

attuale ». Gli obiettivi e la *ratio* dei due livelli del controllo sono infatti diversi ed inoltre più che necessari entrambi in una fase che, come si è detto, non assicura ancora la compartecipazione del Parlamento europeo al processo decisionale. E comunque: « il Parlamento europeo porta una visione di ampiezza europea, contribuendo nel confronto tra le forze e le idee politiche, ad esprimere ragioni ed interessi diffusi, che rischierebbero di non trovare altrimenti spazio »; gli interessi, in altri termini, dei cittadini europei. « Il Parlamento nazionale porta le istanze specifiche della generalità degli interessi e dei cittadini nella formazione di una più consapevole e approfondita posizione nazionale in seno alla deliberazione sovranazionale ». Concetto questo ribadito anche dal Prof. Tesauro (vedi Resoconto Stenografico allegato) che in particolare ha sottolineato come una stretta collaborazione tra Parlamento e Governo nazionale rafforzi la posizione del Governo in sede di negoziazione e valga al tempo stesso ad avvicinare le decisioni europee agli effettivi bisogni del paese: « Andare al tavolo della decisione di una direttiva o di un regolamento senza un'adeguata consapevolezza dei propri bisogni e dell'impatto che quella regola finirà con l'avere sul sistema economico e giuridico significa correre il rischio di conseguenze perverse a livello nazionale, anche con effetti di ritardo rispetto agli adempimenti necessari per adeguare lo standard nazionale a quello comunitario ».

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

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

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

Tuttavia una simile forma di intervento è ipotizzabile se titolare ne è un organismo « unico », quindi bicamerale o monocamerale, ma non se il controllo è attribuito genericamente ad entrambe le Camere, con il rischio di pareri difformi o addirittura contrastanti tra loro. L'unità rappresenta dunque un punto di riferimento importante da cui partire soprattutto, secondo quanto esposto dal Ministro Letta, per « disegnare le forme del controllo parlamentare sulle politiche in materia di libera circolazione delle persone » D'altra parte « l'obiettivo della creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione richiede di organizzare politiche complesse, che

colleghino in modo coerente diversi flussi di produzione normativa, che possono partire dall'ambito del primo o del terzo pilastro. L'unitarietà di un controllo parlamentare che verifichi i progressi compiuti nei diversi settori è un elemento positivo per l'efficacia del controllo e funzionale ad una maggiore coerenza delle scelte politiche». Del resto, la costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia ha alle sue fondamenta lo spazio Schengen di libera circolazione delle persone e l'ulteriore sviluppo dell'*acquis* di Schengen incorporato nel quadro giuridico dell'Unione europea (primo e terzo pilastro) sarà il tassello su cui costruire la cittadinanza europea, uno spazio giudiziario europeo, una politica comune in materia di immigrazione, un trattamento analogo quanto ai criteri di valutazione per l'esame delle domande di asilo, ecc.

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

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

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

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

In conclusione, sia il dato formale dell'essere ancora in vigore la legge di ratifica degli accordi di Schengen, sia il dato sostanziale della « carenza di controllo parlamentare » che si verrebbe a determinare se venisse meno il parere vincolante riconosciuto al Comitato portano a ritenere che non si debba rinunciare a questo importante potere di indirizzo, eventualmente analizzando a livello regolamentare forme di intervento di altre Commissioni permanenti, ove si ritenesse di ampliare le competenze del Comitato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

8. CONCLUSIONI

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

Sebbene non sia definito in termini organici e dettagliati nel Trattato di Amsterdam, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia si configura indiscutibilmente come un ambito di elaborazione politica e normativa interdisciplinare, in cui confluiscono, in particolare, le attività in materia di immigrazione, asilo e cooperazione giudiziaria in materia civile svolte nell'ambito del nuovo titolo IV TCE e le attività in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale svolte in base al titolo VI TUE (15).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anche in seno alla Commissione, un approccio analogo sembra farsi strada. Dopo le incertezze sulla ripartizione delle competenze

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

Alla luce di questi sviluppi, appare indubbiamente opportuno, se non necessario, assicurare che — anche a livello nazionale — esista una sede specializzata in cui le tematiche diverse afferenti allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia siano l'oggetto di una considerazione integrata e interdisciplinare, che consenta di mettere a fuoco il livello strategico, in questo settore, delicato e decisivo, dell'integrazione europea.

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

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

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

Si ritiene allora che il Parlamento non possa retrocedere rispetto a prerogative (parere vincolante nella fase ascendente del processo decisionale) che il legislatore aveva voluto rispetto alla materia Schengen e che tali competenze debbano essere ricondotte al

Comitato parlamentare Schengen non solo perché la legge che le prevede è ancora in vigore, ma perché il contesto di riferimento (Titolo IV del TCE e Titolo VI del TUE) non è ancora « comunitario », e — non ultimo — anche per la specifica esperienza che ha maturato il Comitato.

Lo stesso Ministro Dini (cfr. Resoconto Stenografico del 22 luglio 1999) nel corso dell'audizione « conclusiva » dell'indagine conoscitiva, ha affermato che « fino al momento della comunitarizzazione il parere del Comitato mantiene tutta la sua forza », ed ha valutato positivamente la prospettiva di un ampliamento delle competenze del Comitato che potrebbe configurarsi come una « Commissione per le libertà pubbliche » con competenze analoghe alla omologa Commissione presente in seno al Parlamento europeo, la quale sarebbe « uno strumento utile per trattare questioni come quelle della cooperazione giudiziaria, del diritto di famiglia, della collaborazione tra gli organi di sicurezza, che riguardano aspetti fondamentali delle libertà pubbliche dei cittadini, sui quali il controllo e l'indirizzo del Parlamento sarebbero sicuramente utili ».

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

Rispetto alla situazione italiana si deve osservare che la ripartizione dell'*acquis* di Schengen tra primo e terzo pilastro si esplica in un elenco di atti e non di materie in senso stretto. Tali atti sono e saranno (relativamente all'ulteriore sviluppo dell'*acquis* di Schengen) quelli contrassegnati da un « bollino Schengen » e costituiscono di fatto il nucleo del costituendo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. L'ipotesi « minima » che pertanto si può formulare rispetto alle competenze del Comitato, che peraltro può desumersi dalla situazione esistente (permanenza in vigore della legge istitutiva del Comitato, « bollino » Schengen sugli atti che sviluppano l'*acquis* ecc.) in via di interpretazione, è il permanere di un potere consultivo nella forma del parere vincolante sugli atti che proseguono la cooperazione Schengen nel quadro giuridico dell'Unione europea (primo e terzo pilastro) almeno fino a quando non sarà completata, relativamente al Titolo IV del TCE, la procedura di comunitarizzazione. In una più ampia prospettiva, pensando eventualmente ad un adeguamento normativo, la soluzione più coerente sembrerebbe invece quella di dettare — analogamente a quanto ha deciso il Parlamento dei Paesi Bassi — una disciplina speciale per il controllo parlamentare nelle materie del Titolo IV del TCE e del Titolo VI del TUE. La permanenza ed eventualmente l'estendersi di un forte controllo —

nella forma di un parere vincolante attribuito ad un organismo ad *hoc* quale il Comitato parlamentare Schengen, che assicura peraltro, essendo bicamerale, l'unitarietà di indirizzo, appare coerente con la scelta iniziale del legislatore di assicurare un intervento incisivo del Parlamento su una materia strettamente legata ai diritti fondamentali dei cittadini che, una volta integrata nel quadro giuridico dell'Unione, costituirà la base su cui costruire e sviluppare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il Comitato parlamentare Schengen ha acquisito d'altra parte un patrimonio di competenze (cui si è aggiunta la vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale EUROPOL) (16) che, assicurando una continuità con il passato, potrebbero ben calibrarsi alla nuova stagione che si è aperta, sviluppando anche una dialettica con i Parlamenti nazionali, il Parlamento europeo e altri luoghi istituzionali (quali le università), che possono rappresentare un'importante momento di stimolo e di riflessione critica.

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

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

L'Autorità Comune di controllo, ad esempio, continuerà ad esistere con gli stessi compiti previsti dall'articolo 115 della Convenzione di Schengen almeno fin quando non si arriverà alla costituzione di un'unica autorità per la tutela dei dati personali prevista dall'articolo 286 del TCE: ma un eventuale assorbimento dei compiti dell'ACC Schengen presupporrebbe che il SIS fosse trasferito in ambito comunitario. Quindi, fino a quando il SIS rimarrà nell'ambito del Terzo pilastro l'unico controllo ipotizzabile è quello dell'Autorità Comune di Controllo Schengen assistita dal Segretariato Schengen confluito nel Segretariato generale del Consiglio. Questa Autorità, è detto in una decisione del Consiglio del maggio 1998, rimarrà un'Autorità indipendente, in quanto non viene assimilata ad un gruppo di lavoro del Consiglio (17). La Commissione incaricata di

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

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

valutare la corretta applicazione della Convenzione di Schengen diverrà invece un gruppo di lavoro interno al Consiglio senza tuttavia che sia stato modificato il suo mandato: vi sono pertanto alcune discrasie rispetto alle competenze della Commissione, che a partire dal 1° maggio ha assunto automaticamente il ruolo di guardiana dei Trattati per gli aspetti « primo pilastro » del funzionamento di Schengen. I compiti della Commissione permanente/ gruppo di lavoro del Consiglio non dovrebbero pertanto influire sul ruolo di guardiana dei trattati della Commissione rispetto al dispositivo Schengen che dipende dal primo pilastro: ma chi in concreto avrà « l'ultima parola » per dire, ad esempio, se uno Stato che già applica la Convenzione di Schengen rispetta gli obblighi previsti per l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne? Una soluzione più chiara sembra invece riguardare il Segretariato Schengen che, dopo lunghe controversie sindacali, è stato integrato nel Segretariato generale del Consiglio con l'unico limite della previsione di un periodo di prova al termine del quale valutare l'effettiva professionalità del personale.

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