della Commissione e dei Parlamenti nazionali. Lei ha appena detto che per le proposte si potrà più o meno mantenere la possibilità per un Comitato come il nostro di intervenire ed esprimere dei pareri, ma da quello che mi pare di capire l'iter di queste proposte sarà talmente grande o vasto, per cui la proposta sulla quale alla fine esprimeremo un parere, quando arriverà nel *opting out*, avrà subito un'enorme trasformazione, considerata anche la diversa composizione dei due gruppi. In questo senso rischia di essere assolutamente inutile o evanescente, sicuramente non incisivo il lavoro dei Parlamenti nazionali, in particolare nel nostro caso.

Per quanto riguarda il ruolo della Commissione, lei ha parlato di tutela e garanzia. Mi è sembrato di capire che le proposte che la Commissione avanzerà saranno soprattutto in questo senso. Mi chiedo se non ci sia anche un altro ruolo che la Commissione possa avere, e che sia forse da definire come ruolo nuovo, appunto perché la situazione è nuova.

Vi è poi la questione, sempre riguardante la Commissione e la sua responsa-

bilità, della cooperazione per tutto ciò che riguarda il terzo pilastro. Direi che già si profila o si profilava non soltanto la questione della cooperazione interna ai paesi ma anche, proprio perché questo ha un'incidenza, con paesi terzi, di immaginare, di *envisager* un altro tipo di cooperazione non ancora messo in atto, che è quello riguardante i paesi terzi che più possono avere incidenza dal punto di vista giudiziario e poliziesco con le situazioni diciamo di Schengen, anche se non si dovrebbero più chiamare così.

Un'ultima domanda tende a soddisfare una curiosità e chiedo quindi l'indulgenza di poterla porre. Essa riguarda la cosiddetta cooperazione di polizia e Europol. Nel *summit* di Vienna, nella risoluzione, si è parlato di pensare (non ancora di acquisire) Europol come un riferimento che potesse diventare anche parte integrante dell'Unione europea, eventualmente anche con un'idea non solo di analisi ma anche di operatività. Sarebbe interessante sapere quale sia la linea che si profila dal punto di vista decisionale su questo aspetto che interessa particolarmente il nostro Comitato.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Mi tranquillizza abbastanza la circostanza che a valle di questo incontro il Comitato ne abbia previsto uno con la commissaria Gradin perché diversi di questi temi sono molto più sotto il controllo della mia collega che sotto il mio, in particolare la sua ultima domanda circa ciò che il Consiglio europeo di Vienna ha espresso in materia di Europol ed anche per quanto riguarda il ruolo della Commissione nella cooperazione del terzo pilastro nei confronti e con i paesi terzi. A questo riguardo posso però indicare alcuni elementi più vicini a temi che ho seguito e sto seguendo io. Ho accennato alla intensa attività con quelli che sono tuttora paesi terzi ma che sono candidati alla adesione. Abbiamo varie forme di cooperazione sia bilaterale sia multilaterale; multilateralmente i ministri degli affari interni e della giustizia dei paesi candidati vengono spesso invitati a Consigli dei ministri degli

affari interni dell'Unione europea, ove si discutono queste materie riguardanti lotta alla droga, lotta alla criminalità organizzata, antiriciclaggio, controlli alle frontiere esterne, eccetera. Tutte queste problematiche vengono spesso discusse con tali paesi, multilateralmente e bilateralmente; la cura di queste materie fa parte integrante e con grande priorità dei programmi di assistenza, in vista dell'adesione.

Lei, onorevole Fei, ha accennato ad un possibile ruolo nuovo della Commissione con riferimento allo Schengen integrato nell'Unione, al di là dei ruoli che avevo descritto. Qui se il presidente consente, vorrei chiederle io di farmi comprendere meglio a che tipo di ruolo nuovo si pensa.

SANDRA FEI. Mi riferivo alla cooperazione con paesi terzi, non soltanto con quelli in via di adesione ma anche con quelli che incidono; abbiamo problemi di vario genere nei temi che lei stesso ha enunciato e che fanno parte dell'accordo (terrorismo, criminalità organizzata, eccetera); se continuiamo ad avere cooperazione solo all'interno e non cerchiamo di averne anche con i paesi che incidono con queste tematiche... lì potrebbe esserci un ruolo importante della Commissione.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Questo può senz'altro svilupparsi ulteriormente, ma anzi vi invito ad approfondirlo con la commissaria Gradin. Cito due aspetti che conosco più da vicino perché rientranti nelle mie competenze: accordi con numerosi paesi non candidati, in particolare con i paesi del patto Andino in materia di controllo dei precursori di droga. Ho parlato anche dell'antiriciclaggio; come sapete abbiamo una direttiva comunitaria del 1991 per la lotta al riciclaggio del denaro sporco che si ha in programma di emendare e rafforzare nei prossimi mesi. Tutta l'attività in materia di antiriciclaggio dell'Unione europea è strettamente collegata con quella della *financial action task force*, che ha sede presso l'OCSE, che raccoglie una grande quantità di paesi del mondo. Siamo

quindi ben consapevoli della necessità di non poter stare a 15 e neppure a 15 più i paesi candidati, ma di dover allargare il più possibile, anche qui con geometrie variabili a seconda delle problematiche rilevanti.

Sui primi punti sollevati dall'onorevole Fei credo che la risposta possa venire solo dalla prassi. Quando cambia un quadro istituzionale, quando si aprono nuove vie, sta poi, a mio giudizio, alle diverse istituzioni riempire questi spazi. Per esempio, in riferimento alla COSAC su cui l'onorevole Fei ha espresso dei giudizi e degli apprezzamenti, io non conosco abbastanza l'attività della Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari, ma non vedo perché non potrebbe, se la sua valutazione risponde alla realtà, diventare più incisiva.

SANDRA FEI. Già si riunisce due volte l'anno e poi, per la quantità dei presenti, non ha una possibilità operativa vera, propria. Non è questa una valutazione che possa essere presa da noi Parlamento, di solito dovrebbe essere presa all'interno dell'Unione. La stessa Commissione potrebbe sollevare la questione come punto di dibattito perché se questo è uno dei punti di riferimento e di garanzia democratica, in teoria d'accordo, ma nella pratica assolutamente no.

Un'altra domanda riguardava l'iter delle proposte.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Per quanto riguarda l'iter delle proposte, alla luce del protocollo sui Parlamenti nazionali, credo di non poter far altro che ripetere quanto ho già detto.

SANDRA FEI. Su cosa andiamo ad incidere? Dal momento in cui viene fatta la proposta a quello in cui c'è la decisione da prendere i passaggi sono infiniti, molti di più di come invece prima si sviluppavano, proprio perché ci sono due gruppi diversi che interagiscono. Quindi i Parlamenti nazionali che volessero intervenire su questo, in quale momento possono farlo, in modo che sia utile e incisivo

perché altrimenti non ci sono risultati veri, né vera garanzia democratica ?

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Credo che molto dipenda dall'organizzazione interna di ogni Parlamento.

SANDRA FEI. Sto parlando proprio di come si svilupperà l'iter, dalla fase di *shaping*, formulazione o ventilazione della proposta, al momento in cui si prende la decisione.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Allora lei si riferisce solo alle materie rilevanti per Norvegia e Islanda adesso ?

SANDRA FEI. No, al momento in cui si prende la decisione, quindi includendo anche l'altra parte. Lavorano due gruppi diversi, quello con Norvegia e Islanda e l'altro

GIUSEPPE CALLOVI. C'è — uso una parola che forse non dovrei usare — una finzione giuridica per salvaguardare il ruolo delle istituzioni, e poi c'è la realtà pratica.

Prendiamo un esempio. La Commissione Europea potrebbe proporre alcune modifiche alle procedure per il rilascio dei visti. La proposta inviata al Consiglio e successivamente al Parlamento Europeo indicherà che è rilevante per Schengen e dunque anche per la Norvegia e l'Islanda. Il « Gruppo Visti » si riunirà per discuterne in formazione « Consiglio » e constaterà immediatamente che la Norvegia e l'Islanda dovranno essere associate. Se, a questo punto, il Gruppo non intende elaborare immediatamente una posizione comune da sottoporre ai due paesi, la Norvegia e l'Islanda saranno invitate a partecipare ai lavori di preparazione di questa decisione; e così il Gruppo Visti si trasforma in gruppo di lavoro del Comitato Misto.

Dal canto suo, il Parlamento Europeo parteciperà al processo per l'adozione dell'atto comunitario secondo la procedura prevista dal Trattato. Alla fine dell'iter, l'atto sarà adottato unicamente dal

Consiglio, in formazione a 12,13,14 o 15 (varia secondo la materia ed alla luce dei Protocolli), e la Norvegia e l'Islanda dovranno accettare l'atto senza partecipare all'ultimo stadio della procedura, vale a dire al potere di decisione.

I ruoli dei Parlamenti dipendono dalle strutture che hanno. Certuni stanno adesso cambiando il sistema; certuni seguono passo passo, come è il caso dei Paesi Bassi, ogni procedura che abbia un determinato valore, altri invece aspettano il testo finale o semifinale del Consiglio per pronunciarsi e dare delle indicazioni chiare al loro Governo dicendo: signor ministro lei questa decisione non la adotta; il Parlamento è contro. A quel punto sarà rinegoziata e si vedrà: se è a maggioranza qualificata, evidentemente lo Stato si opporrà e tuttavia sarà adottata; se è all'unanimità, sarà bloccata. Questa è la procedura.

ANTONIO CONTE. Vorrei, signor commissario, soffermarmi ancora su questo tema e non per caso, ma per richiamare la tematica della transizione avviata, che è stata intesa come fase nuova, con la sua importanza e con il ruolo specifico dei singoli momenti cui lei ha fatto cenno nella parte conclusiva della sua esposizione iniziale. Di qui il nostro interesse, ma non solo il nostro.

Credo che i due punti di riferimento siano da un lato il protocollo n. 9 e dall'altro questi progetti di decisioni fra cui l'attribuzione di una base giuridica. Questi sono, dicevo i due punti di riferimento sui quali può essere importante la valutazione politico-istituzionale, che investe la prospettiva ma credo anche che sia fondata sul lavoro svolto in questi anni. Qual è dunque la sua valutazione sulla possibilità e praticabilità non più isolata di uno strumento pilota che concorra ad incardinare da una parte la partecipazione — termine troppo generico che richiede delle concretizzazioni; diciamo una dimensione di operatività — ma anche un prendere parte non solo alla comunitarizzazione e dunque alle proposte comunitarie *tout court*, ma anche

appunto a quella elaborazione sul terzo pilastro che farà diventare materia vivente enunciazioni e tematiche generali altrimenti lasciate in una dimensione un poco generica e quindi da questo punto di vista perfino pericolosa per quello che significa la prospettiva dell'unità europea.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Nella sua domanda, senatore, trovo tutti gli elementi della risposta, ma non riesco ad andare oltre, cioè i punti di riferimento cardine sono questo protocollo n. 9 e i progetti di decisione. Lei ha poi usato l'espressione « materia vivente » ed io credo moltissimo che qui ci sarà proprio una determinazione nella prassi del modo di funzionamento di queste strutture e di queste piste che sono state predisposte. Ho notato un suo accenno finale al fatto che potrebbe anche discenderne qualcosa di pericoloso per il funzionamento stesso dell'Unione, se ho colto bene le sue parole. Non siamo certo ancora ad una soluzione ottimale, ma se penso alle grandissime lacune che, in una ottica di unione, aveva Schengen, sono molto incoraggiato dall'evoluzione intervenuta se posso comprendere che, nella prospettiva dei singoli Parlamenti nazionali, possano adesso sorgere dei dubbi su come, con le nuove modalità, tenere sotto controllo il processo (alcuni chiarimenti sono stati forniti) inviterei ad avere abbastanza fiducia nel fatto che comunque ciò che di molto complesso viene fuori da questa nuova architettura è qualcosa di più comunitario, più democratico e più trasparente di quanto abbiamo avuto negli ultimi anni, anche se ho ripetuto varie volte come questa esperienza pur lacunosissima di Schengen sia stato un formidabile terreno di sperimentazione. Se nella sua domanda era prevalente la parte di stato d'animo, che è quella che io ho colto, risponderai in questo modo; se nella sua domanda ci sono aspetti più tecnico-istituzionali, possiamo ancora cercare di approfondirli un attimo.

ANTONIO CONTE. Consideriamo questa categoria degli strumenti pilota; è

chiaro che il riferimento parte proprio dall'esperienza del Comitato parlamentare italiano Schengen. Ora, attingendo alle norme in atto, ci stiamo immettendo in questa ricerca delle forme della partecipazione; è un tema preciso e siccome nasce dalla vostra esperienza di questi anni, io chiedo, dal vostro punto di lavoro già svolto (la prassi), cosa sia possibile immaginare in termini proprio di discussione e di valutazione, nell'agenda di cui lei ci ha prospettato dei punti importanti, ma entro i quali non so se sia prevedibile e proponibile il tema della valutazione dello strumento in questa fase. La preoccupazione naturalmente è finalizzata ad una proiezione positiva, non ad un atteggiamento negativo o nichilista, né di sottovalutazione di quello che è stato fatto. Però, se a questo punto non si individuano degli strumenti concreti, posso anche pensare che l'esigenza di un controllo democratico manifestata negli incontri non diventi poi una cosa reale. Questo è un problema politico, perciò avevo proposto un approccio politico-istituzionale, non fine a se stesso. Il tema è ancora una volta quello degli strumenti concreti; non è un argomento nuovo, me ne rendo ben conto.

PRESIDENTE. La sollecitazione interessantissima che veniva dal senatore Conte richiedeva un approccio più propriamente politico, quindi al di là delle competenze che questa mattina sono in campo e delle finalità stesse di questa nostra audizione. Sono molto interessato alle suggestioni che forniva il collega Conte, però forse dovremo trovare una sede un po' più informale per definirle.

Considerata anche l'ora, vorrei porle solo un'ultimissima domanda prima di ringraziarla e salutarla, commissario Monti. Lei, nella sua introduzione, ha fatto riferimento ai gruppi di lavoro — penso ad esempio a quello sugli stupefacenti — che prima erano in ambito Schengen e che ora confluiscono nel nuovo quadro; poi ha fatto riferimento ad un parere che noi avevamo espresso. Immagino si tratti di quello sulla Commissione

che fu creata per l'applicazione degli accordi di Schengen. Sbaglio o si immagina che questa struttura autonoma possa rimanere in essere? E se così è (ma, ripeto, potrei essere incorso in una cattiva interpretazione della sua introduzione) come si colloca questa Commissione permanente tra gli Stati per la verifica degli accordi di Schengen nel quadro dell'Unione?

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Questa Commissione permanente di valutazione ed applicazione di Schengen è stata trasformata in un gruppo di lavoro del Consiglio. Su alcuni punti il mandato della Commissione permanente/gruppo di lavoro del Consiglio dovrà essere ancora adattato al quadro istituzionale dell'Unione (così per esempio la partecipazione della Commissione ai suoi lavori non può limitarsi al ruolo di osservatore come era invece la Commissione in Schengen); inoltre, il compito della Commissione permanente/gruppo di lavoro del Consiglio in materia di controllo dell'applicazione del diritto Schengen non dovrebbe influire sul ruolo di guardiana dei trattati della Commissione rispetto al dispositivo Schengen che dipende dal primo pilastro. Questa è la distinzione che abbiamo fatto prima.

La gestione ed il controllo dell'applicazione del dispositivo Schengen, integrati nel quadro Unione europea, saranno realizzati conformemente — ma anche questo l'ho già detto — alle norme istituzionali del pilastro interessato. Così lo sviluppo dell'*acquis* di Schengen sarà realizzato in conformità alle basi giuridiche pertinenti nei trattati. La procedura decisionale e dunque i ruoli rispettivi della Commissione e degli Stati membri che dispongono di un diritto di iniziativa nel quadro del nuovo titolo IV del Trattato, del Parlamento europeo e del Consiglio, la procedura decisionale da seguire con questi ruoli rispettivi per modificare un elemento dell'*acquis* di Schengen o sviluppare l'*acquis*, saranno determinati dalla base giuridica dei Trattati.

Non so se il dottor Callovi, possa aggiungere qualche altro elemento.

GIUSEPPE CALLOVI. La commissione permanente di valutazione di Schengen ha due compiti fondamentali: da un lato, dovrà riferire al Consiglio se uno Stato, che ha vocazione a partecipare all'eliminazione dei controlli alle frontiere interne, rispetta l'insieme delle condizioni preliminari previste a tale effetto; in secondo luogo, controllerà il rispetto degli obblighi sottoscritti da parte degli Stati che fanno già parte dello spazio senza frontiere interne.

Vi è poi da considerare un terzo elemento: purtroppo nel passaggio di Schengen verso l'Unione, il mandato della commissione permanente non è stato cambiato rispetto al ruolo di osservatore della Commissione europea. Tuttavia, bisogna tenere presente che a partire dal primo maggio la Commissione europea ha assunto automaticamente il suo ruolo di guardiana dei Trattati in particolare per gli aspetti « primo pilastro » nel funzionamento di Schengen. Quindi, come il commissario ha appena detto, bisognerà adattare anche i testi perché siano corretti dal punto di vista istituzionale.

