

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

7.

SEDUTA DI MARTEDÌ 20 APRILE 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

7.

SEDUTA DI MARTEDÌ 20 APRILE 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i>	2, 7, 11, 12
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i>	2	Conte Antonio (gruppo democratici di sinistra-l'Ulivo)	8
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INTEGRA- ZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA		De Luca Anna Maria (forza Italia)	7
Audizione del professor Giuseppe Tesau- ro, ordinario di diritto delle Comunità euro- pee dell'Università di Napoli:		Tesauro Giuseppe, <i>Ordinario di diritto delle Comunità europee dell'Università degli studi di Napoli</i>	3, 8, 11, 12

La seduta comincia alle 20.10.

(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 del professor Giuseppe Tesauero, ordinario di diritto delle Comunità europee dell'Università degli studi di Napoli.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, l'audizione del professor Giuseppe Tesauero, ordinario di diritto delle Comunità europee dell'Università degli studi di Napoli.

Saluto il professor Tesauero e lo ringrazio per la sua disponibilità ad accogliere il nostro invito. Oltre ad essere uno studioso ed un eminente conoscitore della materia, il professor Tesauero riveste, com'è noto, l'incarico di presidente dell'Autorità garante del mercato e della concorrenza.

Il tema di cui il Comitato si occupa nella presente indagine — l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nel quadro delle istituzioni europee — contiene elementi di portata tecnica ed anche di natura più squisitamente politica. Quando si discute della « ventilazione » di queste competenze

nell'ambito del primo o del terzo pilastro dell'Unione, per esempio, si fa riferimento a scelte che hanno ripercussioni su una serie di procedure e di interessi; ecco perché, oltre ad una dimensione tecnica, la nostra attività conoscitiva assume anche finalità di approfondimento politico. Conseguentemente il lavoro del Comitato in questa sede ha comportato lo svolgimento di incontri in qualche modo legati ai due versanti del problema: le audizioni del ministro Dini e del presidente della Commissione per le libertà pubbliche del Parlamento europeo, onorevole D'Ancona, hanno avuto un approccio ed un contenuto più propriamente politici; altre audizioni (ricordo gli incontri con la professoressa Adinolfi, con il professor De Siervo, con la professoressa Saulle e con il ministro plenipotenziario Lo Iacono) si sono basate su un'impostazione più squisitamente tecnica.

Oggi vorremmo provare a chiedere al professor Tesauero di collocare il suo contributo a metà strada fra l'approccio tecnico (che compete più direttamente alle sue qualità di studioso) e quello politico (che attiene più ad un altro tipo di sensibilità, di cui pure è portatore).

Ci troviamo infatti in una fase molto particolare dei nostri lavori: alla vigilia delle decisioni finali, che saranno assunte la prossima settimana. Il calendario prevede per il 26-27 aprile il Consiglio per la giustizia e gli affari interni proprio sul tema specifico dell'incorporazione dell'*acquis* di Schengen, mentre il 28 aprile si svolgerà l'ultima riunione del Comitato esecutivo Schengen; dal 1° maggio, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, di fatto l'incorporazione si sarà completata. Nella prima settimana di maggio si svolgerà a Strasburgo una ses-

sione del Parlamento europeo dedicata a questo tema: il dibattito sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen accompagnerà la discussione sulla « fiducia » al Presidente incaricato della Commissione europea, il collega Romano Prodi. Ribadisco che siamo quindi alla vigilia di importanti scadenze. Immagino sia difficile per il professor Tesauro, come per chiunque altro, anticipare le decisioni che in quelle sedi saranno assunte. Non a caso l'ufficio di presidenza ha ipotizzato la presenza del nostro Comitato alla sessione del Parlamento europeo, anche con l'idea di chiudere questa fase dei nostri lavori con l'audizione del professor Mario Monti.

Durante l'indagine conoscitiva abbiamo cercato di capire soprattutto quali fossero i meccanismi in gioco, cosa si andasse a modificare, in che modo Schengen si sarebbe inserito nel quadro delle istituzioni europee. Ma ci interessa anche comprendere quali saranno in futuro il ruolo e la funzione del nostro Comitato, che ha rappresentato un contributo ed un elemento di controllo democratico in una materia che più di altre poteva risentire di quel deficit democratico del quale molto spesso si parla a livello europeo. In tal senso ci interessa approfondire le ipotesi concernenti i compiti che saremo chiamati ad esercitare, dopo che le competenze del Comitato esecutivo saranno state trasferite al Consiglio. Vorremmo inoltre capire se ed in che modo il Comitato potrà e dovrà continuare ad esprimere pareri sui progetti di decisioni vincolanti per l'Italia che saranno assunte in sede europea. Non è la nostra unica funzione, perché negli ultimi due anni abbiamo lavorato su un ventaglio di opzioni più ampio, tuttavia è sicuramente un fattore caratterizzante dell'attività del Comitato, nonché l'elemento costitutivo della legge di ratifica dell'accordo di Schengen da cui esso è nato. Il Comitato parlamentare rappresenta una felice originalità nel panorama europeo; un'esperienza simile è costituita dal sottocomitato che opera nella Commissione giustizia all'interno del Parlamento olandese, con caratteristiche analoghe.

Ho voluto ripercorrere questi elementi pur nella consapevolezza che naturalmente non tutti potranno essere approfonditi nell'ambito dell'audizione odierna.

Ringrazio nuovamente il professor Tesauro e gli cedo subito la parola per il suo intervento introduttivo.

GIUSEPPE TESAURO, *Ordinario di diritto delle Comunità europee dell'Università degli studi di Napoli*. Ringrazio il presidente ed i componenti del Comitato per questa occasione d'incontro. Mi scuso, anzi, per aver dovuto rinviare l'appuntamento per la concomitanza di altri impegni.

La vicenda comunitaria non può che suscitare in me umana emozione, dal momento che per un certo numero di anni l'ho vissuta dall'interno. Dal punto di vista dell'approccio generale, vorrei tuttavia cercare di sdrammatizzare il problema dell'*acquis* di Schengen nell'ambito del primo pilastro o del terzo pilastro dell'Unione europea. In tal senso vorrei affrontare il problema — giustamente sottolineato dal presidente — del deficit democratico di Schengen in una prospettiva più generale, sia pure tenendo conto della specificità dell'argomento in esame.

Le disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, che erano state oggetto di istituzionalizzazione nel Trattato di Maastricht con il terzo pilastro dell'Unione europea, hanno avuto il pregio di considerare e di disciplinare come questioni di interesse comune degli Stati membri molte delle problematiche che ci interessano: accesso dei cittadini di Stati terzi, politica dei visti, diritto di asilo, lotta alla criminalità, e così via. La soluzione comune di tali problemi, infatti, è stata considerata a ragione indispensabile per garantire l'effettiva libertà di circolazione delle persone all'interno del perimetro comunitario.

Con lo stesso Trattato di Maastricht era stato inserito nel Trattato CE l'articolo 100 C, norma che disciplina la materia dei visti per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri e che, peraltro,

prevede una sorta di « passerella » che consente di comunitarizzare materie rientranti nel terzo pilastro, istituendo in tal modo un collegamento tra diritto comunitario in senso stretto e cooperazione internazionale. La situazione faceva così emergere un potenziale conflitto con l'insieme delle norme e con la stessa struttura messa in atto con i cosiddetti accordi di Schengen. Al di là di eventuali conflitti normativi tra i due sistemi, ancora più sentita era da tempo la circostanza che la stessa esistenza di una cooperazione particolarmente avanzata nei contenuti e che coinvolgeva la maggior parte degli Stati membri costituisse o comunque potesse rappresentare un fallimento della vicenda comunitaria relativamente ad un aspetto fondamentale come la libera circolazione delle persone. In altre parole, era avvertita la contiguità di un tema delicato ed importante sotto diversi profili — come la sicurezza e la difesa — rispetto ad un settore, come la libertà di circolazione delle persone (lavoratori, imprenditori e così via), da sempre considerato fondamentale nell'ambito dell'esperienza giuridica (e non solo giuridica) comunitaria. Questo era lo scenario su cui ha inciso il Trattato di Amsterdam. Con tale trattato si è inteso razionalizzare non solo la normativa, ma tutti i termini del problema relativo alla libera circolazione delle persone, cosa che è riuscita in parte, non del tutto. A questo fine è stato inserito nel trattato comunitario, con tutte le conseguenze che tale inserimento comporta, il titolo IV, che riguarda i visti, l'asilo, l'immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone; per semplificare, possiamo dire che dal prossimo 1° maggio vigeranno gli articoli da 61 a 69 del Trattato di Roma. Nella sostanza, gli autori del Trattato di Amsterdam hanno spezzato l'insieme del terzo pilastro riguardante questa materia portando una parte di queste norme nel primo pilastro, cioè nello scenario comunitario e non più in quello intergovernativo dell'Unione europea, lasciando a quest'ultima dimensione soltanto lo stretto necessario della sicurezza e simili, cioè gli

aspetti più delicati, come la cooperazione di polizia o quella giudiziaria in materia penale.

Nel momento in cui si faceva quest'operazione chirurgica spostando dal terzo al primo pilastro, quindi dallo scenario intergovernativo a quello comunitario, una parte così importante, non si poteva trascurare la contiguità di questo complesso di norme con l'esperienza di Schengen; non potevano quindi essere riversati nella dimensione comunitaria complessivamente considerata questi accordi e ciò che era nato dagli accordi di Schengen, a meno di non accettare l'idea di due sistemi paralleli, con rischi inevitabili di sovrapposizione e di contraddizione.

La soluzione è stata un protocollo che ha prefigurato l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea con modalità che appaiono complesse ed articolate e che sono al centro dei lavori di questo Comitato. Dico nell'Unione europea perché si tratta ancora di definire al giusto ciò che entra nell'Unione europea in senso proprio e ciò che invece più utilmente può andare a finire nella parte comunitaria.

Questo scenario evidenzia, al di là di ogni valutazione politica, che il quadro giuridico è sufficientemente delineato. Tutta la materia dei visti, dell'asilo, dell'attraversamento delle frontiere interne ed esterne, dell'immigrazione, della condizione dei cittadini di paesi terzi, della disciplina di situazioni di emergenza determinate da afflussi particolari, ma anche le materie della cooperazione giudiziaria in campo civile ed amministrativo, così come più in generale tutte le materie connesse alla libera circolazione delle persone, entrano a far parte del Trattato CE, con l'inevitabile e fin troppo ovvia conseguenza che tutto l'*acquis* di Schengen che tocchi tale materie deve essere necessariamente comunitarizzato, e sarebbe strano che non lo fosse perché comunque sarebbe assorbito dalla comunitarizzazione già avvenuta con il semplice spostamento dal primo al terzo pilastro di queste materie (naturalmente

fanno eccezione gli aspetti di cooperazione giudiziaria e penale). Se così non fosse, ne conseguirebbe ancora una volta una situazione paradossale in cui le misure adottate e da adottare a partire dal 1° maggio, in virtù dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, sarebbero comunitarie, mentre invece quelle intervenute in ambito Schengen, che per certi versi dovrebbero costituirne il supporto logico ed il precedente cronologico, sarebbero trattate a livello di cooperazione intergovernativa nell'ambito del terzo pilastro. È a questi fini che si è pensato all'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, con la previsione che il Consiglio adotti tutte le misure necessarie, vale a dire la determinazione della base giuridica delle decisioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen, cosa che non mi risulta sia avvenuta.

La determinazione da parte del Consiglio della base giuridica delle decisioni Schengen costituisce dunque il punto di partenza per stabilire, in primo luogo, se la singola misura di cui si tratti rientri nel titolo IV del Trattato CE ovvero in una materia che rimane assorbita nel terzo pilastro (questa è la distinzione fondamentale, quella che forse è davvero la sola importante). Nella prima ipotesi, quale che sia la norma del trattato che ne costituisce il preciso fondamento giuridico (articolo 62 piuttosto che 63 o 67), si tratta di un passaggio ulteriore. In proposito debbo sottolineare che, se è vero che la determinazione della base giuridica spetta al Consiglio e che il giudice comunitario esercita le competenze attribuitegli in base alla « detta determinazione delle basi giuridiche », non possiamo non pensare che la Corte di giustizia svolga a pieno il suo ruolo. Essa rimane competente ad esercitare il proprio controllo esattamente nel punto più delicato di questo passaggio, cioè nel verificare la legittimità dell'inclusione di una certa materia nel terzo o nel primo pilastro; è già avvenuto con una sentenza del 12 maggio 1998 che vedeva la Commissione contro il Consiglio. È vero che la decisione spetterà al Consiglio, ma si tratta di una

decisione non insindacabile quella dell'identificazione del contenitore nel quale collocare una certa norma.

L'appartenenza delle singole decisioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen al primo o al terzo pilastro costituisce una scelta per certi versi obbligata e che, d'altra parte, potrà beneficiare dell'ausilio interpretativo della Corte di giustizia. Quest'ultima sarà sicuramente attenta ad evitare sottrazioni di competenze, quali risultano dal titolo IV del Trattato CE, alle istituzioni comunitarie in senso stretto sia perché evidentemente è essa stessa un'istituzione, sia perché — ve lo posso assicurare — è molto sensibile agli aspetti, quanto mai rilevanti in questa differenza, di democrazia del circuito decisionale complessivamente considerato e quindi anche al ruolo del Parlamento.

Il controllo giurisdizionale chiaramente è molto diverso a seconda che si verta in materie rientranti nel titolo IV ovvero nel terzo pilastro. In quest'ultima ipotesi, infatti, la Corte di giustizia può essere coinvolta da una domanda di verifica da parte delle istituzioni, in particolare Commissione e Consiglio, ovvero di uno Stato membro.

Quanto al rinvio pregiudiziale, che è il gioiello del sistema e che solo garantisce un adeguato controllo giurisdizionale sull'armonia del sistema stesso e sul rispetto puntuale dei parametri di legittimità, esso è legato all'accettazione degli Stati membri; si tratta, quindi, di un'eventualità lasciata alla volontà degli Stati. Invece, per i profili che rientrano nel Trattato CE evidentemente il controllo è pieno, e non credo sia necessario da parte mia ripetere quanto ho già detto al riguardo.

Il problema del deficit democratico è stato lamentato da più parti, devo dire non sempre a torto, rispetto alla cooperazione finora esistente in materia in ambito Schengen. Per tutti gli aspetti che riguardano la partecipazione all'interno del Trattato CE e quindi nello scenario comunitario, devo dire che questi problemi, se non sono stati completamente superati, sono comunque progressivamente stati risolti e non ne rimangono

moltissimi. Per quanto riguarda, in particolare, il problema che abbiamo sotto gli occhi, vi è certamente il limite cronologico di cinque anni: riguardo al tempo concesso al Consiglio per dare attuazione alle norme contenute negli articoli dal 61 al 69 del Trattato, evidentemente si pone un problema: il Consiglio decide all'unanimità dietro consultazione del Parlamento europeo. Certamente la consultazione non è la codecisione, è cosa *minoris generis*, tuttavia non sottovaluterei la consultazione del Parlamento europeo, perché è un importante elemento che contribuisce in maniera decisiva alla legittimità dell'atto: la mancata, non corretta, puntuale o completa consultazione del Parlamento è un vizio dell'atto perché attiene ai requisiti sostanziali dello stesso. Quindi, quando si parla di consultazione obbligatoria ma non vincolante del Parlamento europeo, non sottovaluterei questo passaggio, anzi, gli attribuirei un valore che forse va al di là del termine « consultazione ». Analogamente non sottovaluterei il ruolo della Corte di giustizia, che deve verificare il rispetto dei parametri di legittimità da parte del Consiglio.

Ciascuna nel proprio ruolo, quindi, queste due istituzioni comunitarie anche in questi cinque anni avranno una rilevantissima funzione da svolgere, proprio nell'ottica dell'adeguamento del tasso di democraticità anche nello scenario europeo. Naturalmente ciò non vale per le materie che permangono nel terzo pilastro, relativamente alle quali il controllo democratico che si può ipotizzare resta nelle mani del Parlamento nazionale e, come già oggi è previsto, dipenderà dai meccanismi che ciascuno Stato membro inventerà a questo proposito: nel caso italiano si tratta evidentemente di questo Comitato. Rispondendo forse in modo un po' troppo esile alla domanda del presidente, direi che per tutte le materie rientranti nel terzo pilastro, ma non solo (per le considerazioni che farò dopo), il ruolo del Comitato a mio parere resta intatto. Dipende evidentemente dalla dialettica interna, da come viene organizzato il circuito decisionale, dalla dialettica tra

Parlamento e Governo, ma non vi è ragione perché il Parlamento, nella fattispecie attraverso questo Comitato, non debba continuare ad offrire il proprio contributo.

Vale la pena in proposito di ricordare il protocollo di Maastricht sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, il quale poi ha avuto seguito nel protocollo di Amsterdam (che forse è stato meglio organizzato). Mi riferisco quindi all'intensificarsi di un rapporto già esistente, che però era precario, tra la Commissione (le istituzioni comunitarie in generale) e gli organi parlamentari nazionali. Oggi addirittura è previsto un tempo di sei settimane tra la « semina » di una decisione, di una deliberazione legislativa (direttiva, regolamento o altro) e l'approvazione: certamente queste sei settimane — tempi per così dire « lussemburghesi » — rappresentano anche un segnale dell'attenzione e della sensibilità nei confronti dei Parlamenti nazionali sia a livello statale (con i meccanismi prefigurati dalle normative interne: nel nostro caso penso alla legge La Pergola) sia a livello comunitario.

Forse su questo punto occorre ragionare in termini più generali e quindi al di là dell'inserimento di Schengen nel primo o nel terzo pilastro dell'Unione europea. Il problema del coinvolgimento dei Parlamenti nazionali ha carattere comunitario, ma soprattutto interno, ed investe l'intera questione della fase ascendente della dialettica decisionale nel sistema comunitario: una fase delicatissima, nella quale per il nostro paese purtroppo sono suonate note dolenti. È soltanto di recente che il Parlamento ed il Governo hanno cominciato ad « investire » nel processo decisionale europeo: forse perché si sono accorti a proprie spese di aver subito le conseguenze negative del mancato investimento in termini di risorse, di approfondimento e di attenzione al processo decisionale comunitario.

Non sempre le decisioni comunitarie possono essere imputate ai tecnici o ai tecnocrati di Bruxelles: a questo processo contribuiscono tutti gli Stati; e gli stessi

tecnici provengono dai diversi Stati. Occorre quindi prestare massima attenzione al contributo di ciascuno al momento dello studio, dell'approfondimento e poi della decisione. 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. Quindi vi è un doppio rischio: ci si può trovare a dover applicare norme disegnate ad uso e consumo dei bisogni di altri paesi, non simili al proprio, e si finisce poi per ritardare, per camminare sempre in salita nel cercare di raggiungere gli standard imposti dalle norme agli Stati membri. Un esempio analogo potrebbe essere quello di una persona che va a ristorante e non dice di avere il diabete: corre il rischio di trovare un piatto dannoso per la sua salute e quindi di doverne subire le conseguenze.

In sostanza, il ruolo del Parlamento nazionale ha da sempre grande rilevanza. È importante però che nella dialettica interna — proiettata sulla decisione comunitaria — il Governo ed il Parlamento raggiungano un'intesa adeguata, affinché ciascuno, ai diversi livelli di responsabilità, contribuisca a dare il meglio per la formazione di una decisione che non sia troppo « nemica » dei bisogni del paese. Naturalmente si tratta di un discorso generale, che attiene a tutti i temi. Ma forse per la libertà di circolazione delle persone e per le questioni oggetto degli accordi di Schengen è necessaria maggiore attenzione, perché si tratta di profili molto delicati che si collocano addirittura al confine con i diritti fondamentali della persona. È una delle ragioni per cui da sempre si è cercato di portare questo tema nell'ambito della dimensione comunitaria: affinché beneficiasse di un tasso più elevato di democraticità e di un controllo giurisdizionale che garantisse buoni risultati.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Tesauro per la sua relazione, dalla quale traspare con chiarezza una lunga esperienza nelle istituzioni europee (ricordo il suo ruolo nell'avvocatura generale presso la Corte di giustizia di Lussemburgo).

Do ora la parola ai colleghi che intendano proporre quesiti o spunti di approfondimento.

ANNA MARIA DE LUCA. Ringrazio anch'io il professor Tesauro per la sua esposizione e vado subito a porre due domande.

Lei ha detto che il Trattato di Amsterdam ha razionalizzato la libera circolazione, ma ha anche aggiunto — se ho capito bene — che ciò è avvenuto soltanto in parte. Che cosa il Trattato non ha potuto disciplinare e per quali motivi? Qual è stato il vero conflitto per cui si è verificata questa diversità di vedute? A che punto si trova la vicenda? Non mi riferisco tanto agli elementi che appaiono, quanto a ciò che si verifica forse a livello inconscio. È possibile avere una risposta su questo punto?

Il secondo quesito riguarda la procedura di consultazione del Parlamento europeo da parte del Consiglio: vorrei sapere se sia emerso — o se sia stato notato — il problema per cui il Parlamento potrebbe bloccare (adducendo vizi di forma) decisioni sostanziali del Consiglio. Mi sembra che questa circostanza sia desumibile dalla sua relazione introduttiva e che potrebbe diventare un problema con la « p » maiuscola: il Parlamento potrebbe bloccare di volta in volta le decisioni non condivise. Cosa si pensa di fare per superare questo problema? Poiché si va nella direzione dell'unificazione — e quindi il processo in corso dovrebbe portarci in futuro ad un unico grande Stato —, secondo me occorrerebbe privilegiare comunque le decisioni assunte a livello comunitario.

PRESIDENTE. Più che ipotizzare l'approdo verso un grande Stato, si può prospettare l'idea della federazione di Stati. Il che sarebbe del tutto auspicabile.

ANTONIO CONTE. Vorrei sottoporre al professor Tesauro due questioni a partire dalla sua personale esperienza di elaborazione interna ai meccanismi del diritto comunitario. Egli ha concluso la sua esposizione sottolineando il vero punto di riferimento della riflessione tecnica più specifica: il tema dei diritti fondamentali.

Il sindacato dei diritti fondamentali resta ancora oggi il parametro di riferimento della normativa comunitaria? Probabilmente dalla risposta su questo punto — che ha necessariamente carattere politico e tecnico — e dal giudizio sullo stato attuale della libertà di circolazione discende anche la valutazione del possibile percorso da compiere soprattutto nei prossimi cinque anni, nonché dei ruoli politici che potranno essere assolti. È la questione da cui siamo partiti anche con l'introduzione del presidente Evangelisti. Si tratta di esaminare in quali termini si svilupperà la dialettica interna funzionale ad una produttività politica tutta da costruire: non si parte da zero, perché in questi due anni si è lavorato molto, ma molto resta ancora da fare.

La diversa intensità del controllo giurisdizionale, che sembra destinata a permanere, può avere riflessi anche positivi (e quindi non soltanto negativi) sull'unico riferimento istituzionale dell'Unione europea? Oggi sicuramente si registrano livelli, competenze e prerogative diversi, ma non a caso lei si è riferito ad un ruolo potenziale di omogeneizzazione da parte della Corte di giustizia ed anche del Parlamento europeo. Queste diverse intensità e modulazioni potrebbero essere utilizzate in funzione di sollecitazione e di spinta in avanti, ma potrebbero anche indurre nell'agire politico quelle assunzioni di responsabilità senza le quali si resta alla semplice stratificazione e separazione. Credo che questo potrebbe essere un effetto positivo della diversa intensità oggi esistente, che può far immaginare un più alto livello di omogeneizzazione o addirittura di unificazione del contratto giurisdizionale.

GIUSEPPE TESAURO, *Ordinario di diritto delle Comunità europee dell'Università degli studi di Napoli*. Cominciamo dai problemi che il Trattato di Amsterdam poteva risolvere e non ha risolto: potremmo piangere fino a domani mattina, ma è sufficiente ricordare l'Atto unico o Maastricht. Personalmente ritengo che il disegno più bello sia quello del Trattato di Roma, di cui spesso ci dimentichiamo forse perché ormai è lontano nel tempo, risalendo al 1957. Gli interventi successivi pagano il prezzo di una sempre maggior lontananza da problemi acuti, che ci imponevano delle soluzioni di convivenza e forse ci hanno allontanati da questi temi per portarci, sia pure in termini molto spinti, verso temi più tecnico-economici. Basti pensare alla responsabilità in materia di politica monetaria che nel 1957 era stata lasciata all'autonomia degli Stati membri e che oggi è stata sottratta quasi del tutto alla responsabilità di questi ultimi: ciò vuol dire che siamo entrati nell'intimità dello Stato con la moneta, mentre non altrettanto può dirsi per altri settori. Vi sono evidentemente una disuguaglianza ed una disomogeneità nei settori toccati dalle vicende comunitarie e uno di questi settori è proprio quello della sicurezza, della difesa degli interessi nazionali non economici ma più propriamente politici. A quest'ambito, tutto sommato, attiene il problema che non tutti gli Stati sono riusciti a risolvere nello stesso momento relativamente alla libera circolazione delle persone e, in particolare, alla circolazione degli extracomunitari, alla loro entrata nel perimetro comunitario ed alla loro circolazione all'interno della Comunità. Si tratta di delicati problemi di sicurezza legati alla dimensione di rilevanza penale dei comportamenti dei singoli. Su questi temi evidentemente non si è raggiunta la necessaria convergenza. Le ragioni di tale situazione sono storiche, politiche, geografiche: pensiamo al caso del Regno Unito e dell'Irlanda tradizionalmente isolate per il fatto, appunto, di essere isole quanto ai problemi della circolazione delle persone. Pensiamo anche alla Danimarca, che ha avuto pro-

blemi politici interni di approccio della popolazione al tema Europa e che quindi si è alquanto defilata rispetto alla velocità del progresso verso una maggiore integrazione. Pensiamo alle resistenze in alcuni settori della Spagna, paese che ha un problema molto specifico quanto alla circolazione delle persone, ai visti, eccetera. Voglio dire che ognuno ha qualche problema da risolvere, non essendo riuscito a risolverlo attorno ad un tavolo comune. Tuttavia, l'esperienza della Comunità ci insegna che a poco a poco tutti i nodi vengono sciolti, alcuni prima, altri dopo, ma alla fine tutto si assesta.

Il panorama che ci troviamo di fronte evidenzia, in un certo senso, un via vai di Stati che si avvicinano o si allontanano dal nocciolo duro della disposizione sulla libera circolazione delle persone. È un tema che da una parte ci rattrista, dall'altra ci rende difficile la vita e che ritarda il progresso dell'integrazione europea; però, nello stesso tempo viene assorbito dall'esperienza quotidiana, dalla storia dell'esperienza comunitaria che ci ha portati a superare ben altre difficoltà. Tutto sommato, ripeto, può essere di grande soddisfazione il fatto che almeno 12 dei 15 Stati membri rappresentino ormai il nocciolo duro quanto alla circolazione delle persone e che i rimanenti 3 Stati non si diversifichino poi troppo dai primi. Ho l'impressione che le difficoltà ed anche le diversità nel meccanismo decisionale (è chiaro che dodici Stati hanno un meccanismo decisionale comunitario e che i dodici rispetto agli altri hanno due diversi meccanismi che sono internazionali, intergovernativi) non vadano criminalizzate, perché quando le cose sono fatte nella stessa stanza dalle stesse persone abituate al dialogo comunitario, in fin dei conti non bisogna neppure drammatizzare; vi è soltanto qualche sfilacciatura in più, non altro.

La consultazione obbligatoria ma non vincolante del Parlamento europeo costituisce un elemento da non trascurare perché molto spesso il Consiglio è portato a sottovalutare i tempi ed i modi della consultazione, correndo il rischio di deli-

berare in maniera inadeguata, fino all'illegittimità. Quindi, da questo punto di vista i tempi e i modi della consultazione sono in un certo senso la garanzia anche del fatto che la sostanza della consultazione venga tenuta nel debito conto.

Parlando con l'ex segretario generale del Parlamento europeo, che ha vissuto gli anni della consultazione quando essa era il solo modo di esprimersi del Parlamento, ho appreso che il tasso di contributo proveniente dal Parlamento si aggirava intorno al 30 per cento, una percentuale a mio avviso abbastanza soddisfacente per una consultazione non vincolante. Il fatto che negli anni sia poi intervenuto il meccanismo della codecisione ha abituato il Consiglio e la Commissione a tener conto nella giusta misura della posizione del Parlamento. Credo, quindi, che il ruolo del Parlamento sia ben più rilevante di quello che le parole esprimono e che si possa immaginare al di fuori della Comunità. È un dato confortante: più che un'opinione, si tratta di una testimonianza.

Quanto ai diversi livelli del controllo giurisdizionale, pur riconoscendo che si tratta di un problema, vorrei far presente che comunque non sono così diversi perché nella materia comunitaria la diversità è costituita solo dal fatto che la Corte di giustizia viene consultata - il meccanismo del rinvio pregiudiziale è sostanzialmente come quello della Corte costituzionale - e viene attivata solo dai giudici di ultima istanza, nel caso italiano Cassazione e Consiglio di Stato.

In questo caso ha giocato non tanto una considerazione di sostanza quanto piuttosto un dato quantitativo: ci si è spaventati della mole di rinvii pregiudiziali che i piccoli giudici avrebbero potuto attivare e, siccome la mole di lavoro è l'incubo di molte istituzioni comunitarie, forse la spiegazione è più semplice di quanto si possa immaginare. Non credo che tale circostanza porti a sostanziali differenze, anche se i piccoli giudici sono l'anima del sistema giuridico comunitario. Comunque, tutto sommato, se si è inteso delineare un sistema più rarefatto, forse

ciò ha anche i suoi lati positivi perché vorrà dire che davanti alla Corte verranno solo questioni di principio.

A proposito di queste ultime, veniamo ai diritti fondamentali. Tali diritti non erano compresi nel panorama del Trattato di Roma del 1957, non erano consegnati per iscritto in alcuna norma e neppure nel preambolo di quel trattato. Il parametro dei diritti fondamentali è stato inventato dalla Corte con la giurisprudenza e pian piano si è andata consolidando questa formula che poi abbiamo ritrovato tale e quale nel Trattato di Maastricht, quando gli Stati membri hanno in sostanza ratificato espressamente la giurisprudenza della Corte. Tale giurisprudenza può essere sintetizzata in questa formula: i diritti fondamentali costituiscono un parametro da ricercare nelle esperienze giuridiche nazionali e negli strumenti internazionali di disciplina e tutela dei diritti fondamentali, come per esempio la Convenzione di Roma che ha dato luogo al meccanismo di Strasburgo. Quest'insieme di valori è parte integrante del diritto che la Corte di giustizia può e deve applicare. Ciò vuol dire che vi è uno standard comune preso dalle Costituzioni di tutti gli Stati membri e dal Trattato di Roma che costituisce il parametro fondamentale della verifica di legittimità operata dalla Corte su tre tipi di atti: quelli comunitari in primo luogo e poi gli atti nazionali che costituiscono interfaccia di atti comunitari (per esempio, la legge di trasposizione di una direttiva, che è anch'essa sottoposta alla verifica di compatibilità con il parametro dei diritti fondamentali). Non solo, ma quando lo Stato legifera in una materia coperta da una norma comunitaria e vi fa eccezione in nome di un proprio valore costituzionale corrispondente ad una libertà o ad un diritto fondamentale, anche su di esso la Corte di giustizia esercita il proprio sindacato. Per esempio, se la disciplina della radiotelevisione viene fatta in un modo piuttosto che in un altro in nome del valore fondamentale rappresentato dalla libertà di stampa e con questo si introducono ostacoli alla libera prestazione dei

servizi violando delle norme del trattato, la Corte verifica se quella deroga introdotta dallo Stato membro in nome di un diritto fondamentale sia giustificata da un valore comune ai paesi della Comunità. Voglio dire che questa, che ritroviamo nel Trattato di Maastricht, è una garanzia che viene fuori soprattutto nel settore della libera circolazione delle persone. I passaggi fondamentali della giurisprudenza molto spesso rispondono a questioni di libera circolazione delle persone. Inoltre, è una garanzia anche per quanto riguarda Schengen: al di là del livello del controllo giurisdizionale, al di là del fatto che sia il piccolo giudice, la Cassazione o il Consiglio di Stato ad attivare il meccanismo del rinvio pregiudiziale, la risposta in termini di verifica rispetto al parametro dei diritti fondamentali è garantita ed anche in termini abbastanza rapidi. Da questo punto di vista sono quindi piuttosto tranquillo che da una parte il Parlamento dall'altra la Corte di giustizia contribuiscano notevolmente a comunitarizzare in senso sostanziale questa materia, cosa che evidentemente Schengen non poteva consentire. Quindi, sotto questo profilo il fatto che dal Trattato di Amsterdam sia stata comunitarizzata la materia di Schengen con gli articoli da 61 a 69 prima ancora ed oltre la comunitarizzazione dell'*acquis* di Schengen costituisce una garanzia notevole. Teniamo conto che l'*acquis* di Schengen in realtà non è una materia molto ricca: è molto importante o almeno lo è altrettanto la materia trattata dagli articoli da 61 a 69 che già sono nel trattato comunitario e che non hanno bisogno né di comunitarizzazione né di essere trasferiti dal terzo al primo pilastro, dove già sono collocati. Quindi, la comunitarizzazione di Schengen, tranne naturalmente gli ambiti della sicurezza e della cooperazione penale, è qualcosa che ha a che fare con una materia che trova già la sua collocazione negli articoli da 61 a 69. Ecco perché dicevo all'inizio che forse dobbiamo sdrammatizzare il problema della comunitarizzazione dell'*acquis* di Schengen. Quanto alle materie della sicurezza e della cooperazione pe-

nale, per il momento dobbiamo rinunciare: si è entrati nell'intimità degli Stati con la moneta, ma non ancora con le materie della sicurezza, della difesa e del penale.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Tesauro per il prezioso contributo che ha offerto ai nostri lavori. Mi permetta, professore, di formulare un'ulteriore riflessione su un problema che comunque saremo chiamati ad approfondire a partire dalle sue considerazioni.

Nel caso in cui la scelta finale, nella prossima settimana, dovesse consistere in un irrobustimento dell'*acquis* di Schengen all'interno delle strutture comunitarie, il Parlamento europeo e la Corte di giustizia svolgerebbero un ruolo rilevante, mentre ai Parlamenti nazionali sarebbe riservata la possibilità di intervenire ogni qualvolta lo strumento in questione dovesse essere recepito nell'ordinamento nazionale (come nel caso delle direttive). Il professor Tesauro ha sottolineato che, allorché la materia ricadesse completamente o in gran parte nell'ambito richiamato (con l'eccezione del riferimento agli articoli da 61 a 69 citati poc'anzi), il Parlamento nazionale rimarrebbe l'unica possibilità di controllo democratico (esercitato, nel caso italiano, dal nostro Comitato). In rapporto al Trattato di Amsterdam, però, lei ha ricordato il protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali. Si è molto dibattuto su questo punto: lo stesso termine di sei settimane per l'espressione del parere garantisce ai Parlamenti nazionali la possibilità di intervenire proprio nella fase ascendente, di costruzione delle decisioni. In virtù della legge di ratifica della Convenzione di Schengen il nostro Comitato ha da sempre esercitato questa funzione nella fase ascendente, addirittura con la possibilità di esprimere un parere vincolante, che poteva essere definito come una sorta di codecisione per le materie di competenza.

Nel momento in cui non opererà più una struttura precisa e delimitata come il Comitato esecutivo per Schengen e quindi tutto finirà sul tavolo del Consiglio dei

ministri, potrebbero verificarsi seri problemi nell'individuazione degli atti ricadenti sotto quello che in precedenza era stato il «cartello» Schengen. Questo è il dubbio. Il problema investe l'individuazione delle materie ai fini dell'espressione del parere: quindi il rispetto non soltanto delle nostre competenze, ma anche del Trattato di Amsterdam e del protocollo che lei ha ricordato. In sostanza, la questione riguarda tutte le funzioni che investono la fase ascendente nei termini qui richiamati.

Le sottopongo questo elemento di riflessione, che naturalmente noi potremo anche affidare al prosieguo dei nostri lavori (quando — con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam — sarà possibile valutare meglio la questione).

GIUSEPPE TESAURO, *Ordinario di diritto delle Comunità europee dell'Università degli studi di Napoli*. Se mi è permesso esprimere un'opinione personale, considero la partecipazione del Parlamento certamente un fatto nobile, di democrazia (ci possiamo divertire su questi concetti), ma in primo luogo innanzitutto un fattore di funzionalità. Voglio dire che il contributo del Parlamento è necessario per assumere una decisione migliore, non è solo un fatto di cui parlar bene nei libri o con il quale fare bella figura. È proprio un fatto di sostanza, e questa è l'esperienza del ruolo del Parlamento anche nel sistema comunitario: man mano che il Parlamento europeo, che aveva cominciato malissimo perché tutto era tranne che un Parlamento, entrava nel processo decisionale, migliorava anche la normativa comunitaria.

Ora, è chiaro che paradossalmente, via via che Schengen entra nello scenario comunitario, è probabile che vi sia qualche disfunzione e che apparentemente questo Comitato, come passaggio importante di un meccanismo prefigurato dalla legge di ratifica, possa perdere formalmente una parte del suo ruolo. Tuttavia, vi invito da una parte a tener ben stretto questo ruolo, dall'altra a cercare di partecipare comunque al processo decisionale

quando si versi in materie che interessano la libera circolazione delle persone. È un problema non più comunitario, di primo o di terzo pilastro, ma interno, di dialettica tra Parlamento e Governo e su questo il Parlamento deve insistere. Da molto tempo si è dato vita, anche da parte di Commissioni non specificamente create per Schengen, ad indagini conoscitive in materia, e ciò è importantissimo. Di questo vi sono esempi in altri paesi europei: la Danimarca ha al riguardo una Commissione parlamentare fortissima, per non parlare dell'Inghilterra e della Francia; evidentemente il controllo serve proprio a far sì che la legislazione comunitaria non sia troppo lontana dai nostri bisogni ed anche dalle nostre deficienze e che sia misurata anche sulle nostre esigenze, oltre che su quelle dei soliti francesi ed inglesi.

È quindi importante che questo Comitato conservi il suo ruolo, che non vedo perché dovrebbe venir meno rispetto a queste materie. Se per far questo occorre conservare qualcosa nel terzo pilastro o addirittura lasciare qualche rimasuglio di Schengen (che comunque rimarrà, basti pensare all'Islanda, alla Norvegia, alla Danimarca), perché no? Si tratterebbe di un contributo per aumentare il tasso di democrazia e diminuire il deficit democratico.

PRESIDENTE. Lei ha fatto riferimento ad una sorta di braccio di ferro che in

alcuni passaggi si creerà tra il Parlamento ed il Governo; per parte mia, invece, intendevo riferirmi ad una questione più interna al Parlamento nazionale. A questo Comitato sono attribuite non soltanto funzioni di controllo su Schengen, ma anche attività di vigilanza sull'unità nazionale Europol. Può l'attività del nostro Comitato arrivare addirittura a configurarsi come quella di un organo che abbia competenze sullo spazio di libertà, giustizia e sicurezza? Le chiedo, data l'ora, di rispondere in modo lapidario a questa domanda.

GIUSEPPE TESAURO, *Ordinario di diritto delle Comunità europee dell'Università degli studi di Napoli*. Secondo me non c'è dubbio, senz'altro sì.

PRESIDENTE. Nel ringraziare nuovamente il professor Tesaurò, nonché tutti i colleghi intervenuti, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 21,20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 26 aprile 1999.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO