SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

GIUNTA
PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DEL TRATTATO DI MAASTRICHT E LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO DELL'UNIONE EUROPEA

10º Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 GENNAIO 1996

Presidenza del presidente COVIELLO

INDICE

Audizione del Presidente del Comitato di coordinamento, di cui all'articolo K4 del Trattato sull'Unione europea, per i settori della giustizia e degli affari interni

PRESIDENTE ..... *Pag.* 1 e *passim*
DUJANY *(Misto)* 15
MAFFINI *(Lega Nord)* 13
NATALI *(AN)* 16
ROMOLI *(Forza Italia)* 14
VENTUCCI *(Forza Italia)*. 10, 12, 15 e *passim*
LO IACONO ..... *Pag.* 2 e *passim*

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente del Comitato di coordinamento, di cui all'articolo K4 del Trattato sull'Unione europea, per i settori della giustizia e degli affari interni, ministro Giuseppe Lo Iacono.

I lavori hanno inizio alle ore 16,05.

Audizione del Presidente del Comitato di coordinamento, di cui all'articolo K4 del Trattatto sull'Unione europea, per i settori della giustizia e degli affari interni

(Seguito dell'indagine e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sull'attuazione del Trattato di Maastricht e le prospettive di sviluppo dell'Unione europea.

Ringrazio il ministro Lo Iacono per la partecipazione alla seduta odierna. Poichè l'Italia detiene la Presidenza di turno dell'Unione europea, il ministro è attualmente anche Presidente del Comitato di coordinamento, composto di alti funzionari, previsto dall'articolo K4 del Trattato di Maastricht. Al cosiddetto Comitato K4 è attribuito, oltre ad un ruolo di coordinamento, anche il compito di contribuire alla preparazione dei lavori del Consiglio nei settori previsti dall'articolo K4 e quindi anche in vista delle decisioni politiche da assumere nei settori della giustizia e degli affari interni che sono noti anche come terzo pilastro dell'Unione europea.

Per rendere più produttiva l'audizione odierna, la Giunta ha sottoposto preliminarmente al ministro Lo Iacono alcuni quesiti (*).

Ci auguriamo che a seguito di tali quesiti la relazione introduttiva del ministro Lo Iaconc possa essere orientata su temi particolarmente interessanti per la nostra indagine conoscitiva. Al di là della materia specifica riguardante l'attuazione del Trattato di Maastricht, le risposte che verranno date dal Ministro saranno ancor più interessanti, considerato soprattutto che in questi giorni il Senato sta affrontando il decreto-legge sull'immigrazione.

Il ministro Lo Iacono potrà relazionare con dovizia di particolari su tale materia in quanto Presidente del Comitato K4. Da parte dei colleghi che hanno ipotizzato alcune iniziative per incentivare e migliorare le condizioni degli immigrati sono state formulate determinate richieste.

Pertanto, i temi che affronteremo in questa occasione concernono la politica di asilo, l'attraversamento delle frontiere esterne, l'immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi, la lotta contro la tossicodipendenza e contro la frode su scala internazio-

(*) I quesiti sono riportati in allegato alla pagina 18 del presente resoconto.

nale, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, la cooperazione doganale, la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e altre forme gravi di criminalità internazionale. Non mancherà ovviamente qualche accenno allo stato di attuazione dell'Accordo di Schengen che presenta note dolenti.

La Giunta, infine, vorrebbe avere lumi sul raccordo che esiste tra il lavoro svolto dal Comitato K4 e quello effettuato dal Comitato previsto nell'ambito dell'Accordo di Schengen, che peraltro opera al di fuori del Trattato di Maastricht.

Abbiamo avuto, comunque, l'iniziativa del commissario Monti che ha presentato tre proposte di direttive comunitarie in materia di libera circolazione dei cittadini dei Paesi terzi.

Ringraziamo il Ministro perchè ci ha inviato una documentazione – il rapporto annuale del Comitato K4 – sul lavoro effettuato durante l'anno, con particolare riguardo: alla procedura semplificata per l'estradizione dagli Stati membri, all'Ufficio europeo di polizia, la convenzione Europol e all'uso dell'informatica nel settore doganale. E poi, per quanto riguarda i regolamenti, abbiamo avuto notizie sul modello uniforme per i visti e su quello per un visto di passaggio, per garantire l'attraversamento delle frontiere da parte degli immigrati. Infine nella relazione si accenna alla costituzione dell'unità antidroga dell'Europol.

In questi giorni, signor Ministro, qui al Senato stiamo discutendo il decreto che affronta in modo più approfondito – alla luce dei problemi maturati negli ultimi tempi – il problema dell'immigrazione. Credo che il Ministro abbia avuto modo di leggere il testo del decreto-legge e abbia presente tutta la tematica connessa al decreto stesso. Saremmo interessati a conoscere qual è il raccordo fra questo decreto e la normativa che sta emergendo a livello comunitario sul problema dell'immigrazione. Do subito la parola al nostro ospite.

LO IACONO. Signor Presidente, ringrazio lei e i membri della Giunta per avermi voluto invitare a questa audizione, di cui avvertivo la necessità. Infatti negli ultimi cinque o sei anni, in cui mi sono occupato di questa materia, non ho potuto stabilire dei contatti con il Parlamento italiano se non in occasione della ratifica dell'Accordo di Schengen. Ritengo che il sistema adottato dalla Giunta, di organizzare degli incontri con i responsabili dei rispettivi settori, sia molto apprezzabile perchè permette di comprendere più chiaramente ciò che avviene in sede europea.

Prima di rispondere alle domande contenute nella lettera che mi ha inviato e ai quesiti che mi ha posto adesso, desidero fare una premessa in tema di immigrazione, cooperazione giudiziaria e di polizia. Non è stato messo sufficientemente in luce, anzi si è quasi dimenticato, che gli articoli 7A e K4 del Trattato di Maastricht prevedono la libera circolazione delle persone, che nulla ha a che vedere con la libera circolazione dei lavoratori; che significa abolire i controlli alle frontiere interne della Comunità e poter andare da Roma a Parigi come si va da Roma a Pescara, o da Pescara a Napoli. Noi vogliamo realizzare tutto questo in ambito europeo attraverso quelle che, con una teminologia poco accattivante, vengono definite misure compensative o di accompagnamento,

tendenti ad impedire che l'abolizione dei controlli alle frontiere interne si traduca in un vantaggio per la criminalità organizzata nelle sue varie forme. È necessario a tale scopo realizzare una estesa cooperazione giudiziaria e di polizia, una politica comune dei visti con tutte le misure collaterali, per far sì che alla fine il controllo effettuato a una frontiera esterna, per esempio all'aeroporto di Fiumicino a Roma, sia identico a quello svolto all'aeroporto Charles De Gaulle di Parigi. Ma questi sono aspetti tecnici che sono già stati concordati pienamente nel contesto dell'Accordo di Schengen, alla cui applicazione l'Italia non può ancora partecipare per i motivi che dirò successivamente.

Nell'ambito dell'Unione europea invece siamo lontani anni luce dal realizzare questi obiettivi, essenzialmente per l'opposizione del Regno Unito e dell'Irlanda, che non sono disposti – e credo non saranno disposti per lungo tempo – ad abolire i controlli alle frontiere interne all'Unione, non soltanto nei confronti dei cittadini europei ma anche nei confronti degli stranieri regolarmente residenti o in possesso di permessi di soggiorno e di lavoro nella Comunità europea. Questo è il quadro generale.

Che cosa ci blocca nell'ambito dell'Unione europea? Appunto la mancanza della Convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne, prevista dall'Accordo di Schengen. Tale Convenzione è bloccata dal 1991 a causa di una controversia tecnica, ma che in realtà è politica, tra Regno Unito e Spagna, sul regime da adottare a Gibilterra. In pratica gli spagnoli rivogliono Gibilterra, mentre gli inglesi non sono disposti a restituirla: si disputano sulla realizzazione dei controlli alle frontiere.

L'entrata in vigore del Trattato di Maastricht avrebbe dovuto consentire di far decollare le competenze della Corte di giustizia per una serie di convenzioni. Alcuni degli Stati membri rifiutano invece di riconoscere – nonostante una disposizione del Trattato che però purtroppo è espressa in maniera non decisa – la competenza della Corte di giustizia, che invece è voluta fermamente dagli Stati del Benelux, dalla Germania e dall'Italia.

Per correttezza nei confronti del Parlamento, ricordo di aver dovuto penare abbastanza per giungere alla ratifica dell'Accordo di Schengen, che non prevede delle competenze della Corte di giustizia: ci fu un *gentlement agreement* con le Commissioni competenti della Camera e del Senato, perchè in futuro l'Italia si impegnasse a far includere in queste convenzioni un riconoscimento delle competenze della Corte di giustizia.

Quali sono le prospettive del periodo di Presidenza italiana? Sono molto pessimista, perchè penso che non ci saranno sviluppi tali da consentire di risolvere i problemi del cosiddetto terzo pilastro, il parente povero dell'Unione europea. Infatti le posizioni sulle convenzioni europee sulle frontiere esterne e sulle competenze in materia di giustizia sono bloccate da una situazione di muro contro muro, che vede il Regno Unito e l'Irlanda da una parte ed il resto dell'Unione dall'altra. Può darsi che ci sia qualche sviluppo – non posso prevedere il futuro – ma dai contatti che ho avuto recentemente a Londra e in Irlanda mi sembra che le posizioni restino ferme. In tutta questa vicenda non siamo favoriti dalla coincidenza con lo svolgimento della Conferenza intergovernativa.

In questi ultimi anni è mancata la volontà politica di procedere, nell'ambito del terzo pilastro, a causa di una serie di problemi – ad esempio quelli posti dalla caduta del muro di Berlino – che non esistevano quando nel Consiglio europeo di Milano del 1985 questa fase ha preso avvio, in un clima di grande entusiasmo, per le prospettive che la nascita dell'Unione apriva ai cittadini europei.

In dieci anni non si è realizzato nulla, perchè si è determinata questa battuta di arresto dovuta ad eventi politici che non erano stati previsti.

Con l'approssimarsi della Conferenza intergovernativa, poi, tutti hanno messo la testa sotto la sabbia, come gli struzzi, in attesa di vedere cosa sarebbe successo nel corso della Conferenza stessa, per cui non so se sul piano concreto riusciremo a progredire velocemente su questi temi fondamentali durante la Presidenza italiana perchè – ripeto – molti Stati probabilmente, si riserveranno di vedere come verranno risolti questi problemi nell'ambito del processo di revisione del Trattato.

Questa premessa era necessaria, anche se forse un po' troppo lunga. A meno che non vi siano richieste di chiarimento su quanto ho detto, vorrei passare all'esame dei quesiti posti dal Presidente.

In relazione al primo quesito, relativo ai rapporti fra Comitato K4 e COREPER ed alle forme di coordinamento fra i due organi, informo di essere l'unico dei rappresentanti del Comitato K4 nazionali che risieda a Bruxelles; abbiamo infatti ritenuto che fosse molto più produttivo instaurare un contatto ininterrotto con il Comitato dei Rappresentanti permanenti piuttosto che intrattenere i rapporti dall'Italia.

Il Comitato K4 trasmette al Comitato dei Rappresentanti permanenti, dopo averli definiti, i punti da iscrivere all'ordine del giorno del Consiglio giustizia e affari interni. Il COREPER, il Comitato dei Rappresentanti permanenti, nel preparare il Consiglio, verifica la coerenza dei punti presentati per la seduta con gli altri obiettivi dell'Unione. Il coordinamento tra il Comitato K4 e il COREPER avviene all'interno dei Rappresentanti permanenti, in primo luogo tra i funzionari addetti al «Gruppo Antici», che prende il nome dal collega italiano che lo costituì, che prepara il COREPER, e quelli addetti al cosiddetto terzo pilastro, cioè la giustizia e gli affari interni, che predispongono la necessaria documentazione.

Prima di ogni Comitato dei Rappresentanti permanenti vi è una riunione di coordinamento «dal vivo» con il Rappresentante permanente.

PRESIDENTE. Ministro Lo Iacono, vorremmo che fosse esplicitata la funzione del COREPER nell'ambito del Consiglio.

LO IACONO. Il COREPER è il maggior organo del Consiglio, e prepara il Consiglio dei ministri. Si tratta, cioè, di un Comitato che si riunisce una o due volte alla settimana, in cui confluiscono tutte le materie che devono essere esaminate dal Consiglio: queste, poi, sono ripartite tra il Consiglio affari generali, il Consiglio economia e finanze, il Consiglio agricoltura, il Consiglio trasporti, il Consiglio sanità, il Consiglio giustizia e il Consiglio affari interni, e così via.

Il Comitato K4 è un organo supplementare, che riguarda la giustizia e gli affari interni, il citato terzo pilastro e, contrariamente a quelli ine-

renti altre materie, si svolge sul piano intergovernativo e non comunitario: non sono quindi previsti direttive comunitarie o altri strumenti consimili. Nel nostro settore si agisce mediante convenzioni, accordi intergovernativi, che devono essere ratificati dai Parlamenti nazionali o tramite un nuovo strumento, denominato azione comune, sulla cui natura sono in corso dibattiti filosofici non ancora risolti.

PRESIDENTE. Tra le azioni intergovernative vi è quella del Comitato di Schengen.

LO IACONO. Il Comitato di Schengen si svolge tutto sul piano intergovernativo e anche il terzo pilastro si svolge in tal modo, tranne che per la politica comune in materia di visti, che è già comunitarizzata ed inserita nel primo pilastro.

In merito al coordinamento all'interno, cioè alle Reppresentanze permanenti, al di là di quanto possano fare i funzionari addetti nei diversi settori, ricordo che prima di ogni Comitato di Rappresentanti permanenti c'è un incontro dal vivo, come quello che stiamo ora tenendo tra i Rappresentanti permanenti e i funzionari responsabili dei diversi punti all'esame.

Abbiamo deciso - come ho detto - che il titolare del Comitato di cui all'articolo K4 risieda a Bruxelles. Risiedo a Bruxelles da un anno, e credo che questo ci avvantaggi molto perchè così sono posto in grado di seguire anche le questioni relative all'Accordo di Schengen, il che semplifica le cose. Rappresento quindi una specie di anello di collegamento tra l'Italia e Bruxelles per le citate questioni inerenti l'Accordo di Schengen, l'Unione europea e l'Amministrazione italiana: credo che questo sia fondamentale non per la mia persona, ma per chi mi succederà, perchè in Italia il lavoro di *équipe* non è particolarmente sviluppato.

In merito al secondo quesito su come si effettua il coordinamento della strategia negoziale al'interno della componente italiana, informo che a Roma si svolgono riunioni interministeriali di coordinamento presso il Ministero degli affari esteri, oppure riunioni interne dei Ministeri particolarmente interessati a questa materia, che sono poi quelli di Grazia e giustizia, dell'Interno e delle Finanze. Quando ero a Roma, trattavamo in queste riunioni al tempo stesso le materie relative all'Unione europea e all'Accordo di Schengen anche perchè, in fondo, nelle due aree si tratta degli stessi argomenti. Oggi la procedura è un po' cambiata, e si tengono riunioni separate in merito all'Accordo di Schengen o all'Unione europea, ma in sostanza il sistema è questo.

Nel successivo quesito in cui mi si chiedeva: nelle delegazioni degli altri Paesi membri, quali Amministrazioni di settore fossero rappresentate nel Comitato e quali fossero le forme di coordinamento utilizzate dalle medesime, la risposta al primo quesito è che ciò dipende dalla struttura degli Stati. Tra i nuovi entrati degli Stati dell'unione nordica: Svezia e Finlandia e nei paesi del Benelux il problema è un po' diverso, perchè il Ministero della giustizia è responsabile della polizia; di conseguenza, il Ministero dell'interno ha una rilevanza diversa da quella che possiede in Italia: svolge delle funzioni magari non secondarie, di amministrazione locale, ma che non riguardano la polizia.

Per il coordinamento – questione che approfondiremo poi in risposta ai successivi quesiti – è previsto un controllo parlamentare preventivo nei Paesi Bassi e in Danimarca, per quanto attiene Schengen e l'Unione europea ma anche in Italia, per quanto attiene solo Schengen.

PRESIDENTE. In Italia, quindi, tale controllo parlamentare è previsto.

LO IACONO. Sì, il Comitato Schengen si svolge secondo modalità previste dalla legge nazionale di ratifica dell'accordo, con la procedura del silenzio-assenso.

PRESIDENTE. Per esprimere una opinione sulle documentazioni trascritte, qual è il tempo dato al Comitato parlamentare di controllo, che è stato costituito alcuni mesi fa, e che è l'interlocutore parlamentare del Governo per quanto riguarda l'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen.

LO IACONO. Mi sembra di avere in parte già risposto al quesito. Oltre ad essere responsabile del Comitato K4 sono anche responsabile dell'attività che si svolge nell'ambito dell'Accordo di Schengen. Il Ministro degli affari esteri promuove riunioni interministeriali per coordinare l'attività collegata a tale Accordo e all'Unione europea.

L'Accordo di Schengen prevede serie di misure: libera circolazione delle persone, abolizione dei controlli alle frontiere che sono ben lungi dall'essere ancora disciplinate in ambito europeo. Bisogna tenere bene a mente che si è in presenza di due entità distinte: l'Unione europea e Schengen.

Come considerazione personale vorrei aggiungere che il coordinamento in tema di droga è particolarmente complesso visto il numero, invero straordinario, di organismi internazionali che si occupano di tale materia: Unione europea, Consiglio d'Europa, Gruppo Pompidou, Organizzazioni delle Nazioni Unite, e così via. Soltanto nell'ambito dell'Unione europea si contano ben ventisei gruppi di lavoro che si interessano in maniera settoriale delle problematiche attinenti al fenomeno droga.

In occasione dell'ultimo Comitato dei Rappresentanti permanenti, tenutosi sotto la Presidenza italiana, questa questione è stata sollevata ed ho avuto l'incarico di individuare forme di semplificazione che facilitino l'andamento regolare dei lavori. Visto che nel corso degli anni si sono create molteplici piccole sfere di azione, per rendere più efficace e meno costosa la lotta contro la droga, sarà necessario svolgere una azione di coordinamento per ricondurre il tutto ad un unico comune denominatore.

Con il termine droga si fa ovviamente riferimento a molteplici componenti: repressione, cooperazione di polizia, controlli doganali, commercializzazione delle sostanze stupefacenti, aspetti sociali e sanitari strettamente collegati al fenomeno.

È necessario che gli esperti, ad esempio, in materia sanitaria dei quindici Paesi membri dell'Unione si incontrino per analizzare gli effetti che in termini sanitari il fenomeno droga produce. Ancorchè le mie idee

non siano del tutto chiare, ho l'impressione che sarebbe opportuno creare un gruppo orizzontale di lavoro che dovrebbe essere composto, di volta in volta, dagli esperti che ogni Stato riterrebbe più opportuno far partecipare, in base alle materie inserite all'ordine del giorno: sanitaria, giuridica e così via.

Per quanto riguarda il finanziamento delle spese relative alla cooperazione nella giustizia e negli affari interni, non ho buone notizie da comunicare alla Giunta. Su tale questione, sin dall'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, si sono aperte molteplici discussioni inconcludenti. Ci si interroga sulla opportunità di prevedere che le spese siano a carico del bilancio dell'Unione, ovvero dei bilanci dei singoli Paesi. Ma, come è ben noto, alcuni Stati membri, fra i quali l'Italia, saranno in grado di effettuare finanziamenti soltanto se verranno definiti e ratificati dal Parlamento accordi che consentiranno loro di ottenere i necessari contributi.

La Commissione europea dispone di fondi comunitari molto limitati che ammontano a circa 5 milioni di ECU, 4 milioni di dollari, che nel trascorso esercizio non sono stati utilizzati, ma sono stati posti in riserva e nell'anno in corso sono stati bloccati dal Parlamento europeo che si ritiene non soddisfatto di come gli stessi fondi siano stati gestiti. A fronte della attuale fase di stallo, la Presidenza italiana dovrà cercare di sbloccare la situazione con il Parlamento europeo onde poter utilizzare i fondi stanziati lo scorso anno e ottenere per l'anno in corso nuove assegnazioni di bilancio che potrebbero anche interessare l'Italia. In tema di terzo pilastro, ad esempio, la Presidenza italiana dovrà organizzare qualche seminario al quale invitare anche rappresentanti di altri Paesi. Data la particolare situazione di bilancio italiana, potrebbe esservi necessità anche di finanziamenti comunitari.

All'eventuale comunitarizzazione delle materie ora trattate in sede intergovernativa in ambito terzo pilastro, rispondo che il Governo è certamente favorevole, ma su questo aspetto – e lo sottolineo – sarebbe utile che la Giunta potesse ascoltare anche il pensiero di chi sta preparando la Conferenza intergovernativa.

Evidentemente la comunitarizzazione non potrà essere realizzata da un giorno all'altro con una bacchetta magica, ma dovrà essere il frutto di un processo graduale. Soprattutto dovrà portare – ma qui esprimo un avviso personale – un valore aggiunto alla materia da comunitarizzare: laddove esistono norme legislative omogenee in tutti gli Stati membri la comunitarizzazione non è essenziale, mentre è dove mancano dei princìpi comuni che bisogna cercare di sforzarsi di affinare la normativa. Comunque sarà questo uno dei temi al centro dell'attenzione dei negoziati.

Lo stesso discorso vale per la richiesta di sapere se si ritiene possibile nel settore di cui sopra il passaggio al voto a maggioranza qualificata: anche questo è un punto molto controverso. Bisogna ricordare che tutta la materia della giustizia e degli affari interni è molto vicina al concetto di riservato dominio degli Stati e quindi il processo di comunitarizzazione in questo settore presenta molte difficoltà. Per esempio non credo che i francesi accetteranno delle norme comunitarie sull'immigrazione, dato che hanno dei problemi con le ex-colonie come del resto gli inglesi.

Pertanto, anche se prima o poi il voto a maggioranza qualificata verrà adottato, all'inizio sarà difficilissimo rinunciare al principio dell'unanimità, proprio perchè sono materie molto delicate, su cui spesso – e bisogna comprenderlo – influiscono le prassi nazionali. Non troverete mai un poliziotto inglese convinto del fatto che il collega francese sia più bravo, o viceversa. E lo stesso vale per il poliziotto italiano. In tale ambito invece sarebbero auspicabili metodi comuni di formazione delle forze di polizia, magari attraverso corsi integrati. Allora forse le difficoltà cui accennavo potranno essere superate.

VENTUCCI. Volevo ricevere da lei un chiarimento circa un'espressione che compare nella introduzione della proposta di direttiva del Consiglio sul diritto di viaggiare all'interno della Comunità per i cittadini dei Paesi terzi (COM (95) 346 def.), a pagina 2: «L'applicazione irreversibile della Convenzione di Schengen da parte di sette Stati membri dal 26 marzo 1995 dimostra che malgrado qualche "malattia infantile" che ha indotto uno Stato membro ad applicare una clausola di salvaguardia...». A quale Stato ci si riferisce?

LO IACONO. Si allude alla Francia. In ogni caso, prima di affrontare questo argomento, preferirei completare l'esame delle questioni che mi sono state sottoposte.

Mi si chiede quali potrebbero essere gli effetti dell'eventuale introduzione di una riserva di esame preventivo parlamentare rispetto all'attività del Comitato K4. Secondo me si potrebbe ottenere il risultato, certamente auspicabile, di una migliore informazione del Parlamento, ma la riserva dovrebbe riguardare non tanto il Comitato K4, quanto il Consiglio giustizia e affari interni. Infatti il Comitato K4 e il Gruppo centrale di negoziato Schengen sono ancora degli organi preparatori, di natura tecnica.

Il controllo preventivo parlamentare a mio avviso dovrebbe essere eventualmente esercitato invece sull'organo politico, che alla fine assume le decisioni. Prima della riunione del Consiglio dei ministri, bisognerebbe trasmettere tutta la documentazione all'eventuale Comitato parlamentare, che potrebbe comportarsi in tre modi: esprimersi con il meccanismo del silenzio-assenso, disporre delle audizioni, oppure dichiarare le sue obiezioni in proposito.

Il sistema che ho indicato – ripeto – non dovrebbe però riguardare degli organi tecnici, ma proprio la preparazione del lavoro a livello politico.

A proposito dei quesiti che affrontano il problema dell'informazione del Parlamento, credo che sarebbe opportuno avere un Comitato unico. Si potrebbe seguire l'esempio fornito dall'Accordo di Schengen, istituendo però un unico organismo parlamentare, che dovrebbe esaminare l'attività intergovernativa nei settori giustizia e affari interni, tanto in ambito Unione europea, quanto in ambito Schengen, altrimenti si provocherebbe una inutile duplicazione e potrebbe ingenerarsi confusione a causa della diversa composizione dei due organi.

Sarebbe quindi preferibile istituire un solo Comitato, fissando un periodo di quindici giorni, al termine del quale valga il principio del silenzio-assenso. Non si dovrebbero incontrare difficoltà nel raggiungere

questo scopo; a questo proposito sarebbe comunque opportuna un'audizione dei Ministri più direttamente interessati.

PRESIDENTE. Dunque una possibile ipotesi sarebbe quella di attribuire al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen anche l'esame di tutte le tematiche affrontate nel campo della giustizia e degli affari interni in ambito Unione europea.

LO IACONO. Ho così completato l'esame delle domande che mi sono state sottoposte; sono disponibile quindi per eventuali ulteriori chiarimenti.

Il senatore Ventucci mi aveva chiesto delucidazioni in merito alle «malattie infantili» di Schengen: ci si riferisce al fatto che l'Accordo di Schengen è entrato in vigore solo per sette Paesi. Dopo circa una settimana di applicazione dell'Accordo, la Francia ha introdotto di nuovo – in base all'articolo 2.2. della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen – i controlli alle frontiere interne, motivando ufficialmente questa decisione con i recenti attentati terroristici subìti.

Comunque, lei si meraviglia del fatto che noi non facciamo parte di quei sette Paesi. Me ne meraviglio anch'io, ma purtroppo per far parte del *club* è necessario che sia in vigore una legge sulla protezione delle persone dai dati informatizzati. Auspico che il Parlamento possa prendere la decisione più saggia, al riguardo, perchè altrimenti continueremo ad essere cittadini europei di serie B ed in quanto tali sottoposti ai controlli alle frontiere degli altri Stati: i nostri aerei potranno atterrare solo a chilometri di distanza, insieme a quelli dei Paesi non comunitari. Speriamo che ad un certo momento si possa entrare nel *clan*, anche se capisco che vi possano essere delle resistenze da parte di certe forze politiche. È però difficile spiegare ai *partners* comunitari che siamo l'unico Paese in Europa, insieme alla Grecia, a non aver ancora approvato una normativa del genere; in Italia, infatti, vige ancora una vecchia legge sulla protezione dei dati di polizia, che risale a molti anni fa.

Nella sua introduzione, signor Presidente, lei ha parlato dell'immigrazione, del cosiddetto decreto immigrati. Nè in ambito Unione europea nè in ambito Schengen esiste una sola norma – mi riferisco al terzo pilastro o all'Accordo di Schengen nella sua formulazione e applicazione – che si riferisca all'immigrazione: si tratta infatti di una materia la cui trattazione è lasciata ai singoli Stati. Quello che regola l'Accordo di Schengen – e che forse un giorno regolerà anche l'Unione europea – è l'accesso dall'esterno e l'attraversamento delle frontiere esterne della Comunità: quello su cui insiste l'Accordo di Schengen, e su cui forse si insisterà con norme pertinenti anche in ambito di Unione europea, sono i controlli alle frontiere esterne, per evitare fenomeni spiacevoli di immigrazione clandestina. Recentemente, ad esempio, abbiamo avuto notizia di indiani fatti sbarcare a Sorrento che credevano di essere di fronte alle scogliere di Dover, come anche di albanesi che troppo spesso muoiono in mare, per via del capovolgimento dei battelli! Ma nè la Comunità, nè Schengen prevedono nulla al riguardo: questa regolamentazione rimane nella completa disponibilità degli Stati, poichè – ripeto – queste due entità pongono l'accento soltanto sulle frontiere esterne, per limitare l'immigrazione clandestina.

È chiaro che tutto ciò è sotteso a risolvere i problemi dell'immigrazione e mostra la necessità che ci si dia una disciplina al riguardo che, in presenza di cittadini irregolari, regoli anche l'espulsione che, se non rigorosa sotto il profilo umanitario, sia almeno – per quanto possibile – accettabile per il rispetto della legge. Ricordo che, negli anni '91-'92, sulla base di un'indagine fatta al Senato francese dalla Commissione presieduta dal senatore Masson, ci fu comunicata dall'allora Ministro dell'immigrazione la notizia che noi, su 10.000 espulsioni all'anno, riuscivamo ad effettuarne da 45 a 50. In effetti il cittadino straniero in situazione irregolare, una volta espulso, può rivolgersi al Tribunale amministrativo regionale e, in attesa che quest'ultimo si pronunci, tende a distruggere i documenti e a «comprarne» di nuovi. Tuttavia occorrerà trovare un qualche denominatore comune per quanto riguarda la strutturazione del problema nei due ambiti, l'Unione europea e l'Accordo di Schengen, che non prevedono alcunchè per il fenomeno dell'immigrazione.

Rimango a loro disposizione per altri eventuali contributi o risposte e naturalmente sono sempre a disposizione della Giunta nelle mie attuali funzioni, qualora si rendessero necessari ulteriori documenti, precisazioni e così via, nel massimo spirito di collaborazione, perchè ritengo – non perchè me ne occupi personalmente – che questi siano dei problemi interessanti sui quali, come si arguisce dai dibattiti sull'immigrazione che si tengono in Italia, vi sono punti di vista divergenti.

Concluderei il mio intervento, signor Presidente, rimanendo a disposizione – ripeto – per qualsiasi altra domanda che Lei o i membri della Giunta riteniate opportuno formulare.

VENTUCCI. Vorrei preliminarmente ringraziarla per la risposta che mi ha fornito in merito alla questione della «malattia infantile».

Naturalmente rilevo che questa è un'ipotesi, ma si tratta pur sempre di un'affermazione contenuta nell'introduzione ad una proposta di direttiva del Consiglio dell'Unione europea: mi sembra strano che in un'introduzione redatta a cura di una Istituzione ufficiale, venga usata questa espressione poco simpatica, laddove poi sappiamo che l'articolo 2, paragrafo 1 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen dispone espressamente che uno Stato membro può reintrodurre i controlli di frontiera in caso di minaccia grave dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza.

A pagina 2 del documento di lavoro che ci è stato distribuito, nel quarto capoverso della «Proposta di direttiva del Consiglio sul diritto di viaggiare all'interno della Comunità per i cittadini dei Paesi terzi» già citato, si afferma che «l'applicazione irreversibile della Convenzione di Schengen da parte di sette Stati membri» (...) «dal 26 marzo 1995 dimostra che malgrado qualche "malattia infantile" che ha indotto uno Stato membro ad applicare una clausola di salvaguardia...». Nell'ambito delle «cose serie», che devono essere fatte, non riesco a capire come una introduzione ad una relazione possa contenere un'espressione così forte, quando – desidero ribadirlo – il Trattato di Schengen, all'articolo 2 della Convenzione di applicazione, prevede che «uno Stato membro può reintrodurre i controlli di frontiera in caso di minaccia grave dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza».

DUJANY. Vorrei richiedere un chiarimento: l'Italia non ha ancora abbattuto le proprie frontiere?

LO IACONO. No, i controlli alle frontiere interne non sono stati tolti.

VENTUCCI. Bisogna che il Parlamento sia responsabile o si rischierà di rimanere fuori dall'Europa. Non voglio offendere nessuno ma, come ho già sottolineato, la nostra mentalità cattolica ci differenzia sostanzialmente dai Paesi anglosassoni.

Il fenomeno del nomadismo è puntuale e rappresenta soltanto uno degli aspetti del problema più generale dell'immigrazione. Di solito non si differenzia il concetto di nomade da quello di immigrato, ma si tende a fare una sorta di insiemistica che svia dalla raffigurazione corretta della realtà. Il nomadismo è disciplinato giuridicamente e indica qualcosa di transeunte, la residenza del viaggiatore, uno *status* limitato nel tempo; vi è poi la figura dello stanziale, di colui che si ferma in un determinato posto; si tratta comunque di due fattispecie giuridiche che devono essere affrontate separatamente.

Se nel tentativo di individuazione di una soluzione si inseriranno l'assistenzialismo nei confronti della povera gente, la fratellanza ed altre categorie astratte si entrerà in un circuito dal quale non si riuscirà mai ad uscire fuori. Non mi stancherò mai di ripetere fino alla nausea che il Ministero degli affari esteri, che è il gestore dei rapporti con l'Unione europea, dovrebbe arrogarsi il compito di emanare un testo legislativo per dare finalmente una risposta concreta a questi fenomeni.

Ministro Lo Iacono, sono questi i veri problemi da affrontare e se non li affronteremo continueremo a parlarci addosso, e chiedo scusa per l'espressione così pesante. Poichè è assolutamente necessario che qualcuno assuma delle iniziative, visto altresì che il Ministero degli affari esteri è deputato da quasi cinquanta anni a gestire i rapporti con l'Unione europea, sarebbe opportuno che – laddove vi è una stasi del Parlamento – lo stesso prendesse delle iniziative facendo buon uso dell'esperienza acquisita in tutti questi anni di gestione dei rapporti comunitari.

MAFFINI. Signor Presidente, vorrei comprendere meglio come mai tutte le questioni relative all'immigrazione e all'accesso all'interno dell'Unione europea degli appartenenti a Paesi terzi non sono contemplate nell'Accordo di Schengen. Una volta accolti in uno degli Stati membri, presumibilmente, gli extracomunitari dovrebbero acquisire il diritto di muoversi liberamente nell'Unione e godere dei medesimi diritti dei cittadini che sono a tutti gli effetti membri della stessa Unione. Come è possibile che una materia così importante non sia oggetto dell'Accordo di Schengen?

LO IACONO. Signor Presidente, il documento al quale ha fatto riferimento il senatore Ventucci fa parte di una delle quattro direttive presentate dal commissario italiano Monti nel quadro del completamento del mercato interno, ancora incompleto per la libera circolazione delle persone, al fine di correggere il tiro rispetto alla Convenzione comunita-

ria concernente l'attraversamento delle frontiere esterne stipulata nel 1991, che non prevede la libera circolazione dello straniero regolarmente residente e che permette il mantenimento del controllo alle frontiere interne se uno Stato lo desidera.

Le proposte presentate dal commissario Monti non hanno finora avuto concreto seguito nell'ambito dell'Unione europea. La Convenzione comunitaria che ho testè citato, è come noto bloccata a seguito del conflitto che si è aperto fra il Regno Unito e la Spagna per Gibilterra.

In riferimento all'espressione richiamata dal senatore Ventucci, provvederò ad esprimere lamentele all'estensore del testo della direttiva, che conosco personalmente e che è un alto funzionario italiano presso la Comunità europea. Detto funzionario ha probabilmente ripreso tale espressione da un documento riguardante l'Accordo di Schengen nel quale si faceva riferimento, ma amabilmente, alle malattie infantili.

L'assenza di norme relative all'immigrazione nell'Accordo di Schengen e nel Trattato sull'Unione europea si ricollega a quanto ho prima sottolineato. In materia di immigrazione, come di asilo e cooperazione fra polizia, i Paesi aderenti sono estremamente riluttanti a cedere anche di un solo dito sull'iniziativa assunta dalla Commissione europea perchè ritengono di essere gli unici depositari delle decisioni da assumere in materia.

Per queste ragioni l'Accordo di Schengen e la Convenzione concernente le frontiere esterne – sia pure in maniera più restrittiva – disciplinano soltanto l'accesso nell'Unione, prevedendo che possano entrare nel territorio della stessa le persone che dispongano di determinati requisiti.

In base ad un accordo raggiunto tra tutti i Paesi membri, resta sottinteso che gli stranieri possono accedere nell'Unione purchè vi siano posti di lavoro che consentano di accoglierli. La definizione: «quota di immigrazione zero» riportata dal Regno Unito, dalla Francia e da altri *partners* europei, è stata coniata proprio in relazione ai posti di lavoro esistenti.

Sono ormai quattro o cinque anni che il Ministero degli affari esteri è fra gli estensori di un decreto annuale sull'immissione di stranieri nel quale è sempre indicata una quota di immigrazione zero; ciò nonostante, in questi ultimi anni, e precisamente dalla data di entrata in vigore della legge Martelli, a prescindere ovviamente dalla nuova disciplina, nel nostro Paese sono entrate in media 50.000 persone l'anno per ricongiungimenti familiari e per ricoprire posti di lavoro rifiutati da italiani o da altri cittadini comunitari. Notoriamente tali assunzioni si verificano in caso di lavori pesanti presso fonderie ed alti forni, ospedali, settore alberghiero.

Sono queste le informazioni di cui dispongo; magari non sono corrette al centesimo ma, in media, dovrebbero corrispondere alla realtà.

ROMOLI. Signor Presidente, se non vi è armonizzazione della politica sull'immigrazione per cui l'Italia decide che la quota immigrazione è pari a zero, fatte salve le deroghe normali e se non si effettuano controlli alle frontiere, il cittadino straniero cui non fosse consentito di entrare in Italia potrebbe passare prima dalla Francia, dove le quote esistono, e poi trasferirsi da noi. Si crea, quindi, una circolazione europea

degli immigrati che secondo me, senza una regolamentazione comune della politica dell'immigrazione, può provocare dei grossi scompensi.

LO IACONO. Da un punto di vista tecnico è vero. Lei pensi che noi siamo l'unico Paese che non ha introdotto l'obbligo del visto per i cittadini dell'ex Jugoslavia, che è imposto da tutti gli altri Paesi membri dell'Unione europea. Questo ha creato in passato alcune difficoltà con altri Paesi, la Germania in particolare o la Francia, i quali sostengono, a torto o a ragione – perchè talvolta si esagera – di subire un'eccessiva immigrazione, e non solo di jugoslavi.

Anche noi prossimamente, in base a un regolamento comunitario che dovrebbe entrare in vigore ai primi di marzo, imporremo l'obbligo del visto per i cittadini delle Repubbliche della ex Jugoslavia. Lo straniero che entra regolarmente in Francia non ha libero accesso in Italia perchè da noi non è ancora in vigore l'Accordo di Schengen, quindi un controllo c'è.

ROMOLI. Ma nel momento in cui applicheremo l'Accordo di Schengen, il controllo non ci sarà più.

DUJANY. La Svizzera non fa parte dell'Unione europea. Il cittadino svizzero viene sottoposto alle stesse procedure adottate nei confronti dei cittadini extracomunitari? Esistono delle disposizioni particolari nei rapporti italo-svizzeri, stante l'ubicazione geografica della Svizzera e la facilità di comunicazione con il nostro Paese?

LO IACONO. Ricordo che la Svizzera, la Norvegia e l'Islanda, tutti aderenti all'EFTA, e il Liechtenstein hanno stipulato con l'Unione europea un accordo per il libero scambio e la libera circolazione delle persone. Pertanto i cittadini di questi Paesi sono equiparati a quelli comunitari e ricevono lo stesso trattamento per quanto riguarda l'attraversamento delle frontiere.

Con la Norvegia e l'Islanda sono in corso dei negoziati per poter realizzare concretamente una libera circolazione ampliata rispetto ai sette attuali – o meglio ai nove – Paesi che hanno sottoscritto l'Accordo di Schengen, superando una serie di ostacoli giuridici ancora sul tappeto.

Con la Svizzera, comunque, non c'è nessun problema, anche se sulla stampa ho potuto leggere la notizia di alcune polemiche sorte circa la possibilità di richiedere ai cittadini svizzeri i certificati sanitari al momento dell'attraversamento della frontiera; ma credo che si trattasse soltanto di speculazioni giornalistiche, non ci sono dei problemi reali.

VENTUCCI. In fondo la Norvegia ha circa quattro milioni e mezzo di abitanti e anche l'Islanda è scarsamente popolata.

LO IACONO. In ogni caso non pongono problemi di immigrazione clandestina: penso che gli islandesi non vengano a soggiornare in Europa per motivi diversi da quelli climatici.

Peraltro l'Islanda, e in parte anche la Norvegia, in passato hanno accolto per motivi umanitari molti cittadini del Terzo Mondo. Questo

fenomeno ha riguardato piuttosto la Svezia e la Danimarca, ma in quei Paesi le politiche di integrazione hanno consentito di affrontare correttamente il problema.

Per tornare al suo discorso, senatore Ventucci, e per cercare di chiarirci le idee, le devo dire che ho assistito dal 1990 al 1993 ad almeno una decina di Conferenze internazionali sui problemi dell'immigrazione: in particolare ricordo quella di Vienna, sui flussi migratori est-ovest, e quella di Roma organizzata dall'allora ministro di grazia e giustizia Martelli, nelle quali si è giunti a soluzioni finali di compromesso, alla redazione di comunicati caratterizzati talvolta dall'ecumenismo più completo.

VENTUCCI. Che non riguardava certo la Germania!

LO IACONO. Ma l'ecumenismo non può risolvere il problema.

NATALI. Ma si tratta di ecumenismo di fatto o di diritto?

LO IACONO. È stato formalizzato in comunicati che hanno lasciato le cose come stavano. Sono state delle Conferenze che si sono concluse «zero a zero».

VENTUCCI. La disciplina del popolo tedesco non può essere certo parificata a quella del popolo italiano. L'integrazione tra i cittadini delle due Germanie è avvenuta senza nessun clamore; del resto non erano certo mangiatori di bambini.

Secondo me il discorso parte da lontano; è estremamente importante affrontare il problema alla radice, partendo dalla scuola, dai rapporti intersoggettivi e non cercare di risolverlo in un modo o nell'altro.

Credo che ci siano delle responsabilità eccezionali del Ministero degli affari esteri e lo faccio presente a lei che ne è un rappresentante. Ritengo pertanto che il Ministro o l'alta burocrazia debbano farsi carico di questa situazione, altrimenti si finisce col giocare al gatto e al topo.

PRESIDENTE. Ringraziamo il ministro Lo Iacono per averci consentito di acquisire la relazione sui risultati raggiunti nel settore giustizia e affari interni e il comunicato finale della riunione del Comitato esecutivo di Schengen tenutasi ad Ostenda il 20 dicembre 1995, che ci permetteranno, anche alla luce delle questioni sorte nel corso dell'audizione, di completare il nostro lavoro e integrare il documento conclusivo che presenteremo al termine dell'indagine. Contiamo peraltro di renderle visita a Bruxelles.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad una prossima seduta.

I lavori terminano alle ore 17,20.

ALLEGATO

QUESITI INDIRIZZATI AL PRESIDENTE DEL COMITATO K4 IN VISTA DELL'AUDIZIONE DEL 24 GENNAIO 1996

Attuazione del Trattato sull'Unione europea:

A. Quali sono i rapporti fra Comitato K4 e COREPER e quali le forme di coordinamento fra i due organi?

B. Come si effettua il coordinamento della strategia negoziale all'interno della componente italiana?

C. Nelle delegazioni degli altri Paesi membri quali Amministrazioni di settore sono rappresentate nel Comitato? Quali sono le forme di coordinamento utilizzate dalle medesime?

D. L'attività del K4 ha svolto in modo soddisfacente il coordinamento e la preparazione delle decisioni poi adottate in sede politica?

E. Le materie trattate nell'ambito del cosiddetto terzo pilastro attengono a situazioni di particolare sensibilità sociale e giuridica (es. la lotta al traffico di droga e altre forme gravi di criminalità internazionale): come la specificità di tali interessi si concilia con l'esigenza di definire in modo complessivo la posizione italiana tenendo presente tutti i negoziati che si svolgono in ambito intergovernativo e comunitario? In particolare, quali sono le forme e gli strumenti di coordinamento con l'attività svolta in ambito Schengen?

F. È possibile conoscere come siano state applicate le disposizioni sul finanziamento delle spese relative alla cooperazione nella giustizia e negli affari interni di cui all'articolo K8?

Sulle prospettive di revisione del Trattato sull'Unione europea:

G. L'eventuale comunitarizzazione delle materie ora trattate in sede intergovernativa in ambito terzo pilastro è un'opzione cui il Governo è favorevole?

H. Nell'ipotesi di una comunitarizzazione si ritiene possibile il passaggio in questo settore al voto a maggioranza qualificata?

I. Quali potrebbero essere gli effetti dell'eventuale introduzione di una riserva di esame preventivo parlamentare rispetto all'attività del Comitato K4?

J. Come potrebbe essere assicurata, a tal fine, l'informazione del Parlamento?

K. È possibile effettuare una valutazione al riguardo utilizzando, per esempio, l'esperienza della riserva di esame parlamentare devoluta al Comitato parlamentare di controllo incaricato di esaminare l'attuazione ed il funzionamento della Convenzione applicazione dell'Accordo di Schengen di cui all'articolo 18 della legge 30 settembre 1993, n. 388.