

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO
SULL'ATTUAZIONE ED IL FUNZIONAMENTO
DELLA CONVENZIONE DI APPLICAZIONE
DELL'ACCORDO DI SCHENGEN**

INDAGINE CONOSCITIVA

**SULL'INTEGRAZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN
NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA**

**(AUDIZIONE DELLA PROFESSORESSA ASSOCIATA DI DIRITTO DELLE
COMUNITÀ EUROPEE, ADELINA ADINOLFI)**

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 FEBBRAIO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI

XIII LEGISLATURA

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO
SULL'ATTUAZIONE ED IL FUNZIONAMENTO
DELLA CONVENZIONE DI APPLICAZIONE
DELL'ACCORDO DI SCHENGEN**

INDAGINE CONOSCITIVA

**SULL'INTEGRAZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN
NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA**

(AUDIZIONE DELLA PROFESSORESSA ASSOCIATA DI DIRITTO DELLE
COMUNITÀ EUROPEE, ADELINA ADINOLFI)

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 FEBBRAIO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i>	19
Audizione della professoressa associata di diritto delle Comunità europee, Adelina Adinolfi:	
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i>	19, 24, 25, 27
Adinolfi Adelina, <i>Professoressa associata di diritto delle Comunità europee dell'Univer- sità degli studi di Firenze</i>	19, 24, 25, 26
Conte Antonio	25

La seduta comincia alle 13,15.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

Audizione della professoressa associata di diritto delle Comunità europee, Adelina Adinolfi.

PRESIDENTE. Il Comitato è convocato per proseguire l'indagine conoscitiva sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea attraverso l'audizione della professoressa Adelina Adinolfi, docente associata di diritto delle Comunità europee presso l'università degli studi di Firenze.

Nel ringraziarla molto per la disponibilità dimostrata e per l'interesse con cui segue l'attività del nostro Comitato, sia pure da lontano, e le do senz'altro la parola.

ADELINA ADINOLFI, *Professoressa associata di diritto delle Comunità europee dell'Università degli studi di Firenze.* Ringrazio il Comitato per l'invito a partecipare a quest'audizione.

Il tema che vorrei affrontare è quello dei riflessi dell'incorporazione dell'Accordo di Schengen rispetto al problema

del controllo, naturalmente anche da parte dei parlamenti nazionali, riferito al tema delle norme in materia di immigrazione.

L'incorporazione dell'Accordo di Schengen nel diritto comunitario e più in generale nell'Unione europea ha indubbiamente risvolti estremamente positivi: da un lato, si mantengono quei risultati che erano stati già raggiunti tra alcuni Stati membri della Comunità – e questo è di per sé significativo, considerato anche che le normative comunitarie in tema di immigrazione previste dal Trattato verranno adottate soltanto gradualmente, prevedendosi per le stesse un periodo di tempo di cinque anni –, dall'altro un fenomeno che si era affermato, forse per certi aspetti in modo anche poco compatibile, al di fuori dell'ordinamento comunitario viene ricondotto nell'ambito del diritto delle Comunità europee o quanto meno dell'Unione europea.

Quindi, le regole di Schengen verranno trasformate almeno in parte in norme comunitarie. Spesso si è osservato che quest'incorporazione dell'Accordo dovrebbe, se non risolvere, quanto meno attenuare i problemi derivanti dal carattere intergovernativo della Convenzione medesima, quali la mancanza di trasparenza nel processo decisionale, l'assenza di un coinvolgimento effettivo anche da parte del Parlamento europeo, la stessa carenza di informazione di cui il Parlamento si è spesso lamentato.

In realtà, quest'affermazione richiede di essere valutata e verificata tenendo conto di quali saranno le regole che si applicheranno alle norme comunitarizzate dell'Accordo di Schengen, soprattutto

avendo riguardo al profilo delle procedure e delle garanzie rispetto a tali norme.

Come sapete, per le norme che compongono l'*acquis* di Schengen deve essere trovato un fondamento giuridico, che potrà essere individuato all'interno del Trattato CEE, ma anche nell'ambito del terzo pilastro dell'Unione.

L'impostazione presente a questo riguardo, ossia circa l'individuazione della base giuridica, nella proposta che è stata presentata dal Consiglio nel dicembre del 1998 mi sembra seguire un criterio sostanzialmente corretto nella « ventilazione » delle disposizioni che compongono l'*acquis* di Schengen: tutto ciò che attiene alla circolazione delle persone viene ricondotto nell'ambito del nuovo titolo IV del Trattato delle Comunità europee, mentre soltanto gli articoli sulla cooperazione di polizia e le norme sulla cooperazione giudiziaria dovrebbero essere inquadrati nell'ambito del Trattato dell'Unione europea.

Ciò che però manca ancora nel testo elaborato dal Consiglio è l'indicazione relativa al titolo IV della convenzione, cioè al SIS, al sistema d'informazione Schengen. A questo riguardo secondo la posizione del Governo italiano, come quella di altri governi, il SIS dovrebbe essere inquadrato nell'ambito del terzo pilastro dell'Unione, in quanto la sua finalità è collegata essenzialmente al mantenimento della sicurezza pubblica. Si può però anche presumere che quest'orientamento corrisponda ad una preoccupazione di carattere politico, nel senso che, qualora le disposizioni sul SIS venissero inquadrare nel diritto comunitario, potrebbe esservi in prospettiva, nei termini che poi riferirò, un coinvolgimento del Parlamento europeo nel processo decisionale relativo al SIS e quindi potrebbe venire esercitato a questo riguardo un controllo più ampio di quanto non sia nell'ambito del terzo pilastro anche da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee.

D'altra parte, è chiaro come il SIS sia funzionale rispetto alla libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione europea. Infatti, la presenza di requisiti co-

muni per gli ingressi da Stati terzi ha indubbiamente un carattere strumentale, funzionale rispetto alla libera circolazione delle persone, all'eliminazione dei controlli alle frontiere interne, alle frontiere fra Stati membri della Comunità. In altre parole, se si possono eliminare tali controlli, è proprio perché vengono stabiliti criteri comuni in relazione agli ingressi dalle frontiere esterne. Questo dimostra il carattere funzionale del SIS rispetto alla realizzazione della libera circolazione delle persone, che è un obiettivo del Trattato CEE perseguito, quindi, anche attraverso le norme della Convenzione di Schengen.

Per questo motivo, a me sembra che almeno una parte delle informazioni che sono oggetto del SIS dovrebbe essere inquadrata nell'ambito del trattato CEE; in particolare, il fondamento giuridico dovrebbe essere ritrovato nell'articolo 62 dello stesso. Indubbiamente, attengono al primo pilastro i dati di cui all'articolo 96 della Convenzione, concernente le informazioni relative agli stranieri segnalati ai fini della non ammissione negli Stati.

È vero però che per certi aspetti il SIS persegue anche l'obiettivo di mantenere l'ordine e la sicurezza pubblica e che sotto questo profilo dovrebbe essere inquadrato nell'ambito del terzo pilastro. Penso in particolare all'articolo 93 della Convenzione ed anche all'articolo 95, che concerne i dati riguardanti le persone ricercate per l'arresto ai fini dell'estradizione; questi aspetti attengono al terzo pilastro, alla cooperazione intergovernativa, così come i dati considerati dagli articoli 97 e 98 che concernono la cooperazione in materia penale e di polizia.

Si potrebbe quindi immaginare una soluzione tendente a scorporare il SIS, in parte comunitarizzandolo in relazione ai dati direttamente funzionali a garantire la libera circolazione delle persone, in parte riconducendolo al terzo pilastro, laddove si tratti dei dati utilizzati al fine di assicurare la cooperazione in materia penale e di polizia tra gli Stati membri.

In ogni caso, rispetto alle disposizioni dell'*acquis* di Schengen che verranno in-

quadrate nell'ambito del terzo pilastro non vi sarà, contrariamente a quanto talora è stato affermato, un mutamento significativo in merito al procedimento di delibera e alle forme di controllo. Infatti, in tale ambito le decisioni vengono comunque prese quasi sempre all'unanimità; è prevista unicamente la consultazione del Parlamento europeo e soltanto prima dell'adozione di determinati atti, non per tutta l'attività normativa. Vi è una competenza della Corte di giustizia delle Comunità europee a pronunciarsi sull'interpretazione o sulla legittimità degli atti che è però soggetta ad una accettazione da parte degli Stati membri.

Quali saranno, invece, le regole che si applicheranno alle disposizioni dell'accordo di Schengen che verranno comunitarizzate, ossia che rientreranno nell'ambito del primo pilastro, più esattamente nell'ambito del nuovo titolo IV del Trattato CEE? Anche a questo riguardo si afferma talora nel dibattito politico e in generale che l'incorporazione dell'Accordo di Schengen nel diritto comunitario permetterà di risolvere gli inconvenienti derivanti dal carattere intergovernativo e non comunitario dello stesso. Ci si riferisce in particolare, come accennavo già all'inizio, alla difficoltà di procedere all'integrazione fondata sull'Accordo di Schengen a causa della regola dell'unanimità che opera in ambito intergovernativo, ma anche alla mancanza di trasparenza, in particolare al deficit democratico della costruzione fondata su quell'Accordo.

Che la comunitarizzazione possa ovviare a tali problemi a me pare vero soltanto in parte. Bisogna infatti considerare che le disposizioni del titolo IV, alle quali verranno ricondotte le regole di Schengen che saranno comunitarizzate, stabiliscono regole particolari, diverse da quelle previste in via generale dal Trattato delle Comunità europee. Ciò avviene in primo luogo riguardo al procedimento normativo, ossia per il caso in cui si intenda adottare disposizioni tendenti a proseguire la cooperazione avviata con l'Accordo di Schengen. Sapete infatti che

il Consiglio assumerà le funzioni del Comitato esecutivo e quindi i relativi poteri normativi. Si prevede per un periodo di cinque anni che il Consiglio, salvo pochissime eccezioni, deliberi all'unanimità. Come vedete, nulla di nuovo rispetto al metodo intergovernativo: rimane la regola dell'unanimità anche nell'ambito del titolo IV, anche con riguardo a quelle norme che verranno adottate per portare avanti l'integrazione avviata con l'Accordo di Schengen.

Inoltre, mentre nel diritto comunitario normalmente la proposta di atti normativi proviene dalla Commissione, nella materia dell'immigrazione disciplinata dal titolo IV la proposta, sempre per un periodo di cinque anni, potrà provenire anche dagli Stati membri. Quindi, abbiamo un potere d'iniziativa che non è più monopolio soltanto della Commissione, ma che potrà giungere anche dagli Stati membri. Apparentemente questa può sembrare una differenza di poco conto, mentre invece nel sistema comunitario essa rappresenta un elemento abbastanza importante in quanto nel sistema comunitario la circostanza che la proposta provenga dalla Commissione ha una funzione di garanzia: la Commissione è infatti un'istituzione che ha caratteristiche di indipendenza. Poiché, come sapete, il Consiglio, cioè l'istituzione che ha il potere di deliberare, che adotta gli atti normativi è composto dai governi degli Stati, in sostanza nell'ambito del titolo IV abbiamo una situazione sulla base della quale possiamo avere un potere di iniziativa che spetta allo Stato e quindi in sostanza sono gli Stati che presentano la proposta e che poi l'approvano all'interno del Consiglio. S'introduce, quindi, una regola che ha riflessi importanti sull'equilibrio istituzionale e che a me pare comporti anche l'esigenza di un maggior controllo da parte dei parlamenti nazionali rispetto ad atti che, nella sostanza, possono essere proposti dai governi e poi da questi approvati all'interno del Consiglio.

Peraltro, la circostanza che la Commissione perda per un periodo di cinque anni il monopolio del potere d'iniziativa

non viene neppure compensata nel sistema normativo del titolo IV da un ruolo significativo affidato al Parlamento europeo. Questo perché sempre per il periodo di cinque anni è prevista soltanto la consultazione del Parlamento europeo: è questa una consultazione obbligatoria, ma il parere del Parlamento europeo non ha effetti vincolanti e quindi il Consiglio, nell'adottare l'atto, può liberamente discostarsi dal parere espresso dal Parlamento europeo. Ne consegue che nell'ambito del titolo IV (l'ambito nel quale dovrebbero essere inquadrati almeno una parte delle disposizioni che compongono l'*acquis* dell'accordo di Schengen e che costituirà anche il fondamento giuridico per l'ulteriore, futura attività normativa svolta dal Consiglio), nell'ambito, quindi, degli atti eventualmente proposti da un governo, questi verranno approvati all'interno del Consiglio dai governi degli Stati membri e poi adottati senza neppure un intervento adeguato, se non quello meramente consultivo del Parlamento europeo. Tale procedura lascia ai governi degli Stati membri una discrezionalità molto ampia, anche se per un periodo di cinque anni.

Bisogna considerare, altresì, che proprio all'interno di quest'arco di tempo dovrà essere adottata, secondo quanto indica il Trattato, la maggior parte degli atti normativi in materia di immigrazione; proprio nell'arco di tempo di cinque anni dovranno essere compiute scelte politiche estremamente significative in questa materia, considerando anche che le disposizioni contenute all'interno del titolo IV sono molto generiche, per cui il loro contenuto verrà concretizzato attraverso un'attività normativa successiva. In realtà, quando si passerà al nuovo sistema, alle nuove procedure, la gran parte del programma normativo dovrebbe essere a quel punto già stata realizzata. Quindi, in sostanza, l'attività normativa verrà regolata da queste procedure che, come indicavo, vedono un intervento estremamente limitato del Parlamento europeo, ma, anche trascorso il periodo di cinque anni, l'attribuzione al Parlamento europeo di poteri più significativi è soltanto un'even-

tualità soggetta ad una decisione unanime da parte del Consiglio. Si prevede, infatti, che quest'ultimo possa decidere all'unanimità di assoggettare tutti o parte dei settori contemplati dal titolo IV al procedimento di codecisione, procedimento che, nell'ambito dei procedimenti normativi comunitari, è quello che dà al Parlamento europeo lo spazio maggiore. Tuttavia, tale decisione, come ho detto, è soggetta ad una delibera unanime del Consiglio e soltanto per alcune materie e questioni limitate è previsto automaticamente, decorso il periodo di cinque anni, il passaggio al procedimento della codecisione. D'altra parte, si può anche prevedere facilmente che un consenso unanime degli Stati a questo fine non sarà neppure agevolmente raggiungibile.

Inoltre, anche il controllo giurisdizionale sugli atti adottati sulla base del titolo IV risulta meno ampio di quello previsto in via generale per gli atti comunitari. Il ruolo di interpretazione e di controllo della Corte di giustizia è infatti più limitato e all'interno del titolo IV vi sono regole specifiche che riducono le competenze normalmente affidate dal Trattato alla Corte di giustizia. È un aspetto molto significativo che concerne non soltanto le disposizioni che verranno eventualmente adottate per proseguire l'integrazione avviata con l'accordo di Schengen, ma anche il controllo sulle disposizioni che compongono l'*acquis* di Schengen che verranno inquadrati all'interno del primo pilastro e per le quali, quindi, il fondamento giuridico sarà trovato all'interno delle norme del titolo IV del Trattato.

La deviazione più importante rispetto alle regole comuni riguardo alla competenza della Corte di giustizia è la mancanza della facoltà di proporre questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia da parte dei giudici nazionali che emettono sentenze impugnabili. Considerando che la maggior parte delle questioni pregiudiziali arrivano alla Corte proprio da queste giurisdizioni e che nel settore dell'immigrazione le decisioni in appello sono più rare che in altri settori a causa di una maggiore difficoltà per i cittadini di Stati

terzi di tutelare i propri diritti, da ciò deriva che le opportunità per la Corte di giustizia di pronunciarsi sull'interpretazione e sulla legittimità di questi atti risultano sensibilmente ridotte.

Peraltro, secondo alcuni il rinvio da parte delle giurisdizioni di ultima istanza, cioè di quelle che emettono sentenze non impugnabili, sarebbe meramente facoltativo. Non condivido questo orientamento, anche se non ritengo opportuno illustrarne ora i motivi; comunque, se si dovesse affermare quest'interpretazione a livello delle giurisdizioni nazionali, è chiaro che la funzione di interpretazione e di controllo svolta dalla Corte di giustizia potrebbe risultare praticamente relegata ad ipotesi marginali.

Vi è poi un altro limite alla competenza della Corte di giustizia: essa non è competente a pronunciarsi sulle norme comunitarie adottate in base all'articolo 62, paragrafo 1, in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e di salvaguardia della sicurezza interna. Troviamo una specifica disposizione analoga anche nel Protocollo, che tende all'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nell'Unione europea. Dunque, le norme che perseguono tale obiettivo e che hanno tale oggetto sono sottratte al controllo della Corte di giustizia; in questo caso è chiaro l'intento di sottrarre alla Corte il controllo su atti che investono questioni estremamente delicate, rispetto alle quali si vuole garantire un potere ampiamente discrezionale da parte del Consiglio e quindi, in sostanza, da parte dei governi degli Stati membri.

Tutto questo porta ad osservare che la comunitarizzazione dell'accordo di Schengen non deve far pensare che venga meno o che si attenui l'esigenza di un controllo da parte dei Parlamenti nazionali sull'applicazione di tale Accordo ed anche sulle disposizioni che in futuro verranno eventualmente adottate per porre in essere ulteriori atti. Si potrebbe ritenere invece che il controllo possa essere attenuato sulla base dell'assunto che esso sia adeguatamente svolto dalle istituzioni comunitarie, in particolare dal Parlamento eu-

ropeo, ma questo non è corretto almeno fino a quando non si passerà al procedimento di codecisione.

Dal punto di vista comunitario è sempre possibile che un controllo venga svolto da parte dei Parlamenti nazionali: intendo dire che sotto questo profilo la comunitarizzazione parziale dell'Accordo di Schengen non comporta conseguenze. L'influenza che può essere esercitata dai Parlamenti nazionali si può anzitutto svolgere rispetto alla determinazione delle scelte del governo che verranno poi sostenute all'interno del Consiglio dell'Unione europea. D'altra parte, alcune misure che verranno adottate dal Consiglio in materia di immigrazione saranno probabilmente delle direttive ed allora, in questo caso, rispetto ad esse il coinvolgimento dei parlamenti nazionali potrà avvenire anche in sede di attuazione delle direttive stesse.

Diverso è ovviamente il problema delle modalità del controllo parlamentare e cioè se, dopo l'incorporazione dell'Accordo di Schengen, il controllo debba ancora essere effettuato nell'ambito di un Comitato specifico ovvero debba essere invece svolto secondo gli strumenti che vengono ordinariamente utilizzati rispetto alle norme comunitarie. La circostanza che l'Accordo di Schengen sarà almeno in parte comunitarizzato potrebbe portare a quest'ultima soluzione. Tuttavia, poiché una parte dell'accordo di Schengen non diventerà comunque diritto comunitario ma verrà inquadrata nell'ambito del terzo pilastro, si potrebbe pensare correlativamente ad una scissione anche rispetto agli organi competenti ad effettuare il controllo, nel senso che questo potrebbe essere effettuato in relazione a quella parte di Schengen comunitarizzata dagli organi che si occupano in via ordinaria della normativa comunitaria, mentre la presenza di un Comitato specifico potrebbe essere ancora giustificata per ciò che concerne quella parte dell'Accordo che va a confluire invece nel terzo pilastro dell'Unione europea. Tale soluzione potrebbe sembrare opportuna considerando anche che il Comitato parlamentare di

controllo sull'accordo di Schengen si occupa anche della Convenzione Europol, Convenzione che non viene comunitarizzata. È vero che essa vede il suo ruolo istituzionalizzato nel Trattato, cioè diventa strumentale rispetto alla realizzazione della libera circolazione delle persone, ma in ogni caso non afferirà al primo pilastro dell'Unione. D'altra parte, è vero che la soluzione che prospettavo, cioè quella della scissione del controllo, potrebbe anche comportare delle difficoltà di coordinamento tra l'attività del Comitato e quella svolta in seno alla Commissione politiche dell'Unione europea o della Giunta del Senato per gli affari delle Comunità europee.

A me pare che una soluzione più lineare potrebbe consistere nell'attribuire tutta la materia dell'immigrazione ad un unico organo di controllo, cioè sia la parte comunitaria, sia quella comunitarizzata dell'Accordo di Schengen sia anche quella attinente al terzo pilastro. Si tratterebbe, cioè, di scorporare la materia dell'immigrazione tenendo conto dell'oggetto e non della fonte normativa di riferimento. La presenza di un organo di controllo con competenze specifiche si potrebbe giustificare e ciò sia considerando l'ampiezza, le peculiarità del tema dell'immigrazione sia tenendo conto che si tratta di un tema particolarmente delicato, in quanto investe questioni che toccano le libertà, i diritti fondamentali delle persone; sia anche in quanto si tratta di un settore rispetto al quale le garanzie interne al sistema comunitario appaiono attenuate rispetto alle garanzie che normalmente si applicano con riguardo al diritto comunitario.

PRESIDENTE. La ringrazio davvero, professoressa Adinolfi, per il contributo offerto. Ha già ampiamente risposto alla domanda che andavo elaborando sulla questione, già sottoposta all'attenzione del ministro Dini, riguardante il controllo democratico nel momento dell'incorporazione dell'*acquis* di Schengen, del passaggio delle competenze del Comitato esecutivo in seno al Consiglio europeo. Mi

ritengo assolutamente soddisfatto delle risposte che lei ha dato al riguardo; questo era uno degli obiettivi che ci ponevamo nel corso dell'audizione odierna.

Approfitterei però della sua disponibilità per chiederle in particolare, in riferimento al Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali, come si potrà esercitare questo controllo per le decisioni adottate o che saranno assunte nell'ambito del terzo pilastro.

ADELINA ADINOLFI, *Professoressa associata di diritto delle Comunità europee dell'Università degli studi di Firenze.* Da questo punto di vista, in realtà, non ci sono limiti all'interno del diritto comunitario, esiste cioè una discrezionalità da parte dei vari Stati membri nello scegliere le forme, le modalità più opportune. È vero che ora attraverso il Protocollo citato viene esperito in ambito comunitario il tentativo di stimolare, incentivare questa funzione di controllo da svolgere a livello nazionale; tuttavia, le modalità restano nella discrezione dei singoli Stati, cui spetta valutare quali siano le forme più opportune.

Ciò che si può sottolineare dal punto di vista comunitario è l'esigenza che tale controllo venga comunque ed ancora effettuato a livello nazionale. Tale esigenza è ancora più forte per quanto riguarda il tema dell'immigrazione di quanto non sia relativamente ad altre problematiche ed aspetti del diritto comunitario.

Le modalità dovrebbero essere quindi individuate a livello nazionale, dovendosi decidere se tale controllo sia più opportuno all'interno di un comitato specifico o se possa essere esercitato nell'ambito della Commissione per le politiche dell'Unione europea. La valutazione dovrebbe tener conto come criterio dell'efficacia del controllo; in questo forse si può considerare anche l'esperienza di altri paesi dove – penso in particolare al Regno Unito – vi è un interesse da parte del parlamento nazionale all'interno di meccanismi istituzionali che sono stati individuati, attraverso un'apposita commissione, ad un

controllo forse maggiore di quello che finora almeno in parte si è riusciti ad ottenere a livello nazionale italiano.

Direi che in linea generale vi sarebbe comunque l'esigenza di un rafforzamento dei controlli sul diritto comunitario, ancora più in particolare con riguardo al tema dell'immigrazione.

ANTONIO CONTE. Il ruolo del Parlamento è previsto nella fase attuale ed anche per i prossimi cinque anni che, come lei ha detto chiaramente, saranno i più importanti perché nel corso degli stessi i fondamenti giuridici diventeranno norma. Allora, prefigurando un controllo che a livello nazionale dovrà essere assicurato — è un tema aperto — o da comitati specifici o addirittura da un organismo *ad hoc* che assembli le competenze oggi abbastanza frammentate, fermo restando quindi il quadro nazionale, il ruolo del Parlamento europeo si può prefigurare come proiettato al di là della mera strumentazione tecnica, oppure della consultazione obbligatoria che tuttavia non dà adito a possibilità di modifica delle norme? È stato posto il tema di un ruolo decisionale del Parlamento europeo, anche al di là dei vincoli attualmente previsti relativi ai cinque anni di transizione?

ADELINA ADINOLFI, *Professoressa associata di diritto delle Comunità europee dell'Università degli studi di Firenze*. In merito all'aspetto del controllo, del coinvolgimento nell'attività normativa da parte del Parlamento europeo, in realtà si prevede soltanto per il periodo dei cinque anni la consultazione, che, come vi accennavo, è obbligatoria. In altri termini, un atto che venga adottato senza il previo parere del Parlamento europeo può essere illegittimo, quindi può essere eventualmente annullato da parte della Corte di giustizia, salvo che non ricorrano particolari ipotesi nelle quali la Corte stessa possa ritenere che il Parlamento sia venuto meno ai propri doveri di leale collaborazione con le altre istituzioni. Tuttavia, in linea generale quando il pa-

rere è obbligatorio esso costituisce una condizione di legittimità dell'atto comunitario. Questo sul piano formale.

Sul piano sostanziale, il parere del Parlamento europeo, che comunque, come dicevo, non ha effetti vincolanti, può influenzare l'attività normativa del Consiglio, ma questo, non esistendo vincoli, può liberamente discostarsene. Siamo quindi in presenza di un parere soltanto consultivo, obbligatorio ma non vincolante; è una condizione di legittimità dell'atto, ma nello stesso tempo non vi è alcun obbligo per il Consiglio di attenersi a quanto risulta dal Parlamento europeo. Questo potrà proporre modifiche, emendamenti ad atti normativi, di cui l'istituzione decisionale potrà tener conto oppure no. Si tratta di una valutazione politica e a me sembra che un ruolo di pressione da parte dei parlamenti nazionali sui governi che operano all'interno del Consiglio sia essenziale; penso ad una funzione di supporto da parte degli stessi rispetto a questa consultazione del Parlamento europeo che non pone formalmente alcun vincolo al Consiglio.

Vi sono poi certamente strumenti di controllo politico del Parlamento europeo attraverso dibattiti, interrogazioni e via dicendo, ma questi non hanno rilievo quando non vengano considerati da parte dell'istituzione decisionale.

Le regole concernenti la consultazione del Parlamento europeo si applicheranno anche rispetto agli atti che verranno eventualmente adottati per portare avanti la cooperazione avviata con l'Accordo di Schengen, quindi alle norme che dovessero essere adottate dal Consiglio in quanto questo opererà assumendo le funzioni del Comitato esecutivo Schengen. Come già prima indicavo, la possibilità per il Parlamento europeo di esercitare un ruolo più significativo attraverso la codecisione è soggetta ad una deliberazione unanime dei governi degli Stati membri.

PRESIDENTE. Vorrei soffermarmi su un'ultima questione. Nella prospettiva di questa comunitarizzazione, che forma potranno assumere — lei ha parlato di atti —

gli attuali progetti di decisione pendenti dinanzi al Comitato esecutivo Schengen? È chiaro il nostro interesse: sapere su che cosa andare ad esprimere una valutazione, un parere, esercitare un controllo.

ADELINA ADINOLFI, *Professoressa associata di diritto delle Comunità europee dell'Università degli studi di Firenze*. Anche sotto questo profilo le norme del titolo IV del Trattato lasciano un'ampia discrezionalità: differentemente da quanto avviene in altri ambiti, per altre norme, qui si fa genericamente riferimento a misure. Questo è significativo perché anche a questo riguardo si lascia al Consiglio una discrezionalità più ampia di quanto avvenga normalmente sulla base di altre norme del Trattato, che spesso prevedono con precisione quale atto normativo possa essere adottato.

Quali atti normativi potranno quindi essere scelti? In certi casi mi sembra che la scelta del regolamento sia obbligata, ad esempio laddove si tratti di stabilire criteri e requisiti comuni o condizioni che debbono essere le stesse per tutti gli Stati membri; in altri casi potrà invece essere lasciata agli Stati maggiore discrezionalità e quindi, in tale fattispecie, si potrà ricorrere ad uno strumento più flessibile, cioè la direttiva. Comunque, occorre considerare che il procedimento normativo è lo stesso indipendentemente dal tipo di atto che verrà prescelto (si tratti quindi di regolamenti, di direttive, o di decisioni, gli atti vincolanti previsti dal diritto comunitario).

Vi è però un vincolo a questo riguardo: quella dell'immigrazione è infatti una materia di competenza concorrente e quindi ad essa, come a tutte le materie di competenza concorrente, si applica il principio di sussidiarietà previsto dall'articolo 3-B del Trattato delle Comunità europee. Questo implica che la comunità dovrà, potrà agire soltanto quando l'azione a livello comunitario raggiunge meglio gli obiettivi di quanto non possa essere fatto a livello di singoli Stati membri. Questo ha dei riflessi sulla scelta dell'atto normativo, perché la sussidiarietà

va valutata anche in relazione alla cosiddetta intensità normativa e quindi andranno normalmente scelti degli strumenti più flessibili, tali da consentire ugualmente di raggiungere il risultato che s'intende perseguire, ma che comunque lascino agli Stati maggiore discrezionalità. In questo ha rilievo il Protocollo sulla sussidiarietà legato al Trattato nel quale si fa riferimento all'esigenza di preferire delle direttive quadro rispetto a direttive dettagliate, in modo da lasciare più spazio agli Stati membri. Ciò deriva anche dal fatto che in vari punti del titolo IV si fa riferimento all'adozione da parte della Comunità soltanto di norme minime, il che significa che altre disposizioni ed ulteriori criteri potranno essere stabiliti a livello nazionale. Restano quindi degli spazi per una normativa nazionale in materia e ciò in relazione sia al fatto che si fa riferimento a norme minime sia anche in quanto all'interno delle disposizioni del Trattato si precisa che gli Stati possono mantenere o adottare disposizioni diverse, purché compatibili con il diritto comunitario.

Ovviamente non sarà facile valutare la compatibilità delle disposizioni nazionali rispetto al diritto comunitario perché le norme del titolo IV sono molto generiche, mentre la valutazione diventerà meno difficile quando interverranno delle disposizioni comunitarie a precisare il titolo IV. La valutazione sarà difficile anche perché non si vede bene quali spazi, una volta che sarà realizzata la libera circolazione e quindi saranno eliminati i controlli alle frontiere interne, potranno esservi per delle normative nazionali di contenuto diverso.

Lo stesso problema si pone riguardo alla cooperazione rafforzata tra alcuni Stati membri, cioè alla possibilità che alcuni Stati stabiliscano regole diverse da quelle accettate nell'insieme dagli altri Stati che fanno parte della Comunità. Rispetto all'immigrazione è difficile immaginare fenomeni di cooperazione rafforzata perché, una volta realizzata la libera circolazione all'interno, questa presuppone criteri comuni uniformi al-

l'esterno ed allora normative nazionali più ampie o più restrittive in ogni caso difficilmente potranno essere accettate perché l'eliminazione delle frontiere interne richiede criteri comuni rispetto agli ingressi da Stati terzi.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare la professoressa Adinolfi per il suo contributo che — ne sono certo — è stato apprezzato dai colleghi presenti ma lo sarà anche da quelli che oggi non hanno potuto partecipare alla nostra seduta e che potranno leggere il resoconto stenografico. Spero che questo sia solo un

inizio di collaborazione e che in futuro possano esservi nuove occasioni per incontrarci.

La seduta termina alle 14.

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 17 febbraio 1999.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Stampato su carta riciclata ecologica

STC13-SCH-2
Lire 500