

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

13.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 LUGLIO 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

13.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 LUGLIO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FABIO EVANGELISTI

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INTEGRAZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA:	
Audizione del ministro degli esteri, Lamberto Dini:	
Evangelisti Fabio, <i>Presidente</i>	3, 7, 10
De Luca Anna Maria (gruppo di forza Italia)	7
Dini Lamberto, <i>Ministro degli affari esteri</i> ..	3, 8, 10

La seduta comincia alle 16,15.

(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 degli affari esteri, Lamberto Dini.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito del ministro degli affari esteri, Lamberto Dini, che ringrazio per aver accettato di venire a concludere questa indagine che si era aperta proprio con una sua audizione.

Al punto in cui siamo arrivati — è stata già distribuita una bozza di documento conclusivo — vogliamo sperare che il ministro possa fornirci l'ultimo tassello che ci manca per completare il quadro di valutazioni sviluppato in questi mesi. Nel corso degli incontri con esponenti politici di rilievo, di autorevolissimi esponenti del mondo accademico, di tecnici della materia, sono emersi una serie di elementi che hanno evidenziato come, nel momento in cui Schengen entra nel quadro dell'Unione europea perde la sua caratteristica di accordo intergovernativo, ma si mantiene l'essenzialità di un'esperienza che è stata utile, anzi preziosa come momento di

cooperazione rafforzata sul piano politico e giudiziario, anche se l'opinione pubblica ha apprezzato solo l'elemento della libera circolazione grazie all'abbattimento delle frontiere interne tra gli Stati membri. Questa sperimentazione, dicevo, mantiene la sua caratteristica nel momento in cui una parte dell'*acquis* si va comunitarizzando con un processo che si dovrà concludere nell'arco di cinque anni e che dovrà tenere conto del rapporto con Islanda e la Norvegia che non fanno parte dell'Unione europea. Ci sono inoltre le materie rimaste sotto il terzo pilastro, in particolare la gestione del SIS, per il quale il carattere intergovernativo rimane inalterato.

Un nodo ha tenuto in piedi la nostra indagine ed una domanda è stata ripetutamente rivolta ai nostri interlocutori: in questa mutata fase, qual potrà essere il ruolo del Comitato parlamentare Schengen, un'esperienza originale italiana e olandese?

Se torno alla *ratio* per la quale il legislatore volle la costituzione di questo organismo bicamerale, penso soprattutto all'attenzione manifestata per i diritti dei cittadini nel momento in cui si costituiva una banca dati il cui utilizzo avrebbe potuto ledere interessi fondamentali delle persone: l'idea era quella di accompagnare al controllo tecnico-giuridico anche quello politico-parlamentare. Noi abbiamo abbozzato delle conclusioni in merito, ma aspettiamo con grande interesse il suo intervento, ministro Dini, prima di chiudere la prossima settimana la nostra indagine conoscitiva con le considerazioni finali.

LAMBERTO DINI, *Ministro degli affari esteri*. Signor presidente, onorevoli senatori, onorevoli deputati, sono lieto di poter

essere di nuovo con voi, accogliendo il cortese invito che mi è stato rivolto di intervenire sul tema dell'integrazione degli accordi di Schengen nell'Unione europea, a seguito dell'entrata in vigore, il 1° maggio scorso, del trattato di Amsterdam. Vorrei dire subito che le considerazioni del presidente Evangelisti anticipano quanto sto per dire: anche se non darò una risposta compiuta all'interrogativo del Comitato, da parte del governo vi è piena disponibilità ad assecondare il vostro lavoro anche per le materie che non saranno comunitarizzate nel breve periodo.

L'obiettivo prioritario del Governo italiano è sempre stato quello di un qualificante contributo alla costruzione dell'Europa dei cittadini. Nel mondo globalizzato la cittadinanza europea si nutre di diritti forti, dalla sicurezza all'ambiente; la crescita della cittadinanza sarà uno dei grandi compiti del nuovo Parlamento e della nuova Commissione europea, che si accingono a compiere i loro primi passi, quest'ultima sotto la guida sapiente e illuminata di Romano Prodi. Un riconoscimento particolare merita il Comitato parlamentare di controllo, per il contributo apportato ai fini di una migliore conoscenza della questione, attraverso la sua indagine.

Giustizia e affari interni, lo spazio di sicurezza e di libertà, sono il terreno innovativo più fecondo aperto dal trattato di Amsterdam. Per parte nostra ne avevamo invocato da tempo una larga comunitarizzazione allo scopo di realizzare processi decisionali più rapidi, un adeguato coinvolgimento parlamentare, sufficienti garanzie giurisdizionali, in una materia che tocca così da vicino i diritti dei cittadini. Non tutto quello che ci eravamo proposti è stato codificato; alla fine, tuttavia, il compromesso di Amsterdam segna un notevole passo avanti, anche nella gradualità delle innovazioni, quale il periodo transitorio di cinque anni entro il quale il Consiglio dell'Unione decide all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, in materia di visti, asilo, immigrazione.

La consultazione è certamente cosa ben diversa dalla codecisione; tuttavia l'obbligo di concertazione, come anche il conseguente parere espresso dal Parlamento europeo (di cui il Consiglio non può non tenere conto), non vanno in alcun modo sottovalutati, così come non vanno sottovalutate le garanzie di legittimità della Corte di giustizia.

Nel negoziato di Amsterdam è stato a lungo dibattuto il ruolo dei Parlamenti nazionali con il duplice scopo di accrescere lo spessore democratico della costruzione europea e di evitare processi legislativi troppo complessi e paralizzanti. Ritengo che sia stato, alla fine, realizzato un sufficiente punto di equilibrio. Non mi riferisco unicamente alla Conferenza delle Commissioni degli affari europei dei Parlamenti nazionali, che — tra le altre funzioni — potrà fornire alle istituzioni dell'Unione i giudizi che riterrà utile formulare, in particolare, in merito ai progetti normativi ad essa trasmessi dai rappresentanti dei Governi degli Stati membri. Penso anche alla cooperazione fra le istituzioni stesse ed i Parlamenti nazionali sulle proposte legislative della Commissione che, in base al trattato di Amsterdam, vengono « messe a disposizione dei governi degli Stati membri in tempo utile per permettere loro di accertarsi che i Parlamenti nazionali possano debitamente rivederle ».

Soprattutto in materie attinenti alla libertà del cittadino, ai diritti individuali, in materia, ad esempio, di cooperazione giudiziaria civile, è ineludibile il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali. Siamo di fronte a cessioni di sovranità di importanza non inferiore a quella attinente alla creazione della moneta, forse meno visibili, se si pensa ai forti valori simbolici che la moneta da sempre rappresenta nella psicologia degli uomini, ma certo non meno reali poiché non si tratta soltanto di gestire in modo collettivo la libertà di movimento, ma anche materie attinenti al diritto di famiglia; ai rapporti tra coniugi, sia personali che patrimoniali. Tali relazioni impongono una disciplina comune in una società eminentemente

mobile come quella europea, una mobilità che è, a sua volta, anche un corollario della creazione di una economia e di una moneta uniche. In pochi settori, come in questo, la società precede il diritto e l'impulso alla armonizzazione nasce dal basso.

Di qui il valore particolare delle disposizioni secondo le quali una proposta legislativa o una proposta relativa a una misura di cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia sia messa a disposizione del Parlamento europeo e del Consiglio almeno sei settimane prima che la proposta stessa possa essere iscritta all'ordine del giorno del Consiglio ai fini di una decisione. Il periodo di sei settimane, al di là di possibili critiche alla sua congruità (specialmente in relazione alle prassi parlamentari degli Stati membri), esprime senza dubbio una volontà di coinvolgimento delle istituzioni depositarie della sovranità popolare a livello nazionale.

L'accordo di Schengen, nonché la sua Convenzione di applicazione, hanno assunto fin dall'inizio la funzione di « laboratorio » per una Comunità europea che si sforzava in quegli anni di anticipare la libera circolazione dei cittadini pur iscritta nei suoi trattati. Il sistema Schengen era stato una tappa di compromesso, non la prima, in un disegno così ambizioso, esteso a un numero sempre più vasto di paesi, un modo di coniugare libertà e sicurezza. Siamo stati tra coloro che più hanno spinto per far rientrare gli accordi di Schengen nel sistema dell'Unione ad evitare che si moltiplicassero e consolidassero istituzioni parallele, rendendo ancor più opaco e indecifrabile, per il cittadino, il sistema delle norme che ne disciplinano il quotidiano. Qualcosa di simile succede ancora per la sicurezza esterna attraverso l'Unione dell'Europa occidentale, anch'essa cresciuta fuori dalle istituzioni comunitarie e soltanto ora, auspicabilmente, riconducibile ad esse.

