



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 23

**1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

141<sup>a</sup> seduta: martedì 10 novembre 2009

Presidenza del presidente VIZZINI

**I N D I C E****DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

*(1700) Deputati BONIVER ed altri. – Modifica della denominazione e delle competenze del Comitato parlamentare di cui all'articolo 18 della legge 30 settembre 1993, n. 388, approvato dalla Camera dei deputati*  
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 5, 6
BIANCO (PD) .....	5
SALTAMARTINI (PdL) relatore .....	3

---

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

*Interviene il sottosegretario di Stato per la difesa Cossiga.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,40.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**(1700) Deputati BONIVER ed altri. – Modifica della denominazione e delle competenze del Comitato parlamentare di cui all'articolo 18 della legge 30 settembre 1993, n. 388, approvato dalla Camera dei deputati**  
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 1700, già approvato dalla Camera dei deputati.

Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Saltamartini.

SALTAMARTINI, *relatore*. Signor Presidente, colleghi, l'Atto Senato n. 1700 contiene una modifica relativa alla denominazione e alla struttura di funzionamento del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale di EUROPOL, di controllo e vigilanza in materia di politiche di immigrazione e asilo e di libera circolazione di beni e capitali nell'ambito dell'Unione europea.

La necessità dell'intervento normativo nasce dal fatto che le previsioni contenute nell'accordo di Schengen, con cui i Paesi aderenti si impegnavano ad aprire uno spazio di libertà e di sicurezza comune, al fine di garantire la libera circolazione delle persone e delle merci, sono confluite successivamente nel Trattato di Amsterdam, vale a dire nell'ambito del cosiddetto «primo pilastro».

Come tutti sappiamo, la struttura del diritto comunitario è astrattamente riconducibile a «tre pilastri»: il «primo pilastro» riguarda il diritto dei Trattati e, conseguentemente, quelle disposizioni che, attraverso regolamenti parlamentari, direttive, decisioni e pareri, trovano una loro specifica collocazione nel nostro ordinamento, sulla base degli articoli 11 e 117 della Costituzione; il «secondo pilastro» e il «terzo pilastro» si riferiscono, invece, alle politiche intergovernative che richiedono quindi il concorso e l'adesione del Consiglio d'Europa e, in generale, dei capi di Stato e di Governo dei Paesi che partecipano all'attuazione del diritto comunitario.

In particolare, alcune materie oggetto dell'accordo di Schengen, tra cui la realizzazione di uno spazio comune di sicurezza e di cooperazione di polizia giudiziaria, rientranti originariamente nel «terzo pilastro», sono confluite nel Trattato di Amsterdam, con la conseguenza che sono state ricondotte nell'ambito del cosiddetto «primo pilastro». Ne deriva l'estensione anche a tali materie del vaglio della Corte di giustizia delle Comu-

nità europee e dell'obbligo del legislatore nazionale e regionale di adeguare l'ordinamento interno al diritto comunitario, con l'ulteriore conseguenza che, nel caso di conflitto tra la legislazione italiana e quella comunitaria, ove il giudice italiano accerti un'antinomia, è chiamato a risolvere il conflitto, rinviando gli atti alla Corte costituzionale.

Ciò premesso, ricordo che l'accordo di Schengen fu sottoscritto il 14 giugno del 1985: si trattava semplicemente di un impegno assunto dagli Stati aderenti, tra cui l'Italia, per programmare la realizzazione entro il 1° gennaio del 1990 di uno spazio che abolisse le frontiere, al fine di realizzare la libera circolazione delle persone e delle merci. Nella legge di ratifica di tale accordo (la legge n. 388 del 1993) venne istituito un Comitato parlamentare chiamato ad attuare il controllo e la verifica sull'applicazione concreta della convenzione; al Comitato veniva affidato, inoltre, il potere di esprimere pareri vincolanti per i progetti decisionali riguardanti l'Italia.

Successivamente, il 1° maggio del 1999, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, l'*acquis* di Schengen è confluito, come ho già detto, nel «primo pilastro» del diritto comunitario. Di conseguenza, la libertà di circolazione delle persone, i visti, l'immigrazione e la libertà di commercio sono entrati a far parte del sistema del diritto comunitario e, conseguentemente, il Comitato istituito con l'accordo di Schengen ha perso parte delle sue competenze.

Nella legge di ratifica del Trattato di Amsterdam non si è dato luogo all'aggiornamento di tale previsione normativa, che vogliamo invece realizzare oggi, pur a distanza di anni, con il disegno di legge al nostro esame, attribuendo al Comitato di Schengen una nuova denominazione, vale a dire quella di «Comitato parlamentare in materia di immigrazione».

Com'è noto ai colleghi, il Comitato di Schengen di vigilanza sull'attività dell'Unità nazionale di EUROPOL è composto da 10 deputati e da 10 senatori: con la novella proposta con il disegno di legge al nostro esame, non si modifica in alcun modo tale composizione. Si confermano inoltre tutti i poteri che con precedenti interventi legislativi si erano affidati al Comitato di Schengen e, in particolare, il controllo sull'Unità nazionale di EUROPOL, nonché le competenze che la legge n. 189 del 2002, la cosiddetta « legge Bossi-Fini », ha conferito al Comitato stesso in materia di controllo dei visti e delle politiche di immigrazione.

Se fossimo in una sede diversa da quella deliberante, forse sarebbe stato opportuno proporre un emendamento per estendere il controllo del Comitato anche ad EUROJUST, in considerazione del fatto che EUROPOL ed EUROJUST lavorano in parallelo alla realizzazione di un'attività di cooperazione in materia di sicurezza e di giustizia.

L'articolo 2 del disegno di legge al nostro esame riassume poi le competenze del Comitato parlamentare: composto da rappresentanti di entrambi i rami del Parlamento, esso è deputato al controllo sulla concreta attuazione delle politiche di immigrazione e di circolazione dei cittadini all'interno del nuovo spazio comune che ha abolito le frontiere. Il Comitato assume inoltre la funzione di controllo dell'Unità nazionale di EURO-

POL ed assicura altresì le funzioni che la cosiddetta «legge Bossi-Fini» aveva individuato in capo al Comitato stesso.

Credo dunque che, in considerazione della necessità di adeguare uno strumento normativo interno all'intervenuta modifica comunitaria – peraltro realizzatasi già da molto anni – vi sia l'urgenza di approvare questo provvedimento, che ritengo non solo opportuno, ma assolutamente necessario per fare in modo che l'ordinamento interno sia conforme ai principi del diritto comunitario e, in particolare, al cosiddetto «primo pilastro» dell'Unione europea.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Saltamartini per la sua esposizione e dichiaro aperta la discussione generale.

BIANCO (PD). Signor Presidente, sarò molto breve.

Innanzitutto intendo esprimere, anche a nome dei colleghi del Partito Democratico, una valutazione positiva sul disegno di legge di cui stiamo discutendo, non già per una questione nominalistica, visto che nel nostro Paese ci si innamora troppo spesso dei titoli e dei gradi – anche se quello di cui stiamo discutendo, francamente, sembra un innalzamento di grado da caporale a sergente e non cambia molto la sostanza della questione – ma per un aspetto, in particolare, che vorrei qui sottolineare.

Il tema delle migrazioni e, al suo interno, quello dell'immigrazione – perché la questione va inquadrata correttamente in questi termini – troppo frequentemente viene affrontato in Italia in una logica di emergenza. Accade così che, quando un flusso di immigrati clandestini provenienti magari dalla Libia giunge sulle coste della Sicilia o di Lampedusa, scoppia l'emergenza, perché si verifica una situazione drammatica, com'è successo tra l'altro anche per Albania, Tunisia e Marocco. In quel momento si corre allora ai ripari, con interventi spesso draconiani, dettati dall'esigenza di dare comunque una risposta all'opinione pubblica, che reclama un atteggiamento di rigore.

Poi, a volte, accade che una nave affondi e che muoiano centinaia di disperati che si trovavano in condizioni drammatiche. In questi casi, naturalmente, l'opinione pubblica viene scossa da un'ondata emotiva di segno diverso perché il problema si pone da un altro punto di vista. Vorrei ricordare, signor Presidente, che ci troviamo ad affrontare una delle grandi questioni dalle quali dipende il futuro sia del nostro Paese, sia del nostro continente.

Inoltre mi preme ricordare, Presidente, che negli ultimi 50 anni, tra il 1960 e il 2010, nell'area in cui viviamo è avvenuto un capovolgimento della pressione demografica. Nel 1960 due terzi della popolazione che viveva nel Mediterraneo si trovava nei Paesi dell'Europa meridionale e il restante terzo viveva in Nordafrica. Oggi la situazione è esattamente capovolta: due terzi della popolazione vive a sud del Mediterraneo mentre il restante terzo vive sulla sponda Nord. Un simile capovolgimento della pressione demografica non si è mai realizzato, a memoria d'uomo, ad una tale velocità.

Inoltre, nel 1960 circa il 21 per cento della popolazione mondiale era europea e l'8 per cento africana. Oggi, oltre il 20 per cento della popolazione mondiale è africana è meno dell'8 per cento è europea. Quindi ci troviamo di fronte a fenomeni che ovviamente non si possono affrontare solo con la logica dell'emergenza o in maniera puramente emotiva.

Il nostro voto favorevole sul disegno di legge al nostro esame vuole sottolineare che anche se, ovviamente, in quest'ambito le responsabilità sono diffuse, il Parlamento non può non attrezzarsi per affrontare fenomeni di questa complessità superando la logica dell'emergenza e con la consapevolezza che nei prossimi decenni si porrà una questione di grande rilievo. Se questo disegno di legge va in questa direzione, noi siamo assolutamente favorevoli. Inoltre, il nostro voto favorevole sarà accompagnato da un ordine del giorno che conterrà l'auspicio della prosecuzione ulteriore del dibattito relativo alle suddette questioni delle quali la Commissione dovrebbe occuparsi nella loro complessità, superando l'aspetto tecnico relativo al singolo Trattato o alla competenza di questo o quell'organo comunitario.

PRESIDENTE. Poiché nessun altro domanda di parlare, propongo di fissare per le ore 13 di venerdì 13 il termine per la presentazione di eventuali emendamenti.

Poiché non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,55.*



