

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

8.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 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

8.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 APRILE 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i>	3, 9, 11, 12
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i>	3	Conte Antonio (gruppo democratici di sinistra-l'Ulivo)	10
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INTEGRAZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN NELL'AMBITO DEL- L'UNIONE EUROPEA		Castellani Pierluigi (gruppo PPI)	10
Audizione del professor Bruno Nascimbene, ordi- nario di diritto delle Comunità europee dell'Univer- sità statale di Milano:		De Luca Anna Maria (gruppo forza Italia) .	9, 10, 11
		Nascimbene Bruno, <i>Ordinario di diritto delle Comunità europee dell'Università sta- tale di Milano</i>	3, 10, 11, 12

La seduta comincia alle 13,25.

(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 audio a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del professor Bruno Nascimbene, ordinario di diritto delle Comunità europee dell'Università statale di Milano.

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 Bruno Nascimbene, ordinario di diritto delle Comunità europee dell'Università statale di Milano.

Saluto il professor Nascimbene e lo ringrazio per aver accolto il nostro invito.

Con l'audizione odierna, che segue all'incontro di ieri con il professor Tesauero, il Comitato potrà disporre di un qualificato contributo nell'ambito della propria attività di ricerca e di approfondimento sulla materia oggetto dell'indagine.

Cedo subito la parola al professor Nascimbene per la sua relazione introduttiva.

BRUNO NASCIMBENE, *Ordinario di diritto delle Comunità europee dell'Univer-*

sità Statale di Milano. Ringrazio il Comitato per quest'invito e premetto subito che nella mia esposizione cercherò di seguire la traccia offerta da un testo scritto predisposto per l'incontro di oggi, che naturalmente è a disposizione dei parlamentari che lo richiedano.

Desidero in primo luogo ricordare che il problema posto dall'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea comporta l'esame di una varietà di aspetti sotto il profilo del diritto comunitario e del diritto internazionale, nonché del diritto interno. Non si può dimenticare che gli accordi di Schengen — conclusi nel 1985, con la successiva convenzione di applicazione del 1990 — sono trattati internazionali stipulati tra un certo numero di paesi membri delle Comunità europee e che hanno mantenuto una caratterizzazione tipica della cooperazione intergovernativa fra Stati; tale cooperazione è alla base dei trattati internazionali di carattere multilaterale che si propongono di realizzare una determinata forma di collaborazione nell'ambito di una certa area geografica (nel nostro caso una ben precisa area dell'Europa).

Peraltro esiste già un'esperienza di incorporazione o integrazione nel diritto comunitario, precisamente nel Trattato CE: mi riferisco all'accordo sulla politica sociale che costituiva parte integrante di un protocollo in materia allegato al Trattato di Maastricht. L'accordo è stato incorporato dopo che il Regno Unito aveva manifestato il suo consenso ad essere parte integrante della politica sociale europea. Il precedente forse non è stato sottolineato abbastanza. La tecnica legislativa all'epoca impiegata per l'incor-

porazione fu diversa, perché il legislatore aveva già previsto di modificare le disposizioni sulla politica sociale (articoli 136-143 del Trattato); di conseguenza, le disposizioni del precedente accordo sono diventate vere e proprie norme del Trattato.

Vorrei svolgere qualche considerazione sul tipo di cooperazione a cui gli accordi di Schengen danno luogo, soprattutto in rapporto al contesto giuridico (disposizioni del Trattato sull'Unione europea e del Trattato istitutivo della Comunità europea). Nel Trattato di Amsterdam è stata, per così dire, inventata la nozione di « cooperazione rafforzata »: si tratta della formulazione oggi più accreditata dal punto di vista tecnico per indicare forme - a più velocità o a geometria variabile - di collaborazione tra gli Stati. La cooperazione rafforzata trova la sua base giuridica sia nel Trattato sull'Unione europea (articolo 40) sia nel Trattato delle Comunità europee (articolo 11). Il protocollo n. 2 (che incorpora l'*acquis* di Schengen) allegato al Trattato di Amsterdam fa riferimento in più disposizioni a questo tipo di cooperazione, che assume una sorta di specialità rispetto alle norme di carattere generale.

La cooperazione rafforzata sulla base degli accordi di Schengen è già stata consolidata sia nell'ambito dei trattati sia nella prassi successiva: la materia oggetto di cooperazione è appunto la libertà di circolazione delle persone. Infatti il protocollo n. 2 prevede, sia nel preambolo sia nell'articolo 2, la promozione dell'integrazione comunitaria e della trasformazione dell'Unione europea in quello spazio di libertà, di giustizia e di sicurezza più volte evocato nel Trattato sull'Unione e nel Trattato istitutivo della Comunità europea. In altre parole, le disposizioni dei trattati e quelle del protocollo specifico sull'*acquis* di Schengen contengono un richiamo alla cooperazione (rafforzata) di carattere speciale o peculiare per quanto riguarda la realizzazione dello spazio di giustizia e di libertà, che costituisce una delle finalità o degli obiettivi fondamentali del Trattato di Amsterdam.

Una volta che il Trattato sarà in vigore - e quindi l'*acquis* di Schengen sarà stato recepito - l'applicazione delle norme sulla libera circolazione al Regno Unito, all'Irlanda ed alla Danimarca comporterà una serie di scelte tecniche (contenute negli altri protocolli) che dovranno essere esaminate con grande attenzione. Su questi risvolti di carattere tecnico e pratico non mi soffermerò ora.

Per quanto riguarda i rapporti fra l'*acquis* di Schengen ed il diritto comunitario in generale occorre tener conto di due riferimenti specifici. Il primo è contenuto nella convenzione di applicazione del 1990: l'articolo 134 prevede che le disposizioni della convenzione sono applicabili nella misura in cui siano compatibili con il diritto comunitario. Si poneva così una corretta gerarchia delle fonti: la convenzione, pur riguardando Stati sovrani, doveva collocarsi nell'ambito di un certo contesto di cooperazione europea; da ciò l'opportunità di subordinare gli accordi di Schengen al diritto comunitario. Il secondo riferimento (con un'impostazione identica, o addirittura utilizzando le stesse parole) è contenuto nel protocollo n. 2, il quale prevede che le disposizioni dell'*acquis* di Schengen sono applicabili « solo se e nella misura in cui siano compatibili con l'Unione e con il diritto comunitario ». Nel preambolo vi è una frase, la terza, in cui si dice che gli Stati contraenti confermano il vincolo di subordinazione dell'*acquis* di Schengen al diritto comunitario.

Ciò assume un certo rilievo, ovviamente nella fase di operatività delle norme di Schengen, laddove dovessero sorgere questioni sull'applicazione, sulla verifica, sul controllo: l'*acquis* di Schengen è stato ben inserito, integrato, si sono rispettati i rapporti gerarchici delle fonti tra Schengen e la sua applicazione, tra il suo *acquis* ed il diritto comunitario? Sono domande che credo sia opportuno porsi oggi e ricordarle in futuro per poi esaminare come si dovranno considerare i rapporti tra il diritto comunitario dopo il 1° maggio ed in epoca precedente, cioè tra

il diritto comunitario vero e proprio e quello che potremmo definire di derivazione schengheniana.

Svolgerò ora qualche rilievo sulle questioni che pone l'applicabilità sia nel tempo sia nello spazio dell'*acquis* di Schengen, sulla definizione della base giuridica (un problema di cui credo questo Comitato abbia sentito parlare centinaia di volte). Devo dire che non amo molto il problema della definizione della base giuridica perché penso che fosse irrilevante e lo sia tuttora, ma lo sarà molto meno in futuro ad eccezione delle questioni di carattere giurisdizionale e giudiziario che si porranno.

Quanto all'applicabilità temporale dell'*acquis*, ricordo che il 1° maggio è la data di entrata in vigore del Trattato di Amsterdam; tuttavia, se esaminiamo il protocollo alla luce delle quattro dichiarazioni (nn. 44, 45, 46, 47) che lo accompagnano, adottate dalla Conferenza degli Stati membri ed allegate all'atto finale del Trattato di Amsterdam, vediamo che il 1° maggio è la data di entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, ma è anche la data a partire dalla quale l'*acquis* è immediatamente applicabile ai tredici Stati che sono parti contraenti dell'accordo di Schengen; in secondo luogo, è la data in cui il Consiglio assume l'esercizio delle funzioni in sostituzione del Comitato esecutivo. In terzo luogo, è la data in cui dovrebbero entrare in vigore gli accordi previsti dall'articolo 6 del protocollo che riguarda i rapporti tra i tredici Stati da una parte e l'Islanda e la Norvegia dall'altra, paesi che, come loro sanno, sono associati all'attuazione dell'*acquis* di Schengen.

Per comprendere a pieno questo passaggio temporale, bisogna far riferimento alla dichiarazione n. 44, in base alla quale è necessario da parte degli Stati avviare dei lavori preparatori al fine di adottare le disposizioni o le misure necessarie sia per rendere operativa l'incorporazione alla data di entrata in vigore del trattato, sia per determinare la base giuridica di ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen. All'epoca in cui fu redatta la dichiarazione in oggetto, si

posero vari problemi: quello di avviare da subito i lavori preparatori fu un impegno che gli Stati giustamente assunsero in una dichiarazione, non potendo essere assunto in una disposizione del trattato o del protocollo perché si sarebbe dovuto attendere l'entrata in vigore di questi ultimi oppure si sarebbe dovuta fare una disposizione *ad hoc* vincolante per tutti gli Stati. Comunque, quest'impegno politico assunto dagli Stati è stato onorato o quasi, visto che siamo ormai alla scadenza del periodo in cui avrebbero dovuto essere completati i lavori preparatori per la determinazione della base giuridica.

Come ho potuto constatare rileggendo sia il protocollo sia la dichiarazione n. 44, si era previsto che potessero sorgere difficoltà di carattere pratico, ritardi o incertezze e per questo si predispose una disposizione *ad hoc* in base alla quale, fino a quando non verranno adottate tutte le misure necessarie per rendere operativa l'incorporazione, la base giuridica di questo *acquis* comunitario sarebbe stata il titolo VI del Trattato UE, quello che è sempre stato chiamato terzo pilastro, vale a dire la cooperazione intergovernativa. Devo anche dire che, se s'interpreta correttamente quanto è scritto nel protocollo e nella dichiarazione, il rinvio al titolo VI dovrebbe essere, almeno nelle intenzioni degli Stati, transitorio ed eccezionale, mentre la regola dovrebbe essere rappresentata dall'individuazione della base giuridica nel titolo IV del Trattato CE, il cosiddetto primo pilastro o pilastro comunitario. Ancora una volta confrontando gli altri protocolli sulla Danimarca, sul Regno Unito e sull'Irlanda traggio qualche argomento di conforto a questa tesi di un doppio regime: regime transitorio e regime definitivo, cioè titolo VI in via eccezionale, titolo IV come regola. Un altro brevissimo rilievo emerge dall'esame del protocollo n. 2 e dal confronto con gli altri protocolli che riguardano la Danimarca, l'Irlanda ed il Regno Unito. In sostanza, considerata la posizione particolare di Danimarca e Regno Unito che

non partecipano al titolo IV e che, almeno per le prime due, non hanno partecipato all'*acquis* comunitario, il titolo VI che è il pilastro di carattere eccezionale è riferibile all'attività che sarà compiuta con specifico riferimento a questi tre paesi, anche se debbo ribadire che essi rappresentano l'eccezione rispetto alla regola che contraddistingue la cooperazione tra i paesi membri e parti dell'accordo di Schengen.

Vengo ora ad un parallelo che mi è stato suggerito dalla partecipazione il mese scorso alla Conferenza interparlamentare di Bruxelles, cui hanno partecipato anche diversi componenti di questo Comitato, nell'ambito della quale è stato esaminato ed approfondito il tema dell'attuazione delle disposizioni del titolo IV e dei rapporti con il Parlamento europeo. Sappiamo che per l'attuazione vera e propria di Schengen vi è un periodo preparatorio, così come, d'altra parte, esiste un periodo transitorio, una volta che sarà entrato in vigore il Trattato di Amsterdam, per far sì che tutte le disposizioni del titolo IV abbiano pienezza di applicazione. Ho molte riserve e perplessità sul modo in cui queste disposizioni — si tratta degli articoli 61 e seguenti del Trattato CE — sono state elaborate, nonché sui tempi e le modalità previsti. In sostanza, cinque anni mi sembrano un tempo molto lungo perché sia realizzata pienamente la politica di immigrazione; il regime previsto di codecisione avrà attuazione soltanto dopo i cinque anni e solo quando il Consiglio deciderà all'unanimità di passare a tale regime, che tra l'altro non è detto sia applicabile a tutti i settori contemplati nel titolo IV. Il Consiglio, infatti, potrà anche stabilire che si applica soltanto ad alcuni o a parte di settori, come peraltro dispone la norma.

Quanto vado dicendo in merito ai problemi di difficile o dubbia attuazione sotto il profilo comunitario è ancor più evidente se consideriamo che il Parlamento europeo ha una funzione limitata sia durante il periodo transitorio di cin-

que anni sia in futuro, laddove il Consiglio limiti le materie alle quali ricorre quanto alla procedura di codecisione.

Svolgerò ora qualche rilievo sul tema della base giuridica e sulla competenza della Corte. Credo che nell'audizione svoltasi ieri del professor Tesauro, mio illustre collega, egli abbia centrato alcuni dei temi che mi ero ripromesso di affrontare, per cui sarò molto breve al riguardo: si può essere brevi dicendo che i problemi che si pongono con riferimento sia al titolo VI sia al titolo IV lasciano lo studioso del diritto comunitario e probabilmente anche l'operatore del tutto insoddisfatti. Ciò perché la Corte di giustizia non ha una competenza piena sulle materie previste dal titolo VI: non ha la pienezza al riguardo perché si tratta di una competenza che gli Stati debbono accettare (quali Stati si vedrà ed in quali termini altrettanto); è un'accettazione analoga a quella prevista nel protocollo sull'interpretazione della Convenzione Europol. La competenza del titolo IV è invece obbligatoria per gli Stati, ma bisogna porre attenzione al fatto che è obbligatoria presentando comunque una varietà di limiti. Tralascio un caso in cui è del tutto esclusa e che forse si può comprendere perché fa riferimento ad esigenze di mantenimento dell'ordine pubblico e di salvaguardia della sicurezza interna, ma certamente la competenza di carattere generale che riguarda l'interpretazione e la validità delle disposizioni adottate ai sensi del titolo IV può essere attivata soltanto dalle giurisdizioni nazionali di ultima istanza. Ritengo peraltro che queste giurisdizioni nazionali siano soltanto « facoltizzate », nel senso che in proposito si preveda una facoltà; secondo altri esiste invece per le giurisdizioni di ultima istanza l'obbligo di ricorrere alla Corte di giustizia. È un problema interpretativo aperto: ovviamente mi auguro che prevalga la tesi dell'obbligatorietà del ricorso alla Corte.

Per quanto riguarda il controllo parlamentare, alcune perplessità nascono già

dalla lettura del Trattato e credo che saranno ancora più evidenti in sede applicativa. In proposito sono stati posti problemi anche rispetto al deficit democratico ed al dialogo tra le istituzioni comunitarie ed i Parlamenti nazionali. Nell'ambito del titolo VI il deficit democratico è assai evidente: il Consiglio si pronuncia all'unanimità, ma il Parlamento europeo viene semplicemente consultato (nel senso che può solo essere informato sull'attività compiuta, svolgere interrogazioni ed approvare raccomandazioni, nonché dibattere sui risultati compiuti). Direi che queste disposizioni risentono molto del vecchio: il Parlamento viene informato, ma la consultazione non ha effetti vincolanti rispetto alle decisioni assunte dal Consiglio. La stessa procedura è prevista per la cosiddetta « passerella », contenuta nel titolo VI e già inserita nel Trattato previgente, la quale riguardava tutte le disposizioni del terzo pilastro: oggi concerne soltanto quelle in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria nell'ambito penale. La passerella non è mai stata utilizzata - e non so se i « funamboli » dell'epoca del Trattato di Maastricht siano sopravvissuti (credo di sì) -, ma forse questa via potrebbe essere percorsa una volta entrato in vigore il Trattato di Amsterdam: qualche materia contenuta nel titolo VI potrebbe essere trasportata nel titolo IV.

Per quanto riguarda i rapporti tra il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali è importante richiamare il protocollo n. 9 (allegato sia al Trattato dell'Unione europea sia ai tre Trattati istitutivi delle Comunità), che è diviso in due parti: rapporti fra istituzioni comunitarie e Parlamenti nazionali; attività della Conferenza delle Commissioni per gli affari europei (COSAC) previste nei vari ordinamenti nazionali. Con la prima parte del protocollo si sottolinea la necessità di una cooperazione fra le istituzioni comunitarie ed i Parlamenti nazionali e si prevede che le proposte legislative (o le altre misure) da adottare ai sensi del titolo VI non possano essere iscritte all'ordine

del giorno dei lavori del Consiglio prima di sei settimane da quando siano state messe a disposizione del Parlamento europeo e del Consiglio per le eventuali modifiche o integrazioni. Si cerca quindi di consentire ai Parlamenti nazionali un intervento sulle proposte in esame: questo termine può essere considerato breve o lungo (non so), ma sicuramente l'efficienza e l'efficacia della previsione dovranno essere valutate in rapporto alle prassi parlamentari degli Stati membri. È anche previsto espressamente un impegno della Commissione per mettere a disposizione dei Governi « in tempo utile » le proposte legislative, affinché si accertino che i Parlamenti nazionali possano debitamente riceverle. In pratica si tratta di garantire il tempo necessario perché i Governi, e quindi i Parlamenti nazionali, siano messi al corrente di quelle proposte.

Per quanto riguarda la Conferenza delle Commissioni degli affari europei, il protocollo prevede che i contributi della COSAC non vincolino in alcun modo i Parlamenti nazionali e non pregiudichino le posizioni da essi assunte in ordine alle varie proposte legislative. Ritengo tuttavia che la previsione contenuta nel protocollo rappresenti un'importante forma di codificazione della cooperazione tra istituzioni europee e Parlamenti nazionali (in questo caso attraverso gli organi - cioè le Commissioni - depositari di una specifica competenza parlamentare in materia).

Nel protocollo viene dato un rilievo del tutto particolare alle proposte ed alle iniziative legislative relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, tali da incidere sui diritti e sulle libertà dei singoli. Ciò a conferma dell'importanza e dell'utilità dei rapporti tra istituzioni comunitarie e Parlamenti nazionali nella materia dei diritti fondamentali delle persone.

Nella parte conclusiva della mia relazione scritta mi sono permesso di formulare alcuni rilievi sul ruolo del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen ed

ho voluto anche avanzare qualche proposta. Sono partito dal presupposto che l'attività del Comitato è stata di assoluto rilievo: essa non riguarda soltanto l'informazione, ma investe profili che rivestono grande interesse anche per lo studioso del diritto comunitario e del diritto interno.

La legge comunitaria per il periodo 1995-97 (legge n. 128 del 1998) ha apportato alcune modifiche al sistema della cosiddetta legge La Pergola ed ha richiesto un notevole impegno sia al Parlamento sia agli enti locali soprattutto in ordine alla cosiddetta fase ascendente, in cui gli organi nazionali partecipano alla formazione delle norme comunitarie. È una disciplina anche ambiziosa, viste la complessità dei compiti a cui il Parlamento e gli enti locali sono chiamati, la brevità dei termini previsti e la stessa quantità di produzione giuridica a livello comunitario: in tal senso l'attuazione delle norme (e mi riferisco specificamente all'articolo 14 della legge n. 128) deve superare alcune difficoltà.

L'articolo 14 prevede che il Presidente del Consiglio - o il ministro competente per le politiche comunitarie - comunichi alle Camere (per l'assegnazione alle Commissioni parlamentari competenti), alle regioni anche a statuto speciale ed alle province autonome sia i progetti dei regolamenti, delle raccomandazioni e delle direttive (come già stabilito nel passato) sia — più in generale — i progetti degli atti normativi e di indirizzo di competenza degli organi dell'Unione e delle Comunità, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni; si tratta di una novità introdotta dalla legge n. 128. Contestualmente alla ricezione da parte della rappresentanza italiana presso l'Unione europea, la comunicazione dovrà indicare la data presunta per la discussione o per l'adozione da parte degli organi comunitari. Le Commissioni parlamentari — sempre secondo la legge n. 128 — formulano osservazioni e adottano ogni opportuno atto di indirizzo al Governo; per le regioni e le province autonome si prevede soltanto l'invio al Governo di osservazioni.

La novità dell'articolo 14 sta proprio nell'aver sottoposto all'esame parlamentare non soltanto gli atti previsti dal diritto comunitario classico (regolamenti, raccomandazioni e direttive), ma tutti gli atti comunitari, compresa quella cosiddetta *soft law* che si formava nell'ambito del terzo pilastro: oggi riguardano non solo il titolo IV, ma anche il titolo VI. Con l'espressione « atti normativi e di indirizzo » si supera quindi l'accezione precedente, la quale si limitava agli atti tipici previsti dall'articolo 189 del Trattato istitutivo della Comunità europea. Una lettura congiunta di questa norma della legge n. 128 e delle disposizioni del protocollo n. 9 già richiamato conduce ad una nuova valutazione degli impegni di cooperazione e di coordinamento fra istituzioni comunitarie: in pratica, la novità riguarda la forte richiesta di coinvolgimento degli organi nazionali nella fase ascendente, che a sua volta richiede una semplificazione dei meccanismi di trasmissione degli atti in esame.

Infatti, in presenza di questa richiesta di partecipazione si pone un problema di effettività delle disposizioni della legge: in tal senso sarà necessario prevedere sistemi semplificati di comunicazione tra istituzioni comunitarie ed organi nazionali, come la trasmissione per via telematica. Mi sembra che anche nelle vostre audizioni l'aspetto sia stato sottolineato e che più di una volta si sia parlato delle difficoltà incontrate nella trasmissione degli atti comunitari o delle proposte al Comitato (ma lo stesso mi risulta accada alle Commissioni nazionali competenti). Senza tempestività nella comunicazione delle proposte e degli atti credo che la consultazione dei Parlamenti nazionali e delle varie Commissioni competenti sarà resa sostanzialmente inutile.

Il vostro Comitato dovrebbe continuare, a mio parere, ad esercitare le sue funzioni di controllo sull'attuazione e sul funzionamento del protocollo di Schengen, nonché i suoi compiti di vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale Europol. Il Comitato ha ormai assunto un ruolo di rilievo, poiché assicura quel controllo de-

mocratico che per diversi profili ancora manca nel sistema comunitario (forse per un vizio d'origine). Certamente, inoltre, dovrebbe esercitare la propria funzione di vigilanza e di controllo (a parte le competenze di carattere giurisdizionale della Corte di giustizia) sulla verifica della corretta incorporazione ed applicazione del cosiddetto *acquis* di Schengen; questo compito dovrebbe essere riconosciuto quanto meno per il cosiddetto periodo transitorio di cinque anni. Anche se in relazione al protocollo n. 9 ed alla legge n. 128 la cooperazione richiesta non contiene un riferimento specifico al Comitato parlamentare, non riesco ad immaginare come la vostra esperienza possa essere improvvisamente ridotta ad un apporto marginale.

Non so se mi sia permesso, ma mi sentirei di proporre, essendo in corso la discussione sulla legge comunitaria per il 1999, di utilizzare questo strumento giuridico, tenendo conto che la legge La Pergola è in via di riformulazione su iniziativa di un comitato scientifico che ha tenuto una prima riunione alla fine del mese scorso. Per le materie di competenza di questo Comitato penso che ad esso possa essere conferito un ruolo nel contesto dell'acquisizione di pareri o di formulazione di proposte previsti dagli articoli 13 e 14 per la fase ascendente.

Come avete potuto constatare, non mi sono soffermato a lungo sul tema della base giuridica o di quella che con orribile espressione tratta dal francese viene chiamata la ventilazione, a proposito della quale posso solo auspicare tanta aria nuova per rinfrescare il diritto comunitario! Com'è noto, ventilazione non è altro che l'espressione che in termini giuridici corretti sta per riparto delle competenze. Mi sono trovato di fronte al termine ventilazione usato da italiani e forse mal importato da funzionari comunitari che l'hanno tradotto in un italiano che credo non esista.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Nascimbene, per la sua esposizione davvero molto utile. Do ora spazio ai colleghi

che vogliono porre domande al nostro ospite, raccomandando loro la massima sintesi, visto che è già arrivato il sottosegretario Sinisi con il quale tratteremo il successivo punto all'ordine del giorno.

ANNA MARIA DE LUCA. Dopo tante sedute di questo Comitato, è la prima volta che, invece di avere le idee più chiare, le ho più confuse. Poiché il mio livello di attenzione è analogo a quello che ho riservato alle precedenti audizioni, mi chiedo da cosa possa essere originata quest'impressione di confusione. Da quanto esposto dal professor Nascimbene ho tratto la convinzione che un problema è costituito dal fatto che il medesimo argomento venga trattato in modo diverso nei vari documenti, anche in relazione a quelli più lontani nel tempo, il che crea la possibilità di dar vita ad interpretazioni diverse. Un altro problema è costituito dal fatto che vi siano paesi, come la Gran Bretagna o la Danimarca, che hanno tempi e condizioni diversi: ovviamente ciò è del tutto legittimo, non entro nel merito, ma tale situazione crea delle difficoltà che, messe insieme alle altre, contribuiscono ad aggravare la confusione.

Voglio dire che queste difficoltà che ho ora esemplificato insieme a tanti altri fattori che mi è parso di recepire dalla sua ottima relazione creano problemi quanto alla velocità, all'efficienza e danno luogo non dirò a contrasti, ma certamente a differenti interpretazioni tra un livello e l'altro.

Poiché il fine ultimo credo sia quello di entrare in un'Europa il più possibile efficiente (con tale aggettivo voglio intendere tutto), le chiedo come possiamo migliorare e se a suo avviso non sarebbe opportuno, anche se non facile, procedere ad una semplificazione di tutti i vari livelli. Di fronte a noi abbiamo una serie di documenti che sono stati stilati ed approvati in tempi diversi e che riguardano norme in parte tra loro differenti, ma in parte convergenti per determinati ambiti. Alla fine di questo lungo cammino, avremo quindi una mole di documenti, di direttive, e così via: allora,

perché qualcuno non provvede ad una semplificazione? Alla luce della sua esperienza di cattedratico, il problema da me posto esiste?

PIER LUIGI CASTELLANI. Nel ringraziare il professor Nascimbene per la sua ricca esposizione, vorrei rivolgergli un ringraziamento particolare per le osservazioni svolte al termine del suo intervento e che riguardano direttamente il ruolo del nostro Comitato. Tuttavia, le sue proposte suscitano dei dubbi con riferimento al nostro sistema parlamentare che, com'è noto, è bicamerale, ed anche questo Comitato può essere considerato come una sorta di Commissione bicamerale. Se, com'è stato chiarito ieri dal professor Tesauro, si procede ad una veloce comunitarizzazione di tutte le norme, anche di quelle che riguardano Schengen, evidentemente i processi decisionali sia ascendenti sia discendenti non possono non tener conto del nostro ordinamento bicamerale, anche se mi rendo conto che per quanto riguarda le competenze di controllo su Europol e quant'altro la nostra prassi parlamentare suggerisce la trattazione nell'ambito di un organo bicamerale. Forse anche nella fase ascendente si potrebbe sostenere l'opportunità della formazione dei provvedimenti nell'ambito di un organo bicamerale, ma nella fase discendente sarà alquanto difficile immaginare che sia ancora possibile mantenere il ruolo di questo Comitato. È un interrogativo che lascio in sospeso ed al quale non so se il professor Nascimbene risponderà.

ANTONIO CONTE. Professor Nascimbene, intendo riferirmi alla prima parte della sua esposizione e, in particolare, al tema del rapporto tra l'*acquis* di Schengen ed il diritto comunitario, tema che lei ha esaminato avendo da una parte l'attenzione alla fase di transizione che si aprirà tra qualche giorno e dall'altra a quella che ha definito una gerarchia di fondo, che costituisce il punto di riferimento obbligato. Se è così, le chiedo: in questa fase particolare, nella quale debbono emergere

le questioni più rilevanti come quella dei diritti fondamentali, del loro incardinamento e riconoscimento operativo a livello anche di amministrazione della giurisprudenza, si pone il tema di un adeguamento di Schengen e, in caso positivo, qual è il ruolo che può essere svolto sul versante politico, tenuto conto che il contributo di livello tecnico è chiaramente quello fondamentale? È una domanda che forse comporta una risposta obbligata, ma che non è indolore, visto che finora si è data una connotazione negativa al modo in cui, sotto il profilo tecnico, questa materia è stata trattata soprattutto nel Parlamento europeo, mentre a me sembra che elaborazione tecnico-scientifica e responsabilità politica debbano accompagnarsi soprattutto nella fase che sta per aprirsi. Il problema è comunque quello dell'adeguamento di Schengen: le chiedo se ritenga che esso sia all'ordine del giorno ed in quali termini.

BRUNO NASCIMBENE, *Ordinario di diritto delle Comunità europee dell'Università statale di Milano*. In primo luogo debbo confessare che la sensazione che ho provato dopo la lettura del Trattato di Amsterdam, in particolare per quel che riguarda le disposizioni sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, è stata di grande disagio e quindi la confusione alla quale ha fatto cenno l'onorevole De Luca purtroppo deriva dalla difficoltà con cui si è dovuto confezionare un prodotto che teneva e tiene conto di realtà giuridiche diverse. Innanzitutto, vorrei ricordare gli accordi stipulati nel 1985 e nel 1990 con sistemi giuridici diversi e con attuazione di strumenti diversi da quelli comunitari. Inoltre, mi riferisco a disposizioni che definirei *à la carte*, una specie di *menu* comunitario, europeo, internazionale che presenta numerose difficoltà di coordinamento. Inoltre, diverse disposizioni tecniche previste per Danimarca, Regno Unito ed Irlanda lasciano sorpreso anche chi studia da anni il diritto internazionale e comunitario.

Quando si fa riferimento alla necessità di disporre di testi integrati, consolidati o

semplificati, si deve sapere che tale esigenza era ben presente anche ai redattori del Trattato di Amsterdam, cioè a coloro che scrissero materialmente il testo, i protocolli e le dichiarazioni, i quali si resero conto di aver messo insieme forse le peggiori prassi legislative dei vari paesi membri; ecco perché non sono pochi gli errori contenuti nei trattati.

Personalmente ho dovuto prendere atto di questo problema e per uscire da un'impasse che avrebbe potuto quasi impedirmi di insegnare la materia all'università mi sono costruito una sorta di « trattato » ad uso e consumo degli studenti, almeno per cercare di capire le norme del Trattato di Amsterdam in rapporto alla disciplina previgente ed alle modifiche intervenute. L'osservazione dell'onorevole De Luca è giusta: non è facile orientarsi in mezzo a queste disposizioni e gli stessi numeri che le indicano sono cambiati; dopo quarant'anni di prassi in base alla quale certe norme erano indicate con una determinata numerazione, occorre oggi abituarsi ad una numerazione diversa. Quindi, devo confermare che l'impressione dell'onorevole De Luca è più che giustificata.

ANNA MARIA DE LUCA. È un grande problema.

BRUNO NASCIMBENE, *Ordinario di diritto delle Comunità europee dell'Università statale di Milano*. Senza dubbio, ma nasce dal compromesso che si era reso necessario per raggiungere determinati risultati. D'altra parte, se il problema si pone in termini di formulazione legislativa, possiamo immaginare quali saranno le difficoltà in fase di adeguamento e di attuazione. Infatti, oltre ai testi dell'*acquis* di Schengen conosciuti da tutti, esistono testi ignoti o poco noti: quanti e quali siano personalmente non sono in grado di dirlo, né è facile puntualizzare la loro rilevanza giuridica all'interno degli ordinamenti nazionali.

Nell'ambito della cosiddetta verifica si pone appunto il problema di confrontare le fonti comunitarie e di Schengen: ma

« verifica » vuol dire anche esaminare i profili di applicazione pratica delle norme nel diritto comunitario. A tal fine non basterà un'impostazione strettamente giuridica, ma sarà necessario anche un controllo politico (da qui il mio aggancio — magari un po' avventuroso — con la legislazione italiana e con il ruolo delle Commissioni parlamentari nel nostro sistema giuridico nelle fasi ascendente e discendente).

Come ho detto, sono partito da una certa idea della fase ascendente, mentre su quella discendente ho molte perplessità. Comunque, non si può escludere che il Comitato parlamentare, già titolare della competenza su Europol, possa analogamente esercitare le proprie funzioni in rapporto allo spazio di libertà, giustizia e sicurezza, che nelle diverse fonti (Trattato, preambolo, atti derivati e connessi) è sempre considerato come unitario. Al di là delle formule — che purtroppo talora anche i comunitaristi ed i politici europei utilizzano senza comprenderne pienamente la portata —, se questo spazio deve avere un significato, esso dovrebbe essere riempito dal punto di vista sia giuridico sia politico. È questa la mia idea.

ANNA MARIA DE LUCA. Forse possiamo intenderla come una raccomandazione?

BRUNO NASCIMBENE, *Ordinario di diritto delle Comunità europee dell'Università statale di Milano*. Credo di sì.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Nascimbene per il prezioso contributo che ha offerto ai nostri lavori. Per inciso vorrei sottolineare una coincidenza fra la sua conclusione e gli orientamenti sostanzialmente emersi nella parte finale dell'esposizione del professor Tesauro. Infatti, quando al professor Tesauro è stato domandato se il Comitato parlamentare avrebbe potuto esercitare le proprie competenze in rapporto allo spazio di libertà, giustizia e sicurezza, egli ha risposto in senso affermativo.

BRUNO NASCIMBENE, *Ordinario di diritto delle Comunità europee dell'Università statale di Milano*. Questa coincidenza di opinioni mi onora: il professor Tesauro ha un credito comunitario ed internazionale che vale cento volte il mio

PRESIDENTE. Naturalmente non ponevo una questione di scala dei valori, ma mi ha sorpreso come una nostra domanda — che nell'audizione di ieri avevamo esplicitato anche con qualche imbarazzo — abbia ricevuto da due autorevoli studiosi risposta analoga.

Ringrazio nuovamente il professor Nascimbene e dichiaro conclusa l'audizione odierna.

La seduta termina alle 14,25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 5 maggio 1999.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO