

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**

**11.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 GIUGNO 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**

**11.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 GIUGNO 1999**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI**

**INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i> .....	3
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INTEGRAZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA</b>	
<b>Audizione del ministro per le politiche comunitarie, Enrico Letta:</b>	
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i> .....	3, 9, 11
De Luca Anna Maria (gruppo forza Italia) .....	9, 10
Letta Enrico, <i>Ministro per le politiche comunitarie</i> .....	3, 10, 11



**La seduta comincia alle 13.10.**

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

**Sulla pubblicità dei lavori.**

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

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del ministro per le politiche comunitarie, Enrico Letta.**

PRESIDENTE. Credo sia doveroso, prima di tutto, ringraziare il ministro Letta per la disponibilità che già in precedenza aveva manifestato. È anche da sottolineare il fatto che questa è la prima volta che il ministro per le politiche comunitarie viene audito dal Comitato Schengen. Ciò perché fino ad oggi nostri interlocutori sono stati essenzialmente i ministri dell'interno e degli affari esteri. Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, una parte della materia Schengen (visti, asilo, immigrazione) è stata «comunitarizzata» e, anche se si tratta di una comunitarizzazione ancora all'inizio da realizzarsi entro un periodo di cinque anni, credo sia utile conoscere il «metodo comunitario», in particolare per quanto concerne i rapporti tra Parlamento e Governo su questa materia.

Sappiamo che esiste un protocollo allegato al Trattato di Amsterdam sul ruolo dei Parlamenti nazionali che prevede un ben preciso ruolo del Parlamento nella

fase ascendente del processo decisionale. Senza riprendere la dizione esatta dell'articolo 3 della legge di ratifica del Trattato, ci interessa evidenziare che sia il protocollo sia la legge di ratifica sembrano richiamarsi a tutti gli atti all'ordine del giorno del Consiglio, sia quelli che devono seguire le procedure del primo pilastro sia quelli che ricadono nell'ambito del terzo pilastro.

Questa lettura sembra confermata anche dal nuovo regolamento interno del Consiglio, che prevede sia trascorso un periodo di sei settimane prima che possano essere iscritti all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio i punti relativi all'adozione «di un atto o di una posizione comune riguardante una proposta legislativa o una proposta relativa ad un provvedimento da adottare a norma del titolo VI del Trattato UE».

Ma su questi aspetti che potremmo definire «ordinamentali», ma che sono fatti anche di prassi, di consuetudini e — consentitemi di dirlo — anche di una certa cultura che dedica ancora una non adeguata attenzione all'intervento del Parlamento nella fase ascendente del processo decisionale, potrà essere più utile, invece che citare le norme, ascoltare l'esperienza ed il contributo del ministro, a cui do senz'altro la parola.

ENRICO LETTA, *Ministro per le politiche comunitarie*. Signor presidente, sono io che ringrazio per l'invito ad intervenire nell'ambito dell'indagine conoscitiva che il Comitato sta conducendo, un lavoro opportuno ed impegnativo.

Ho preparato una risposta alle sollecitazioni che mi sono state inviate, che spero possa essere utile al vostro lavoro ed anche alle competenze del neonato Ministero per le politiche comunitarie.

L'interesse per il tema è oggi particolarmente vivo in Europa e nei Parlamenti europei. Basti pensare, per fare solo alcuni esempi, all'attenzione e alle indagini approfondite che vi ha dedicato la House of Lords inglese, al confronto che si è svolto nelle aule parlamentari francesi, dove la collisione tra le norme relative alla libera circolazione delle persone del Trattato di Amsterdam e le disposizioni della Costituzione del 1958 ha reso necessario procedere ad una revisione costituzionale prima della ratifica del Trattato. Credo quindi che l'iniziativa assunta dal Comitato per condurre una indagine conoscitiva sulle modalità e sulle conseguenze di questo processo sia particolarmente importante e rappresenti una conferma della serietà e dell'utilità del lavoro di studio e di indagine che il Comitato ha svolto sin dal suo insediamento.

Ho accettato volentieri l'invito rivoltomi ad intervenire nella fase ormai finale di questa indagine per affrontare il tema delle conseguenze che l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'Unione ha sul piano istituzionale comunitario e interno sia perché tale questione ricade, almeno per una parte nell'ambito delle mie responsabilità relative al mercato interno, di cui la libertà di circolazione delle persone costituisce un elemento cardine ed un complemento ideale e pratico, sia per il rilievo che attribuisco alla questione dell'assetto dei rapporti tra gli organi interni per assicurare un'efficace relazione tra ordinamento interno e ordinamento comunitario.

Con l'entrata in vigore del nuovo Trattato le norme dell'*acquis* di Schengen sono divenute immediatamente applicabili ai 13 Stati firmatari dell'Accordo e si è realizzata la sostituzione degli organi decisionali e delle tecnostutture amministrative dell'Unione alle corrispondenti strutture, Comitato esecutivo, gruppi di lavoro e segretariato previste dalla convenzione di Schengen. Nelle scorse settimane sono stati inoltre sciolti i nodi relativi alla definizione del patrimonio normativo che costituisce l'*acquis* di Schengen e sono state decise le corrispondenti basi giuri-

diche, i due passi preliminari che hanno consentito di procedere alla ripartizione dell'*acquis* tra il nuovo titolo IV del Trattato della Comunità europea, dedicato al « visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone », ed il rinnovato titolo VI del Trattato sull'Unione relativo alla « cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale ».

Sono state inoltre adottate alcune decisioni che regolano questioni complementari per assicurare l'operatività ed il funzionamento del SIS (sistema informatico Schengen) e dell'Autorità di controllo e sono stati firmati gli accordi che regolano la partecipazione della Norvegia e dell'Islanda.

Si avvia adesso una seconda fase, quella che dovrà condurre, sulla base del programma d'azione adottato dalla Commissione e dal Consiglio a riempire di contenuti concreti l'obiettivo di uno spazio di libertà, di giustizia e di sicurezza all'interno dell'Unione. Vorrei limitarmi solo a questo breve accenno alla complessa vicenda politico-amministrativa che ha condotto all'integrazione dell'*acquis* di Schengen nel Trattato, sulla quale ha già esaurientemente esposto l'ambasciatore Cavalchini, per concentrarmi piuttosto sulle conseguenze istituzionali che risultano dalla riconduzione della materia di Schengen nell'alveo dell'Unione e delle opportunità, o in taluni casi delle nuove difficoltà, che ne derivano per una piena partecipazione dei livelli di governo nazionali e in particolare del Parlamenti nazionali.

Uno degli obiettivi principali della decisione di ricondurre l'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'unione è stata infatti la volontà, di fronte alla maturazione e alla complessità raggiunte dalla cooperazione in tale settore, di porre rimedio ai limiti e alle lacune in termini di controllo democratico, trasparenza e controllo giurisdizionale che avevano caratterizzato la prima partenza dell'esperienza del « laboratorio Schengen ».

Sotto questo profilo il « passaggio al diritto dell'Unione » dell'esperienza Schen-

gen determina significativi passi in avanti ma mantiene ancora dei limiti. In primo luogo limiti che derivano dalla divisione dell'intera materia nei due contenitori, l'uno inserito nel quadro comunitario, l'altro a carattere intergovernativo, che determina un diverso trattamento delle materie Schengen. In secondo luogo limiti che sono determinati anche da alcuni tratti specifici della disciplina prevista per i due settori.

Per quanto riguarda l'ambito delle materie incorporate nel quadro del titolo IV del Trattato, gli elementi di complessità derivano dalla volontà, nel momento in cui si prevedeva la riconduzione della materia dei visti, dell'immigrazione e dell'asilo nell'alveo comunitario, di stabilire procedure decisionali e garanzie giurisdizionali specifiche che derogano al regime comune stabilito dal Trattato.

Il Trattato di Amsterdam prevede infatti un periodo transitorio di cinque anni a decorrere dalla sua entrata in vigore, nel quale gli Stati membri e la Commissione europea condividono il diritto di presentare proposte di nuovi atti normativi mentre le decisioni sono adottate dal Consiglio all'unanimità su consultazione del Parlamento europeo. La comunitarizzazione realizzata con l'integrazione dell'*acquis* nel titolo IV è dunque segnata dal persistere di forti caratteri di intergovernatività.

Solo al termine del periodo transitorio il Trattato prevede la possibilità di un allineamento delle procedure decisionali con le regole ordinarie nel sistema comunitario. La Commissione riprenderà il diritto di iniziativa, seppur dovendo esaminare le richieste provenienti dagli Stati membri e il Consiglio potrà deliberare all'unanimità quali e quanti settori saranno assoggettati alle procedure di co-decisione e gli eventuali aggiustamenti alla competenza della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Una constatazione analoga, come è stato più volte rilevato nelle precedenti audizioni svolte di fronte al Comitato, riguarda il sistema di controllo giurisdizionale previsto il relazione al titolo IV.

La Corte di giustizia si vede riconosciuto un potere generale di pronunciarsi sulle questioni di interpretazione delle norme del Trattato e sull'interpretazione e la validità delle misure di diritto derivato su richiesta delle corti nazionali di ultima istanza, degli Stati o delle istituzioni comunitarie. Si tratta di un ampliamento significativo delle competenze della Corte rispetto alla situazione precedente. Ma la normativa prevista nel titolo IV resta comunque un passo indietro rispetto al sistema giurisdizionale stabilito nel Trattato perché sono previste deroghe alla competenza della Corte in materia di misure giustificate da motivazione di sicurezza o di mantenimento dell'ordine pubblico e limiti all'attivabilità da parte delle giurisdizioni minori. Sono limiti che non devono essere sopravvalutati ma che rappresentano un passo indietro rispetto al sistema del Trattato.

Accanto a questo dato di fondo deve essere inoltre sottolineato che l'introduzione dell'*acquis* nel sistema comunitario porta un vantaggio in termini di chiarezza del tipo di atti adottati e dei loro effetti giuridici. Le misure adottate nel titolo IV prendono le forme di regolamenti, decisioni, direttive, e questo favorirà anche l'intervento e la comprensione da parte dei Parlamenti nazionali. In secondo luogo, credo che sia importante ricordare che il nuovo Trattato prevede un ampio accesso ai documenti del Consiglio nei casi in cui esso agisca come legislatore e che in tali casi i risultati delle votazioni, le dichiarazioni di voto e le dichiarazioni a verbale siano rese pubbliche.

In questo modo si supera l'alone di segretezza nel quale invece erano assunte fino ad oggi le decisioni nell'ambito del Comitato esecutivo di Schengen. Credo che ciò costituirà un notevole veicolo di trasparenza e di conoscibilità del processo decisionale nel Consiglio e consentirà soprattutto ai Parlamenti nazionali di verificare efficacemente se l'azione dell'esecutivo si è conformata agli indirizzi espressi in sede politica in vista delle decisioni.

Il processo decisionale relativo alla prosecuzione della parte dell'*acquis* di

Schengen inserita nell'ambito del titolo VI presenta elementi di maggiore opacità e complessità rispetto al versante comunitario, come è naturale, data la caratterizzazione in termini di cooperazione intergovernativa. Ad ogni modo, il Trattato di Amsterdam rafforza l'intervento del Parlamento europeo, che deve essere obbligatoriamente consultato e non semplicemente informato su iniziativa della Presidenza del Consiglio prima dell'adozione di misure da parte del Consiglio, entro un termine non inferiore a 3 mesi. Indirettamente questo periodo di 3 mesi consentirà ai Parlamenti nazionali di avere un congruo tempo per valutare le proposte di atti del terzo pilastro, che — lo ricordo — saranno pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* della Comunità europea.

L'ampiezza del periodo previsto prima della decisione del Consiglio potrà inoltre consentire di sviluppare forme di raccordo tra i Parlamenti nazionali e tra di essi e il Parlamento europeo. Il nuovo Trattato stabilisce la competenza della Corte di giustizia sull'intero spettro di misure assunte in tale ambito, dove potrà pronunciarsi sulla validità e l'interpretazione degli atti adottati in tale ambito.

Anche in questo caso, comunque, il Trattato chiarisce la natura degli atti giuridici, introducendo, oltre alle posizioni comuni, le nuove figure delle decisioni-quadro, strutturate in modo analogo alle direttive ma prive di effetti diretti, e delle decisioni, chiarendo il significato delle convenzioni stipulate dagli Stati membri.

Il terzo elemento che vorrei richiamare per completare il panorama dell'impatto delle novità introdotte con il Trattato di Amsterdam in questo settore è il protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea.

Il protocollo assicura la tempestiva trasmissione dei documenti di consultazione e delle proposte di atti normativi adottati dalla Commissione e stabilisce un periodo minimo di 6 settimane nel quale i Parlamenti nazionali possono svolgere il loro esame e formulare i propri indirizzi al Governo su tali proposte. In questo modo il protocollo delinea gli elementi

guida per risolvere due aspetti cruciali ai fini dell'efficacia e dell'effettività del controllo parlamentare nazionale: l'ampiezza della base di documenti con i quali è alimentata l'attività di scrutinio e di indirizzo e la disponibilità di un periodo di tempo sufficiente ad approfondire le questioni e ad organizzare in modo razionale i lavori parlamentari.

Sotto questo profilo credo che vada sottolineato come il Parlamento italiano benefici di un flusso di informazioni ancora più ampio grazie alla previsione inserita nella legge di ratifica del Trattato di Amsterdam che estende l'obbligo di trasmissione alle proposte di misure nell'ambito del terzo pilastro formulate dagli Stati membri. Si tratta di un ampliamento che ha un particolare rilievo proprio nei settori della libertà, sicurezza e giustizia per i quali il Trattato riconosce, come ricordavo prima, il diritto di iniziativa tanto agli Stati membri quanto alla Commissione.

In secondo luogo il protocollo indica la strada della cooperazione interparlamentare come elemento per irrobustire il controllo democratico e indica nella COSAC (che riunisce tutte le Commissioni che si occupano di affari comunitari) la sede nella quale gli organi parlamentari possono mettere a confronto le proprie posizioni e valutazioni e trasmetterle agli altri organi dell'Unione.

Il protocollo prevede un ruolo particolarmente intenso per la COSAC proprio nelle questioni relative all'istituzione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia per la loro incidenza sui diritti fondamentali e sulle libertà dei singoli. Uno dei fattori che fino a questo momento ha limitato l'efficacia dell'azione dei Parlamenti nazionali in tale settore è proprio l'isolamento dell'azione dei singoli Parlamenti che disponevano di diverso grado di informazione e di documentazione e di diversi poteri formali. Potrebbero quindi risultare efficaci forme di coordinamento anche informale con incontri tra i presidenti delle Commissioni competenti o di un limitato numero di membri dei singoli organi ristretti. Sulla base dell'espansione

dei poteri riconosciuti dal Trattato al Parlamento europeo, credo inoltre che vi sia in questo ambito un terreno fertile per consolidare e sperimentare nuove forme di collaborazione tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo.

Non mi è evidentemente possibile entrare nel merito della scelta dei moduli organizzativi con i quali le Camere potranno assicurare nel modo più efficace e continuo il controllo sulla materia; tuttavia credo vi siano alcuni elementi di contesto che rappresentano altrettanti paletti per delimitare il terreno entro il quale questa riflessione può muovere.

Un primo punto è l'utilità dell'esperienza compiuta dal Comitato parlamentare per il controllo dell'attuazione e del funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen. È un'esperienza originale, la vostra, perché il Comitato, assieme al Sottocomitato costituito in seno alla Commissione giustizia del Parlamento olandese, costituisce anche l'unica esperienza di un organo parlamentare ristretto specificamente dedicato al controllo degli sviluppi relativi all'Accordo di Schengen. Credo che questa originalità sia la dimostrazione della sensibilità manifestata dall'Italia su questi temi. Tuttavia, l'esperienza del Comitato è originale anche per il particolare ambito di materie oggetto del suo sindacato, che si estendono, in virtù della Convenzione sull'attuazione di Europol, anche al monitoraggio del funzionamento dell'unità italiana di Europol.

Credo che questa seconda competenza abbia condotto il Comitato ad esplorare e a maturare una visione unitaria delle diverse filiere dell'applicazione dell'Accordo di Schengen. L'obiettivo della creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione richiede di organizzare politiche complesse, che collegano in modo coerente diversi flussi di produzione normativa, i quali possono partire dall'ambito del primo o del terzo pilastro. L'unitarietà di un controllo parlamentare che verifichi i progressi compiuti nei diversi settori è elemento positivo per

l'efficacia del controllo ed è elemento funzionale ad una maggiore coerenza delle scelte politiche.

Credo però che debba essere ricordata anche la specifica vocazione del Comitato a partecipare alla fase ascendente del processo di formazione delle decisioni nella sfera di Schengen che la legge di ratifica della Convenzione di applicazione dell'accordo stesso attribuisce al Comitato grazie alla previsione di un parere obbligatorio e vincolante sulle proposte di decisioni del Comitato esecutivo. Questo modulo di intervento del Parlamento nel processo di formazione della posizione nazionale sulle decisioni sovranazionali è oggi ampiamente recepito sia sul piano interno, con le modifiche apportate alla legge La Pergola dalla legge comunitaria per il 1995-1997, che richiede un più intenso impegno al Parlamento e alle autonomie territoriali nella fase ascendente, sia sul piano comunitario, nel Protocollo sui Parlamenti nazionali.

Tuttavia, credo che, al di là delle caratteristiche istituzionali, debba essere dato atto a tutti i protagonisti di questa vicenda di un costante ed intenso impegno di indagine e di approfondimento, con l'indagine conoscitiva dedicata alla prima fase di attuazione in Italia della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, e di stimolo al dialogo tra accademici, politici e operatori del diritto su questi temi.

Penso che, sinceramente, debba essere dato atto della positività e dell'utilità del lavoro svolto.

Vorrei, in conclusione, aggiungere un secondo punto fermo, partendo da una considerazione di carattere generale.

Non credo che la confluenza dell'*acquis* di Schengen nel sistema dell'Unione europea e la conseguente crescita del ruolo svolto dal Parlamento europeo determinino un affievolimento delle ragioni che stanno alla base del controllo esercitato dai Parlamenti nazionali. Né credo che il ruolo che i Parlamenti nazionali possano svolgere in questo settore sia contingente, destinato ad esaurirsi quando, al termine del periodo transitorio



di cinque anni previsto dal Trattato, il Parlamento europeo potrà acquistare potere pieno di codecisione.

L'immagine invece che raffigura l'azione di controllo e di rappresentanza democratica del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali come elementi di un gioco a somma zero, come vasi comunicanti nei quali la crescita di livello di una delle due arene porta alla diminuzione di livello della seconda non è corretta né credo adeguata alla complessità dell'ordinamento comunitario attuale.

I modi, gli obiettivi, le logiche, la legittimità con cui queste due arene rappresentative — Parlamento europeo e Parlamenti nazionali — entrano nel procedimento normativo europeo sono diversi. Il Parlamento europeo vi porta una visione di ampiezza europea, contribuendo, nel confronto tra le forze e le idee politiche, ad esprimere ragioni ed interessi diffusi che rischierebbero di non trovare altrimenti spazio. Il Parlamento nazionale porta le istanze specifiche della generalità degli interessi e dei cittadini nella formazione di una più consapevole e approfondita posizione nazionale in seno alla deliberazione sovranazionale. Sono istanze ed interessi che devono essere pensati in un contesto europeo, ma che sono fortemente radicati nella realtà nazionale.

Credo che questa immagine sia più coerente con le logiche e le forme istituzionali di un sistema comunitario a più livelli, che sfugge all'idea di una sovranità centrale e gerarchica e si costruisce mediante la collaborazione tra istituzioni e livelli di Governo diversi. Di conseguenza, anche i procedimenti normativi diventano procedimenti complessi, nei quali si intrecciano e collaborano alla formazione delle norme soggetti e livelli istituzionali diversi.

Questa è, credo, anche la filosofia e l'impostazione che sta dietro al Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, che riconosce una dignità ed un rilievo comunitari all'intervento dei Parlamenti nazionali e che ispira una riflessione più generale in atto in tutti i paesi membri sul

modo in cui gli Stati con le loro articolazioni interne si inseriscono nella nuova fase dell'integrazione europea. Credo che questa riflessione rappresenti oggi una sfida non solo concettuale ma anche politica, uno dei banchi di prova più importanti sui quali si misura la capacità di accrescere la qualità e l'efficacia della partecipazione nazionale nel contesto di una rapida evoluzione dell'integrazione comunitaria.

In questo senso ho promosso un'ampia riflessione sull'assetto dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario. Sono profondamente convinto della necessità di aprire questo rapporto al contributo del Parlamento come delle autonomie territoriali e delle parti sociali.

Il confronto tra il Governo ed i soggetti rappresentativi degli interessi e della società civile consente di verificare l'impatto della futura legislazione europea sulla società e sull'economia nazionali e di cogliere le esigenze e gli interessi espressi dai soggetti che di tali norme sono destinatari. In questo modo è possibile formulare nel corso delle negoziazioni comunitarie una posizione più argomentata e coerente, accrescendo le *chances* di vederla condivisa dagli altri *partner*; ciò rende più scorrevole e lineare la successiva fase di attuazione delle norme adottate, permettendo di mettere in rilievo in anticipo difficoltà e problemi che altrimenti sarebbero destinati a creare contrasti e resistenze al momento dell'attuazione, quando gli spazi per un intervento di correzione sono minimi.

Credo che questi concetti abbiano una forza ed una validità maggiori in un settore come quello legato alle politiche che perseguono l'obiettivo della libera circolazione delle persone.

La costruzione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia nell'Unione rappresenta, in ultima analisi, un esercizio di ridefinizione degli standard di libertà e di sicurezza propri delle nostre società democratiche e come tale esso richiede di bilanciare diritti e interessi che hanno una incidenza costituzionale. Proprio questo carattere di profonda politicità delle scelte

legate alle politiche della sicurezza interna rendono necessari una costante attenzione ed un coinvolgimento dei Parlamenti e dei cittadini nella ricerca del punto di equilibrio tra i diversi valori in gioco.

Credo quindi che il dialogo tra Parlamento e Governo su queste tematiche sia un elemento di forza aggiunta per il paese e un contributo concreto per dare un contenuto di maggiore democrazia e legittimità alla costruzione europea.

Spero con queste argomentazioni di aver aiutato la vostra riflessione. È un invito importante quello che mi avete rivolto, benché il mio Ministero abbia competenze molto limitate e marginali rispetto alla materia di cui vi occupate; ritengo, tuttavia, sulla base del lavoro che sto cercando di portare avanti - e cioè di avvicinare Parlamento, Governo, regioni e parti sociali nel lavoro della fase ascendente e poi nel lavoro della fase discendente rispetto alla normazione comunitaria - che anche dal punto di vista metodologico gli argomenti al nostro esame richiedano un impegno particolare da parte nostra per rendere il più utile possibile i canali a disposizione.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, signor ministro, anche perché è riuscito a collocare adeguatamente la riflessione che è in corso in seno al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen nel panorama più vasto che determina il processo di integrazione europea, in vista della libera circolazione.

Darò ora la parola ai colleghi che intendano intervenire.

**ANNA MARIA DE LUCA.** Lei ha parlato di norme immediatamente applicabili: tutti sappiamo che ciò vuol dire che la loro applicazione richiede un certo tempo e che occorre studiare come renderle operative. Indipendentemente dal tempo a disposizione, in base alla sua esperienza, quando ritiene che tali norme siano applicabili?

Ha anche parlato di deroghe alle competenze della Corte di giustizia. Se possi-

bile, vorrei avere qualche esempio, poiché si tratta di un punto molto delicato e particolare che potrebbe ingenerare conflitti o rallentamenti. Mi piacerebbe anche conoscere la quantità delle deroghe e le loro aree.

Come lei ha detto, l'azione del Parlamento europeo è rafforzata, perché esso non viene solo informato ma anche consultato. L'effetto di tale consultazione è un parere: che peso ha concretamente? Ovviamente non si tratta di un parere vincolante, ma mi piacerebbe capire bene a quale livello si possa situare.

Il Comitato ha già svolto numerose audizioni e ha lavorato intensamente, per cui possiamo dire di aver raggiunto un sufficiente grado di competenza. Per quanto riguarda la COSAC (questa è una domanda di parte), sede in cui i Parlamenti europei possono discutere e portare i propri punti di vista nazionali, vorrei conoscere la sua opinione circa le eventuali competenze del Comitato. Intendo dire: abbiamo una competenza in proposito come Parlamento italiano? Altrimenti a chi appartiene tale competenza? Questo è un punto molto controverso che ha suscitato l'interesse del presidente.

Sono una persona operativa e mi interessa tutto ciò che riguarda l'organizzazione e le procedure. Sempre per quanto riguarda il ruolo dei Parlamenti nazionali, lei ha detto che i procedimenti sono complessi ed io quando sento parlare di « complessità » comincio a spaventarmi, perché ciò che è complesso mina il risultato o comunque rallenta moltissimo la possibilità di avere efficienza e risultati. Purtroppo istituzionalmente è facile pensare a procedure garantiste complesse ed è molto difficile semplificare o anche solo pensare di farlo. Qualcuno già da adesso sta cominciando a pensare alla difficoltà dei procedimenti complessi e quindi a come semplificarli? D'altronde una semplificazione di questa delicatezza non si può fare dall'oggi al domani perché richiede tempo, attenzione e molta competenza.

ENRICO LETTA, *Ministro per le politiche comunitarie*. Le questioni precise imporrebbero risposte ampie, ma cercherò di essere sintetico.

Quella dei tempi è una questione che non riguarda le competenze del mio Ministero, per cui non sono in grado di fare una previsione specifica; posso farne una ampia, che mi porta a dire che l'Italia su questi temi ha fatto notevoli passi avanti in tempi abbastanza ristretti. Posso vedere ed intuire che vi è una certa attenzione dovuta (lo dico chiaramente e sinceramente anche perché si tratta di una materia che non mi appartiene) alla stringente attenzione dell'opinione pubblica e dei *mass media* su questa materia e sulle sue conseguenze su temi come l'ordine pubblico e l'immigrazione. Ciò rende qualunque ritardo facilmente sottolineabile con la matita rossa. Questo mi porta a pensare che i tempi di applicazione possano essere meno lenti di quelli che si registrano su altre materie.

La questione delle deroghe, come giustamente ha sottolineato l'onorevole De Luca, riguarda in particolare la loro ampiezza, aspetto questo preoccupante. Si parla, infatti, di motivazioni di sicurezza e mantenimento dell'ordine pubblico. Credo che su questo punto sia utile e importante la possibilità di un intervento in sede regolatrice e di applicazione, proprio perché la materia può dare luogo a deroghe abbastanza ampie.

Il parere del Parlamento europeo ovviamente non è vincolante, però la sua mancanza rende invalido l'atto. C'è comunque una forma di complementarità nell'equilibrio istituzionale che rende importante la presenza del Parlamento europeo.

ANNA MARIA DE LUCA. L'atto è invalido se il parere non viene espresso, per cui bisogna aspettare di averlo; ma si può non tenerne conto.

ENRICO LETTA, *Ministro per le politiche comunitarie*. Questo passaggio è qualcosa di meno di un parere vincolante ma qualcosa di più di una consultazione

non obbligatoria, quindi rappresenta un passo avanti.

La COSAC, dal punto di vista dei ruoli, è in fase di crescita. Però, su questi temi ho difficoltà ad intervenire essendo assolutamente rispettoso dell'autonomia delle Organizzazioni parlamentari.

ANNA MARIA DE LUCA. Volevo conoscere il suo punto di vista personale.

ENRICO LETTA, *Ministro per le politiche comunitarie*. Ho capito bene la domanda che credo sia ben posta. Non so se la mia posizione sia simile a quella di altri ministri, ma ritengo di dover esprimere apprezzamento per il lavoro del Comitato che non si esaurisce in questo momento ma avrà una notevole importanza nei prossimi cinque anni, perché la specificità della materia, soprattutto per i risvolti di ordine pubblico, la rendono diversa dalle normali materie di carattere comunitario.

Quando ho parlato di complessità non mi riferivo alle procedure, perché da questo punto di vista sono stati fatti dei passi avanti a livello europeo e nazionale. Avete potuto vedere sia alla Camera sia al Senato la rapidità dei percorsi delle ultime leggi comunitarie: si tratta di un lavoro comune che Governo e Parlamento stanno portando avanti con risultati molto buoni. A livello di Parlamento europeo, la codecisione è stata ampliata nei suoi domini di competenza e soprattutto è stato eliminato il terzo passaggio; vi è stata in sostanza una sburocratizzazione ed un abbassamento del carico di procedure.

La complessità riguarda soprattutto l'architettura istituzionale. Proprio le materie come questa sono quelle che più di altre di tipo comunitario vedono la necessità di un approccio policentrico dal punto di vista istituzionale. Non è immaginabile che su questa materia vi sia un accentramento e cioè che tutto venga trasferito ad un Ministero dell'interno di Bruxelles: sarebbe un atteggiamento incapace di cogliere la complessità e l'articolazione di questa materia, che può essere affrontata solamente tenendo in un unico

reticolato di collegamenti — diciamo così — i diversi livelli istituzionali, quello nazionale e quello comunitario *in primis*, ma anche i livelli istituzionali di grado inferiore (penso alle autonomie territoriali).

Tutto ciò mi spinge a dire che su tale materia il Parlamento nazionale, nonostante il percorso di Schengen — che da intergovernativo sta diventando parzialmente comunitarizzato — dovrebbe andare nella direzione opposta, e cioè verso uno « spogliamento » dei poteri dell'organo nazionale di riferimento (cioè il Parlamento), torna ad avere un ruolo molto importante.

**PRESIDENTE.** Prima di concludere vorrei sollevare anch'io una questione. Abbiamo già affrontato la materia con l'ambasciatore Cavalchini Garofoli, che guida autorevolmente l'ufficio di rappresentanza a Bruxelles, ma oggi è qui con noi un autorevole interlocutore, che ha responsabilità politiche, al quale consegniamo una nostra riflessione. Vi è un problema che riguarda l'identificazione della materia Schengen e che è tale indipendentemente dal pregresso, dalle decisioni assunte, dai trattati stipulati e dalle scelte che si andranno a fare. Penso ad un aspetto politicamente importante e rilevante come quello della progressiva collaborazione per esempio con l'Islanda e la Norvegia, che non fanno parte dell'Unione europea, ma che comunque parteciperanno ai comitati misti.

Da questo punto di vista — non so se oggi il ministro sia in grado di fornirci una risposta — vorremmo rivolgerle la seguente domanda: come è possibile riconoscere la materia Schengen? C'è la volontà di riconoscerla? C'è la volontà del Governo di richiedere ed ottenere il contributo parlamentare?

**ENRICO LETTA, Ministro per le politiche comunitarie.** La domanda è giusta, corretta ed ampia; tuttavia, se io rispondessi, credo che solleverei un serio problema di competenza all'interno del Governo. Infatti, si tratta di una materia che nel merito e nel metodo è di squisita competenza della Farnesina. Pertanto, se richiedete un approfondimento su questo argomento sarò ben lieto di fornirvelo, fermo restando che prima dovrei consultarmi con il Ministero degli esteri, per evitare appunto problemi di competenza.

Credo che un'audizione del ministro Dini sia la sede idonea per porre la domanda che mi ha rivolto il presidente. Per parte mia — lo ripeto — non ho problemi ad approfondire la questione, ma prima è comunque opportuna una consultazione con la Farnesina.

**PRESIDENTE.** Apprezzo la sua sensibilità istituzionale, che peraltro lei ha espresso in altre occasioni. Gireremo questa domanda al ministro Dini che a giorni sarà nostro ospite nell'ultima audizione che concluderà l'indagine che abbiamo avviato. In quell'occasione avrà anche lei la possibilità di conoscere il parere del responsabile della Farnesina su tale questione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**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 30 giugno 1999.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

*Stampato su carta riciclata ecologica*

STC13-SCH-11  
Lire 500