PRESIDENTE. La ringrazio nuovamente, professor Monti, unitamente ai suoi validissimi collaboratori. Per noi è stato un incontro molto utile. Abbiamo svolto una approfondita analisi di una materia che, come ci rendiamo conto sempre più in questi giorni, è quanto mai complessa, in una fase di trasformazione della struttura stessa che abbisogna di essere sempre più conosciuta da ciascuno di noi.

Nel rinnovare i nostri ringraziamenti, credo di interpretare il pensiero della nostra delegazione e di tutto il Comitato Schengen formulando un augurio: ieri il Presidente Prodi ha ottenuto il voto ed il sostegno al suo mandato come nuovo presidente della Commissione europea; l'augurio è che il professor Monti possa continuare ad essere una colonna portante di questa Commissione, con la quale

avremo modo e piacere di interloquire ancora. Grazie e tanti auguri, professore.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*.
La ringrazio molto, presidente, per queste sue così amichevoli espressioni augurali. Vi sono molto grato per la cortesia che mi avete usato accettando che l'audizione avesse luogo in questa sede e non in quella consueta. Voglio ancora una volta rallegrarmi per la qualità e la profondità

del vostro lavoro di cui oggi siamo stati protagonisti qualche volta sollecitati su temi di grande complessità. Molti auguri per il proseguimento dei vostri lavori e della vostra missione a Bruxelles e Strasburgo.

PRESIDENTE. Grazie ancora.

L'audizione termina alle 9.45.

Allegato 2

Strasburgo, 5 maggio 1999, ore 17.

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INTEGRAZIONE DELL'ACQUIS DI
SCHENGEN NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA**Incontro con il commissario
europeo Anita Gradin.**

PRESIDENTE. Desidero innanzitutto salutare e ringraziare il commissario europeo Gradin, a nome della delegazione del Comitato parlamentare italiano di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen. Sappiamo che il commissario è molto impegnato e cercheremo quindi, facendo anche una certa forzatura rispetto alle nostre consuete modalità e tempi di lavoro, di essere il più europei possibili nel porre alcune questioni.

La delegazione del Comitato è giunta qui a Strasburgo, proveniente da Bruxelles dove ha incontrato il commissario Monti. Il nostro Comitato, che è composto da dieci deputati e dieci senatori, si occupa specificatamente del controllo sulla attuazione ed il funzionamento della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e negli ultimi sei mesi ha portato avanti una indagine conoscitiva per quanto riguarda l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nel Trattato dell'Unione europea. Con il commissario Monti abbiamo già sviluppato questo tema e siamo molto soddisfatti dell'incontro avuto e degli elementi acquisiti. Sono rimaste fuori alcune questioni per quanto riguarda il terzo pilastro e quindi la competenza del commissario Gradin, al quale ci ha rinviato lo stesso commissario Monti. Però oggi siamo qui soprattutto per affrontare un tema di più stringente attualità.

L'Italia, l'Europa, i paesi della NATO sono impegnati e coinvolti nella guerra contro la Serbia e si trovano in prima linea per quanto riguarda non solo le basi logistiche degli attacchi aerei ma anche l'assistenza umanitaria ed i campi realizzati in Albania e Macedonia. Adesso credo però che occorra porsi soprattutto un problema: l'accoglienza umanitaria nella regione Balcanica non è più sufficiente. I profughi, gli sfollati cominciano a riversarsi sulle coste italiane e si pone quindi il problema di come intervenire almeno per sottrarli a quello che è il circuito criminale degli scafisti di Valona, che organizzano e lucrano su questi traffici.

Abbiamo già posto tutta una serie di domande al ministro dell'interno italiano, però vorremmo sapere se, al di là di quella che è la posizione del Governo italiano, vi sia un orientamento della Commissione e dell'insieme dei paesi europei; i paesi europei naturalmente non esauriscono le responsabilità in campo; quanto meno dovrebbero essere i paesi della NATO, ma per la loro posizione, per le loro responsabilità storiche e politiche dovrebbero essere i paesi europei a porsi il problema. Abbiamo invece l'impressione che non ci sia non dico un coordinamento, che forse sarebbe troppo difficile, ma neppure una comune volontà nell'affrontare il problema.

Conosciamo l'azione che la Commissione europea svolge nei confronti dei rifugiati al di fuori dei confini — penso all'attività del commissario Bonino — e ci interessa capire, per le responsabilità che abbiamo, come viene gestita la problema-

tica una volta che i profughi arrivano in Italia e in Europa. Alcuni paesi europei già hanno accolto dei profughi e vi sono problemi da affrontare e criteri che debbono essere seguiti: il criterio della volontarietà; il problema della integrità dei nuclei familiari; il fatto che i criteri seguiti siano comuni in tutta Europa; il problema della costruzione di un'anagrafe centralizzata per facilitare domani i ricongiungimenti familiari. Vi è poi un altro problema che riguarda lo *status*. È possibile immaginare che ogni Stato si inventi, si costruisca uno *status* che poi non trovi riscontro negli altri paesi?

Questi sono i principali problemi che ci poniamo per fare il punto su Schengen, con la libera circolazione in Europa e la responsabilità dei paesi membri per i controlli alle frontiere, che è accresciuta; il problema della libera circolazione si lega poi a quello delle pari opportunità per tutti.

Ultimissima questione: il 1° maggio è entrato in vigore il Trattato di Amsterdam che comunitarizza le politiche dell'immigrazione, dell'asilo, eccetera; la Commissione, per quello che la riguarda, per quelli che sono i suoi poteri di iniziativa, ha iniziato a discuterne, ci sono idee, come si pensa di agire?

ANITA GRADIN, *Commissario europeo, (in lingua straniera)*. Sono state formulate numerose domande. Prima di tutto, però, un caloroso benvenuto.

Passiamo ora alle domande. Parliamo innanzitutto di Schengen. Avete incontrato il commissario Monti, che è responsabile dell'integrazione di Schengen nel Trattato e speriamo dunque che questo avvenga con riferimento al primo pilastro. Io sono responsabile per le trattative con la Norvegia e l'Islanda e proprio adesso abbiamo terminato i negoziati riguardanti Schengen. Come sapete, questi paesi erano già membri di Schengen quando il Trattato di Amsterdam era stato negoziato; quindi abbiamo discusso su come integrare la loro partecipazione a Schengen quando questo dovrà essere integrato nel Trattato di Amsterdam; quindi non

qualcosa al di fuori dell'Unione, come invece è stato fino ad ora. Abbiamo trovato una soluzione a questo problema: la Norvegia e l'Islanda continueranno ad essere membri di Schengen e ci saranno due binari paralleli, due attività parallele ed una passerella, un ponte per due, quando si tratterà di trovare soluzioni comuni. È più o meno la stessa soluzione che abbiamo trovato con i paesi dell'est. Questo per quanto riguarda Schengen. Firmeremo l'accordo con la Norvegia e l'Islanda il 18 maggio alla riunione ministeriale speciale che si terrà a Bruxelles. Quindi qui abbiamo fatto quello che dovevamo fare. Poi naturalmente ci sarà una grossa discussione; è lì il problema per Monti, se cioè sarà in grado di trasferire Schengen nel primo pilastro, che sarebbe la cosa giusta da fare e non lasciarlo invece nel terzo pilastro, perché questo vorrebbe dire un lavoro solo intergovernativo. Staremo a vedere cosa faranno i paesi membri.

L'argomento successivo è come affrontare la crisi. Ebbene, a causa della guerra in Jugoslavia ci sono sempre più persone sfollate; si parla addirittura di un milione di persone che si sposteranno nei paesi circostanti. Come sapete abbiamo avuto anche una discussione nella riunione ministeriale supplementare di Lussemburgo in particolare sul problema dei profughi.

Vorrei ora fare un passo indietro: cosa ha fatto la Commissione? Già nel caso della Bosnia ci eravamo resi conto che quelli che uscivano da quel paese non erano rifugiati politici nel senso classico del termine; hanno bussato alla porta dicendo che volevano venire nei vostri paesi per restarvi fino a quando la guerra non fosse terminata per poi tornare a casa, domandando un aiuto per tornare. Rispetto a questa situazione, da questo punto di vista, abbiamo un nuovo sistema, che non è coperto dalla Convenzione di Ginevra, perché a queste persone abbiamo dato una protezione temporanea.

Quando abbiamo cominciato a verificare come i quindici Stati membri affrontano e gestiscono questa protezione temporanea, abbiamo constatato che ci sono

enormi differenze. Alcuni paesi consentivano alla gente soltanto di rimanere, senza aver diritto di lavorare, senza diritto a riunirsi con la famiglia, senza il diritto di mandare i loro bambini a scuola, né altri diritti di previdenza sociale, assistenza sanitaria, eccetera. In altri paesi c'era invece praticamente una situazione di parità di diritti, come se fossero stati accettati come rifugiati politici. Come forse saprete, due anni fa ho presentato una convenzione, il che voleva dire fissare regole comuni nei quindici Stati membri in modo da dare diritti di base a tutte queste persone con protezione temporanea.

Avevo previsto che non sarebbe stata quella l'unica crisi, che ce ne sarebbero state anche altre in futuro e purtroppo oggi lo constatiamo. C'erano comunque a quel punto dei diritti di base come il diritto di lavorare, il diritto di riunirsi con la famiglia (ma solo madre, padre e bambini, non la famiglia in senso lato), diritti sociali minimi, i diritti relativi ai bambini, possibilità di assistenza sanitaria per problemi gravi. Insieme a questo, abbiamo anche proposto un modo di ripartire gli oneri. Ricorderete infatti come nella situazione della Bosnia c'erano stati alcuni paesi (come l'Austria, la Germania ed altri paesi nordici) che avevano accolto la maggior parte delle persone e altri che erano rimasti un po' al di fuori. Quindi questi avevano detto che se volevamo avere una protezione temporanea, occorreva combinarla con un sistema di ripartizione degli oneri. Questo era quello che avevamo proposto. C'erano due convenzioni sul tappeto. La ripartizione degli oneri voleva dire che, se vi fosse stato un afflusso massiccio, il Consiglio dei ministri avrebbe dovuto riunirsi ed affrontare la questione di come distribuire le persone; un paese accoglie un certo numero di persone, un altro paese ne accoglie un altro numero, in modo però che tutti i profughi abbiano un tetto. Oppure si trattava di dare sostegno ai paesi vicini nei quali si reclinano i profughi. È stato un buon sostegno, per quanto riguarda il Parlamento, ma devo dire che il Consiglio

dei ministri fino ad adesso non lo ha accettato. Tutto questo è stato in esame per più di due anni; ma i paesi membri, inclusa l'Italia, non hanno accettato questo tipo di sistema.

Io sono alquanto delusa perché penso che se avessimo avuto un sistema di questo genere oggi saremmo in una situazione sensibilmente migliore rispetto a quella attuale, per la ripartizione sia dei profughi sia degli oneri. Sempre in collegamento con queste due convenzioni c'è, infatti, un fondo speciale per i rifugiati; oggi sono soltanto 15 milioni di euro, ma questi soldi vengono stanziati per i paesi membri; quindi si possono fare progetti per sistemazioni d'emergenza, per alloggi con cui accogliere i profughi e programmi di istruzione e di rimpatrio; abbiamo avuto anche programmi per soggetti particolarmente vulnerabili come le donne oggetto di violenze sessuali; si tratta di soggetti particolarmente vulnerabili ed è importante quindi dargli assistenza e curarli in senso umanitario. Questo è stato molto importante. Adesso alcuni gruppi hanno una certa esperienza su come affrontare tali questioni.

Questo è il pacchetto che abbiamo proposto: protezione temporanea, ripartizione degli oneri e fondo per i rifugiati. L'unico punto che è stato accettato dal Consiglio dei ministri è il fondo per i rifugiati; gli altri due sono ancora in sospeso. Spetta quindi al Consiglio dei ministri affrontare la questione. Naturalmente, come lei ha detto, il Trattato di Amsterdam è entrato in vigore il 1° maggio scorso ed abbiamo così una nuova parola: amsterdizzazione. Essa significa che le questioni dei rifugiati, delle immigrazioni, dei controlli alle frontiere e di Schengen si sposteranno dal terzo al primo pilastro. Questo vuol dire che adesso stiamo studiando come si può fare la trasformazione delle convenzioni dal terzo pilastro al primo. Questo vuol dire che ci deve essere un regolamento o una direttiva.

La settimana scorsa la Commissione ha preso la prima decisione: stiamo trasformando la convenzione Bruxelles 2, che

riguarda il divorzio e la custodia dei bambini. Oggi si può essere sposati in un paese e divorziati in un altro, perché appunto i sistemi sono diversi. Con il nuovo sistema invece, senza cambiare il diritto familiare, se si ottiene il divorzio a Bruxelles, quella decisione del tribunale deve essere accettata in tutti gli altri Stati membri. Questo è molto positivo. Lo stesso vale, ad esempio, per la custodia dei bambini. Anche una decisione in questo campo deve essere accettata; non posso andare in un altro paese e cercare di ottenere una nuova decisione in un altro tribunale. Oggi, invece, questo succede spesso, quando ci sono cittadinanze diverse.

Dunque la prima convenzione viene trasposta in un regolamento. La seconda che abbiamo in esame riguarda lo scambio di atti giudiziari fra i vari paesi. Un problema che dobbiamo affrontare adesso riguarda naturalmente i profughi. Come sapete c'è la convenzione di Dublino, per la quale viene innanzitutto il richiedente l'asilo. Questo lavoro è in corso da un anno ed ora dobbiamo trasferirlo nel documento del primo pilastro, in congiunzione con EURODAC, che significa impronte digitali per tutti i richiedenti l'asilo. Non vi è alcun conflitto riguardo alle impronte digitali del richiedente l'asilo, ma vi è una discussione in corso al Consiglio dei ministri riguardo al fatto che si debbano avere le impronte digitali per coloro che si trovano in situazione illegale. Cosa significa che una persona è in una situazione illegale? Qui al Parlamento, quando hanno discusso di questo, si sono messi d'accordo sul fatto di avere uno strumento per i richiedenti l'asilo, ma poi hanno detto di no sulle impronte digitali anche per gli altri. Questo sarà oggetto di discussione quando vi sarà la riunione del Consiglio dei ministri alla fine di maggio.

Questo è quello che abbiamo all'ordine del giorno per adesso. L'unica cosa che mi preoccupa riguardo alla amsterdizzazione è il fatto che quando si fa lo spostamento al primo pilastro dobbiamo metterci d'accordo all'unanimità. Sono un po' preoccupata per questo perché pensavo che

sarebbe stato meglio avere una votazione a maggioranza. Può darsi che la procedura risulti molto lenta, quando un paese può mandare all'aria tutto quanto, ma dobbiamo affrontare questa situazione per i prossimi cinque anni; lo dovrà fare il mio successore.

Questo è ciò che posso dire in risposta alle domande formulate.

PRESIDENTE. Ringrazio molto il commissario Gradin per le spiegazioni che ci ha fornito. Sento il bisogno di rivolgerle tre domande. La prima: perché due anni fa ha pensato di proporre delle convenzioni e non altri strumenti giuridici, per quanto riguarda la protezione temporanea, il *burden sharing* ed il fondo per i rifugiati?

La seconda: per quanto riguarda il fondo per i rifugiati, che è l'unico punto deliberato dal Consiglio dei ministri, in quale forma è stato deliberato, con una convenzione o no?

Terza domanda: lei ha parlato di 15 milioni di euro, dato che già conoscevamo, ma solo per la Missione Arcobaleno l'Italia ha stanziato in questo momento 100 miliardi, circa 50 milioni di euro. Non sembra esserci proporzione.

Quarta domanda: nella nostra attività avevamo sentito parlare di una ipotesi di convenzione a livello europeo contro la tratta degli esseri umani. È qualcosa di già elaborato o è solo un'idea?

ANITA GRADIN, Commissario europeo (in lingua straniera). Innanzitutto, perché avevamo scelto la convenzione? Perché il Trattato di Amsterdam non era ancora entrato in vigore ed in quel Trattato si prevede che bisogna fare convenzioni. Questa è l'unica ragione. Adesso che il Trattato è in vigore, posso usare anche altri strumenti: direttive, regolamenti, eccetera. Prima del 1° maggio non era possibile, perché tutto era a livello inter-governativo. Lo abbiamo avuto come convenzione europea sei anni, prima non era neppure all'ordine del giorno.

Adesso la questione del bilancio. Per confrontare i 15 milioni di euro con altre

cifre occorre considerare anche i 150 milioni che Emma Bonino sta stanziando per le organizzazioni non governative (come la Croce rossa ed altre per i bambini, eccetera); altri 100 milioni di euro li stiamo stanziando per i paesi, per i governi: Montenegro, Albania, eccetera. Stiamo cercando di sovvenzionare le loro infrastrutture. Quindi i 15 milioni sono per i progetti per i profughi che vengono nei nostri paesi, nell'ambito della protezione temporanea. Per quanto riguarda la situazione dei rifugiati politici, abbiamo lavorato su questo già dal 1951, abbiamo molti modelli con cui trattare la situazione, ma non abbiamo ancora una buona esperienza su persone che rimangono solo in situazione temporanea. E quand'è che finisce la temporaneità, quand'è che diremo loro che possono rimanere, perché magari i loro bambini sono andati a scuola per due o tre anni? Avete letto sui giornali dei problemi che sta affrontando in particolare la Germania con i profughi provenienti dalla Bosnia, che ora vogliono tornare in patria, nei paesi d'origine.

Per quanto riguarda poi il problema della tratta di persone, abbiamo creato un gruppo ad alto livello. Non parliamo solo di persone del Kosovo, ma di milioni di persone oggetto ogni anno di questa tratta dai paesi in via di sviluppo ed anche delle zone di guerra. Io mi sono occupata in particolare delle donne, che vengono vendute alla prostituzione. Vi sono gruppi che operano la tratta di giovani donne dell'Europa centro-orientale, donne, ma anche ragazzi e ragazzini, per abusi sessuali in varie zone. È una grossa tratta. Forse saprete che ho proposto molte attività di cooperazione in questo settore perché questa è veramente una forma di tratta degli schiavi che è in corso e costituisce un fenomeno diffuso. So che questo sta succedendo anche in Italia. Molte sono le persone che nel mondo vorrebbero un futuro migliore; ad esempio in Bangladesh o in altri paesi; anche lì ci può essere qualcuno che avvicina questi giovani e gli propone un paese in cui gli troverà un lavoro, con previdenza sociale ed altri

sostegni, ma poi quando queste persone arrivano a destinazione, dopo aver versato un sacco di soldi, scoprono di essere state imbrogliate e magari poi sono rispedite a casa; oppure, se rimangono, devono pagare i loro debiti per anni e anni. Questi *racket* che operano la tratta sono molto potenti e ben organizzati.

Ecco perché abbiamo creato questo gruppo ad alto livello, che adesso sta analizzando la situazione di varie zone; ad esempio l'Irak, l'Iran, il sud-est asiatico ed anche il Mediterraneo. Il gruppo sta considerando la situazione e come sia possibile instaurare una cooperazione con queste zone per impedire che la gente lasci il proprio paese. La maggior parte arriva nei nostri paesi e poi si trovano disoccupati; oppure finiscono nel mercato nero e subiscono abusi da parte dei datori di lavoro. Tra l'altro in Europa vi sono 18 milioni di disoccupati. È questo un problema sicuramente all'ordine del giorno e da affrontare. Non posso dire che abbiamo la soluzione, perché le priorità sarebbero per i profughi, la protezione temporanea e la riunione dei gruppi familiari, ma nessuno dei nostri paesi ha frontiere aperte per chi cerca lavoro e questo rende molto difficile la situazione. Nessun paese aprirebbe le sue frontiere per far entrare queste persone sul mercato del lavoro. Quindi dobbiamo trovare i modi per affrontare queste situazioni. Vedremo cosa farà il gruppo di lavoro ad alto livello e quali soluzioni proporrà.

Credo ci sarà comunque una certa pressione sulle nostre frontiere da parte di quanti cercheranno un futuro migliore nei nostri paesi.

SANDRA FEI. La commissaria Gradin ci ha dato una serie di spiegazioni molto sintetiche e vi è un problema che continua a preoccuparmi, sul quale non mi è sembrato di avere alcun tipo di chiarificazione concreta da parte sua.

Siamo in una situazione di grande emergenza. Capisco che tra il suo paese ed il nostro ci sono tanti chilometri di distanza, ma apparteniamo lo stesso all'Europa e ciò che mi interessa sapere

riguarda questo stato conseguente alla guerra nei Balcani, che rischia di durare molto tempo, che sta per esplodere in Macedonia, che rischia di esplodere in Montenegro e che quindi non solo raddoppia ma moltiplica in via esponenziale la gravità della questione, considerato anche che l'Europa non ha saputo dare un apporto fondamentale ad una politica estera di prevenzione su questo punto. Pur essendo lei un commissario uscente, pensa di poter proporre qualcosa di sostanziale per questa situazione e che possa quindi suggerire delle soluzioni e non questa situazione di tentennamento?

ANITA GRADIN, *Commissario europeo (in lingua straniera)*. Avendo adesso quattro anni e mezzo di esperienza alle spalle, posso dire che in 15 Stati membri dell'Unione non c'è la maturità sufficiente per trovare soluzioni comuni, purtroppo. Quindi credo che il mio successore dovrà cercare di riprendere quello che noi abbiamo cercato di fare nel tentativo di trovare soluzioni comuni; dovrà cercare anche in questo settore, come abbiamo visto in quello economico. C'è voluto parecchio tempo per trovare una soluzione e una delle soluzioni, a mio avviso, è di percorrere la stessa via che abbiamo individuato per l'aspetto economico: bisogna votare a maggioranza. Non si può consentire ad un paese di decidere per tutti. In una normale situazione democratica si troverebbe un compromesso; questo è normale nel vostro Parlamento, come nel mio Parlamento o nel governo di cui sono stata ministro; generalmente si giunge ad una soluzione di compromesso. Questo è molto importante se vogliamo veramente andare avanti.

Abbiamo ormai un quadro molto chiaro di cosa sta succedendo con la guerra in Jugoslavia, ma bisogna che si giunga ad una conclusione, ossia dobbiamo metterci insieme e stabilire regole comuni, cosa che finora non siamo riusciti a fare; non abbiamo potuto convincere i governi dei 15 Stati membri a fare questo. Mi dispiace molto per questo e non so come la discussione si stia svolgendo nel

vostro Parlamento, se voi siete disposti a consentire l'adozione di decisioni a maggioranza in questi settori. Questo è un punto estremamente importante. Il Parlamento nazionale deve consentire al governo nazionale di andare ad una ministeriale e poi decidere, come succede in altri settori. Solo allora si potrà fare di più e arrivare a regole comuni su come affrontare questi argomenti molto delicati. Alla fine è una questione di solidarietà. Adesso è l'Italia ad essere in prima linea, la prossima volta potrà essere (vediamo ad esempio quello che succede in Algeria) la Spagna o il Portogallo; un'altra volta ancora potrebbe essere un altro paese. Vi sono tanti conflitti latenti nelle ex colonie, nei paesi ex Unione Sovietica; ci potrebbero essere pressioni future in varie zone. Questa è la mia risposta: è una questione per i governi ed i parlamenti nazionali, che devono decidere in che misura vogliono veramente soluzioni comuni. Io posso solo proporre, questo è il ruolo della Commissione, noi possiamo solo proporre, poi siete voi che decidete.

ANNA MARIA DE LUCA. Vorrei tornare un attimo al pacchetto proposto, a cui lei ha fatto prima cenno, andato in discussione in Consiglio dei ministri, riguardante tre aree: la protezione temporanea, la ripartizione degli oneri e il fondo. Lei ci ha detto (e noi ne eravamo già al corrente) che soltanto sul terzo punto, il fondo, è stato trovato un accordo tra i diversi paesi per cui solo quello è stato accettato e solo per quello è stato fatto il relativo stanziamento. Vorrei sapere, se possibile, qualcosa sulla discussione che c'è stata sugli altri due punti, che penso siano stati rimandati, non essendoci stato accordo, per oggettive difficoltà, comprensibili data l'entità delle questioni e le possibilità di ricaduta; vorrei sapere, dicevo, quanto è emerso, almeno come orientamento. Lei ritiene che in tempi relativamente brevi, almeno su alcuni punti di questi due temi, si possa trovare un minimo di accordo e quindi arrivare all'operatività, oppure ci sono vedute troppo contrastanti che po-

trebbero procrastinare o addirittura impedire un risultato positivo concreto, delle decisioni? Decisioni di aiuto, di solidarietà?

ANITA GRADIN, *Commissario europeo (in lingua straniera)*. È molto difficile speculare, ma nell'ultima riunione i tedeschi avevano cercato di fare una proposta per quanto riguarda la protezione temporanea, nel senso di non avere una norma minima, ma che vi fossero delle regole nazionali, il che significa però ritornare al punto di partenza perché alcuni paesi avranno più successo di altri. Se in un paese viene riconosciuto il diritto di lavorare e di mandare i bambini a scuola, è chiaro che si cercherà di andare in quello Stato anziché in un altro dove questi diritti non vengono riconosciuti. Vi è stata quindi una grande opposizione; alcuni paesi, infatti, hanno pensato che sarebbero stati un bersaglio più facile di altri. Quindi, dicevo, vi sono state obiezioni.

Segni più positivi ci sono stati sulla ripartizione degli oneri perché c'è già una certa esperienza, tramite UNHCR, su come determinare e ripartire i contingenti. Su questo, dicevo, c'è più ottimismo, cioè sul fatto di poter indire una riunione ministeriale e che i Governi possano avere un mandato dai loro Parlamenti nazionali che consenta loro di dire che nel bilancio si può realizzare questo punto invece che un altro. Questo è più fattibile e la lezione che impariamo dal Kosovo — una prima lezione l'abbiamo appresa con la Bosnia ed ora ne abbiamo una seconda dal Kosovo, ma sicuramente ce ne saranno altre in avvenire — è che forse tutto questo farà sì che tutti i paesi membri imparino la lezione e riconoscano l'esigenza di mettersi davvero insieme per prendere una decisione. Questa è la mia speranza.

ANNA MARIA DE LUCA. Ce lo auguriamo tutti.

PRESIDENTE. Mi consenta di tornare su una domanda, quella sul fondo dei

rifugiati. Avevamo prima parlato delle convenzioni, ma qual è la formalità giuridica per il fondo per i rifugiati?

ANITA GRADIN, *Commissario europeo (in lingua straniera)*. È nel bilancio. Il bilancio è nelle mani del Parlamento ed è una linea speciale di bilancio. Non mi chieda il numero, ma potrò eventualmente precisarlo via fax. Si tratta comunque di una linea speciale di bilancio approvata dal Parlamento. Per il bilancio dell'anno prossimo, a causa della situazione, potremo tornare alla carica in autunno, aggiungendo altri fondi a questa linea di bilancio. A quel punto si potrà vedere quanti progetti saranno stati sollecitati.

PRESIDENTE. Avevo chiesto anche qualcosa circa l'idea di una anagrafe dei profughi.

ANITA GRADIN, *Commissario europeo (in lingua straniera)*. Questo significa EURODAC perché a quel punto ci sono le impronte digitali e ci sarà la possibilità di se, ad esempio, in Italia qualcuno cerca asilo e voi date una risposta negativa, questa stessa persona oggi può andare altrove, ad esempio a Berlino, e cercare nuovamente di ottenere la stessa cosa. Per questo ci si potrà rivolgere ad EURODAC e, tramite le impronte digitali, verificare se la persona ha già ricevuto un rifiuto in Italia. Non si potrà più fare come l'olandese volante, come oggi alcuni fanno.

PRESIDENTE. Questo, però, è per il futuro. E di fronte al dramma odierno dei profughi dai Balcani?

ANITA GRADIN, *Commissario europeo (in lingua straniera)*. C'è solo l'accordo di Schengen contro il terrorismo ed altri fenomeni di questo genere. Ma se Schengen deve funzionare ci vorrà EURODAC, ci vorrà la convenzione di Dublino ...

ANNA MARIA DE LUCA. È possibile avere il testo delle convenzioni a suo

tempo preparate per la Bosnia? Anche se non sono state approvate, costituiscono comunque un precedente.

ANITA GRADIN, *Commissario europeo (in lingua straniera)*. Certamente, lo faremo avere al Comitato; dovrebbe esi-

sterne anche una versione in Italiano perché è stato discusso in Parlamento.

PRESIDENTE. Rinnovo i ringraziamenti al commissario Gradin.

L'audizione termina alle 18.