Il largo ventaglio dei contenuti degli accordi di Schengen non ne ha consentito la ricollocazione in uno solo dei pilastri dell'Unione, quello comunitario. Non-

stante si confrontassero concezioni diverse - e il Governo italiano è stato tra i sostenitori dell'ipotesi più vasta di comunitarizzazione - inevitabilmente una componente residua di materie attinenti alla giurisdizione penale ed alla collaborazione tra gli organi di sicurezza, non poteva non restare in ambito intergovernativo. Tutte le norme della Convenzione di applicazione di Schengen, dotate di una nuova base giuridica, sono state distribuite tra il primo ed il terzo pilastro; tredici Stati perseguono una cooperazione rafforzata sulla base di un *acquis* che assume un diverso profilo senza tuttavia perdere in alcuni casi la connotazione originaria. Mi riferisco alla cooperazione nel quadro del sistema informatizzato centrale, che risulta sostanzialmente inalterata e rimasta nell'ambito intergovernativo, in mancanza di un accordo sulla sua base giuridica.

Si è voluta salvaguardare la partecipazione della Norvegia e dell'Islanda, preziosa a fronte della globalità delle sfide. Non è stato possibile, ovviamente, associare i due paesi alle istituzioni comunitarie, che hanno una loro logica peculiare ed esclusiva; grazie, tuttavia, alla costituzione di un Comitato misto, che ricalca l'Accordo di associazione del dicembre 1996, è stato preservato un adeguato meccanismo di partecipazione. Aggiungo che a questi modelli si guarda anche nella ricerca di strutture in grado, ad esempio in materia di sicurezza e difesa, di salvaguardare il contributo di paesi non membri dell'Unione europea.

Quanto finora ho avuto modo di rappresentare potrebbe fornire in parte una risposta ad alcuni interrogativi che sono stati sollevati nell'ambito di questo Comitato parlamentare nel corso dell'indagine conoscitiva che si sta conducendo. Mi rendo perfettamente conto dell'importanza che in prospettiva il Parlamento e, in particolare, il competente organismo interno da questo designato, continuino a contribuire al processo decisionale dell'Unione europea; d'altra parte non posso non rilevare che l'integrazione degli Accordi nell'Unione, con le innovazioni che ne sono conseguite, vengono a conferire

un elemento di incertezza a un quadro che in passato era chiaramente definito dall'articolo 18 della legge di ratifica della Convenzione di applicazione.

Vale la pena di soffermarsi sulle modalità di partecipazione della Gran Bretagna, dell'Irlanda e della Danimarca. Come noto, dopo un periodo transitorio massimo di cinque anni, le materie che il Trattato di Maastricht disciplinava in ambito intergovernativo e una parte dell'*acquis* Schengen entreranno nella sfera comunitaria. Si avverte, tuttavia, l'esigenza di abbreviare i tempi di questo processo e noi ne siamo tra i più convinti; come pure si coglie il bisogno di approfondirne le ambizioni, ben evidenziato dal Consiglio europeo straordinario che si terrà sull'argomento a Tampere, nell'ottobre prossimo.

In linea generale, bisogna osservare che l'abolizione del controllo alle frontiere interne costituisce la chiave di volta di un sistema basato sul principio di libera circolazione, cui l'intero settore della giustizia e degli affari interni è idealmente ispirato. Va tuttavia ricordato che — in virtù di specifici protocolli dal contenuto decisamente tecnico — la Gran Bretagna, l'Irlanda e la Danimarca si troveranno in una situazione particolarissima nello scenario europeo prefigurato dal trattato di Amsterdam. Questi tre paesi parteciperanno all'adozione di misure in materia di visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone solo su loro esplicita richiesta. È previsto che Gran Bretagna e Irlanda possano notificare al Consiglio la loro partecipazione all'adozione e all'applicazione delle misure proposte (potendo in ogni caso il Consiglio deliberare anche senza tali due paesi ove la loro partecipazione risulti impossibile entro un « congruo periodo di tempo ») e inoltre, per quanto riguarda Schengen, possano partecipare allo sviluppo dell'*acquis* Schengen con il consenso all'unanimità del Consiglio (la cosiddetta clausola *opt-in*).

La Danimarca si colloca invece in una situazione speculare rispetto a quella inglese e irlandese. Essa non parteciperà

alla collaborazione disciplinata dal Titolo IV, eccetto il caso in cui si tratti di sviluppare l'*acquis* Schengen; tale paese rimarrà vincolato all'*acquis* di Schengen ai sensi del diritto internazionale e non di quello comunitario, e dunque con il presupposto di un diverso, costante adeguamento della normativa nazionale a quella comunitaria.

È ancora molto presto per poter trarre delle conclusioni da un quadro così articolato (riconducibile in qualche modo ad una « geometria variabile »), considerato che si tratta di previsioni in vigore da poco più di tre mesi. Mi sembra tuttavia di poter con una certa ragionevolezza presagire il delinearsi di alcune tendenze di fondo: mi riferisco al rischio che Gran Bretagna e Irlanda finiscano per privilegiare un'interpretazione restrittiva del concetto di sviluppo dell'*acquis* Schengen e una limitazione alle iniziative che in esso trovino la propria base giuridica, ciò al fine di restringere l'area nella quale la partecipazione è condizionata all'approvazione all'unanimità del Consiglio e dunque al voto favorevole, tra gli altri, della Spagna. D'altro canto, la Danimarca — se vorrà avvalersi del protocollo — potrebbe invece tendere a un'interpretazione estensiva del concetto di sviluppo dell'*acquis* Schengen, per non vedere circoscritto il proprio accesso alla collaborazione comunitaria.

La Gran Bretagna, a sua volta (ma non ancora l'Irlanda), ha recentemente presentato in sede di Consiglio giustizia ed affari interni domanda di adesione alle disposizioni della Convenzione Schengen sulla cooperazione di polizia, la cooperazione giudiziaria, la lotta agli stupefacenti, il sistema d'informazione, con eccezione delle norme riguardanti la soppressione dei controlli alle frontiere interne.

La giustizia e gli affari interni si confermano sempre più il grande laboratorio dell'Europa dei cittadini: lo spazio di libertà e di sicurezza è al centro di quei diritti che, più di ogni altra cosa, contribuiscono a sostanziare una comune identità entro il perimetro dell'Unione. Tali diritti, allo stesso tempo, impongono par-

ziali associazioni di altri paesi immaginandone, in una prospettiva più lunga, la piena adesione ad una costruzione di dimensioni continentali. L'orizzonte territoriale del progetto europeo necessita sempre nuove ambizioni, poiché sicurezza e stabilità, se si pensa ai fenomeni migratori o della criminalità organizzata, appaiono sempre più come indivisibili; rafforzare questa parte della disciplina comune è anche condizione per presentarsi nel modo migliore all'appuntamento degli inevitabili allargamenti, per rendere più accettabile uno straordinario progetto di convergenza economica, sociale e politica che dovremo continuare a portare avanti ben oltre la soglia del secolo che si chiude.

Questa è la nostra scommessa: convincere i cittadini a proseguire verso la meta comune; far loro accettare rinunce diversamente prive di significato e di utilità; convincere i governi a spogliarsi ancora di prerogative sovrane e di soggettività nazionali, in nome del primato della mobilità e della sicurezza.

PRESIDENTE. Ho accolto con estremo piacere le considerazioni svolte dal ministro Dini sia per quel che riguarda l'attività propria del nostro Comitato sia perché mi è sembrato di notare nelle sue affermazioni la stessa attenzione che abbiamo cercato di sviluppare nel corso di questi mesi sulla scommessa - che sta di fronte al Governo italiano, al paese nel suo complesso e all'Unione europea - rappresentata dalla costruzione di uno spazio di giustizia, libertà e sicurezza. Abbiamo fatto prodigiosi passi avanti nel campo della libertà con l'affermazione delle quattro libertà fondamentali. Qualche sforzo è stato fatto anche per quel che riguarda la politica di sicurezza ma questo versante, come quello dello spazio di giustizia, è ancora da costruire.

Do ora la parola ai colleghi che intendono sottoporre questioni al ministro.

ANNA MARIA DE LUCA. Ringrazio innanzitutto il ministro per l'ampia relazione svolta, rispetto alla quale mi limi-

terò a formulare due osservazioni. Il ministro ha parlato - ne eravamo già informati dalle precedenti audizioni e missioni - di diverso grado di impegno nei confronti della comunitarizzazione da parte dei paesi, soprattutto del nord, che hanno diverse esigenze e necessità; ciò spinge alcuni paesi, come la Gran Bretagna, a partecipare alla Comunità solo su alcune tematiche.

Poiché ritengo che nel corso del tempo sia possibile che altri paesi vogliano entrare nella Comunità e che magari vorranno farlo alle loro condizioni, mi chiedo se una simile situazione non determini troppa confusione. Nel corso dell'ultimo sopralluogo svolto a Bruxelles si è parlato anche del fatto che durante le riunioni vi sono paesi che possono decidere su alcune cose ma non su altre; ci è stata data in proposito una lunga e prolissa spiegazione condensata nell'affermazione che l'autorizzazione a prendere decisioni su un argomento piuttosto che su un altro è un po' come cambiare berretto. Ribadisco che da questa situazione può nascere l'impressione di una certa confusione, anche se mi rendo conto che così non è nella realtà dei fatti. Come si potrebbe limitare questa eventualità in futuro? È possibile che un paese che decida di entrare nell'Unione possa arbitrariamente accettare taluni aspetti e tal altri no? È ipotizzabile la predisposizione di un pacchetto base che contenga gli aspetti fondamentali condivisi da tutte le nazioni che entrano a far parte dell'accordo?

All'inizio della sua esposizione, inoltre, il ministro ha affermato: «Non tutto quello che ci eravamo proposti è stato codificato». Dietro queste parole ci potrebbe essere tutto o nulla. Non voglio pesare sulla sua memoria, ministro, ma le chiedo di fare qualche esempio di ciò che non è stato accettato e che potrebbe magari essere discusso in futuro.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al ministro Dini, vorrei formulare anch'io una domanda. Nella relazione il ministro ha evidenziato un elemento di incertezza per quanto riguarda l'articolo 18. Il mi-

nistro Dini ha affermato: «D'altra parte non posso non rilevare che l'integrazione degli accordi nell'Unione, con le innovazioni che ne sono conseguite, vengono a conferire un elemento di incertezza ad un quadro che in passato era chiaramente definito dall'articolo 18 della legge di ratifica della Convenzione di applicazione». L'articolo in questione fa riferimento ai poteri propri del nostro Comitato per quanto riguarda l'espressione di pareri vincolanti su progetti di decisioni vincolanti per l'Italia pendenti dinanzi al Comitato esecutivo Schengen. Con la comunitarizzazione il Comitato esecutivo Schengen non esiste più per quanto riguarda le materie relative ad immigrazione, visti ed asilo ed è sostituito dal Consiglio; la procedura che prima passava attraverso il gruppo centrale passa ora attraverso il Coreper. Abbiamo provato a sollevare la questione se non sarebbe il caso di mantenere lo stesso iter nonostante siano cambiati i soggetti. Il Comitato parlamentare non potrebbe esprimere comunque un parere sui progetti di decisione vincolanti per l'Italia e pendenti non più dinanzi al Comitato esecutivo ma dinanzi al Consiglio? Il dubbio è assolutamente fondato e legittimo e ci stiamo interrogando in proposito. Come ho avuto modo di dire in un colloquio che il ministro mi ha amabilmente concesso, in questa fase di trasformazione sembrerebbe persino stretto l'ambito previsto dalla legge n. 388 per il nostro Comitato.

Prima di iniziare l'audizione del ministro, ci siamo intrattenuti in sede di Ufficio di Presidenza con il sottosegretario Sinisi per tracciare le linee del regolamento interno del Comitato per quanto riguarda un'altra materia attinente alla discussione, vale a dire la Convenzione Europol. Il Parlamento ha infatti affidato a questo Comitato anche compiti di vigilanza sull'unità nazionale Europol, per cui stiamo costruendo la nostra competenza anche su quel versante. Ci interroghiamo quindi su quella che dovrà essere la nostra funzione; come ho già detto mi sembra stretta persino quella di cui all'articolo 18. Un'ipotesi minimalista po-

trebbe essere quella del mantenimento delle competenze previste dalla legge istitutiva del Comitato, soprattutto perché già dal prossimo Consiglio GAI dei primi di ottobre avremo un bollino Schengen su argomenti che interesseranno la materia. In una prospettiva più ampia, considerato che oltre che di Schengen dobbiamo occuparci anche di Europol, non sarebbe invece il caso di pensare ad un adeguamento normativo che possa portarci (un'esperienza analoga alla nostra si sta sviluppando nei Paesi Bassi) ad una disciplina speciale per il controllo parlamentare nelle materie di cui al titolo IV del Trattato della Comunità e del titolo VI del Trattato dell'Unione? Non è il caso di pensare ad un Comitato di controllo e vigilanza che abbia competenza e presti attenzione, soprattutto nella fase ascendente, sulle materie che andranno a costruire quello spazio di giustizia, libertà e sicurezza di cui si è parlato? Non è il caso, ministro - vorrei un suo parere in proposito, anche informale - di immaginare una Commissione bicamerale per le libertà pubbliche in sintonia con l'analoga Commissione istituita in seno al Parlamento europeo, che vede sviluppate le sue funzioni proprio in vista di quella scommessa che a Tampere vedrà giocare la prima mossa?

LAMBERTO DINI, *Ministro degli affari esteri*. Sono state poste domande estremamente pertinenti alle quali cercherò di rispondere. Nella storia comunitaria e nei lunghi intervalli intercorsi tra un trattato e la sua revisione si sono effettivamente sviluppate forme di cooperazione che chiamiamo a geometria variabile: secondo un sistema flessibile un gruppo di paesi, non potendo trovare l'unanimità, ritengono di poter andare avanti in forme di cooperazione rafforzata tra di loro, attraverso accordi intergovernativi. La stessa questione della moneta unica, anche se la materia è poi diventata interamente comunitaria, perché non vi sono state obiezioni, poteva nascere al di fuori del

Trattato se non si fosse trovata l'unanimità sul principio che doveva trattarsi di un atto comunitario.

Su alcune materie, con il passare del tempo, lo strumento della cooperazione rafforzata è stato utilizzato da alcuni paesi per fare passi avanti quanto l'unanimità non poteva essere raggiunta. È giusta quindi l'osservazione secondo la quale i paesi che volessero aderire in futuro potrebbero porre le proprie condizioni dando al sistema l'impressione di confusione. Alcuni paesi non si sono uniti all'inizio a determinate iniziative, ma si pensa che nel corso del tempo potranno farlo ed accettare una comunitarizzazione di materie che sono state trattate in ambito intergovernativo. Schengen è il tipico, più importante esempio di cooperazione rafforzata fra alcuni paesi. Schengen è nata al di fuori delle istituzioni comunitarie. Con il Trattato di Amsterdam si è poi intervenuti su alcune materie (i visti, l'asilo e l'immigrazione) che saranno comunitarizzate entro un periodo massimo di cinque anni. Come il presidente ha rilevato rimangono tuttavia in ambito intergovernativo alcune questioni di cui all'accordo di Schengen; il presidente ha parlato per esempio del sistema informatizzato centrale, materia rimasta intergovernativa in mancanza di un accordo sulla base giuridica. Ribadisco che non tutte le materie trattate nell'accordo di Schengen sono state comunitarizzate attraverso il Trattato di Amsterdam. Per queste ragioni non tutto è stato codificato: si può codificare soltanto all'unanimità ed è questo un importante principio dell'Unione che in un certo senso rappresenta anche un limite ed un vincolo. I trattati vincolano un paese e se si ritiene di non poter rispettare le regole fissate si può rimanerne fuori. Rimangono dunque fuori quelle materie sulle quali non è stata raggiunta l'unanimità.

Anche le altre questioni sollevate dal presidente rimangono a geografia variabile; la cooperazione giudiziaria, il diritto di famiglia, la collaborazione tra gli organi di sicurezza, la Convenzione Europol sono tutte materie non comunitarizzate. Lo

stesso discorso vale per l'identità di sicurezza e di difesa che l'Europa vuole costruire. Ci siamo resi conto di come l'Europa si sia dimostrata debole nei fatti anche davanti alla grande sfida del Kosovo, che ha posto la questione della sicurezza del paese; ci siamo resi conto che non avere una politica estera, una sicurezza ed una difesa europee ha indebolito l'azione dell'Unione europea. È stato necessario il ricorso degli Stati Uniti e l'intervento della NATO per fare fronte ad una minaccia di tragedia umanitaria che tutti conoscete molto bene. Anche l'identità di sicurezza e di difesa, indipendentemente da come sarà costruita, potrà essere all'inizio una materia intergovernativa tra quei paesi che vorranno partecipare all'alleanza, alla cooperazione ed alla costituzione di strutture che all'inizio non potranno essere comunitarie se nel corso degli anni non saranno comunitarizzate nel Trattato. Vi sono poi tante altre materie rispetto alle quali si rafforzerà la cooperazione e continuerà la geografia variabile.

Per quanto riguarda il parere del Comitato, si tratta di una questione che abbiamo discusso. Il parere del comitato non potrà essere vincolante rispetto ad una materia comunitarizzata. Su tali materie sarà espresso, e sarà determinante, il parere del Parlamento europeo; una volta che una materia rientra nel Trattato i pareri dei Parlamenti nazionali non potranno più essere vincolanti. Per quanto riguarda quindi le questioni relative a visti, asilo e immigrazione il parere del vostro Comitato sarà gradito ma non potrà essere vincolante. A meno che, come il presidente ha affermato, non si arrivi ad un adeguamento della normativa relativa ai trattati, fatto che ritengo molto difficile perché richiede l'unanimità, o non si crei un Comitato di controllo, che certamente non potrà però riguardare le materie comunitarizzate.

Circa la disciplina comunitaria dell'Unione europea nella fase ascendente ciò è previsto nei limiti di tempo che ho indicato perché la Commissione è obbligata a fornire rapidamente, nel momento

in cui si cominciano a formulare, direttive di comunicazione ai Governi per comunicazioni ai Parlamenti. Ciò avverrà sicuramente e sarà un fatto certamente utile. Nella fase ascendente ritengo che i pareri dai Comitati parlamentari nazionali saranno pareri di indirizzo al Governo perché assuma un atteggiamento piuttosto che un altro in sede di Consiglio europeo quando le differenti discipline vengono trattate.

Rispetto all'ultima domanda del presidente, se non sia il caso di pensare ad una Commissione parlamentare sulle libertà pubbliche: perché no? Essa incontrerà comunque i limiti di competenza delle materie non comunitarizzate; sulle altre, come ho già detto, il parere non potrà essere vincolante.

PRESIDENTE. Quando ho fatto riferimento ad un eventuale adeguamento normativo non mi riferivo ai trattati, ma alla legislazione italiana. Sono inoltre assolutamente d'accordo con lei rispetto al fatto che il parere del Comitato non può essere vincolante per quanto riguarda le materie comunitarizzate. Siamo tuttavia in presenza di materie che saranno comunitarizzate ma non lo sono ancora. In questo lasso di tempo, nel caso di materie che si vanno comunitarizzando, qual è la funzione del nostro parere?

LAMBERTO DINI, Ministro degli affari esteri. Fino ad allora valgono i principi che sono valse fino ad oggi. Fino al

momento della comunitarizzazione il parere del Comitato mantiene tutta la sua forza.

All'interno del nostro paese il Comitato di controllo nella fase ascendente può dare indirizzi sulle materie comunitarie o di iniziativa comunitaria (fatto benvenuto dal Governo, il quale non può che ascoltare il Parlamento, salvo poi dover negoziare con gli altri paesi); ciò è assolutamente necessario ed utile in materie come la politica estera. La stessa idea enunciata dal presidente di pensare ad una Commissione parlamentare sulla libertà pubblica può dare vita, se il Parlamento intende portarla avanti, ad uno strumento utile per trattare questioni come quelle della cooperazione giudiziaria, del diritto di famiglia, della collaborazione tra gli organi di sicurezza, che riguardano aspetti fondamentali delle libertà pubbliche dei cittadini sui quali il controllo e l'indirizzo del Parlamento sarebbe sicuramente utile.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il ministro e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 17.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 4 agosto 1999.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO