

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

9.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 MAGGIO 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**

9.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 MAGGIO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI

INDICE

	PAG.
Variazione della composizione del Comitato:	
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INTEGRAZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA (Comunicazioni del Presidente sulla missione svoltasi a Bruxelles e Strasburgo il 5 e 6 maggio 1999):	
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i>	3
ALLEGATI:	
Allegato 1: Audizione del commissario europeo Mario Monti	7
Allegato 2: Audizione del commissario europeo Anita Gradin	23

La seduta comincia alle 13,45.

**Variatione della composizione
del Comitato.**

PRESIDENTE. Do il benvenuto al deputato Antonietta Rizza, che sostituisce il deputato Mario Gatto, dimissionario. Comunico altresì che il senatore Antonio Capaldi sostituisce il senatore Guido De Martino, dimissionario.

Comunicazioni del presidente sulla missione svolta a Bruxelles e Strasburgo il 5 e 6 maggio 1999.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, comunicazioni sulla missione svolta a Bruxelles e Strasburgo il 5 e 6 maggio 1999.

Desidero informare i colleghi che nel corso della missione, cui hanno partecipato, oltre al presidente, i deputati Anna Maria De Luca e Sandra Fei e i senatori Antonio Conte, Francesco Mori e Helga

Thaler Ausserhoffer, la delegazione del Comitato, dopo aver incontrato l'ambasciatore Cavalchini ed altri funzionari della rappresentanza italiana a Bruxelles, ha svolto due audizioni: la prima è stata quella del commissario europeo Monti, sempre a Bruxelles. Dell'audizione è stato redatto il resoconto stenografico. La delegazione del Comitato si è poi spostata a Strasburgo dove ha incontrato il commissario europeo Anita Gradin. Anche di questa audizione è stato redatto il resoconto, sia pure in questo caso tratto dalla traduzione simultanea degli interventi svolti. Ambedue i resoconti sono pubblicati in allegato.

La seduta termina alle 13,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 28 maggio 1999.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATI

Allegato 1: Audizione del commissario europeo Mario Monti

Allegato 2: Audizione del commissario europeo Anita Gradin

Allegato 1

Bruxelles, 6 maggio 1999, ore 8.

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INTEGRAZIONE DELL'ACQUIS DI
SCHENGEN NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA**Audizione del commissario europeo
Mario Monti.**

PRESIDENTE. Salutiamo il commissario europeo, professore Mario Monti, e i suoi collaboratori.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Signor presidente, onorevoli parlamentari sono molto grato per questa visita. Si tratta di un incontro diverso da un altro precedente e prima di iniziare vorrei, se posso permettermelo, rallegrarmi molto con il vostro Comitato ed in particolare con lei, signor presidente, per l'attività così intensa e puntuale svolta. In questi quattro anni posso dire di aver maturato una certa esperienza per quanto riguarda i rapporti fra i Parlamenti nazionali, in Italia e negli altri 14 Stati membri, e l'evolvere delle problematiche comunitarie e devo dire che raramente ho trovato un'azione così marcante, tempestiva ed incisiva come quella svolta dal vostro Comitato. Voglio quindi darne testimonianza e ringraziarvi nuovamente per questa attenzione.

Non so, presidente, come lei intenda regolare i nostri lavori. Io mi sono preparato per una esposizione introduttiva, alla quale potrebbero seguire eventuali approfondimenti.

PRESIDENTE. Professor Monti, per noi è un piacere poterla incontrare ed audire su una materia sulla quale lei, oltre a rilevanti competenze, ha anche conoscenze maturate sul campo.

Al di là di queste parole di ringraziamento, chiedo scusa se questa mattina

dovremo in qualche modo formalizzare questo nostro incontro. Noi siamo qui in missione nel quadro dell'indagine conoscitiva che il Comitato sta svolgendo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea. Normalmente l'indagine viene svolta in sede, a Roma, ma i suoi numerosi impegni e il grande interesse che abbiamo di ascoltarla ci hanno indotto a venire fin qui, accompagnando a questa visita anche altri incontri presso la rappresentanza permanente a Bruxelles ed oggi pomeriggio a Strasburgo con la sua collega commissario Anita Gradin, proprio perché vogliamo raccogliere il massimo di conoscenze ed informazioni su quella che è stata la definizione dell'*acquis* di Schengen, il suo riversamento nel quadro dell'Unione europea e soprattutto capire oggi come potrà implementarsi nei prossimi cinque anni. Questo è l'obiettivo che ci poniamo. Ormai, come avrà visto dalla documentazione, siamo quasi al termine della nostra indagine. Nei prossimi giorni ascolteremo i ministri Letta e Dini; poi passeremo alla fase elaborativa dell'intero materiale raccolto.

Per quanto riguarda la metodologia da seguire in questo incontro, lei potrebbe fornirci una sua prima traccia per passare poi, eventualmente, a domande ed integrazioni, da parte dei colleghi, sia pure con una certa formalità perché di questo incontro viene redatto un resoconto che verrà poi pubblicato negli atti ufficiali della Camera.

La ringrazio nuovamente per questa opportunità che ci ha offerto.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Grazie, presidente. Procedo quindi ad una esposizione introduttiva, della quale potrò eventualmente lasciare il testo al Comitato.

Nel mese di luglio del 1997, come loro ricorderanno, a Roma, ho già avuto l'onore di essere ascoltato dal Comitato parlamentare e proprio un mese prima la Conferenza intergovernativa aveva finalmente deciso le nuove modifiche istituzionali, indicando, tra l'altro, in un Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, l'iter da percorrere per l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea. Peraltro, nel « Protocollo Schengen » si sottolineava come tale decisione avrebbe consentito all'Unione europea di « trasformarsi più rapidamente in uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia ».

In quella precedente occasione di incontro avevo ricordato come l'Unione non fosse riuscita a creare uno spazio senza frontiere per le persone, mentre contemporaneamente Schengen aveva conosciuto un importante successo, anche se, per certi aspetti, ancora parziale. Avevo anche ricordato che il principio del mercato interno, quale spazio unico e senza frontiere interne, che aveva assicurato abbondantemente la libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali, non era stato in grado di assicurare quella delle persone. Avevo inoltre sottolineato che, presentando nel 1995 - su mia iniziativa - tre proposte di direttiva per l'abolizione dei controlli sulle persone, la Commissione intendeva completare gli strumenti legislativi che dovevano permettere di realizzare l'obiettivo Schengen in tutta l'Unione europea. Ed avevo presentato le ragioni per le quali il Consiglio, dopo lunghi dibattiti, aveva insabbiato quelle tre proposte del 1995.

Concludevo allora dicendo che il nuovo Trattato di Amsterdam, siglato un mese prima, aveva trovato una buona soluzione per risolvere il disaccordo - soprattutto con il Regno Unito - sull'obiettivo da perseguire. In effetti, l'integrazione di Schengen nell'Unione comportava un im-

portante valore aggiunto sia per il ruolo rafforzato delle istituzioni dell'Unione, sia per la maggiore trasparenza e certezza giuridica che saranno garantite ai cittadini.

Da allora sono passati due anni e rivolgendomi nuovamente al vostro Comitato posso constatare con soddisfazione che la volontà politica dei capi di Stato e di Governo sta realizzandosi conformemente al calendario. Questa prima settimana di maggio in effetti meriterebbe di essere annotata con una pietra bianca, se vogliamo imitare la maniera di marcare i grandi eventi della Roma antica. Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e l'integrazione nel Trattato dell'iniziativa intergovernativa Schengen, si chiude un ciclo storico, permettendoci di misurare il cammino percorso. Ma prima che l'*acquis* di Schengen porti i suoi frutti nel quadro dell'Unione, la sua integrazione deve ancora concretizzarsi nei prossimi giorni, con l'adozione di un certo numero di decisioni del Consiglio.

Come vi è senz'altro noto, il 26 aprile scorso il Consiglio affari generali è giunto ad un accordo politico sui vari progetti di decisione, necessari all'attuazione del « protocollo Schengen ». Vorrei ora presentarvi in qualche minuto l'insieme del pacchetto. Si tratta di sei punti: il primo prenderà qualche istante di più, ma non vi preoccupate perché gli altri saranno più brevi.

1) In primo luogo si tratta di determinare, in modo esauriente, tutti gli elementi dell'*acquis* di Schengen che dovranno essere integrati, vale a dire non soltanto la Convenzione ma anche le decisioni e le dichiarazioni del Comitato esecutivo di Schengen. Dal canto suo, l'ultimo Comitato esecutivo di Schengen, riunito il 28 aprile, è giunto ad un accordo definitivo. Una delle sue ultime decisioni comportava peraltro l'abrogazione di oltre un centinaio di decisioni anteriori che non avevano più un effetto pratico, ma avrebbero appesantito l'integrazione dell'*acquis*: una zavorra inutile nel momento della acquisizione dell'*acquis*.

La decisione sulla determinazione delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen, come pure la definizione degli elementi che debbono essere ripartiti tra il primo ed il terzo pilastro, sarà presa dal Consiglio in « formazione Schengen », vale a dire dai 13 Stati membri.

2) In secondo luogo, si tratta di attribuire una base giuridica alle disposizioni per le quali è stata decisa la ripartizione tra primo o terzo pilastro. Chi prenderà questa decisione? Tale decisione sarà presa dal Consiglio, però in « formazione completa », vale a dire dai 15 Stati membri. Quindi, mentre l'attribuzione della base giuridica alle disposizioni per le quali è stata decisa la ripartizione tra primo e terzo pilastro viene presa a 15, la determinazione degli elementi che debbono essere integrati viene presa nella formazione a 13.

La ripartizione tra pilastri dell'*acquis* di Schengen ha posto due problemi principali: uno riguardava la riserva legata alla questione del riconoscimento dei documenti di viaggio e l'altro riguardava il collocamento del Sistema d'informazione Schengen. Senza dimenticare che per la Commissione esisteva anche un terzo problema, che riguardava il ruolo di « osservatore » della Commissione europea nel quadro della « Commissione permanente d'attuazione di Schengen ». A questo proposito, come ho anticipato in quelle riunioni, la Commissione farà una Dichiarazione, ricordando che l'integrazione e la ventilazione della « Commissione permanente d'applicazione di Schengen » non tocca in niente le competenze della Commissione europea, nella sua qualità di guardiana dei Trattati.

Ho detto di due problemi principali: il primo - ho ricordato - riguardava il riconoscimento dei documenti di viaggio. Per questo problema una soluzione è stata trovata facendo riferimento al largo margine di apprezzamento in materia che era stato lasciato dalla Convenzione Schengen e, nel contempo, facendo un richiamo alla preminenza del diritto comunitario. Direi invece, che il secondo problema, quello

riguardante il Sistema d'informazione Schengen, è stato congelato. Non penso di rivelare segreti se ricordo che la maggioranza delle delegazioni riteneva che l'insieme del SIS avrebbe dovuto essere collocato nell'ambito del terzo pilastro. Invece la Commissione riteneva - e ritiene - che certi elementi del SIS appartengono al primo pilastro. Il compromesso che ne è risultato è stato di decidere di non ripartire le varie componenti del SIS tra i due pilastri. Questa soluzione è, come si può vedere, per sua natura transitoria. Il fatto che il SIS si collochi provvisoriamente nell'ambito del terzo pilastro non pregiudica in nulla l'utilizzo delle basi giuridiche corrette nell'occasione di future ulteriori proposte.

D'altro canto, questo compromesso ha evitato che gli Stati membri decidessero all'unanimità la ripartizione del SIS, indicando, come unico luogo del suo collocamento nel Trattato, il terzo pilastro. Un tale collocamento, che noi Commissione avremmo considerato « erroneo », avrebbe potuto condizionare gravemente le basi giuridiche per future proposte. Comprendete quindi perché consideriamo questo congelamento un compromesso migliore di quella che sarebbe stata la soluzione alternativa, il male minore.

3) In terzo luogo, allo scopo di assicurare il carattere operativo ed il buon funzionamento del SIS, il Consiglio ha previsto anche alcune misure aggiuntive, esattamente quattro: una decisione che incarica il Segretariato generale del Consiglio a riprendere ed onorare i contratti riguardanti il SIS che erano stati conclusi dal Benelux a nome degli Stati Schengen; un regolamento finanziario degli Stati Schengen per la gestione di questi contratti affidata al Segretariato generale del Consiglio; la creazione di tre gruppi di lavoro che riprenderanno gli incarichi ed i compiti dei tre gruppi rispettivi che esistevano nel quadro Schengen; una decisione che assicuri il funzionamento ulteriore dell'Autorità di controllo comune: questa Autorità sarà assistita dal Segretariato generale del Consiglio in sostituzione dell'ex-Segretariato di Schen-

gen. L'insieme di queste quattro misure, di cui al terzo punto del pacchetto che sto descrivendo, dovrà garantire il buon funzionamento del Sistema d'informazione Schengen dopo la sua integrazione nell'Unione, ivi comprese le garanzie riguardanti la protezione dei dati.

4) L'associazione della Norvegia e dell'Islanda all'attuazione dell'*acquis* di Schengen e al suo ulteriore sviluppo formano oggetto di un'altra serie di decisioni. Dato che, dal punto di vista istituzionale, non è accettabile la partecipazione di Stati terzi ai lavori del Consiglio, l'accordo che sarà firmato verso la metà di maggio con l'Islanda e la Norvegia creerà un Comitato misto, attraverso il quale questi due paesi parteciperanno alla preparazione delle proposte (il cosiddetto *decision shaping*) che intendono sviluppare l'*acquis* di Schengen, ma avranno poi un attimo di freno, nel senso che questi due paesi saranno esclusi dalle prese di decisione (il cosiddetto *decision taking*) che intervengono nel quadro del Consiglio; contribuiranno al processo di formazione delle decisioni ma non saranno parte formale del processo di presa delle decisioni. Tale accordo sarà d'attuazione provvisoria, fin dal momento della sua firma, senza attendere l'insieme delle ratifiche.

Un progetto di Regolamento interno per il Comitato misto dovrà essere negoziato alla riunione iniziale del Comitato stesso, il quale avrà il potere di adottarlo. Un altro progetto di decisione del Consiglio riguarda le modalità di applicazione dell'accordo con Islanda e Norvegia, in particolare per identificare quali nuove proposte dovranno implicare la partecipazione dei due Stati associati nel quadro del Comitato misto.

5) Ricordo che esiste pure un accordo politico riguardante le modalità d'integrazione del Segretariato generale di Schengen nel quadro del Segretariato generale del Consiglio.

6) Come ultimo elemento del pacchetto, vorrei fare un cenno a due decisioni del Consiglio che non esistono ancora, vale a dire - siamo alla sublimazione della geometria variabile - una

decisione d'accordo fra il Consiglio e la Norvegia/Islanda per quanto riguarda i diritti e gli obblighi che incomberanno da un parte al Regno Unito/Irlanda e dall'altra alla Norvegia/Islanda per le disposizioni dell'*acquis* di Schengen che il Regno Unito e l'Irlanda intendessero applicare, essendo questi due paesi quelli che ancora si riservano di decidere che cosa applicare; e una decisione riguardante l'eventuale partecipazione del Regno Unito e dell'Irlanda, in tutto o in parte, alle disposizioni dell'*acquis* di Schengen. Non si tratta di una dimenticanza. Semplicemente, il Regno Unito e l'Irlanda non hanno ancora formulato una tale richiesta, anche se l'intenzione è stata formulata al Consiglio giustizia e affari interni (GAI) del 12 marzo scorso.

Credo che questa materia sia già profondamente nota al Comitato. Ritengo comunque che questa noiosa descrizione dia un'idea della complessità del movimento di architettura istituzionale ed organizzativa che è stato necessario per questa che in modo innocuo chiamiamo integrazione. Nei prossimi giorni tutta questa serie di decisioni saranno prese dal Consiglio. L'Unione potrà allora raccogliere i frutti di ciò che Schengen ha seminato, ma anche sviluppare e migliorare i suoi concetti fondatori conformemente alla procedura istituzionale prevista dalla base giuridica pertinente dei Trattati. Direi che si è fatto veramente il possibile per rispondere in modo concreto alle critiche di chi aveva accusato Schengen di un suo deficit democratico; critiche che la Commissione ha sempre condiviso, condividendo anche, peraltro con pragmatismo, la valutazione che, nelle condizioni storiche date, Schengen era un laboratorio di sperimentazione insoddisfacente dal punto di vista delle garanzie democratiche, con particolare riguardo al ruolo del Parlamento e della Corte di giustizia, ma forse in questa fase storica l'unica sperimentazione concreta capace di forzare con l'evidenza della realtà questa materia in un quadro giuridico e democratico più

soddisfacente. Mi pare che adesso abbiamo la soddisfazione di essere a questo punto.

Ogni istituzione dovrà adesso adattarsi per assumere il suo nuovo ruolo e partecipare al buon funzionamento ed allo sviluppo di un quadro che è purtroppo complesso, ma che assicura e assicurerà la libertà di circolazione delle persone senza controlli alle frontiere interne.

Forse - e con questa nota concludo, signor presidente - anche il Comitato parlamentare italiano di controllo sul funzionamento di Schengen dovrà riflettere - ed io credo lo stia facendo - sui suoi nuovi compiti. A questo proposito vorrei limitarmi ad introdurre due riflessioni. Prima di tutto - e questo l'ho un po' anticipato nel saluto iniziale - desidero congratularmi con il Parlamento italiano per il ruolo esemplare svolto finora nel verificare in anticipo i contenuti delle decisioni che il Comitato esecutivo di Schengen intendeva prendere. Ricordo, per esempio, che la Commissione permanente d'applicazione dell'accordo di Schengen ha in qualche misura modificato il suo mandato grazie all'intervento del vostro Comitato e, per quanto è a mia conoscenza, soltanto il Parlamento dei Paesi Bassi ha assunto un ruolo simile a quello italiano. Tale Parlamento come sapete, è noto per la marcatura molto stretta che esercita.

Come seconda riflessione, vorrei ricordare il protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea. Da un lato è prevista la comunicazione di informazioni ai Parlamenti nazionali di documenti di consultazione e di proposte legislative, comprese le misure da adottarsi nel quadro del terzo pilastro; da un altro lato, la Conferenza delle Commissioni per gli affari europei, la cosiddetta COSAC, potrà esaminare ogni iniziativa legislativa concernente l'istituzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e contribuire al suo sviluppo. E naturalmente ogni proposta che si situerà nell'ambito Schengen integrato nell'Unione sarà compresa in questo spazio sul quale la Conferenza è invitata a pronunciarsi.

In conclusione, lasciatemi ricordare qualcosa che è oggetto della sensibilità di tutti noi: quando il Trattato di Roma è stato firmato dai primi sei Stati fondatori era veramente difficile pensare che un giorno un cittadino potesse viaggiare dalla Sicilia alla Finlandia, dalla Germania al Portogallo senza controlli, senza dogane e senza cambiare moneta. Tuttavia, al tempo stesso, questo spazio di libertà non potrebbe sussistere se tale libertà fosse a scapito della sicurezza dei cittadini e degli Stati. Bisogna trovare un equilibrio tra il desiderio di libertà e la domanda di sicurezza: sappiamo quanto entrambi siano grandi. I Parlamenti avranno un ruolo preponderante nella ricerca di questo equilibrio. In una società libera, anche lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia previsto dal Trattato è in continua evoluzione. L'opera non è mai terminata ed il suo punto ideale non è mai raggiunto. Credo che le istituzioni ed i cittadini debbano dedicare a ciò una costante vigilanza.

Infine esprimo l'auspicio che la nuova architettura possa ben presto attrarre tutti gli Stati membri dell'Unione, anche quelli più riflessivi o più dubbiosi, affinché di questo spazio di libertà e sicurezza possano fruire tutti gli attuali cittadini dell'Unione, ma non solo; mi riferisco a tutti gli attuali cittadini dell'Unione e, attraverso il processo delle adesioni dei paesi candidati, anche ai futuri cittadini dell'Unione, contribuendo a dare, possibilmente all'intera Europa continentale, quella libertà, quella sicurezza e quella giustizia che in questi giorni, come tragicamente vediamo, manca ancora. Devo dire che nella preparazione, nella quale siamo intensamente impegnati, dei paesi candidati all'ingresso come membri nell'Unione, l'attenzione che dedichiamo, ciascuno nel proprio campo di competenza - potrà confermarvelo la mia collega commissario Gradin - alla approssimazione da parte dei paesi candidati dal punto di vista legislativo, amministrativo ed esecutivo, delle strutture, eccetera, alle materie che sono rilevanti per la libertà di movimento nella sicurezza, è una altissima

priorità. Non facciamo molta fatica a persuadere le autorità di governo degli Stati candidati che al momento di quella che sarà la ratifica nei nostri Stati membri dei rispettivi Trattati di adesione, nella percezione popolare nei nostri Stati membri che sarà decisiva per quella ratifica, il sentire che il tale paese candidato potrebbe costituire minaccia o invece la garanzia di non costituire minaccia alla sicurezza in una comunità con libertà di movimento sarà una considerazione politica di primissima grandezza.

Grazie, presidente e onorevoli parlamentari.

PRESIDENTE. Grazie a lei, professor Monti. Debbo dire che il livello della sua esposizione ci conforta e ci conferma nella pervicacia con cui abbiamo, a tutti i costi, voluto questa audizione. Io la ringrazio anche per le espressioni di apprezzamento che ha voluto riservare al Parlamento italiano e al lavoro svolto su questa materia. Rispetto alla sua esposizione non avrei davvero nulla da eccepire e nulla da chiedere, se non un paio di punti che lei ha già toccato e sui quali però la pregherei di tornare brevemente per un approfondimento. Vedremo poi se altri colleghi vorranno intervenire e porre domande. Valuterà lei se raccogliere l'insieme dei quesiti o avviare una botta e risposta.

Lei ha fatto riferimento alla formazione Schengen a 13 che in qualche modo può assomigliare (immagino, ma mi dica francamente se questo mio riferimento ha valore e significato) alla formazione a 11 per quanto riguarda la politica monetaria. Però non c'è solo — diceva — la formazione a 13, c'è questo rapporto privilegiato, comunque *sui generis*, con due paesi terzi, l'Islanda e la Norvegia. Questo comporterà l'identificazione della materia Schengen al di là di quello che è *l'acquis* così definito e così riversato. Sappiamo che il prossimo 18 maggio è prevista la riunione del Comitato misto con Islanda e Norvegia. Questo è soltanto un appuntamento formale di insediamento o già in quella data si assumeranno decisioni?

Nel caso in cui in quella sede si dovessero assumere decisioni vincolanti per l'Italia, come potrà il nostro paese, il nostro Comitato esercitare quella funzione di controllo preventivo, non voglio dire di codecisione? È questo un problema che non è soltanto italiano, ma è quantomeno italiano ed olandese.

Una seconda questione: lei ha richiamato il nostro incontro precedente, che io ricordo perfettamente; in quella occasione ci parlò della libera circolazione delle persone come tassello necessario per completare le libertà fondamentali sulle quali si sentiva così impegnato. Lei ha parlato di libertà di circolazione ed ha fatto anche un riferimento ai temi della sicurezza; ha parlato per questo dei nuovi compiti del nostro Comitato Schengen ed ha per questo fatto un riferimento al protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali. C'è però un altro punto, mi permetta di ricordarlo: l'attività del nostro Comitato parlamentare, a differenza delle altre Commissioni parlamentari, nasce dalla legge di ratifica dell'accordo e della convenzione di Schengen. Vi è quindi un potere di intervento nella fasce ascendente che non è dato e riconosciuto ad altre Commissioni. Di qui un problema che vorremmo poi, alla fine di questa nostra attività conoscitiva, definire al meglio: come potremo rispettare la volontà del legislatore che si era preoccupato di quel deficit di democrazia che in Schengen trovava un di più rispetto ad altri passaggi nella costruzione e nell'integrazione europea?

Su questi punti le sarei grato se volesse darci qualche suggestione ulteriore. La ringrazio.

MARIO MONTI, Commissario europeo. Grazie a lei, presidente. Le darò qualche elemento, pregando poi, se lei lo consentirà, i miei collaboratori, il dottor Callovi ed il dottor Roccatagliata, di integrare, ove necessario.

Sul primo punto, in effetti la formazione a 13 ha qualche analogia con la formazione ad 11 in campo monetario. Qui in effetti, come lei ha colto, la

situazione è ancora più complessa perché, almeno per ora, se è vero che ci sono alcuni Stati membri dell'Unione che non partecipano ancora all'euro, non ci sono Stati che partecipano all'euro e che non siano Stati membri dell'Unione.

Per quanto riguarda il Comitato misto previsto per il 18 maggio, esso è istituito nel quadro dell'accordo di associazione tra il Consiglio e Norvegia e Islanda al fine di associare questi due paesi ai lavori di Schengen dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam. Il Comitato misto, nel quadro del quale i 15, Norvegia, Islanda e la Commissione si incontrano è stato previsto per ragioni istituzionali dal momento che era impossibile accettare che Norvegia ed Islanda partecipassero ai lavori del Consiglio come tale. Il 18 maggio sarà, dunque, firmato l'accordo, provvisoriamente applicabile a partire dal momento della firma. Immediatamente dopo la firma dell'accordo, il Comitato misto si riunirà per adottare il suo regolamento interno. Il Comitato misto è competente per trattare tutti i punti e tutte le proposte che rientrano nell'ambito Schengen. Partecipando ai lavori del Comitato misto, Norvegia ed Islanda sono associate alla fase di preparazione della decisione; non partecipano però — come ho già ricordato — all'adozione della decisione. Posso aggiungere che il Parlamento norvegese, ad ampia maggioranza, ha fin d'ora autorizzato il Governo di quel paese a firmare questo accordo e ad attuarlo temporaneamente. Ora lei, presidente, pone un problema che mi sembra importante e sottile: cioè se il Comitato misto prenderà — come prenderà — delle decisioni il giorno 18 e queste decisioni saranno vincolanti per l'Italia, come potrà il vostro Comitato esercitare il controllo che istituzionalmente ad esso compete? Il dottor Callovi può aiutarci a dipanare questo problema.

GIUSEPPE CALLOVI. Come il Commissario ha ribadito, il 18 maggio si tratterà soprattutto di firmare l'accordo di associazione con Islanda e Norvegia riguardante l'attuazione e lo sviluppo del-

l'*acquis* di Schengen e di riunire il Comitato misto, al fine di adottare il suo regolamento interno. L'accordo che sarà firmato non contiene degli elementi di sorpresa per il Comitato Parlamentare italiano. Come il commissario ha appena detto, questo accordo riprende essenzialmente tutti gli elementi che si trovavano nell'accordo di associazione a Schengen della Norvegia e dell'Islanda firmato a Lussemburgo nel 1996 ed è quanto il protocollo inserito nel Trattato ha imposto all'Unione. Si tratta adesso di dare un colore comunitario, vale a dire un quadro dell'Unione, a quello che prima era un quadro intergovernativo. Quindi si riproduce in termini istituzionali corretti e nuovi l'impegno dell'*acquis* esistente di Schengen da parte di Norvegia ed Islanda, l'impegno di accettare il futuro dell'*acquis*, la procedura di accettazione, le conseguenze del rifiuto di un nuovo strumento che mira a sviluppare l'*acquis* di Schengen; c'è una clausola ghigliottina: la denuncia automatica dell'accordo ma con la possibilità di decidere all'unanimità di proseguire l'associazione, possibilità pure per la Norvegia e l'Islanda o per il Consiglio stesso di porre fine all'associazione. Sono tutti elementi già noti e già accettati dai governi quando hanno ratificato l'accordo di Lussemburgo del 1996, ma che ora sono messi in una forma corretta riguardo a degli obblighi istituzionali nuovi.

PRESIDENTE. Quindi il Comitato misto sarà a formazione 17, anche se l'espressione è impropria visto che al momento più di 15 in campo non se ne possono mandare; mi sembra di aver capito che questo è l'unico dato certo. Si tratta di una riunione costitutiva di insediamento che ancora non svilupperà decisioni ma neppure concorrerà ancora alla formazione delle decisioni che poi saranno adottate in altro ambito.

GIUSEPPE CALLOVI. Il Comitato misto comincerà a lavorare immediatamente dopo la firma dell'accordo, innanzitutto per adottare il proprio regolamento in-

terno. Non ci sono altri punti all'ordine del giorno. I futuri temi non saranno che questioni rilevanti rispetto a Schengen. Il Comitato lavorerà effettivamente a 17 e avrà il compito di preparare le decisioni « Schengen relevant » che saranno però prese dal Consiglio. Dipenderà dalla materia se tali decisioni potranno essere prese in formazione a 12, 13, 14 o 15. Per quanto riguarda i contenuti del titolo IV del nuovo Trattato, la Danimarca parteciperà in pieno a tutto quanto concerne la materia dei visti che si trovava nell'articolo 100 C del Trattato di Maastricht, ma non al resto. Neppure il Regno Unito e l'Irlanda partecipano ai lavori derivanti dal titolo IV, tuttavia avranno la possibilità dell'*opting in*.

In pratica, I vari gruppi di lavoro del Consiglio dovranno regolarmente verificare se i soggetti trattati sono rilevanti rispetto a Schengen. In tal caso, essi possono definire una posizione comune da presentare a Norvegia e Islanda oppure possono costituirsi in gruppi di lavoro del Comitato misto e invitare la Norvegia e l'Islanda a partecipare alla fase della preparazione della decisione.

PRESIDENTE. È probabile che nel lavoro concreto tutto ci apparirà più chiaro. Ciò che mi interessava capire però è questo il Comitato misto in pratica si configura alla pari di quello che prima era il gruppo centrale di lavoro di Schengen; preparerà, istruirà le decisioni che poi verranno portate dinanzi al Consiglio. Ma come composizione, avrà le stesse caratteristiche del gruppo centrale oppure sarà qualcosa di politicamente più rilevante? Insomma, chi siederà il 18 intorno al tavolo? Questo potrebbe essere importante per capire lo spessore, la struttura di questo Comitato misto. Se non è possibile avere oggi una risposta, ci riserviamo un approfondimento.

GIUSEPPE CALLOVI. L'accordo comprende due allegati, un allegato A ed un allegato B. Il primo comprende l'insieme dell'*acquis* di Schengen tale e quale sarà deciso prima ancora del 18, forse verso il

15, dai 13 perché si sappia esattamente quale è lo spazio all'interno del quale Norvegia ed Islanda devono e possono partecipare. L'allegato B aggiunge degli aspetti che non erano più « proprietà » Schengen perché erano già diventati dell'Unione, come, ad esempio, i due regolamenti visti o la direttiva sulle armi.

Questi due allegati stabiliscono praticamente tutti i termini del mandato di lavoro del Comitato misto, che si riunisce in formazione di 15 + 2, più evidentemente la Commissione, la quale svolgerà un nuovo ruolo istituzionale e, secondo la materia ventilata tra il primo e il terzo pilastro. A proposito del nuovo ruolo istituzionale della Commissione dobbiamo notare che, per tutte le materie e per cinque anni saranno possibili proposte in concorrenza che vengano o dagli Stati o dalla Commissione, fatte salve le materie per le quali l'ex-articolo 100 C prevedeva l'iniziativa esclusiva della Commissione. In questo caso sarà necessaria la maggioranza qualificata; per il resto invece l'unanimità rimane la regola. La materia è purtroppo complessa.

ANNA MARIA DE LUCA. Ringrazio anch'io il professor Monti per questo incontro e prendo spunto dal suo passaggio circa il congelamento del SIS per chiedere che tipo di ruolo intende svolgere in futuro la Commissione. C'è modo e modo di intervenire o meno; vorrei cioè che fosse precisato che tipo di impegno si intende portare avanti e a che livello. Soprattutto, leggendo tra le righe, quale ruolo può svolgere la Commissione?

In caso di divergenze di opinioni, cosa è possibile fare, qual è la possibilità di decidere che viene data, che si intende dare o che si intende far rispettare alla Commissione rispetto al Consiglio e ad altre entità che alle decisioni stesse possono in qualche modo far prendere strade diverse? Credo sia questo un elemento importante per il futuro, che mi aiuterebbe a capire meglio quali sono le effettive possibilità.

Sono stata molto breve e volevo esserlo. Nella mia domanda vi è molto

contenuto sottinteso; non voglio essere più esplicita, tanto credo che lei mi abbia capito. In questo senso la pregherei di rispondermi il più esplicitamente possibile, altrimenti farò le mie considerazioni in *camera caritatis*.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. È questo un punto molto importante, per il quale mi riallaccio a quanto ho detto nella mia esposizione iniziale quando ho osservato che qualsiasi futura proposta in materia di sistema di informazione Schengen dovrà fondarsi su basi giuridiche adeguate nei Trattati e inoltre che la questione della ripartizione dovrà essere risolta caso per caso, quando le proposte in materia di SIS saranno presentate.

Sotto l'aspetto istituzionale e per quanto riguarda il ruolo della Commissione, a cui arriverò tra un attimo, c'è - credo - un quesito molto importante e cioè se la non ventilazione possa ledere i diritti dei cittadini, in particolare in materia di protezione dei dati personali. Io credo che la risposta debba essere negativa; le disposizioni di Schengen in materia di protezione dei dati si applicano in modo identico indipendentemente dalla base giuridica, primo o terzo pilastro. Il loro contenuto ed il livello di protezione garantito non differisce a seconda del pilastro interessato; credo sia importante sottolinearlo fermamente.

È vero che la Commissione può soltanto intervenire come guardiana dei Trattati quando le disposizioni relative alla protezione dei dati nel quadro del SIS rientrano nel primo pilastro, per l'archivio degli stranieri non ammissibili. Se queste disposizioni sono considerate fondate sul terzo pilastro, la Commissione non può intervenire, *ex* articolo 169 del Trattato, la nostra pista abituale per l'apertura delle procedure di infrazione; tuttavia nel quadro di Schengen esiste un altro controllo, quello posto in essere dall'autorità di controllo comune che è integrata nel quadro dell'Unione europea e continua ad esercitare le sue funzioni. Nel quadro dell'Unione europea sarà assistita - questa è la modifica - dal Segretariato

generale del Consiglio e non più dal Segretariato generale di Schengen. Quindi - parlo sotto il controllo dei miei esperti - il guardiano rispetto alla materia che riguarda il sistema di informazione Schengen c'è, questo guardiano è la Commissione in base ai suoi ordinari poteri di apertura di infrazione con riferimento a quelle disposizioni rilevanti per il SIS, che rientrano nel primo pilastro, ed è l'autorità di controllo comune, assistita ora dal Segretariato generale del Consiglio e non più dal Segretariato generale di Schengen, per le altre.

ANNA MARIA DE LUCA. Quindi le funzioni rimangono, cambia solo il tipo di assistenza? Ho capito bene?

FRANCO ROCCATAGLIATA. Purtroppo è presente un conflitto interpretativo fra gli Stati membri sulla corretta collocazione nel primo o nel terzo pilastro di una parte del sistema informativo.

ANNA MARIA DE LUCA. Come abbiamo verificato anche in altre audizioni, il contrasto interpretativo è uno dei problemi in campo o comunque lo è stato molto anche nella ventilazione. Le norme sono tante e spesso espresse in termini diversi per definire più o meno gli stessi elementi, aprendo così spazi interpretativi in certi casi anche diametralmente opposti. Ricordo in particolare come lo stesso problema ci fu esposto dal professo Ugo De Siervo, docente di diritto costituzionale dell'università degli studi di Firenze. Comunque ho capito e ringrazio per l'esauriente esposizione.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Esauriente ma forse esauribile ulteriormente con una annotazione del dottor Callovi.

GIUSEPPE CALLOVI. Vorrei semplicemente aggiungere che, come loro fanno, la lista delle categorie di dati iscritte nel SIS è molto lunga: grosso modo va dall'articolo 94 all'articolo 100 di Schengen. In questa lista soltanto una o due categorie

riguardano effettivamente il primo pilastro; per il resto si tratta di cooperazione di polizia che appartiene al terzo pilastro. I punti di divergenza di interpretazione possibile non sono, dunque, enormi. Evidentemente la Commissione assicurerà il suo ruolo di guardiana dei trattati e eserciterà i suoi poteri in caso di conflitto in particolare sull'archivio degli stranieri non ammissibili,

Sul secondo punto vorrei ricordare che c'è stato un negoziato nel quadro dello Spazio Economico Europeo per inserire in questo accordo la direttiva comunitaria d'applicazione per la protezione dei dati; se alla riunione prevista per il 18 maggio lo Spazio Economico Europeo adotterà l'introduzione nel suo accordo di tale direttiva, indirettamente, per una sorta di circuito, essa si applicherà poi alla Norvegia e all'Islanda e quindi gli aspetti del SIS che rientrano nel primo pilastro saranno pure coperti dalla direttiva.

Per lo sviluppo futuro, loro sanno che si sta preparando il SIS 2000 che deve essere allargato e adattato alla partecipazione dei Paesi Nordici. Per un allargamento ulteriore ci vuole una proposta che può essere sottomessa o dalla Commissione o da uno Stato concorrente durante i prossimi cinque anni. All'occasione di una tale proposta si può immaginare che l'idea di trasformare il SIS in un'agenzia dell'Unione possa prendere forma. In tal caso, sarà applicato l'articolo 286 del nuovo Trattato che prevede che « a decorrere dal 1 gennaio 1999 gli atti comunitari sulla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati si applicano alle istituzioni e agli organismi istituiti dal presente Trattato o sulla base del medesimo ».

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Mi accorgo, presidente, di non aver risposto alla sua ultima domanda relativa al protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali. Lei conosce meglio di me la situazione: Schengen, essendo puramente intergovernativo, sfuggiva al controllo democratico del Parlamento europeo; solo i

Parlamenti nazionali esercitavano un controllo democratico, che tuttavia non era adattato al carattere internazionale della cooperazione Schengen. D'altra parte il ruolo dei Parlamenti nazionali divergeva molto da uno Stato membro all'altro; lo abbiamo prima ricordato con i casi italiano ed olandese, con il controllo *a priori*. In alcuni di questi casi è stato così possibile influenzare preventivamente le decisioni. Ora, come credo sia naturale, in seguito all'integrazione dell'*acquis* di Schengen nel quadro dell'Unione europea, il controllo democratico su Schengen sarà esercitato in primo luogo dal Parlamento europeo, tuttavia il protocollo allegato al Trattato di Amsterdam mira a rafforzare anche il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'ambito dell'Unione europea. Le proposte intese a modificare o sviluppare l'*acquis* di Schengen saranno trasmesse ai Parlamenti nazionali conformemente alle disposizioni di questo protocollo, sul modello di tutte le altre proposte del primo e del terzo pilastro. Partecipa anche la Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari: il protocollo dispone in particolare che la COSAC può esaminare ogni proposta o iniziativa di atto legislativo in relazione con la messa in atto di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che potrebbe avere un'incidenza diretta sui diritti e le libertà degli individui.

Non credo di essere arrivato a dare alla sua domanda una risposta così precisa come comprensibilmente lei la desidererebbe; questo è comunque il quadro in cui la problematica si colloca.

PRESIDENTE. Su questo punto una sola osservazione. Lei ha parlato del controllo democratico del Parlamento europeo, che però potrà esercitarsi solo tra cinque anni, se ho capito bene. Fra cinque anni scatterà il meccanismo della codecisione, quindi in questo periodo c'è solo il livello dell'informazione al Parlamento?

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Vi è consultazione obbligatoria, non codecisione. È esattamente quanto abbiamo, ad esempio, nella materia fiscale, dove

vige la regola dell'unanimità al Consiglio ed il parere del Parlamento è obbligatorio, ma non vincolante.

SANDRA FEI. Mi ero preparata alcune domande; ad alcune ha già dato una qualche risposta, ma vorrei insistere. Le garanzie democratiche esistite fino ad adesso con i Parlamenti nazionali sono ben diverse dalla garanzia democratica che può rappresentare il Parlamento europeo, anche per la difficoltà a volte di scelte che noi stessi abbiamo potuto vivere su determinati progetti di decisioni e sulle decisioni che poi venivano assunte. D'altro canto lei ha nominato la COSAC, ma questa non ha dimostrato in questi anni né di essere incisiva, né di essere sufficientemente preparata e soprattutto di riunirsi troppo poco per affrontare le questioni nei modi e nei termini in cui lei supponeva che la COSAC potesse portare avanti il suo lavoro.

Altra questione è quella delle proposte della Commissione e dei Parlamenti nazionali. Lei ha appena detto che per le proposte si potrà più o meno mantenere la possibilità per un Comitato come il nostro di intervenire ed esprimere dei pareri, ma da quello che mi pare di capire l'iter di queste proposte sarà talmente grande o vasto, per cui la proposta sulla quale alla fine esprimeremo un parere, quando arriverà nel *opting out*, avrà subito un'enorme trasformazione, considerata anche la diversa composizione dei due gruppi. In questo senso rischia di essere assolutamente inutile o evanescente, sicuramente non incisivo il lavoro dei Parlamenti nazionali, in particolare nel nostro caso.

Per quanto riguarda il ruolo della Commissione, lei ha parlato di tutela e garanzia. Mi è sembrato di capire che le proposte che la Commissione avanzerà saranno soprattutto in questo senso. Mi chiedo se non ci sia anche un altro ruolo che la Commissione possa avere, e che sia forse da definire come ruolo nuovo, appunto perché la situazione è nuova.

Vi è poi la questione, sempre riguardante la Commissione e la sua responsa-

bilità, della cooperazione per tutto ciò che riguarda il terzo pilastro. Direi che già si profila o si profilava non soltanto la questione della cooperazione interna ai paesi ma anche, proprio perché questo ha un'incidenza, con paesi terzi, di immaginare, di *envisager* un altro tipo di cooperazione non ancora messo in atto, che è quello riguardante i paesi terzi che più possono avere incidenza dal punto di vista giudiziario e poliziesco con le situazioni diciamo di Schengen, anche se non si dovrebbero più chiamare così.

Un'ultima domanda tende a soddisfare una curiosità e chiedo quindi l'indulgenza di poterla porre. Essa riguarda la cosiddetta cooperazione di polizia e Europol. Nel *summit* di Vienna, nella risoluzione, si è parlato di pensare (non ancora di acquisire) Europol come un riferimento che potesse diventare anche parte integrante dell'Unione europea, eventualmente anche con un'idea non solo di analisi ma anche di operatività. Sarebbe interessante sapere quale sia la linea che si profila dal punto di vista decisionale su questo aspetto che interessa particolarmente il nostro Comitato.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Mi tranquillizza abbastanza la circostanza che a valle di questo incontro il Comitato ne abbia previsto uno con la commissaria Gradin perché diversi di questi temi sono molto più sotto il controllo della mia collega che sotto il mio, in particolare la sua ultima domanda circa ciò che il Consiglio europeo di Vienna ha espresso in materia di Europol ed anche per quanto riguarda il ruolo della Commissione nella cooperazione del terzo pilastro nei confronti e con i paesi terzi. A questo riguardo posso però indicare alcuni elementi più vicini a temi che ho seguito e sto seguendo io. Ho accennato alla intensa attività con quelli che sono tuttora paesi terzi ma che sono candidati alla adesione. Abbiamo varie forme di cooperazione sia bilaterale sia multilaterale; multilateralmente i ministri degli affari interni e della giustizia dei paesi candidati vengono spesso invitati a Consigli dei ministri degli

affari interni dell'Unione europea, ove si discutono queste materie riguardanti lotta alla droga, lotta alla criminalità organizzata, antiriciclaggio, controlli alle frontiere esterne, eccetera. Tutte queste problematiche vengono spesso discusse con tali paesi, multilateralmente e bilateralmente; la cura di queste materie fa parte integrante e con grande priorità dei programmi di assistenza, in vista dell'adesione.

Lei, onorevole Fei, ha accennato ad un possibile ruolo nuovo della Commissione con riferimento allo Schengen integrato nell'Unione, al di là dei ruoli che avevo descritto. Qui se il presidente consente, vorrei chiederle io di farmi comprendere meglio a che tipo di ruolo nuovo si pensa.

SANDRA FEI. Mi riferivo alla cooperazione con paesi terzi, non soltanto con quelli in via di adesione ma anche con quelli che incidono; abbiamo problemi di vario genere nei temi che lei stesso ha enunciato e che fanno parte dell'accordo (terrorismo, criminalità organizzata, eccetera); se continuiamo ad avere cooperazione solo all'interno e non cerchiamo di averne anche con i paesi che incidono con queste tematiche ... lì potrebbe esserci un ruolo importante della Commissione.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Questo può senz'altro svilupparsi ulteriormente, ma anzi vi invito ad approfondirlo con la commissaria Gradin. Cito due aspetti che conosco più da vicino perché rientranti nelle mie competenze: accordi con numerosi paesi non candidati, in particolare con i paesi del patto Andino in materia di controllo dei precursori di droga. Ho parlato anche dell'antiriciclaggio; come sapete abbiamo una direttiva comunitaria del 1991 per la lotta al riciclaggio del denaro sporco che si ha in programma di emendare e rafforzare nei prossimi mesi. Tutta l'attività in materia di antiriciclaggio dell'Unione europea è strettamente collegata con quella della *financial action task force*, che ha sede presso l'OCSE, che raccoglie una grande quantità di paesi del mondo. Siamo

quindi ben consapevoli della necessità di non poter stare a 15 e neppure a 15 più i paesi candidati, ma di dover allargare il più possibile, anche qui con geometrie variabili a seconda delle problematiche rilevanti.

Sui primi punti sollevati dall'onorevole Fei credo che la risposta possa venire solo dalla prassi. Quando cambia un quadro istituzionale, quando si aprono nuove vie, sta poi, a mio giudizio, alle diverse istituzioni riempire questi spazi. Per esempio, in riferimento alla COSAC su cui l'onorevole Fei ha espresso dei giudizi e degli apprezzamenti, io non conosco abbastanza l'attività della Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari, ma non vedo perché non potrebbe, se la sua valutazione risponde alla realtà, diventare più incisiva.

SANDRA FEI. Già si riunisce due volte l'anno e poi, per la quantità dei presenti, non ha una possibilità operativa vera, propria. Non è questa una valutazione che possa essere presa da noi Parlamento, di solito dovrebbe essere presa all'interno dell'Unione. La stessa Commissione potrebbe sollevare la questione come punto di dibattito perché se questo è uno dei punti di riferimento e di garanzia democratica, in teoria d'accordo, ma nella pratica assolutamente no.

Un'altra domanda riguardava l'iter delle proposte.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Per quanto riguarda l'iter delle proposte, alla luce del protocollo sui Parlamenti nazionali, credo di non poter far altro che ripetere quanto ho già detto.

SANDRA FEI. Su cosa andiamo ad incidere? Dal momento in cui viene fatta la proposta a quello in cui c'è la decisione da prendere i passaggi sono infiniti, molti di più di come invece prima si sviluppavano, proprio perché ci sono due gruppi diversi che interagiscono. Quindi i Parlamenti nazionali che volessero intervenire su questo, in quale momento possono farlo, in modo che sia utile e incisivo

perché altrimenti non ci sono risultati veri, né vera garanzia democratica ?

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Credo che molto dipenda dall'organizzazione interna di ogni Parlamento.

SANDRA FEI. Sto parlando proprio di come si svilupperà l'iter, dalla fase di *shaping*, formulazione o ventilazione della proposta, al momento in cui si prende la decisione.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Allora lei si riferisce solo alle materie rilevanti per Norvegia e Islanda adesso ?

SANDRA FEI. No, al momento in cui si prende la decisione, quindi includendo anche l'altra parte. Lavorano due gruppi diversi, quello con Norvegia e Islanda e l'altro

GIUSEPPE CALLOVI. C'è - uso una parola che forse non dovrei usare - una finzione giuridica per salvaguardare il ruolo delle istituzioni, e poi c'è la realtà pratica.

Prendiamo un esempio. La Commissione Europea potrebbe proporre alcune modifiche alle procedure per il rilascio dei visti. La proposta inviata al Consiglio e successivamente al Parlamento Europeo indicherà che è rilevante per Schengen e dunque anche per la Norvegia e l'Islanda. Il « Gruppo Visti » si riunirà per discuterne in formazione « Consiglio » e constaterà immediatamente che la Norvegia e l'Islanda dovranno essere associate. Se, a questo punto, il Gruppo non intende elaborare immediatamente una posizione comune da sottoporre ai due paesi, la Norvegia e l'Islanda saranno invitate a partecipare ai lavori di preparazione di questa decisione; e così il Gruppo Visti si trasforma in gruppo di lavoro del Comitato Misto.

Dal canto suo, il Parlamento Europeo parteciperà al processo per l'adozione dell'atto comunitario secondo la procedura prevista dal Trattato. Alla fine dell'iter, l'atto sarà adottato unicamente dal

Consiglio, in formazione a 12,13,14 o 15 (varia secondo la materia ed alla luce dei Protocolli), e la Norvegia e l'Islanda dovranno accettare l'atto senza partecipare all'ultimo stadio della procedura, vale a dire al potere di decisione.

I ruoli dei Parlamenti dipendono dalle strutture che hanno. Certuni stanno adesso cambiando il sistema; certuni seguono passo passo, come è il caso dei Paesi Bassi, ogni procedura che abbia un determinato valore, altri invece aspettano il testo finale o semifinale del Consiglio per pronunciarsi e dare delle indicazioni chiare al loro Governo dicendo: signor ministro lei questa decisione non la adotta; il Parlamento è contro. A quel punto sarà rinegoziata e si vedrà: se è a maggioranza qualificata, evidentemente lo Stato si opporrà e tuttavia sarà adottata; se è all'unanimità, sarà bloccata. Questa è la procedura.

ANTONIO CONTE. Vorrei, signor commissario, soffermarmi ancora su questo tema e non per caso, ma per richiamare la tematica della transizione avviata, che è stata intesa come fase nuova, con la sua importanza e con il ruolo specifico dei singoli momenti cui lei ha fatto cenno nella parte conclusiva della sua esposizione iniziale. Di qui il nostro interesse, ma non solo il nostro.

Credo che i due punti di riferimento siano da un lato il protocollo n. 9 e dall'altro questi progetti di decisioni fra cui l'attribuzione di una base giuridica. Questi sono, dicevo i due punti di riferimento sui quali può essere importante la valutazione politico-istituzionale, che investe la prospettiva ma credo anche che sia fondata sul lavoro svolto in questi anni. Qual è dunque la sua valutazione sulla possibilità e praticabilità non più isolata di uno strumento pilota che concorra ad incardinare da una parte la partecipazione - termine troppo generico che richiede delle concretizzazioni; diciamo una dimensione di operatività - ma anche un prendere parte non solo alla comunitarizzazione e dunque alle proposte comunitarie *tout court*, ma anche

appunto a quella elaborazione sul terzo pilastro che farà diventare materia vivente enunciazioni e tematiche generali altrimenti lasciate in una dimensione un poco generica e quindi da questo punto di vista perfino pericolosa per quello che significa la prospettiva dell'unità europea.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Nella sua domanda, senatore, trovo tutti gli elementi della risposta, ma non riesco ad andare oltre, cioè i punti di riferimento cardine sono questo protocollo n. 9 e i progetti di decisione. Lei ha poi usato l'espressione « materia vivente » ed io credo moltissimo che qui ci sarà proprio una determinazione nella prassi del modo di funzionamento di queste strutture e di queste piste che sono state predisposte. Ho notato un suo accenno finale al fatto che potrebbe anche discenderne qualcosa di pericoloso per il funzionamento stesso dell'Unione, se ho colto bene le sue parole. Non siamo certo ancora ad una soluzione ottimale, ma se penso alle grandissime lacune che, in una ottica di unione, aveva Schengen, sono molto incoraggiato dall'evoluzione intervenuta se posso comprendere che, nella prospettiva dei singoli Parlamenti nazionali, possano adesso sorgere dei dubbi su come, con le nuove modalità, tenere sotto controllo il processo (alcuni chiarimenti sono stati forniti) inviterei ad avere abbastanza fiducia nel fatto che comunque ciò che di molto complesso viene fuori da questa nuova architettura è qualcosa di più comunitario, più democratico e più trasparente di quanto abbiamo avuto negli ultimi anni, anche se ho ripetuto varie volte come questa esperienza pur lacunosissima di Schengen sia stato un formidabile terreno di sperimentazione. Se nella sua domanda era prevalente la parte di stato d'animo, che è quella che io ho colto, risponderai in questo modo; se nella sua domanda ci sono aspetti più tecnico-istituzionali, possiamo ancora cercare di approfondirli un attimo.

ANTONIO CONTE. Consideriamo questa categoria degli strumenti pilota; è

chiaro che il riferimento parte proprio dall'esperienza del Comitato parlamentare italiano Schengen. Ora, attingendo alle norme in atto, ci stiamo immettendo in questa ricerca delle forme della partecipazione; è un tema preciso e siccome nasce dalla vostra esperienza di questi anni, io chiedo, dal vostro punto di lavoro già svolto (la prassi), cosa sia possibile immaginare in termini proprio di discussione e di valutazione, nell'agenda di cui lei ci ha prospettato dei punti importanti, ma entro i quali non so se sia prevedibile e proponibile il tema della valutazione dello strumento in questa fase. La preoccupazione naturalmente è finalizzata ad una proiezione positiva, non ad un atteggiamento negativo o nichilista, né di sottovalutazione di quello che è stato fatto. Però, se a questo punto non si individuano degli strumenti concreti, posso anche pensare che l'esigenza di un controllo democratico manifestata negli incontri non diventi poi una cosa reale. Questo è un problema politico, perciò avevo proposto un approccio politico-istituzionale, non fine a se stesso. Il tema è ancora una volta quello degli strumenti concreti; non è un argomento nuovo, me ne rendo ben conto.

PRESIDENTE. La sollecitazione interessantissima che veniva dal senatore Conte richiedeva un approccio più propriamente politico, quindi al di là delle competenze che questa mattina sono in campo e delle finalità stesse di questa nostra audizione. Sono molto interessato alle suggestioni che forniva il collega Conte, però forse dovremo trovare una sede un po' più informale per definirle.

Considerata anche l'ora, vorrei porle solo un'ultimissima domanda prima di ringraziarla e salutarla, commissario Monti. Lei, nella sua introduzione, ha fatto riferimento ai gruppi di lavoro — penso ad esempio a quello sugli stupefacenti — che prima erano in ambito Schengen e che ora confluiscono nel nuovo quadro; poi ha fatto riferimento ad un parere che noi avevamo espresso. Immagino si tratti di quello sulla Commissione

che fu creata per l'applicazione degli accordi di Schengen. Sbaglio o si immagina che questa struttura autonoma possa rimanere in essere? E se così è (ma, ripeto, potrei essere incorso in una cattiva interpretazione della sua introduzione) come si colloca questa Commissione permanente tra gli Stati per la verifica degli accordi di Schengen nel quadro dell'Unione?

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. Questa Commissione permanente di valutazione ed applicazione di Schengen è stata trasformata in un gruppo di lavoro del Consiglio. Su alcuni punti il mandato della Commissione permanente/gruppo di lavoro del Consiglio dovrà essere ancora adattato al quadro istituzionale dell'Unione (così per esempio la partecipazione della Commissione ai suoi lavori non può limitarsi al ruolo di osservatore come era invece la Commissione in Schengen); inoltre, il compito della Commissione permanente/gruppo di lavoro del Consiglio in materia di controllo dell'applicazione del diritto Schengen non dovrebbe influire sul ruolo di guardiana dei trattati della Commissione rispetto al dispositivo Schengen che dipende dal primo pilastro. Questa è la distinzione che abbiamo fatto prima.

La gestione ed il controllo dell'applicazione del dispositivo Schengen, integrati nel quadro Unione europea, saranno realizzati conformemente - ma anche questo l'ho già detto - alle norme istituzionali del pilastro interessato. Così lo sviluppo dell'*acquis* di Schengen sarà realizzato in conformità alle basi giuridiche pertinenti nei trattati. La procedura decisionale e dunque i ruoli rispettivi della Commissione e degli Stati membri che dispongono di un diritto di iniziativa nel quadro del nuovo titolo IV del Trattato, del Parlamento europeo e del Consiglio, la procedura decisionale da seguire con questi ruoli rispettivi per modificare un elemento dell'*acquis* di Schengen o sviluppare l'*acquis*, saranno determinati dalla base giuridica dei Trattati.

Non so se il dottor Callovi, possa aggiungere qualche altro elemento.

GIUSEPPE CALLOVI. La commissione permanente di valutazione di Schengen ha due compiti fondamentali: da un lato, dovrà riferire al Consiglio se uno Stato, che ha vocazione a partecipare all'eliminazione dei controlli alle frontiere interne, rispetta l'insieme delle condizioni preliminari previste a tale effetto; in secondo luogo, controllerà il rispetto degli obblighi sottoscritti da parte degli Stati che fanno già parte dello spazio senza frontiere interne.

Vi è poi da considerare un terzo elemento: purtroppo nel passaggio di Schengen verso l'Unione, il mandato della commissione permanente non è stato cambiato rispetto al ruolo di osservatore della Commissione europea. Tuttavia, bisogna tenere presente che a partire dal primo maggio la Commissione europea ha assunto automaticamente il suo ruolo di guardiana dei Trattati in particolare per gli aspetti « primo pilastro » nel funzionamento di Schengen. Quindi, come il commissario ha appena detto, bisognerà adattare anche i testi perché siano corretti dal punto di vista istituzionale.

PRESIDENTE. La ringrazio nuovamente, professor Monti, unitamente ai suoi validissimi collaboratori. Per noi è stato un incontro molto utile. Abbiamo svolto una approfondita analisi di una materia che, come ci rendiamo conto sempre più in questi giorni, è quanto mai complessa, in una fase di trasformazione della struttura stessa che abbisogna di essere sempre più conosciuta da ciascuno di noi.

Nel rinnovare i nostri ringraziamenti, credo di interpretare il pensiero della nostra delegazione e di tutto il Comitato Schengen formulando un augurio: ieri il Presidente Prodi ha ottenuto il voto ed il sostegno al suo mandato come nuovo presidente della Commissione europea; l'augurio è che il professor Monti possa continuare ad essere una colonna portante di questa Commissione, con la quale

avremo modo e piacere di interloquire ancora. Grazie e tanti auguri, professore.

MARIO MONTI, *Commissario europeo*. La ringrazio molto, presidente, per queste sue così amichevoli espressioni augurali. Vi sono molto grato per la cortesia che mi avete usato accettando che l'audizione avesse luogo in questa sede e non in quella consueta. Voglio ancora una volta rallegrarmi per la qualità e la profondità

del vostro lavoro di cui oggi siamo stati protagonisti qualche volta sollecitati su temi di grande complessità. Molti auguri per il proseguimento dei vostri lavori e della vostra missione a Bruxelles e Strasburgo.

PRESIDENTE. Grazie ancora.

L'audizione termina alle 9.45.

Allegato 2

Strasburgo, 5 maggio 1999, ore 17.

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INTEGRAZIONE DELL'ACQUIS DI
SCHENGEN NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA**Incontro con il commissario
europeo Anita Gradin.**

PRESIDENTE. Desidero innanzitutto salutare e ringraziare il commissario europeo Gradin, a nome della delegazione del Comitato parlamentare italiano di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen. Sappiamo che il commissario è molto impegnato e cercheremo quindi, facendo anche una certa forzatura rispetto alle nostre consuete modalità e tempi di lavoro, di essere il più europei possibili nel porre alcune questioni.

La delegazione del Comitato è giunta qui a Strasburgo, proveniente da Bruxelles dove ha incontrato il commissario Monti. Il nostro Comitato, che è composto da dieci deputati e dieci senatori, si occupa specificatamente del controllo sulla attuazione ed il funzionamento della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e negli ultimi sei mesi ha portato avanti una indagine conoscitiva per quanto riguarda l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nel Trattato dell'Unione europea. Con il commissario Monti abbiamo già sviluppato questo tema e siamo molto soddisfatti dell'incontro avuto e degli elementi acquisiti. Sono rimaste fuori alcune questioni per quanto riguarda il terzo pilastro e quindi la competenza del commissario Gradin, al quale ci ha rinviato lo stesso commissario Monti. Però oggi siamo qui soprattutto per affrontare un tema di più stringente attualità.

L'Italia, l'Europa, i paesi della NATO sono impegnati e coinvolti nella guerra contro la Serbia e si trovano in prima linea per quanto riguarda non solo le basi logistiche degli attacchi aerei ma anche l'assistenza umanitaria ed i campi realizzati in Albania e Macedonia. Adesso credo però che occorra porsi soprattutto un problema: l'accoglienza umanitaria nella regione Balcanica non è più sufficiente. I profughi, gli sfollati cominciano a riversarsi sulle coste italiane e si pone quindi il problema di come intervenire almeno per sottrarli a quello che è il circuito criminale degli scafisti di Valona, che organizzano e lucrano su questi traffici.

Abbiamo già posto tutta una serie di domande al ministro dell'interno italiano, però vorremmo sapere se, al di là di quella che è la posizione del Governo italiano, vi sia un orientamento della Commissione e dell'insieme dei paesi europei; i paesi europei naturalmente non esauriscono le responsabilità in campo; quanto meno dovrebbero essere i paesi della NATO, ma per la loro posizione, per le loro responsabilità storiche e politiche dovrebbero essere i paesi europei a porsi il problema. Abbiamo invece l'impressione che non ci sia non dico un coordinamento, che forse sarebbe troppo difficile, ma neppure una comune volontà nell'affrontare il problema.

Conosciamo l'azione che la Commissione europea svolge nei confronti dei rifugiati al di fuori dei confini — penso all'attività del commissario Bonino — e ci interessa capire, per le responsabilità che abbiamo, come viene gestita la problema-

tica una volta che i profughi arrivano in Italia e in Europa. Alcuni paesi europei già hanno accolto dei profughi e vi sono problemi da affrontare e criteri che debbono essere seguiti: il criterio della volontarietà; il problema della integrità dei nuclei familiari; il fatto che i criteri seguiti siano comuni in tutta Europa; il problema della costruzione di un'anagrafe centralizzata per facilitare domani i ricongiungimenti familiari. Vi è poi un altro problema che riguarda lo *status*. È possibile immaginare che ogni Stato si inventi, si costruisca uno *status* che poi non trovi riscontro negli altri paesi?

Questi sono i principali problemi che ci poniamo per fare il punto su Schengen, con la libera circolazione in Europa e la responsabilità dei paesi membri per i controlli alle frontiere, che è accresciuta; il problema della libera circolazione si lega poi a quello delle pari opportunità per tutti.

Ultimissima questione: il 1° maggio è entrato in vigore il Trattato di Amsterdam che comunitarizza le politiche dell'immigrazione, dell'asilo, eccetera; la Commissione, per quello che la riguarda, per quelli che sono i suoi poteri di iniziativa, ha iniziato a discuterne, ci sono idee, come si pensa di agire?

ANITA GRADIN, *Commissario europeo, (in lingua straniera)*. Sono state formulate numerose domande. Prima di tutto, però, un caloroso benvenuto.

Passiamo ora alle domande. Parliamo innanzitutto di Schengen. Avete incontrato il commissario Monti, che è responsabile dell'integrazione di Schengen nel Trattato e speriamo dunque che questo avvenga con riferimento al primo pilastro. Io sono responsabile per le trattative con la Norvegia e l'Islanda e proprio adesso abbiamo terminato i negoziati riguardanti Schengen. Come sapete, questi paesi erano già membri di Schengen quando il Trattato di Amsterdam era stato negoziato; quindi abbiamo discusso su come integrare la loro partecipazione a Schengen quando questo dovrà essere integrato nel Trattato di Amsterdam; quindi non

qualcosa al di fuori dell'Unione, come invece è stato fino ad ora. Abbiamo trovato una soluzione a questo problema: la Norvegia e l'Islanda continueranno ad essere membri di Schengen e ci saranno due binari paralleli, due attività parallele ed una passerella, un ponte per due, quando si tratterà di trovare soluzioni comuni. È più o meno la stessa soluzione che abbiamo trovato con i paesi dell'est. Questo per quanto riguarda Schengen. Firmeremo l'accordo con la Norvegia e l'Islanda il 18 maggio alla riunione ministeriale speciale che si terrà a Bruxelles. Quindi qui abbiamo fatto quello che dovevamo fare. Poi naturalmente ci sarà una grossa discussione; è lì il problema per Monti, se cioè sarà in grado di trasferire Schengen nel primo pilastro, che sarebbe la cosa giusta da fare e non lasciarlo invece nel terzo pilastro, perché questo vorrebbe dire un lavoro solo intergovernativo. Staremo a vedere cosa faranno i paesi membri.

L'argomento successivo è come affrontare la crisi. Ebbene, a causa della guerra in Jugoslavia ci sono sempre più persone sfollate; si parla addirittura di un milione di persone che si sposteranno nei paesi circostanti. Come sapete abbiamo avuto anche una discussione nella riunione ministeriale supplementare di Lussemburgo in particolare sul problema dei profughi.

Vorrei ora fare un passo indietro: cosa ha fatto la Commissione? Già nel caso della Bosnia ci eravamo resi conto che quelli che uscivano da quel paese non erano rifugiati politici nel senso classico del termine; hanno bussato alla porta dicendo che volevano venire nei vostri paesi per restarvi fino a quando la guerra non fosse terminata per poi tornare a casa, domandando un aiuto per tornare. Rispetto a questa situazione, da questo punto di vista, abbiamo un nuovo sistema, che non è coperto dalla Convenzione di Ginevra, perché a queste persone abbiamo dato una protezione temporanea.

Quando abbiamo cominciato a verificare come i quindici Stati membri affrontano e gestiscono questa protezione temporanea, abbiamo constatato che ci sono

enormi differenze. Alcuni paesi consentivano alla gente soltanto di rimanere, senza aver diritto di lavorare, senza diritto a riunirsi con la famiglia, senza il diritto di mandare i loro bambini a scuola, né altri diritti di previdenza sociale, assistenza sanitaria, eccetera. In altri paesi c'era invece praticamente una situazione di parità di diritti, come se fossero stati accettati come rifugiati politici. Come forse saprete, due anni fa ho presentato una convenzione, il che voleva dire fissare regole comuni nei quindici Stati membri in modo da dare diritti di base a tutte queste persone con protezione temporanea.

Avevo previsto che non sarebbe stata quella l'unica crisi, che ce ne sarebbero state anche altre in futuro e purtroppo oggi lo constatiamo. C'erano comunque a quel punto dei diritti di base come il diritto di lavorare, il diritto di riunirsi con la famiglia (ma solo madre, padre e bambini, non la famiglia in senso lato), diritti sociali minimi, i diritti relativi ai bambini, possibilità di assistenza sanitaria per problemi gravi. Insieme a questo, abbiamo anche proposto un modo di ripartire gli oneri. Ricorderete infatti come nella situazione della Bosnia c'erano stati alcuni paesi (come l'Austria, la Germania ed altri paesi nordici) che avevano accolto la maggior parte delle persone e altri che erano rimasti un po' al di fuori. Quindi questi avevano detto che se volevamo avere una protezione temporanea, occorreva combinarla con un sistema di ripartizione degli oneri. Questo era quello che avevamo proposto. C'erano due convenzioni sul tappeto. La ripartizione degli oneri voleva dire che, se vi fosse stato un afflusso massiccio, il Consiglio dei ministri avrebbe dovuto riunirsi ed affrontare la questione di come distribuire le persone; un paese accoglie un certo numero di persone, un altro paese ne accoglie un altro numero, in modo però che tutti i profughi abbiano un tetto. Oppure si trattava di dare sostegno ai paesi vicini nei quali si rechino i profughi. È stato un buon sostegno, per quanto riguarda il Parlamento, ma devo dire che il Consiglio

dei ministri fino ad adesso non lo ha accettato. Tutto questo è stato in esame per più di due anni; ma i paesi membri, inclusa l'Italia, non hanno accettato questo tipo di sistema.

Io sono alquanto delusa perché penso che se avessimo avuto un sistema di questo genere oggi saremmo in una situazione sensibilmente migliore rispetto a quella attuale, per la ripartizione sia dei profughi sia degli oneri. Sempre in collegamento con queste due convenzioni c'è, infatti, un fondo speciale per i rifugiati; oggi sono soltanto 15 milioni di euro, ma questi soldi vengono stanziati per i paesi membri; quindi si possono fare progetti per sistemazioni d'emergenza, per alloggi con cui accogliere i profughi e programmi di istruzione e di rimpatrio; abbiamo avuto anche programmi per soggetti particolarmente vulnerabili come le donne oggetto di violenze sessuali; si tratta di soggetti particolarmente vulnerabili ed è importante quindi dargli assistenza e curarli in senso umanitario. Questo è stato molto importante. Adesso alcuni gruppi hanno una certa esperienza su come affrontare tali questioni.

Questo è il pacchetto che abbiamo proposto: protezione temporanea, ripartizione degli oneri e fondo per i rifugiati. L'unico punto che è stato accettato dal Consiglio dei ministri è il fondo per i rifugiati; gli altri due sono ancora in sospeso. Spetta quindi al Consiglio dei ministri affrontare la questione. Naturalmente, come lei ha detto, il Trattato di Amsterdam è entrato in vigore il 1° maggio scorso ed abbiamo così una nuova parola: amsterdizzazione. Essa significa che le questioni dei rifugiati, delle immigrazioni, dei controlli alle frontiere e di Schengen si sposteranno dal terzo al primo pilastro. Questo vuol dire che adesso stiamo studiando come si può fare la trasformazione delle convenzioni dal terzo pilastro al primo. Questo vuol dire che ci deve essere un regolamento o una direttiva.

La settimana scorsa la Commissione ha preso la prima decisione: stiamo trasformando la convenzione Bruxelles 2, che

riguarda il divorzio e la custodia dei bambini. Oggi si può essere sposati in un paese e divorziati in un altro, perché appunto i sistemi sono diversi. Con il nuovo sistema invece, senza cambiare il diritto familiare, se si ottiene il divorzio a Bruxelles, quella decisione del tribunale deve essere accettata in tutti gli altri Stati membri. Questo è molto positivo. Lo stesso vale, ad esempio, per la custodia dei bambini. Anche una decisione in questo campo deve essere accettata; non posso andare in un altro paese e cercare di ottenere una nuova decisione in un altro tribunale. Oggi, invece, questo succede spesso, quando ci sono cittadinanze diverse.

Dunque la prima convenzione viene trasposta in un regolamento. La seconda che abbiamo in esame riguarda lo scambio di atti giudiziari fra i vari paesi. Un problema che dobbiamo affrontare adesso riguarda naturalmente i profughi. Come sapete c'è la convenzione di Dublino, per la quale viene innanzitutto il richiedente l'asilo. Questo lavoro è in corso da un anno ed ora dobbiamo trasferirlo nel documento del primo pilastro, in congiunzione con EURODAC, che significa impronte digitali per tutti i richiedenti l'asilo. Non vi è alcun conflitto riguardo alle impronte digitali del richiedente l'asilo, ma vi è una discussione in corso al Consiglio dei ministri riguardo al fatto che si debbano avere le impronte digitali per coloro che si trovano in situazione illegale. Cosa significa che una persona è in una situazione illegale? Qui al Parlamento, quando hanno discusso di questo, si sono messi d'accordo sul fatto di avere uno strumento per i richiedenti l'asilo, ma poi hanno detto di no sulle impronte digitali anche per gli altri. Questo sarà oggetto di discussione quando vi sarà la riunione del Consiglio dei ministri alla fine di maggio.

Questo è quello che abbiamo all'ordine del giorno per adesso. L'unica cosa che mi preoccupa riguardo alla amsterdizzazione è il fatto che quando si fa lo spostamento al primo pilastro dobbiamo metterci d'accordo all'unanimità. Sono un po' preoccupata per questo perché pensavo che

sarebbe stato meglio avere una votazione a maggioranza. Può darsi che la procedura risulti molto lenta, quando un paese può mandare all'aria tutto quanto, ma dobbiamo affrontare questa situazione per i prossimi cinque anni; lo dovrà fare il mio successore.

Questo è ciò che posso dire in risposta alle domande formulate.

PRESIDENTE. Ringrazio molto il commissario Gradin per le spiegazioni che ci ha fornito. Sento il bisogno di rivolgerle tre domande. La prima: perché due anni fa ha pensato di proporre delle convenzioni e non altri strumenti giuridici, per quanto riguarda la protezione temporanea, il *burden sharing* ed il fondo per i rifugiati?

La seconda: per quanto riguarda il fondo per i rifugiati, che è l'unico punto deliberato dal Consiglio dei ministri, in quale forma è stato deliberato, con una convenzione o no?

Terza domanda: lei ha parlato di 15 milioni di euro, dato che già conoscevamo, ma solo per la Missione Arcobaleno l'Italia ha stanziato in questo momento 100 miliardi, circa 50 milioni di euro. Non sembra esserci proporzione.

Quarta domanda: nella nostra attività avevamo sentito parlare di una ipotesi di convenzione a livello europeo contro la tratta degli esseri umani. È qualcosa di già elaborato o è solo un'idea?

ANITA GRADIN, Commissario europeo (in lingua straniera). Innanzitutto, perché avevamo scelto la convenzione? Perché il Trattato di Amsterdam non era ancora entrato in vigore ed in quel Trattato si prevede che bisogna fare convenzioni. Questa è l'unica ragione. Adesso che il Trattato è in vigore, posso usare anche altri strumenti: direttive, regolamenti, eccetera. Prima del 1° maggio non era possibile, perché tutto era a livello inter-governativo. Lo abbiamo avuto come convenzione europea sei anni, prima non era neppure all'ordine del giorno.

Adesso la questione del bilancio. Per confrontare i 15 milioni di euro con altre

cifre occorre considerare anche i 150 milioni che Emma Bonino sta stanziando per le organizzazioni non governative (come la Croce rossa ed altre per i bambini, eccetera); altri 100 milioni di euro li stiamo stanziando per i paesi, per i governi: Montenegro, Albania, eccetera. Stiamo cercando di sovvenzionare le loro infrastrutture. Quindi i 15 milioni sono per i progetti per i profughi che vengono nei nostri paesi, nell'ambito della protezione temporanea. Per quanto riguarda la situazione dei rifugiati politici, abbiamo lavorato su questo già dal 1951, abbiamo molti modelli con cui trattare la situazione, ma non abbiamo ancora una buona esperienza su persone che rimangono solo in situazione temporanea. E quand'è che finisce la temporaneità, quand'è che diremo loro che possono rimanere, perché magari i loro bambini sono andati a scuola per due o tre anni? Avete letto sui giornali dei problemi che sta affrontando in particolare la Germania con i profughi provenienti dalla Bosnia, che ora vogliono tornare in patria, nei paesi d'origine.

Per quanto riguarda poi il problema della tratta di persone, abbiamo creato un gruppo ad alto livello. Non parliamo solo di persone del Kosovo, ma di milioni di persone oggetto ogni anno di questa tratta dai paesi in via di sviluppo ed anche delle zone di guerra. Io mi sono occupata in particolare delle donne, che vengono vendute alla prostituzione. Vi sono gruppi che operano la tratta di giovani donne dell'Europa centro-orientale, donne, ma anche ragazzi e ragazzini, per abusi sessuali in varie zone. È una grossa tratta. Forse saprete che ho proposto molte attività di cooperazione in questo settore perché questa è veramente una forma di tratta degli schiavi che è in corso e costituisce un fenomeno diffuso. So che questo sta succedendo anche in Italia. Molte sono le persone che nel mondo vorrebbero un futuro migliore; ad esempio in Bangladesh o in altri paesi; anche lì ci può essere qualcuno che avvicina questi giovani e gli propone un paese in cui gli troverà un lavoro, con previdenza sociale ed altri

sostegni, ma poi quando queste persone arrivano a destinazione, dopo aver versato un sacco di soldi, scoprono di essere state imbrogliate e magari poi sono rispedite a casa; oppure, se rimangono, devono pagare i loro debiti per anni e anni. Questi *racket* che operano la tratta sono molto potenti e ben organizzati.

Ecco perché abbiamo creato questo gruppo ad alto livello, che adesso sta analizzando la situazione di varie zone; ad esempio l'Irak, l'Iran, il sud-est asiatico ed anche il Mediterraneo. Il gruppo sta considerando la situazione e come sia possibile instaurare una cooperazione con queste zone per impedire che la gente lasci il proprio paese. La maggior parte arriva nei nostri paesi e poi si trovano disoccupati; oppure finiscono nel mercato nero e subiscono abusi da parte dei datori di lavoro. Tra l'altro in Europa vi sono 18 milioni di disoccupati. È questo un problema sicuramente all'ordine del giorno e da affrontare. Non posso dire che abbiamo la soluzione, perché le priorità sarebbero per i profughi, la protezione temporanea e la riunione dei gruppi familiari, ma nessuno dei nostri paesi ha frontiere aperte per chi cerca lavoro e questo rende molto difficile la situazione. Nessun paese aprirebbe le sue frontiere per far entrare queste persone sul mercato del lavoro. Quindi dobbiamo trovare i modi per affrontare queste situazioni. Vedremo cosa farà il gruppo di lavoro ad alto livello e quali soluzioni proporrà.

Credo ci sarà comunque una certa pressione sulle nostre frontiere da parte di quanti cercheranno un futuro migliore nei nostri paesi.

SANDRA FEI. La commissaria Gradin ci ha dato una serie di spiegazioni molto sintetiche e vi è un problema che continua a preoccuparmi, sul quale non mi è sembrato di avere alcun tipo di chiarificazione concreta da parte sua.

Siamo in una situazione di grande emergenza. Capisco che tra il suo paese ed il nostro ci sono tanti chilometri di distanza, ma apparteniamo lo stesso all'Europa e ciò che mi interessa sapere

riguarda questo stato conseguente alla guerra nei Balcani, che rischia di durare molto tempo, che sta per esplodere in Macedonia, che rischia di esplodere in Montenegro e che quindi non solo raddoppia ma moltiplica in via esponenziale la gravità della questione, considerato anche che l'Europa non ha saputo dare un apporto fondamentale ad una politica estera di prevenzione su questo punto. Pur essendo lei un commissario uscente, pensa di poter proporre qualcosa di sostanziale per questa situazione e che possa quindi suggerire delle soluzioni e non questa situazione di tentennamento?

ANITA GRADIN, *Commissario europeo (in lingua straniera)*. Avendo adesso quattro anni e mezzo di esperienza alle spalle, posso dire che in 15 Stati membri dell'Unione non c'è la maturità sufficiente per trovare soluzioni comuni, purtroppo. Quindi credo che il mio successore dovrà cercare di riprendere quello che noi abbiamo cercato di fare nel tentativo di trovare soluzioni comuni; dovrà cercare anche in questo settore, come abbiamo visto in quello economico. C'è voluto parecchio tempo per trovare una soluzione e una delle soluzioni, a mio avviso, è di percorrere la stessa via che abbiamo individuato per l'aspetto economico: bisogna votare a maggioranza. Non si può consentire ad un paese di decidere per tutti. In una normale situazione democratica si troverebbe un compromesso; questo è normale nel vostro Parlamento, come nel mio Parlamento o nel governo di cui sono stata ministro; generalmente si giunge ad una soluzione di compromesso. Questo è molto importante se vogliamo veramente andare avanti.

Abbiamo ormai un quadro molto chiaro di cosa sta succedendo con la guerra in Jugoslavia, ma bisogna che si giunga ad una conclusione, ossia dobbiamo metterci insieme e stabilire regole comuni, cosa che finora non siamo riusciti a fare; non abbiamo potuto convincere i governi dei 15 Stati membri a fare questo. Mi dispiace molto per questo e non so come la discussione si stia svolgendo nel

vostro Parlamento, se voi siete disposti a consentire l'adozione di decisioni a maggioranza in questi settori. Questo è un punto estremamente importante. Il Parlamento nazionale deve consentire al governo nazionale di andare ad una ministeriale e poi decidere, come succede in altri settori. Solo allora si potrà fare di più e arrivare a regole comuni su come affrontare questi argomenti molto delicati. Alla fine è una questione di solidarietà. Adesso è l'Italia ad essere in prima linea, la prossima volta potrà essere (vediamo ad esempio quello che succede in Algeria) la Spagna o il Portogallo; un'altra volta ancora potrebbe essere un altro paese. Vi sono tanti conflitti latenti nelle ex colonie, nei paesi ex Unione Sovietica; ci potrebbero essere pressioni future in varie zone. Questa è la mia risposta: è una questione per i governi ed i parlamenti nazionali, che devono decidere in che misura vogliono veramente soluzioni comuni. Io posso solo proporre, questo è il ruolo della Commissione, noi possiamo solo proporre, poi siete voi che decidete.

ANNA MARIA DE LUCA. Vorrei tornare un attimo al pacchetto proposto, a cui lei ha fatto prima cenno, andato in discussione in Consiglio dei ministri, riguardante tre aree: la protezione temporanea, la ripartizione degli oneri e il fondo. Lei ci ha detto (e noi ne eravamo già al corrente) che soltanto sul terzo punto, il fondo, è stato trovato un accordo tra i diversi paesi per cui solo quello è stato accettato e solo per quello è stato fatto il relativo stanziamento. Vorrei sapere, se possibile, qualcosa sulla discussione che c'è stata sugli altri due punti, che penso siano stati rimandati, non essendoci stato accordo, per oggettive difficoltà, comprensibili data l'entità delle questioni e le possibilità di ricaduta; vorrei sapere, dicevo, quanto è emerso, almeno come orientamento. Lei ritiene che in tempi relativamente brevi, almeno su alcuni punti di questi due temi, si possa trovare un minimo di accordo e quindi arrivare all'operatività, oppure ci sono vedute troppo contrastanti che po-

trebbero procrastinare o addirittura impedire un risultato positivo concreto, delle decisioni? Decisioni di aiuto, di solidarietà?

ANITA GRADIN, *Commissario europeo (in lingua straniera)*. È molto difficile speculare, ma nell'ultima riunione i tedeschi avevano cercato di fare una proposta per quanto riguarda la protezione temporanea, nel senso di non avere una norma minima, ma che vi fossero delle regole nazionali, il che significa però ritornare al punto di partenza perché alcuni paesi avranno più successo di altri. Se in un paese viene riconosciuto il diritto di lavorare e di mandare i bambini a scuola, è chiaro che si cercherà di andare in quello Stato anziché in un altro dove questi diritti non vengono riconosciuti. Vi è stata quindi una grande opposizione; alcuni paesi, infatti, hanno pensato che sarebbero stati un bersaglio più facile di altri. Quindi, dicevo, vi sono state obiezioni.

Segni più positivi ci sono stati sulla ripartizione degli oneri perché c'è già una certa esperienza, tramite UNHCR, su come determinare e ripartire i contingenti. Su questo, dicevo, c'è più ottimismo, cioè sul fatto di poter indire una riunione ministeriale e che i Governi possano avere un mandato dai loro Parlamenti nazionali che consenta loro di dire che nel bilancio si può realizzare questo punto invece che un altro. Questo è più fattibile e la lezione che impariamo dal Kosovo - una prima lezione l'abbiamo appresa con la Bosnia ed ora ne abbiamo una seconda dal Kosovo, ma sicuramente ce ne saranno altre in avvenire - è che forse tutto questo farà sì che tutti i paesi membri imparino la lezione e riconoscano l'esigenza di mettersi davvero insieme per prendere una decisione. Questa è la mia speranza.

ANNA MARIA DE LUCA. Ce lo auguriamo tutti.

PRESIDENTE. Mi consenta di tornare su una domanda, quella sul fondo dei

rifugiati. Avevamo prima parlato delle convenzioni, ma qual è la formalità giuridica per il fondo per i rifugiati?

ANITA GRADIN, *Commissario europeo (in lingua straniera)*. È nel bilancio. Il bilancio è nelle mani del Parlamento ed è una linea speciale di bilancio. Non mi chiedo il numero, ma potrò eventualmente precisarlo via fax. Si tratta comunque di una linea speciale di bilancio approvata dal Parlamento. Per il bilancio dell'anno prossimo, a causa della situazione, potremo tornare alla carica in autunno, aggiungendo altri fondi a questa linea di bilancio. A quel punto si potrà vedere quanti progetti saranno stati sollecitati.

PRESIDENTE. Avevo chiesto anche qualcosa circa l'idea di una anagrafe dei profughi.

ANITA GRADIN, *Commissario europeo (in lingua straniera)*. Questo significa EURODAC perché a quel punto ci sono le impronte digitali e ci sarà la possibilità di se, ad esempio, in Italia qualcuno cerca asilo e voi date una risposta negativa, questa stessa persona oggi può andare altrove, ad esempio a Berlino, e cercare nuovamente di ottenere la stessa cosa. Per questo ci si potrà rivolgere ad EURODAC e, tramite le impronte digitali, verificare se la persona ha già ricevuto un rifiuto in Italia. Non si potrà più fare come l'olandese volante, come oggi alcuni fanno.

PRESIDENTE. Questo, però, è per il futuro. E di fronte al dramma odierno dei profughi dai Balcani?

ANITA GRADIN, *Commissario europeo (in lingua straniera)*. C'è solo l'accordo di Schengen contro il terrorismo ed altri fenomeni di questo genere. Ma se Schengen deve funzionare ci vorrà EURODAC, ci vorrà la convenzione di Dublino ...

ANNA MARIA DE LUCA. È possibile avere il testo delle convenzioni a suo

tempo preparate per la Bosnia? Anche se non sono state approvate, costituiscono comunque un precedente.

ANITA GRADIN, *Commissario europeo (in lingua straniera)*. Certamente, lo faremo avere al Comitato; dovrebbe esi-

sterne anche una versione in Italiano perché è stato discusso in Parlamento.

PRESIDENTE. Rinnovo i ringraziamenti al commissario Gradin.

L'audizione termina alle 18.