

**La seduta comincia alle 13.20.**

(Il comitato approva il processo verbale della seduta precedente).

**Esame e approvazione del documento conclusivo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea.

Spero che i colleghi della Camera e del Senato abbiano avuto modo, in questi giorni, di approfondire i contenuti della bozza di documento in esame, alla quale sono state apportate alcune correzioni e che tuttora è suscettibile di eventuali miglioramenti. Auspico che la presidenza possa poi procedere al coordinamento formale del testo, nonché ad apportare qualche integrazione sostanziale, soprattutto in riferimento all'audizione del ministro Dini, da cui è forse opportuno attingervi qualche ulteriore elemento di supporto.

Ciò premesso, vorrei svolgere in qualità di relatore, alcune osservazioni, considerato che ci accingiamo a concludere un lavoro che ci ha particolarmente impegnato in questi sei mesi. Non conosco la valutazione che alla fine esprimeranno i colleghi, ma credo che tale lavoro sia stato particolarmente ricco e proficuo soprattutto dal punto di vista cultura e politico prima ancora che istituzionale, in quanto ci ha permesso di andare a scavare in una materia complessa e nei meccanismi articolati che sono a fondamento di questa fase interessantissima di allargamento e di integrazione dell'Unione europea, a par-

tire, per quanto riguarda il disegno di uno spazio di giustizia, sicurezza e libertà, proprio dalla sperimentazione di Schengen.

I colleghi ricorderanno che l'indagine conoscitiva sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea era nata propria dall'esigenza di seguire con attenzione le tappe tracciate dal protocollo sull'integrazione, allegato al Trattato di Amsterdam, che avevano bisogno di essere rese più trasparenti e visibili. Per noi, in particolare, l'obiettivo era di capire fino in fondo cosa sarebbe cambiato con l'incorporazione e soprattutto di dare una risposta ad alcune questioni non chiarite dal protocollo. In particolare, era nostro interesse comprendere come la materia Schengen incorporata nel primo e nel terzo pilastro dell'Unione avrebbe mantenuto ancora una sua visibilità e come essa potesse essere ancora individuabile su una base certa, così da comprenderne lo sviluppo ulteriore in una successiva attività degli organismi di controllo nati proprio con la Convenzione Schengen.

In pratica, di fronte alla nuova situazione venutasi a delineare con il Trattato di Maastricht, come assicurare, nel modo migliore possibile, il controllo del Parlamento nella fase ascendente del processo decisionale? Come esaltare del Trattato di Amsterdam anche quella parte che riguardava proprio il ruolo dei Parlamenti nazionali?

Nel lavoro di questi mesi ci siamo resi conto che il carattere tecnico delle decisioni che si dovevano assumere talvolta superava addirittura l'aspetto più propriamente politico. Però sappiamo che le questioni sono spesso legate tra loro in modo molto stretto. L'entrata in vigore del

Trattato di Amsterdam ha evidenziato la fondatezza delle preoccupazioni che avevano motivato l'avvio dell'indagine conoscitiva. Infatti abbiamo potuto registrare che il 1° maggio scorso, quando è entrato in vigore il nuovo Trattato, alcuni nodi erano ancora non risolti. Penso per tutti, per esempio, alla collocazione del Sistema informatizzato Schengen, rispetto alla quale vi era stata una sorta di non decisione rispetto alla sua destinazione fra il primo e il terzo pilastro. Oppure penso a come successivamente all'entrata in vigore del Trattato si sia discusso del ruolo specifico, precipuo della Norvegia e dell'Islanda, che sono, a tutti gli effetti, nel sistema Schengen — addirittura sono stati i precursori di questa esperienza — ma non fanno parte dell'Unione europea.

In questa situazione in divenire, per noi l'elemento chiave, che ha fatto da guida in questo lavoro di scavo, di approfondimento e di ricerca, era proprio il ruolo del Parlamento, ruolo che, essendo teso ad assicurare un controllo democratico sulle decisioni assunte su una materia che va ad incidere direttamente sulla vita dei cittadini, presenta un particolare interesse.

Nel corso dell'analisi approfondita che abbiamo portato avanti, abbiamo potuto registrare come l'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nel quadro giuridico dell'Unione europea abbia rappresentato una forma di riconoscimento alla validità e all'efficacia dell'esperienza nata intorno al Trattato di Schengen, che dai cinque paesi dell'inizio è via via cresciuto, tanto che oggi sono diciassette i paesi interessati a questa esperienza.

È anche importante dire che rispetto alla prima applicazione della convenzione di attuazione del Trattato di Schengen, avvenuta soltanto nel 1995, a dieci anni dalla stesura di quel Trattato ciò che meglio è stato percepito e reso visibile agli occhi dell'opinione pubblica è stata la realizzazione della libera circolazione delle persone, che tra le quattro libertà sancite dal Trattato di Amsterdam è appunto quella che riveste il carattere più delicato, perché strettamente connessa ai

diritti fondamentali dei cittadini. Però questa esperienza così importante ha messo in evidenza anche alcuni limiti, propri della cooperazione Schengen, che potremmo distinguere tra quelli interni e quelli esterni all'esperienza.

Il primo limite interno lo si può ricondurre all'assenza di un controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia su decisioni, assunte dall'organismo esecutivo, che erano immediatamente vincolanti per gli Stati membri, al pari di regolamenti comunitari, ma che, per il loro carattere intergovernativo, quindi riconducibili alla sfera del diritto internazionale, fuoriuscivano dalle regole del controllo giurisdizionale proprio della Corte di giustizia europea.

Il secondo limite interno era costituito dall'assenza di un controllo democratico da parte del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, con l'eccezione dell'esperienza italiana e di quella portata avanti nei Paesi Bassi.

Dunque, due limiti interni: carenza di controllo giurisdizionale e carenza di controllo democratico. Poi anche qualche limite esterno che possiamo riassumere in un pacchetto troppo sostanzioso per immaginare di poterlo realizzare interamente al di fuori di un quadro giuridico dell'Unione. Mi riferisco alla necessità che, come si sta facendo in questa fase del Trattato di Amsterdam, la libera circolazione delle persone non prescinda dall'adozione di adeguate misure di accompagnamento sotto il profilo sia della sicurezza, sia dell'adozione di norme comuni in materia di ingresso, di soggiorno, di allontanamento dello straniero e di una politica comune in materia di immigrazione, di asilo, di visti.

Dal punto di vista del Parlamento, del lavoro svolto in questi mesi e di quello che avrebbe dovuto svolgersi, credo ci sia da sottolineare la nostra non capacità, sicuramente non riferita alla volontà che abbiamo manifestato più volte, di rendere più stringente il rapporto dialettico tra il Parlamento e il Governo almeno per alcuni temi che mi accingo a citare. Intendo dire che la prosecuzione della

cooperazione rafforzata nel quadro giuridico dell'Unione europea, dove la sostituzione del Comitato esecutivo con il Consiglio, oppure l'incorporazione dell'*acquis* di Schengen almeno nel terzo pilastro dell'Unione sono scelte fondamentali previste dal protocollo che accompagna il Trattato di Amsterdam, ha rinviato a successivi accordi e decisioni del Consiglio proprio per il completamento dell'azione dell'*acquis* di Schengen. Queste decisioni hanno riguardato e riguarderanno: la preliminare definizione dell'*acquis* di Schengen; l'attribuzione di una base giuridica alle singole disposizioni dell'*acquis*; un accordo da definirsi con Norvegia e Islanda; un accordo tra la Norvegia e l'Islanda da una parte e la Gran Bretagna e l'Irlanda dall'altra nei settori dell'*acquis* che riguardano tali Stati; la definizione delle modalità di integrazione del Segretariato Schengen al Segretariato generale del Consiglio. Quest'ultime a nostro avviso avrebbero dovuto essere oggetto di un momento di confronto e, forse, dell'opportunità, per il Governo, di richiedere il conforto di un giudizio su tali materie. Ma tant'è. Dovremo certamente recuperare ed approfondire meglio questo rapporto dialettico con il Governo ora che è intervenuta la definizione dell'*acquis*, anche se alcuni problemi rimangono (penso, ad esempio, alla difficoltà relativa alla collocazione del *central SIS* nel primo o nel terzo pilastro, da cui è scaturita la decisione di mantenerlo sotto il terzo pilastro e quindi sotto le regole del metodo intergovernativo, che è senz'altro lontana dalla sensibilità e dall'intenzione politica manifestata dallo stesso Governo).

Un dato oggi appare chiaro. Le disposizioni dell'*acquis* di Schengen sono da considerarsi, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, diritto dell'Unione, alla stregua di qualsiasi atto comunitario, quindi produttive di obblighi e diritti che devono essere conoscibili da parte di tutti i soggetti. Se è così, quali sono le conseguenze dell'incorporazione sul controllo parlamentare, che era l'elemento centrale del nostro lavoro? Credo che, se dal punto di vista politico l'incor-

porazione di Schengen ha rappresentato un significativo passo in avanti verso la trasformazione dell'Unione in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sul piano pratico si deve realisticamente prendere atto che molta strada deve essere ancora compiuta. Una cosa, però, mi sembra chiara: le disposizioni dell'*acquis*, la cui base giuridica sia stata riconosciuta nel primo o nel terzo pilastro, non vengono diluite nel titolo IV del Trattato delle Comunità europee o nel titolo VI del Trattato dell'Unione europea, ma conservano una loro specificità. Credo che il mantenimento di questa specificità, e quindi di un intreccio di obblighi, diritti nonché conseguenze finanziarie, porti alla decisione di dare a queste materie un elemento di riconoscimento, quel « bollino Schengen » di cui si è più volte parlato, almeno fino a quando, entro i cinque anni delineati dal Trattato per la piena comunitarizzazione delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen, questa fase non sia portata a compimento con il passaggio alla procedura di codecisione con il Parlamento europeo.

Come dicevo, tra le affermazioni e l'attuazione di questi elementi vi sono una serie di incertezze ed anche qualche incongruenza; persino sotto il profilo dei tempi si intravedono difficoltà, come ha bene evidenziato la stessa professoressa Adinolfi nell'audizione che si è svolta dinanzi a questo Comitato. Ma, al di là di questo, credo si debba sottolineare che, allo stato attuale, la cooperazione Schengen prosegue nel quadro giuridico dell'Unione europea, senza sostanziali cambiamenti rispetto alla situazione precedente all'entrata in vigore del protocollo sull'integrazione, sia per quanto riguarda le disposizioni confluite nel titolo IV del Trattato delle Comunità europee sia per quanto concerne le materie confluite nel titolo VI del Trattato dell'Unione europea, nonché sotto il profilo delle procedure decisionali, del controllo della Corte di giustizia e del controllo democratico dei parlamenti.

Vengo ora alla questione del controllo parlamentare. Vi prego di scusami se

tralascero' ogni riferimento alle procedure decisionali e al controllo della Corte di giustizia (temi rispetto ai quali intendo ringraziare la dottoressa Galardini per l'ottimo lavoro svolto). Mi soffermerò invece sulla parte del documento conclusivo dedicata al controllo dei parlamenti per evidenziare che la crescita del ruolo svolto dal Parlamento europeo non determina un affievolimento delle ragioni che stanno alla base del controllo esercitato dai parlamenti nazionali. Lo abbiamo detto in più di un passaggio e lo ha riconosciuto ed affermato con forza in questa sede lo stesso ministro Letta quando ha messo in evidenza come gli obiettivi e la *ratio* dei due livelli del controllo siano diversi e più che necessari entrambi in una fase che non assicura ancora la piena compartecipazione del Parlamento al processo decisionale.

L'elemento su cui tuttavia permangono ambiti di incertezza è la forma del controllo e dell'indirizzo parlamentare, e quindi anche dell'organo « legittimato », all'interno del Parlamento, ad esprimere tale indirizzo. Un modulo di intervento che ha quasi anticipato la formula della codecisione riconosciuta poi dal trattato di Amsterdam al Parlamento europeo credo fosse già insito nella decisione assunta nel 1993 dal legislatore italiano. Quest'ultimo, dimostrando in tale caso una grande sensibilità, in occasione della ratifica degli accordi di Schengen ha previsto una sorta di codecisione Parlamento-Governo attribuendo ad un Comitato bicamerale il potere di esprimere un parere vincolante nella fase ascendente del processo decisionale. Tuttavia, è opportuno sottolineare che non è soltanto ed esclusivamente in questo ambito che si esercita e si può esercitare il controllo parlamentare. Del resto (chiedo scusa per averlo ripetuto più volte, ma credo debba essere chiaro a noi parlamentari e soprattutto all'opinione pubblica che questo è un vero e proprio passo in avanti nella direzione di una piena integrazione europea, di un'Europa che non sia soltanto quella disegnata da Maastricht e dai suoi parametri economici, ma un'Europa che poggi, oltre che

sugli elementi, assolutamente centrali, dell'economia, della moneta, del ruolo delle banche, della fiscalità, anche sui diritti dei cittadini e su un diritto di cittadinanza europea), credo che la costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia abbia come fondamento proprio l'esperienza dello spazio Schengen per la libera circolazione. L'ulteriore sviluppo dell'*acquis* di Schengen, proprio essendo incorporato nel quadro giuridico dell'Unione europea, potrà essere il tassello su cui costruire questa cittadinanza europea e, insieme ad essa, uno spazio giudiziario europeo, una politica comune in materia di immigrazione.

Dopo questa lunga premessa, vorrei definire quella che è la conclusione del nostro lavoro.

A proposito del controllo, noi (non come Comitato Schengen ma come Parlamento italiano) dobbiamo oggi decidere se vogliamo privilegiare un criterio di competenza per fonte normativa oppure un criterio di competenza per materia. In altri termini, nel momento in cui una parte della materia Schengen è stata comunitarizzata e quindi deve seguire le regole del controllo parlamentare, si deve tenere conto o no dell'ampiezza e della complessità della materia che, per sua natura, è trasversale ai pilastri su cui poggia l'Unione europea? Vi è poi un'altra domanda. Se si segue il criterio più formalistico della competenza per fonte normativa, che tipo di controllo si deve assicurare agli atti che, proseguendo la cooperazione Schengen, si svilupperanno nel quadro del terzo pilastro dell'Unione europea e quindi fuori dall'ambito più propriamente comunitario? E come conciliare il controllo su tali atti con quello sugli atti che sviluppano l'*acquis* di Schengen nell'ambito del titolo IV del Trattato delle Comunità europee?

Ritengo che a queste domande si debba dare una risposta articolata. Data peraltro la complessità e, probabilmente, la non coerenza della situazione che si verrebbe a creare (bisogna tenere presente, inoltre, che la legge di ratifica degli accordi di Schengen è ancora in vigore), credo sia

quasi obbligata la scelta di seguire un criterio di competenza per materia piuttosto che un criterio di competenza per fonte normativa. Insomma, la materia Schengen, contrassegnata dal famoso « bollino », chiama in causa la competenza del Comitato di controllo parlamentare che è stato istituito *ad hoc*.

Credo quindi si possa affermare che il criterio della competenza per materia dovrebbe portare a considerare unitariamente non solo la materia Schengen (e, aggiungo, la materia Europol, che ci viene riconosciuta da una legge successiva), ma l'intera materia che riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Si potrebbe forse immaginare (durante l'audizione del ministro Dini ho avuto modo di dirlo sotto forma di domanda rivolta allo stesso ministro) che anche all'interno del Parlamento italiano vi sia una Commissione che possa « interfacciare » la Commissione per le libertà pubbliche del Parlamento europeo. Perché ricorrere, per fare questo, ad un organismo bicamerale (potrebbe essere anche monocamerale: l'importante è intendersi)? Perché, se il controllo fosse attribuito genericamente ad entrambe le Camere e fosse soltanto parlamentare, potremmo correre il rischio di avere pareri difformi o addirittura contrastanti tra loro.

Faccio un esempio. Qualche giorno fa ci è stata trasmessa una bozza di pre-regolamento Eurodac, su cui mi risulta che la Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato abbia già espresso un parere favorevole. Sulle materie oggetto di tale documento noi, invece, eravamo stati un po' più severi e critici; ci riserviamo comunque un approfondimento. Che cosa potrebbe succedere qualora il nostro Comitato o una Commissione della Camera esprimessero un parere diametralmente opposto, come è del tutto probabile? Il Parlamento europeo, ad esempio, il 14 aprile scorso si è espresso su quello stesso documento in maniera assolutamente difforme rispetto alla Giunta per gli affari delle Comunità europee del Senato.

Credo siano questi gli elementi sui quali dobbiamo compiere un'attenta ri-

flessione, anche per valutare le caratteristiche del soggetto cui si deve fare riferimento per questo tipo di controllo parlamentare.

Concludo richiamando ciò che è scritto al punto 8 del documento conclusivo. Credo si possa affermare che il Parlamento e, per esso, il Comitato Schengen-Europol (come oggi potremmo chiamarlo) non possano retrocedere rispetto alle competenze previste dal legislatore in merito alla materia Schengen e che tali competenze debbano essere mantenute al Comitato in questione, non solo perché la legge che prevede questo è ancora in vigore ma perché il contesto di riferimento (il titolo IV del Trattato delle Comunità europee e il titolo VI del Trattato dell'Unione europea) non è ancora comunitario e, come ha riconosciuto lo stesso ministro Dini nell'audizione svoltasi recentemente in questa sede, fino al momento della comunitarizzazione il parere del Comitato mantiene tutta la sua forza. Il ministro ha aggiunto che all'interno del nostro paese il Comitato di controllo, nella fasce ascendente, può dare indirizzi sulle materie comunitarie o di iniziativa comunitaria.

Credo siano questi gli elementi che ci portano a ritenere che per la soluzione più coerente al nuovo contesto normativo creatosi con l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea possa esserci di aiuto, ancora una volta, la scelta anticipatrice compiuta dalla Camera bassa olandese, dove il sottocomitato della commissione giustizia continua a mantenere un suo ruolo sia sulla materia Schengen sia su quella Europol, e sta lavorando per estenderla a tutte le materie del titolo IV e del titolo VI, almeno fino a quando non sarà completata la procedura di comunitarizzazione.

Quindi, la permanenza ed eventualmente l'estendersi di un forte controllo nella forma di un parere vincolante o meno, attribuito ad un organismo *ad hoc*, credo sia la scelta più confacente allo spirito del legislatore di cinque-sei anni fa e, soprattutto, alle mutate condizioni. Insisto su questo perché, al di là dei

riferimenti normativi, della dialettica parlamentare, della dialettica tra il Parlamento ed il Governo e del confronto tra il momento europeo e quello nazionale, al centro vi è ancora l'esigenza che aveva portato alla decisione di affiancare all'autorità garante della *privacy* anche un momento di controllo politico-parlamentare. Una materia così delicata, qual è il trattamento dei dati personali riferiti ai cittadini e alle cittadine dell'Unione europea, merita di essere attentamente vigilata da un organismo parlamentare.

Sono questi gli elementi che mi portano ad invitare i colleghi ad esprimersi favorevolmente su questa bozza di documento conclusivo che, se siamo d'accordo, allegheremo alle audizioni svolte dalla Commissione e che magari a settembre, anche in vista di quel grande appuntamento che rappresenterà il primo, vero banco di prova della volontà di costruire attivamente lo spazio di giustizia, libertà e sicurezza da parte della nuova commissione europea, potremo rendere pubblico tramite una presentazione ufficiale.

ANNA MARIA DE LUCA. Innanzitutto vorrei congratularmi con gli uffici, con chi ha steso il testo di questa relazione, che a me sembra buona e molto esauriente, anche se, come ha detto lo stesso presidente, va completata in qualche punto.

Nello scorrere le pagine del documento in esame, mi ha colpito apprendere quanto detto a pagina otto, cioè il fatto che fino ad oggi il contenuto integrale dell'intero *acquis* sia rimasto sconosciuto persino ai parlamenti nazionali degli Stati aderenti. Come è possibile che ancora adesso non si conosca integralmente il testo? Vi è un obbligo di pubblicazione ma si pubblicano soltanto i riferimenti, mentre noi desideriamo conoscere integralmente la sostanza di questo documento. Vorrei quindi che la presidenza si procurasse il testo per comprenderne bene il percorso.

A pagina quattordici della relazione, che io condivido, si parla del rischio di deficit demografico. Credo anch'io che ciò sia possibile, perché dagli interventi che vi

sono stati fino ad oggi mi sembra che vi sia un po' di confusione rispetto al ruolo futuro di questo Comitato. Devo dire, però, che nella relazione vi sono riferimenti precisi, per esempio al protocollo dei parlamenti nazionali, per cui un po' di nebbia si sta diradando. In ogni caso, scendendo nel concreto bisogna vedere che sorta di vigilanza attuare per poter procedere alla fase successiva, perché se queste procedure non si rendono percepibili soprattutto all'interno del nostro Parlamento, rischiamo di trovarci in una situazione di possibile antitesi con gli eventuali pareri espressi da altre Commissioni magari sullo stesso argomento. Considero quindi importante procedere con persone che abbiano autorevolezza in tal senso, di modo che sia chiaro il compito del nostro Comitato.

Ritengo che ancora ci sia molto da fare sul piano pratico, perché su temi come la cooperazione di polizia, la libera circolazione interna, la lotta agli stupefacenti e tutti gli argomenti che fin qui abbiamo trattato tramite audizioni, incontri e letture di documenti deve esserci, almeno da questo Parlamento — ma da come è descritto anche da parte di altri Parlamenti — un controllo che credo debba essere svolto da questo Comitato, che considero «specialista», in quanto, essendo due anni e mezzo che lavoriamo su questi argomenti, è legittimo pensare che non ci siano altre figure con uguale competenza.

Premesso, dunque, che è opportuno seguire con molta attenzione gli sviluppi che questi temi avranno nei mesi a venire, in quanto attengono ad una materia molto delicata, preannuncio, a nome del gruppo di forza Italia, il voto favorevole sul documento al nostro esame, che considero positivo dal punto di vista del contenuto ma che, come ho già detto, dovrebbe contenere una definizione specifica del nostro ruolo per il futuro.

PRESIDENTE. Mi consenta, onorevole De Luca, un'osservazione rispetto alle sue considerazioni, che condivido assolutamente. Credo che al momento attuale —

del resto sono passate poche settimane — non si possa che evidenziare il fatto che ancora non è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*. Se queste settimane dovessero diventare troppe, diventa un obbligo politico-istituzionale la denuncia del ritardo. In questa fase, quindi, forse è opportuno limitarci solo ad una sottolineatura.

ANNA MARIA DE LUCA. Forse mi sono espressa male. La mia non era un'osservazione a questa presidenza o a questo Comitato: mi chiedevo come fosse possibile che l'organo internazionale preposto alla stampa e alla pubblicità di questo documento, che è fondamentale, non avesse proceduto ..... Era solo questo aspetto che io rilevavo.

PIERLUIGI CASTELLANI. Desidero anch'io esprimere il mio apprezzamento per il lavoro che è stato fatto. Ho avuto modo di leggere attentamente la bozza del documento conclusivo che ci è stata fornita e credo che oltre a lumeggiare con sufficiente ampiezza il lavoro svolto dalla Commissione, metta giustamente in luce le problematiche ed i problemi che il Parlamento italiano e questo Comitato dovranno affrontare da qui in avanti.

Come è già stato detto, anche per me la parte più importante attiene non tanto al ruolo del Comitato quanto al controllo democratico del Parlamento nazionale in ordine a questa materia, che viene comunitarizzata ma che riguarda certamente i diritti fondamentali anche dei cittadini italiani. Auspico, quindi, che nella fase ascendente si possa trovare il modo per far sì che unitariamente, senza equivoci e momenti di contraddittorietà, il Parlamento possa esprimere la propria opinione rispetto a questa materia.

Rinnovando l'apprezzamento alla presidenza e agli uffici per il lavoro svolto, preannuncio il voto favorevole del mio gruppo.

ANTONIO CONTE. Desidero innanzitutto esprimere una considerazione personale: l'indagine nel suo insieme e le

occasioni che ha creato per me sono state un'esperienza di grande significato, proprio per le sollecitazioni culturali e le conoscenze alle quali anche il presidente si è richiamato. Ritengo che questo aspetto sia stato particolarmente importante perché si è immediatamente proiettato su quella dimensione tecnica e di indicazione normativa che, soprattutto in una fase come quella che attraversano il nostro paese e l'Unione europea, appare necessaria per costruire una normativa in cui le grandi categorie possano realizzarsi e diventare elemento di identità forte per i cittadini, elemento concreto e in qualche modo visibile, che dia un senso alla laboriosa elaborazione normativa di cui è parte integrante la questione dell'*acquis* di Schengen. Noi ci troviamo in una situazione molto particolare. Se infatti l'integrazione dell'*acquis* è stata realizzata, rimane ancora da costruire tutta quella complessa normativa, tutta quella serie di atti particolari che devono dare concretezza e definizione all'*acquis* come parte generale.

Richiamo questo aspetto proprio per constatare e riconoscere che le indicazioni contenute nelle conclusioni della bozza di documento proposta si riferiscono al « che fare », che è un tema aperto davanti a noi, ai parlamenti e allo stesso Parlamento europeo. Tale aspetto, quindi, non è velleitario, ma anzi si costituisce come parte integrante e persino come necessità incardinata nella situazione che si è aperta, come è stato riconosciuto dallo stesso ministro degli affari esteri nell'audizione svoltasi di recente in questa sede. Il fatto che si è riconfermato che le materie comunitarizzate non prevedono, a rigore, l'espressione di un ulteriore parere da parte del Comitato non inficia ma anzi, forse, enfatizza ancora di più il ruolo che il Comitato stesso può svolgere rispetto alla normativa da attuare in ordine agli aspetti che investono i grandi temi dei diritti, dell'organizzazione nella società europea di questi principi, e quindi di ciò che costituisce la ragione di fondo del-

l'impegno politico (e non soltanto tecnico) che è davanti ai governi ma anche a tutti i parlamenti dell'Unione europea.

Condivido il metodo seguito dal presidente, che ringrazio, e dagli uffici, che nel corso dell'indagine ci hanno messo in condizione di elaborare nel momento stesso in cui abbiamo acquisito elementi di conoscenza e di sollecitazione. Mi riferisco cioè al fatto che le indicazioni fornite sono in qualche modo problematiche ma non generiche e si riferiscono alle decisioni che dovranno essere assunte anche in altri luoghi istituzionali. È questo, a mio avviso, il punto fondamentale. Vorrei che nel documento conclusivo si accennasse al fatto che è necessario non un nuovo comitato, ma un organismo che sappia esprimere una continuità sulla materia. Tale materia ha avuto un riconoscimento ed ha ancora una lunga strada davanti a sé, ma va calibrata alla nuova stagione che si è aperta per i paesi europei. In questo senso, occorre un organismo bicamerale che sviluppi gli elementi su cui ha lavorato in sintonia (questo è il tema su cui si richiede, al di là dei momenti ufficiali, un'iniziativa politica) con altri parlamenti, con altri luoghi istituzionali. È questo, secondo me, ciò che si deve fare, al di là, ripeto, delle nostre discussioni ufficiali.

Il problema è di iniziativa politica. Il presidente ha richiamato la decisione già assunta in un luogo istituzionale del parlamento olandese. Non so quali siano i momenti utili per fare questo; credo che una sollecitazione, una richiesta di confronto, una riflessione in divenire con gli altri parlamenti possa liberare il tema da qualsiasi angolazione settoriale o legata ad esigenze nazionali. Questo, forse, potrebbe essere utile ai fini della decisione che siamo chiamati ad assumere come Parlamento nazionale. Non si tratta di riconoscere un ruolo aggiuntivo e tanto meno di duplicare competenze proprie di altre realtà presenti nell'organizzazione istituzionale del nostro Parlamento (penso alle Giunte, alla Commissione per gli affari

delle Comunità europee, alla Commissione giustizia o alla Commissione esteri), complicando il quadro organizzativo, ma si tratta di rispondere alle complesse domande che sono aperte. Il concetto della interdisciplinarietà che il presidente ha riproposto mi trova particolarmente d'accordo, perché, anche dal punto di vista culturale e, se volete, metodologico, è l'approccio che meglio ci consente di far comprendere il senso di una elaborazione che porti ad una rinnovata funzione del Comitato. Quando parliamo di controllo non affermiamo un'esigenza di principio, ma un'esigenza di intervento nel merito, sulle questioni e sulle normative. Sappiamo che questo problema diventerà ancora più stringente nel prossimo periodo.

In questo senso, ritengo sia utile mantenere, anche nella fase che si è aperta, quel rapporto con le università e con i luoghi della riflessione scientifica che è stato molto importante nel corso dell'indagine conoscitiva. Nel corso delle audizioni sono state molte volte proposte non soluzioni o risposte tecniche ma sollecitazioni critiche nei nostri confronti a ricercare soluzioni in funzione dei principi e di una normativa che deve essere costruita ed attuata. Credo che per questo lavoro potranno risultare molto utili le indicazioni provenienti da questa realtà, una realtà a sua volta complessa ed articolata, la quale però, ponendosi di fronte ai problemi, è in grado di fornirci elementi particolarmente rispondenti, in concreto, a problemi anche inediti, sui quali occorre attivare il maggior numero possibile di soggetti qualificati. Questo è stato, forse, uno dei meriti dell'iniziativa assunta dal Comitato Schengen; non ero presente quando la decisione è stata presa, ma ho potuto in seguito verificare che questa esperienza ha avuto grande significato e grande utilità. Per questo ringrazio ancora il presidente e gli uffici.

In conclusione, credo vi sia lo spazio per sviluppare gli elementi che sono stati recepiti e sintetizzati nel documento con-

clusivo. Mi auguro che tale documento sia approvato e, a nome della mia parte politica, annuncio su di esso voto favorevole perché guarda alla fase che si è aperta raccogliendo gli elementi validi del lavoro sin qui svolto.

FRANCESCO MORO. Mi associo alle considerazioni svolte sul lavoro che il Comitato ha portato avanti in questi mesi. Nell'annunciare il voto favorevole del mio gruppo sul documento conclusivo, vorrei sapere se è possibile allegare un atto di indirizzo al Governo, sotto forma di risoluzione o di ordine del giorno, che ribadisca le conclusioni del documento che ci apprestiamo ad approvare.

HELGA THALER AUSSERHOFER. Esprimo il mio apprezzamento alla presidenza e agli uffici per l'ottimo lavoro svolto ed annuncio il voto favorevole del mio gruppo sul documento conclusivo.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i colleghi per il contributo che hanno dato, non soltanto oggi, ma in tutti questi mesi di lavoro. È stato un lavoro impegnativo ma, credo di poterlo dire, anche apprezzato, che sono convinto abbia fatto crescere ciascuno di noi rispetto ad una materia molto complessa e difficile da affrontare dal punto di vista politico e culturale.

Voglio raccogliere soprattutto alcuni degli stimoli e dei suggerimenti espressi con molta intelligenza dal senatore Conte in merito a tre elementi. Anzitutto (spero non suoni come una *excusatio non petita*), fin dall'inizio abbiamo avuto una preoccupazione; oggi me la sono scrollata di dosso e ho detto fino in fondo quello che pensavo, perché ciò che abbiamo alle spalle conforta quella che era soltanto un'intuizione, un elemento di sensibilità democratica. Mi riferisco alla preoccupazione che il nostro lavoro di scavo, di ricerca, fosse inteso, immaginato, interpretato solo come il tentativo di salvaguardare chissà quale prerogativa. Non avevamo particolari prerogative da salvaguardare; il lavoro che abbiamo svolto, comunque, dimostra che non si trattava di

questo ma dell'affermazione del ruolo del controllo democratico di un parlamento nazionale.

Ora, però, bisogna fare un passo avanti (è il secondo elemento, sul quale aggancio il suggerimento del senatore Moro). Il documento conclusivo che ci apprestiamo a votare è già, di per sé, un documento di indirizzo. Questo non significa che non si debba agire in modo trasversale sul terreno più propriamente politico. Credo di poter dire che abbiamo fatto un buon lavoro; ma, se questo lavoro rimarrà soltanto patrimonio nostro, non avremo portato un grande contributo. In questa fase nuova il nostro compito è quello di vedere come, attraverso le Presidenze di Camera e Senato e le presidenze dei gruppi presenti in entrambi i rami del Parlamento, si possa riuscire ad immaginare la costruzione di un adeguamento normativo.

Nella fase attuale, come ha osservato lo stesso ministro Dini, è fuori di dubbio che rimanga in essere la nostra attività, la nostra funzione, il nostro ruolo. Ma, come ho anticipato proprio in occasione dell'audizione del ministro degli affari esteri, in un colloquio molto franco con lo stesso ministro Dini sulle funzioni e sul ruolo di questo Comitato ho sottolineato che non intendiamo assolutamente difendere un « orticello ». Al contrario, siamo molto più ambiziosi, in quanto vogliamo riuscire ad interpretare pienamente la nuova fase, la sfida per il nostro paese e per l'Unione europea di arrivare a costruire assieme all'unione economica anche questo spazio di giustizia, libertà e sicurezza che, proprio per le sue caratteristiche, ha bisogno anche di un momento di riscontro e di verifica. Tutto ciò da parte di un organismo che, con un mandato ampio e comunque mirato, riesca ad intervenire nella difficile fase ascendente della formazione delle decisioni, che dal livello dell'Unione europea discende verso i 15 paesi, visto che la sfida aperta riguarda proprio loro, a differenza della terza fase dell'unione economica e monetaria, ancora confinata a soli 11 paesi. Almeno

concettualmente, il versante dei diritti dei cittadini e della costruzione di una cittadinanza europea rappresenta un passo più avanti. Nei fatti, in verità, la sfida è tutta da giocarsi, mentre sul versante economico qualche risultato si è raggiunto con l'affermazione della moneta unica.

Non essendovi altre richieste di intervento, pongo in votazione il documento conclusivo, il cui testo verrà pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

*(È approvato).*

Prendo atto che l'approvazione è stata unanime.

**La seduta termina alle 14.15.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia il 4 agosto 1999.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

**A L L E G A T O**

## INTRODUZIONE

L'esigenza da cui è maturata la scelta di avviare l'indagine conoscitiva sull'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea era quella di seguire con particolare attenzione un procedimento le cui tappe erano definite solo nelle linee essenziali dal Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen, allegato al Trattato di Amsterdam, rendendo — se possibile — tale *iter* più trasparente e visibile. Al tempo stesso si intendeva compiere una riflessione sul significato e sulle conseguenze delle scelte connesse a tale processo che, partendo da alcune decisioni già contenute nel Protocollo, doveva poi svilupparsi e concretizzarsi in successivi accordi e decisioni del Consiglio.

L'indagine conoscitiva in questione è stata deliberata il 7 ottobre del 1998, all'indomani della ratifica del Trattato di Amsterdam (1), che reca in allegato, appunto, il citato Protocollo.

L'obiettivo era quello di capire fino in fondo « cosa sarebbe cambiato » con l'incorporazione e dare una risposta, una volta conclusosi il procedimento, ad alcune questioni che rimanevano « non chiarite ». In particolare, oltre al problema fondamentale concernente le modalità dell'incorporazione dell'*acquis* di Schengen (tra primo e terzo pilastro), ci si è chiesti quali sarebbero state le conseguenze della sostituzione del Comitato esecutivo, organo decisionale creato *ad hoc* dalla Convenzione di Schengen, con il Consiglio, organo decisionale della Comunità, con competenze generali. In altri termini : la materia Schengen incorporata nel primo o nel terzo pilastro dell'Unione sarebbe stata ancora « visibile », individuabile su base certa così da comprenderne lo sviluppo ulteriore ed immaginare una successiva attività degli organismi di controllo nati con la Convenzione di Schengen ? In particolare l'interrogativo si poneva per l'Autorità di controllo comune e per la Commissione permanente per l'applicazione della Convenzione (*istituita con una decisione del Comitato esecutivo nel settembre del 1998, come organo interno di controllo e di verifica della corretta applicazione degli accordi di Schengen negli stati che già attuano la Convenzione e in quegli stati che, avendo aderito agli Accordi di Schengen, dovranno assicurare i prescritti parametri per entrare operativamente nello spazio di libera circolazione*), organismi rispetto ai quali il Protocollo non si esprimeva in alcun modo. Ma la questione si poneva anche per l'esperienza italiana di un « Comitato parlamentare di controllo sugli Accordi di Schengen », anche se questa istanza bicamerale nasceva da una precisa volontà del legislatore nazionale bicamerale nasceva da una precisa volontà del legislatore nazionale di assicurare un controllo sulla materia Schengen e quindi non poteva essere oggetto di « assorbimento » da parte del suddetto

---

(1) Legge 16 giugno 1998, n. 209.

Protocollo. Tuttavia è sembrato necessario svolgere una riflessione sul ruolo del Comitato alla luce della nuova situazione venutasi a delineare con il Trattato di Amsterdam, al fine di assicurare nel modo migliore il controllo del Parlamento nella fase ascendente del processo decisionale, compito questo che trova — ad ogni modo — un suo preciso riconoscimento nel Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam sul ruolo dei Parlamenti nazionali, e che deve naturalmente riguardare anche la materia Schengen una volta integrata nel quadro giuridico dell'Unione europea.

Ciò che è apparso subito evidente è stato il carattere tecnico, forse prima ancora che politico, delle decisioni che dovevano essere assunte: per questa ragione si è incluso nel programma delle audizioni anche il contributo di alcuni « esperti » della materia comunitaria, che potessero fornire un'interpretazione più analitica ed anche un parere giuridico sulle conseguenze dell'incorporazione.

L'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, dei Protocolli e delle Dichiarazioni allegati, avvenuta il 1° maggio 1999, ha evidenziato la fondatezza delle preoccupazioni che avevano motivato l'avvio dell'indagine conoscitiva: a quella data, infatti, sono risultati ancora irrisolti nodi essenziali quali la collocazione del SIS, il sistema informativo Schengen, nel primo o nel terzo pilastro dell'Unione (sull'argomento vedi *infra* Capitolo 4), né compiutamente definiti altri aspetti, quali la partecipazione all'ulteriore sviluppo dell'*acquis* di Schengen della Norvegia e dell'Islanda, paesi non membri dell'Unione europea, che per tale ragione partecipavano alla cooperazione Schengen in qualità di Stati associati.

Una situazione quindi ancora in divenire, rispetto alla quale si sono posti tuttavia con una certa urgenza alcune questioni ed in particolare, come si è detto, il ruolo del Parlamento, che già assicurava un controllo democratico sulle decisioni che venivano assunte quando le materie Schengen erano trattate nell'ambito di una cooperazione rafforzata internazionale e che dunque, quale che sia la forma del controllo che si vorrà prescegliere, non può « retrocedere » rispetto a prerogative già acquisite, soprattutto a fronte dell'entrata in vigore di un Trattato, quello di Amsterdam, che tra l'altro vuol proprio valorizzare insieme il ruolo dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo.

## 1. I LIMITI INTERNI ED ESTERNI DELLA COOPERAZIONE SCHENGEN

L'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nel quadro giuridico dell'Unione europea ha rappresentato senz'altro un riconoscimento della validità e dell'efficacia dell'esperimento Schengen, che in nove paesi (2) ha operativamente realizzato la soppressione dei controlli

---

(2) Si ricorda che l'Accordo di Schengen pur essendo stato sottoscritto da 13 paesi e dalla Norvegia e l'Islanda in forma di associazione, non essendo questi stati membri dell'Unione europea, è in realtà operativo solo in 9 paesi, per i quali sono state completate tutte le procedure di ratifica e verificate le condizioni sostanziali di applicabilità dell'Accordo. Questi paesi sono l'Austria, il Belgio, la Francia, la Germania, l'Italia, il Lussemburgo, i Paesi bassi, il Portogallo e la Spagna. La Grecia si trova ancora in una situazione "mista", in quanto partecipa al SIS, il sistema informativo Schengen, e alla cooperazione in materia di visti, ma sono ancora operativi i controlli alle frontiere aeree e marittime. Quanto alla Danimarca, alla Svezia e alla Finlandia, sono ancora in corso le procedure di ratifica da parte degli stati membri.

alle frontiere (interne) terrestri, marittime e aeree, ha promosso la conclusione di accordi bilaterali tra le forze di polizia per attuare gli istituti dell'inseguimento e dell'osservazione transfrontaliera di cui agli artt. 40 e 41 della Convenzione di Schengen, ha posto in essere un sistema d'informazione, il SIS, per la raccolta dei dati relativi alle persone non ammissibili nel territorio Schengen o segnalate ai fini dell'estradizione (artt. da 92 a 101 della Convenzione), ha realizzato una vignetta visto uniforme valida per gli spostamenti ed il soggiorno di durata non superiore a tre mesi negli Stati Schengen (articolo 10 della Convenzione), ecc.

Dalla prima applicazione della Convenzione, nel 1995, ad oggi, si sono quindi conseguiti risultati concreti, che hanno fatto compiere passi importanti verso la realizzazione della libera circolazione delle persone che, tra le quattro libertà sancite dal Trattato di Roma (libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali) è forse quella che riveste carattere più delicato, perché strettamente connessa ai diritti fondamentali dei cittadini. Ma la cooperazione rafforzata realizzata con gli accordi di Schengen ha seguito regole sue proprie, che ora il Trattato di Amsterdam in parte riconosce, che tuttavia sono nate e si sono sviluppate in un quadro intergovernativo esterno all'Unione. Il Trattato di Maastricht, infatti, si limitava soltanto a prevedere la possibilità per due o più Stati membri di instaurare tra loro una cooperazione più stretta purché non in contrasto con gli obiettivi dell'Unione, concependo lo strumento della cooperazione rafforzata come ipotesi residuale, senza disciplinarla in positivo, come invece innova il Trattato di Amsterdam. L'esperimento Schengen ha, quindi, rappresentato un esperimento che il *ante litteram* di cooperazione rafforzata (3), strumento che il Trattato di Amsterdam (4), come si è detto, oggi valorizza, ma con regole ben precise che mirano a «strutturare» l'istituto e a renderlo meno «occasionale». Con il progredire della costruzione dell'edificio europeo, si rendono infatti sempre meno compatibili iniziative non riconducibili nel quadro giuridico dell'Unione, che, se pur meritevoli di condivisione per gli obiettivi che perseguono, finiscono poi, se non collocate entro precisi limiti e procedure, per incrementare quella «integrazione differenziata» o a «diverse velocità» che si cerca invece di evitare.

Di qui il problema dei «limiti» della cooperazione Schengen, che possiamo distinguere in «interni» ed «esterni».

Quanto ai limiti interni, essi dipendevano dalle regole stesse di funzionamento che il sistema Schengen si era dato, ed erano essenzialmente due: il primo riconducibile all'assenza di un controllo giurisdizionale da parte della Corte di Giustizia sulle decisioni che

---

(3) Sull'argomento vedi il capitolo 7 del primo volume relativo all'indagine conoscitiva sull'attuazione della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen in Atti parlamentari- XIII Legislatura, Indagini conoscitive e documentazioni legislative, n. 3, 1997, consultabile anche sul sito internet della Camera dei deputati, all'indirizzo [www.camera.it/chiosco.asp?content=/-bicamerali/home.htm](http://www.camera.it/chiosco.asp?content=/-bicamerali/home.htm), Comitato Schengen, "indagini conoscitive".

(4) Il Trattato di Amsterdam definisce in termini generali il concetto di cooperazione rafforzata (titolo VII del TUE) e poi ne specifica le procedure, i limiti e le condizioni con riguardo ai singoli pilastri dell'Unione, così da poter tener conto delle particolari caratteristiche di ciascuno.