

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**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 MARZO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 MARZO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INTEGRAZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA:	
Audizione del Ministro plenipotenziario, Giuseppe Lo Iacono:	
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i>	3, 7, 8
Fei Sandra (<i>alleanza nazionale</i>)	5, 6, 7
Lo Iacono Giuseppe, <i>Ministro plenipotenziario</i>	3, 6, 7, 8
Marolla Chiara, <i>Vice Prefetto del Ministero dell'interno</i>	4, 5, 8

La seduta comincia alle 14,10.

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 del Ministro plenipotenziario,
Giuseppe Lo Iacono.**

PRESIDENTE. Approfitto dell'occasione per chiedere al ministro Lo Iacono, oltre alla relazione che vorrà svolgere, una valutazione su quelle che nella lettera del sottosegretario Sinisi vengono chiamate « decisioni » per quanto riguarda la nota che la Presidenza tedesca aveva presentato nel gruppo centrale, nota avente come oggetto la determinazione dell'*acquis* di Schengen. Si tratta, in altre parole, dell'elenco dell'insieme delle decisioni e delle dichiarazioni del 13 maggio 1998. Mi chiedo, soprattutto, se si sia deciso di far data dal 13 maggio, ovvero se questa delimitazione temporale sia un di più, un'aggiunta.

GIUSEPPE LO IACONO, *Ministro plenipotenziario*. Signor presidente, la questione del recepimento dell'*acquis* di Schengen è tuttora aperta e si sta cercando di portare il comitato esecutivo di Schengen, che si dovrà riunire ancora una volta nell'ambito del Trattato dell'Unione europea, ad assumere quante più decisioni possibili. Tempo addietro, ad esempio, è stata istituita, con un parere favorevole e

con alcune modifiche, una commissione per la verifica dell'applicazione dell'accordo di Schengen da parte degli Stati che vi hanno aderito. Abbiamo inteso far rientrare questa commissione nel Trattato di Roma, anche se è successiva al 13 maggio e se vi sono alcune riserve perché non esiste nell'Unione europea nessun comitato analogo a quello che ha cominciato a funzionare in base a questa decisione. Segnalo ad ogni utile fine, che la commissione ha iniziato i suoi lavori e sta effettuando una ricognizione sulla Germania, che si è offerta come primo oggetto dell'attività della stessa. Cercheremo di apprendere quanto più possibile su ciò che è in corso o che lo sarà in ambito Schengen.

Se posso proseguire nel descrivere la situazione del recepimento dell'*acquis* di Schengen, sono costretto a darvi notizie non buone. Il primo problema riguarda la « ventilazione » nel primo o nel terzo pilastro delle norme Schengen: in proposito vi è una quasi generale unanimità, ad eccezione della Spagna che blocca determinate decisioni, per far sì che Londra faccia qualche concessione in merito a Gibilterra. Questo problema si trascina dal 1990, cioè da quando si cercò, in ambito Unione europea, di fare una convenzione sull'attraversamento delle frontiere simile a quanto previsto dall'accordo Schengen. Però, tuttora subiamo dalla Spagna una pressione molto forte volta ad indurre Londra a fare determinate concessioni. Soprattutto quello che preoccupa la Spagna è la possibilità di bloccare, seppure fra cinque anni, l'adozione di un voto a maggioranza previsto dal Trattato dell'Unione europea e mantenere agli Stati

la possibilità di essere del tutto sovrani in materia di visti, rilascio passaporti, eccetera.

Un paio di anni fa, durante la Presidenza italiana, il Governo britannico fece una mossa molto sbagliata divulgando tramite la Commissione europea dei documenti di Gibilterra che consentivano l'accesso al territorio dell'Unione europea senza bisogno di ottenere visti, riconoscendo quindi ad un'entità non statale come Gibilterra la possibilità di emettere documenti di viaggio. Questo fatto fu particolarmente sentito dalla Spagna che protestò vivacemente, per cui è molto vigile.

Non sono qui per dare particolari suggerimenti, ma so che il Comitato, il 25 e il 26 prossimi, sarà a Bruxelles per la Conferenza interparlamentare sulla libertà, la sicurezza e la giustizia. In tale occasione, sarebbe forse il caso di verificare il problema del recepimento dell'*acquis* di Schengen da parte italiana e valutare se sia opportuno fare un appello perché rischiamo di arrivare alla ratifica di Amsterdam senza avere regolato Schengen.

Un altro problema è quello dell'accordo con Islanda e Norvegia, che potrebbe essere pronto rapidamente se fossero chiarite a breve tempo le prime fasi. In altre parole, occorre vedere quali siano le norme da inserire nel primo e quali nel terzo pilastro. Anche in questo caso la Spagna esercita una certa pressione perché la Norvegia e l'Islanda, nel quadro dello spazio economico europeo, non contribuiscono o hanno smesso di contribuire al fondo agricolo, non rispettando un impegno che avevano assunto al momento dell'entrata in vigore di tale spazio.

Anche su questo punto, negli accordi con Islanda e Norvegia siamo bloccati per questa pressione della Spagna, che vorrebbe ottenere il pagamento da questi due Stati, e siamo condizionati dalla soluzione del problema del primo o del terzo pilastro.

Vi è un terzo ed ultimo capitolo che è rappresentato dall'integrazione del personale Schengen nel Consiglio dell'Unione

europea. Siamo in una fase di agitazione di tale personale che organizza continuamente assemblee e spesso, quando vi sono riunioni Schengen, si rifiuta di lavorare. Il segretario generale del Consiglio si è impegnato a far sostenere un esame *pro forma* a queste 61 persone (tra le quali vi sono 4 italiani del servizio linguistico) che dovranno essere integrate in ambito Schengen. Questa situazione sta creando difficoltà dal punto di vista dell'andamento del lavoro del Consiglio. Su questo argomento mi sono permesso di portare delle prove evidenti ed un pacchetto di rivendicazioni avanzate dal personale del segretariato del Consiglio, il quale si vede scavalcato in determinate posizioni da gente che viene da fuori, senza superare un concorso.

Il panorama in questa fase è politicamente negativo e la Presidenza tedesca ha intenzione di sottoporre la questione ai ministri dell'interno che si riuniranno il 12 marzo prossimo per cercare di sbloccare la situazione che è veramente preoccupante. Il Parlamento europeo aveva espresso analoghe preoccupazioni nella seduta del 14 gennaio, approvando una relazione su Schengen. Sarebbe il caso di lanciare dei nuovi segnali a livello politico per poter superare una situazione che non ha via di uscita. Non partecipo direttamente a queste riunioni dei due comitati Schengen che curano i diversi aspetti della materia.

Per quanto riguarda l'accordo con la Norvegia e l'Islanda, credo che la dottoressa Marolla possa riferirvi più compiutamente, in particolare per ciò che concerne il fatto che si è ormai arrivati ad un punto morto.

CHIARA MAROLLA, *Vice Prefetto del Ministero dell'interno*. Sia nel gruppo di lavoro sull'*acquis* di Schengen sia in quello sul SIS notiamo che in ogni riunione bisogna affrontare il problema, sempre presente, di una forma di muro che viene posto dalla Spagna e che mi sembra difficilmente superabile.

In occasione delle ultime riunioni sono state prospettate talune soluzioni che si

potrebbero dare a quella che viene chiamata ventilazione, nel senso di cercare di evitare di ventilare una parte dell'*acquis* che, sulla base del protocollo di Schengen, andrebbe inserita automaticamente nel terzo pilastro. Si tratta di una soluzione limite qualora non fosse possibile trovare da parte degli Stati il necessario consenso per addivenire a questa ventilazione tra primo e terzo pilastro. Per ciò che ho letto nei resoconti delle ultime sedute di questo Comitato, mi pare di aver notato che persone di notevole rilievo abbiano rappresentato la difficoltà di pervenire facilmente a questa conclusione; se a ciò aggiungiamo le difficoltà poste da taluni paesi, dobbiamo necessariamente rilevare che non si fanno grandi progressi in materia, tant'è che siamo ormai a marzo e ancora non si è riusciti a risolvere il nodo fondamentale, che ogni volta si ripropone, del problema del SIS.

SANDRA FEI. A quale problema si riferisce?

CHIARA MAROLLA, *Vice Prefetto del Ministero dell'interno*. Al dilemma se il SIS vada inserito in parte nel primo e in parte nel terzo pilastro o tutto nel terzo. Le soluzioni prospettate al riguardo sono varie; una, portata avanti dalla Commissione, dal Regno Unito e dall'Irlanda (che peraltro non partecipa all'*acquis* di Schengen e quindi non si capisce sulla base di quali considerazioni prospetti tale soluzione, è la Commissione a prospettarla, ma la Commissione non è uno Stato membro e quindi non partecipa alla decisione), prevede una ripartizione dell'*acquis* di Schengen in larga parte nel primo pilastro e in parte minore nel terzo. In particolare, il SIS andrebbe in parte nel primo pilastro e per altra parte nel terzo. La posizione delle otto delegazioni, tra le quali è compresa quella italiana, dei paesi di maggior rilievo per lo meno come popolazione e come estensione geografica, è favorevole alla seconda opzione, che vorrebbe ricondurre tutto nel terzo pilastro in primo luogo perché vi è una questione di carattere pratico da tener

presente, cioè la necessità che in futuro le decisioni che verranno assunte dovranno seguire, nell'ambito del sistema informativo Schengen, tutte le stesse procedure, cosa che non sarebbe possibile se venissero distribuite tra il primo ed il terzo pilastro. Infatti, mentre il primo è comunitarizzato, anche se solo in un certo modo, il terzo rimane intergovernativo. In secondo luogo, perché secondo queste delegazioni il sistema informativo deve tendere alla cooperazione tra forze di polizia e non meramente alla libera circolazione delle persone, come invece sostiene quella parte di Stati membri che vorrebbe ripartire tra il primo ed il terzo pilastro il sistema informativo Schengen.

La terza opzione portata avanti dai paesi più piccoli, cioè Belgio, Olanda e Lussemburgo, sarebbe favorevole ad una collocazione in gran parte nel terzo pilastro ed in parte minore nel primo. Sono queste le opzioni che oggi esistono e sulle quali si discute e tuttavia nelle varie riunioni che si tengono non si riesce a fare passi in avanti così da arrivare ad una soluzione concordata, anche perché la posizione degli otto paesi di cui dicevo prima (tra cui Spagna, Italia, Francia e Portogallo) è nettamente favorevole all'opzione che riporta tutto nell'ambito del terzo pilastro.

SANDRA FEI. Gran parte di ciò che abbiamo saputo oggi ci era stato anticipato sia dal ministro Lo Iacono nella sua precedente audizione sia dal Governo. Ricordo che anche questo Comitato aveva richiesto che si insistesse sul terzo pilastro e che l'Italia come Stato membro all'interno di Schengen caldeggiasse questa soluzione. Visto che da tempo ci viene detto che esistono gravi difficoltà per arrivare ad una conclusione accettabile, non riusciamo a capire quale potrebbe essere la via d'uscita per sbloccare la situazione. D'altro canto, bisogna anche comprendere se effettivamente esista, e fin dove arrivi, la volontà di rendere tale l'*acquis* di Schengen, cercando anche di capire quali sarebbero le posizioni dei paesi dell'Unione europea che non fanno

parte di Schengen nel momento in cui si realizzasse un'*acquis communautaire*.

GIUSEPPE LO IACONO, *Ministro plenipotenziario*. A livello di interpretazione personale debbo dire che, a mio giudizio, si sta cercando di fare qualche passo indietro rispetto al Trattato sull'Unione europea che prevede molto chiaramente la libera circolazione delle persone, peraltro già prevista dal precedente trattato, nel quale si parlava di mercato unico europeo e che contemplava che vi fossero zone di libera circolazione di persone, merci, capitali e servizi. Siamo arrivati all'assurdo che i nostri bagagli non vengono più controllati se non dal punto di vista della sicurezza. Ho l'impressione che oggi vi sia qualche ripensamento in ordine a questa organizzazione di politica comune nel campo dell'immigrazione e dei visti e che il modo in cui si sta procedendo costituisca, come ho già detto, un passo indietro.

Ho ricavato quest'impressione dalla partecipazione ai lavori in sede europea e da ciò che è accaduto durante l'ultima Presidenza austriaca allorché si è parlato di un importante documento sull'immigrazione che non è stato approvato e quando si è discusso del documento, approvato dal Consiglio d'Europa, sullo spazio di sicurezza, libertà e giustizia. Tutti vogliono la libera circolazione delle persone, la libertà dei visti, tutti vogliono tutto, però, quando ci sediamo intorno a un tavolo per cercare di arrivare ad una conclusione, ci accorgiamo che in realtà questa volontà politica esiste fino a un certo punto. Ho assistito a battaglie su virgole, punti, punti e virgola e sulla necessità di scrivere frasi prive di significato, per cui mi chiedo se dietro a tutto questo non vi sia in fondo anche una mancanza di volontà politica.

Se mi è consentito, suggerirei quindi che in occasione della Conferenza interparlamentare che si svolgerà contemporaneamente alla seduta del Consiglio d'Europa si possa in qualche modo esercitare una pressione a livello politico sugli Stati membri per portare avanti in maniera più completa questo tipo di discorsi. In pas-

sato ritenevo che la ripartizione dell'*acquis* di Schengen sarebbe stata una delle cose più semplici da fare perché, rimanendo la cooperazione di polizia e quella nell'ambito giudiziario nel terzo pilastro, tutto il resto non avrebbe creato eccessivi problemi. Purtroppo debbo confessare che il mio ottimismo di allora fino ad oggi è stato sconfitto. Quando si parla di portare il sistema di informazione Schengen parte nel primo e parte nel terzo pilastro, si fa indubbiamente un ragionamento giuridico bellissimo. Tuttavia, vorrei ricordare che l'idea fondamentale per il SIS era stata quella, poi respinta in particolare dalla Francia, di creare un'agenzia, alle dipendenze della Commissione, finanziata in ambito comunitario per assicurare i servizi che permettono di gestire il sistema stesso. Come ho detto, l'idea non passò e rimanemmo allo Schengen fatto a Strasburgo, per cui praticamente nelle mani della Francia. Lo dico apertamente perché ho vissuto sulla mia pelle un rifiuto di visto del Governo francese ad un tecnico indiano della Siemens. Personalmente avrei preferito una soluzione che trovasse tutti partecipi nella gestione del sistema informativo Schengen, piuttosto che lasciarlo, come ormai è, nelle mani di un solo Stato membro che lo gestisce pressoché per intero, avendo anche messo a disposizione a Strasburgo l'immobile in cui il servizio ha sede, un immobile piuttosto brutto e periferico, ma che dà alla Francia un potere immenso.

È mia personale impressione che si cerchi di far rientrare dalla finestra qualcosa che era stato superato con il Trattato di Amsterdam; spero di sbagliare, ma tutte le discussioni che vi sono state per il Consiglio d'Europa hanno dimostrato che siamo ancora molto indietro nella volontà politica di cedere qualcosa di quello che una volta si chiamava il riservato dominio degli Stati.

SANDRA FEI. Al di là delle sue opinioni, che certamente apprezziamo perché aggiungono elementi di cui terremo conto nelle nostre valutazioni, le ho chiesto di indicare concretamente quali potrebbero

essere le vie d'uscita per arrivare ad una soluzione e poi cosa si pensa che accadrà dei paesi che sono nell'Unione europea ma che non aderiscono a Schengen, nel momento in cui quest'ultimo diventerà *acquis communautaire*.

GIUSEPPE LO IACONO, *Ministro plenipotenziario*. Una possibile soluzione esiste se il Regno Unito cede Gibilterra alla Spagna: questa sarebbe la soluzione ottimale, che però non si verificherà. Credo che siano in corso contatti tra Spagna e Regno Unito da oltre dieci anni in materia, ma non si riesce a sapere se siano stati fatti progressi o se siano ipotizzabili soluzioni estreme come quella a cui ho fatto cenno.

SANDRA FEI. Il problema del Regno Unito e della Spagna è accessorio. Il discorso non si riferisce solo a questo che è un dettaglio. La mia domanda è un po' più specifica e include un quadro più ampio. Se dovessimo considerare che l'unico blocco è causato da questo problema, « saremmo alla frutta ».

GIUSEPPE LO IACONO, *Ministro plenipotenziario*. Il problema non è da sottovalutare perché, come ho riferito già varie volte, non siamo riusciti ad andare avanti in ambito Unione europea a causa della questione di Gibilterra. Credo che ci sia una rinnovata volontà politica da parte di tutti - lo posso auspicare - ed è per questo che stiamo parlando del vertice del 15 ottobre a Tampere, in Finlandia, in cui si dovrebbero specificare i concetti di spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Comunque, non posso immaginare formule per migliorare questo stato di cose che presuppone un processo di maturazione che forse richiederà ancora del tempo. Al momento non vedo quali possano essere le possibili soluzioni.

Sulla seconda domanda - sono pronto a tornare a scambiare qualche idea sulla prima - crediamo che al prossimo Consiglio affari generali dei ministri degli esteri di fine mese, il Regno Unito e di conseguenza l'Irlanda confermeranno il

fatto che non sono disposti a partecipare all'*acquis* di Schengen se non per materie limitate. Sono disposti a partecipare al sistema di informazione Schengen e quindi a fornire tutti i dati possibili previsti da tale sistema e a fare qualche altra concessione (loro hanno un po' l'atteggiamento di fare concessioni agli altri 13 paesi membri), ma non intendono transigere su due punti: l'abolizione dei controlli alle frontiere e la competenza della Corte di giustizia in materia di terzo o primo pilastro derivante dal terzo, perché temono che la Corte possa modificare in qualche modo la loro politica di immigrazione o di asilo, in presenza di un ricorso. Quindi, parteciperanno ma in maniera particolarmente limitata: lo annunceranno tra breve.

PRESIDENTE. Prima di concludere la seduta, vorrei fare una considerazione.

Lei, ministro, ha fatto riferimento con un certo allarme, introducendo l'audizione, al rischio che entri in vigore Amsterdam senza che l'*acquis* di Schengen sia stato regolarizzato e senza che al quadro complessivo partecipino Islanda e Norvegia.

Dal punto di vista pratico credo che non cambierebbe molto perché, a titolo provvisorio, l'insieme delle norme si ritroverebbe sotto il titolo VI del Trattato sull'Unione europea e si andrebbe avanti sotto il terzo pilastro con intese di carattere intergovernativo. Quindi, questo rischio c'è, ma non comporterebbe - mi sembra di capire - effetti dal punto di vista pratico. Vi sono comunque ripercussioni e preoccupazioni di carattere politico rispetto alle quali mi è sembrato di avvertire, soprattutto dalla dottoressa Marolla, una certa difficoltà ed una richiesta di aiuto e di intervento.

Noi abbiamo svolto questa audizione, così come altre, per cercare di capire come andava maturando l'incorporazione dell'*acquis* di Schengen, però credo non si possano lasciare senza risposta le preoccupazioni emerse oggi, per cui, se i colleghi sono d'accordo, mi riservo di predisporre una lettera al Presidente del

Consiglio, ai ministri degli esteri e dell'interno; inoltre, non escluderei — ma su questo desidererei il conforto dei Presidenti di Camera e Senato — un'eventuale lettera rivolta ai commissari italiani nella Commissione dell'Unione europea, affinché ci possa essere un'attenzione di carattere politico ai problemi che i nostri ospiti hanno evidenziato.

GIUSEPPE LO IACONO, *Ministro plenipotenziario*. Mi consenta un ultimo intervento, signor presidente. La questione dell'incorporazione dell'*acquis* di Schengen verrà portata all'ordine del giorno della riunione dei ministri dell'interno e della giustizia che si svolgerà venerdì 12 marzo, per verificare se vi sia la possibilità di sbloccare la situazione, ovvero se tutti rimarranno fermi sulle loro posizioni, cioè se la Spagna continuerà ad insistere sull'attribuzione al terzo pilastro e se l'Inghilterra vorrà qualche altra cosa.

Se lei è d'accordo, presidente, le farò avere i risultati del Consiglio, che potranno consentire una valutazione un po' più ampia della materia alla quale venerdì sarà rivolta una nuova attenzione politica. Immagino che la Presidenza tedesca sia molto delusa di come stanno andando le cose e quindi porrà i quesiti con una certa forza, anche se per ora non ha indicato alcun documento che intende presentare all'attenzione dei ministri e farà una relazione orale in cui dirà quali sono i punti ancora aperti e inviterà, con una certa pressione, i ministri a far sì che si possa fare qualcosa.

Quindi, mi riservo di informarla su quanto accadrà.

PRESIDENTE. Allora, sospendiamo qualsiasi azione ed attività. Naturalmente ci riserviamo di valutare la situazione sulla base delle conclusioni cui perverrà il Consiglio il prossimo venerdì.

CHIARA MAROLLA, *Vice Prefetto del Ministero dell'interno*. Se possibile, vorrei aggiungere una considerazione anche in risposta all'onorevole Fei che chiedeva quanto il problema fosse politico. La Presidenza tedesca ha dato avvio ad un negoziato diretto con la Spagna per cercare di risolvere proprio le questioni relative a questa destinazione; in tale ambito, si è tenuto di recente un incontro di cui la stessa Presidenza tedesca ci informerà nel corso della riunione che si terrà la prossima settimana. Il delegato spagnolo mi ha detto che non sono stati raggiunti rilevanti risultati ed infatti rimangono numerosi nodi di fondo. Ciò sta a dimostrare che la questione riguarda una presa di posizione molto decisa da parte della Spagna.

PRESIDENTE. Nel dichiarare conclusa l'audizione odierna, ringrazio nuovamente il ministro Lo Iacono e la dottoressa Marolla per il contributo apportato.

La seduta termina alle 14,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

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

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO