

Ciò detto, rimango convinto che il sistema delle quote latte sia talmente complesso, per quanto si renda efficiente la macchina amministrativa e per quanto si introducano norme che rendono le procedure più semplici, che incontreremo sempre dei problemi. Anche per questa ragione — ovviamente non solo per questa — il Governo si è battuto a Bruxelles per il superamento del regime delle quote latte.

Oggi stiamo uscendo dalla fase della gestione straordinaria del settore (che è collegata all'azione svolta dalla commissione di garanzia presieduta dal generale Lecca, che era stata costituita appositamente) e con l'applicazione delle disposizioni della legge n. 5 del 1998, che chiudono i periodi 1995-1996 e 1996-1997, abbiamo avviato la fase conclusiva, dando esecuzione agli adempimenti che erano stati disposti dalla legge n. 118 del 1999 e dalle relative disposizioni attuative, finalizzati a chiudere — come ricordava l'onorevole Dozzo, sia pure in altro modo — i periodi 1997-1998 e 1998-1999, consentendo altresì il trasferimento pieno ed effettivo delle competenze in merito all'applicazione del regime alle regioni ed alle province autonome. In virtù dell'attività svolta in questi tre anni, credo si possa affermare che la gestione del regime sia migliorata e che si sia raggiunto un buon grado di efficienza operativa, il che non significa che ancora non vi siano problemi.

Per quanto riguarda gli adempimenti in corso, le comunicazioni individuali ai produttori relative ai periodi 1997-1998 e 1998-1999 sono state inviate dall'AIMA il 15 gennaio 2000; gli uffici regionali e provinciali stanno svolgendo un'opera di controllo sulle anomalie e sugli errori riscontrati nei dati dichiarati dagli acquirenti anche attraverso il confronto, in contraddittorio, tra gli acquirenti stessi e i produttori. Da ciò nasce l'esigenza del decreto-legge in corso di conversione che, come è stato ricordato, ridistribuisce una parte delle quote attribuite al nostro paese con Agenda 2000; le altre 216 mila tonnellate verranno ridistribuite nei pros-

simi mesi. Posso affermare — lo ha ricordato anche il relatore — che, analogamente, sono stati distribuiti anche i quantitativi (circa 137 mila tonnellate) che si sono resi disponibili a seguito dell'indagine compiuta dalla commissione Lecca e dell'applicazione della legge n. 5 del 1998.

L'obiettivo che ci proponiamo e che speriamo di conseguire è rientrare nei termini temporali previsti dalla regolamentazione comunitaria per gli adempimenti di chiusura della campagna 1999-2000 e pervenire alla completa regionalizzazione del regime in tempi brevi. Siamo ovviamente d'accordo con l'appello del relatore affinché si esamini in Assemblea il provvedimento di riforma della legge n. 468 del 1992.

Restano ovviamente da definire — di ciò non si parla mai ma bisogna ricordarlo perché anche questo è uno dei problemi che abbiamo incontrato nella gestione della difficile situazione — i contenziosi ancora aperti e, soprattutto, le fattispecie aventi risvolti di ordine penale; tali contenziosi sono stati avviati grazie ai controlli promossi ed effettuati dalla commissione di garanzia. Si tratta di un numero di casi sicuramente marginale in rapporto alla totalità della produzione e al numero dei produttori; di tali casi si stanno occupando gli organi di polizia giudiziaria e la magistratura. Penso di poter affermare che tali situazioni rappresentano l'ultimo retaggio di un modello gestionale che, ormai, ci siamo lasciati definitivamente alle spalle.

Un'ultima osservazione. Il Governo conferma quanto ricordato dal relatore: abbiamo presentato in Assemblea un emendamento soppressivo delle disposizioni introdotte in Commissione con l'emendamento 1.69; ricordo che già in Commissione il Governo, insieme con il relatore, aveva espresso parere contrario su tale emendamento. La disposizione approvata non è compatibile con la normativa comunitaria ed è questa la ragione dell'emendamento del Governo del quale ho annunciato la presentazione; se la detta disposizione dovesse essere approvata definitivamente dal Parlamento, va-

nificheremmo il lavoro svolto negli ultimi quattro anni. Il Governo auspica che il Parlamento non voglia assumersi tale responsabilità.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione della mozione De Luca ed altri n. 1-00439 concernente la partecipazione delle Camere alla fase ascendente del processo decisionale dell'Unione europea nonché all'attuazione dell'accordo di Schengen (ore 11,09).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della mozione De Luca ed altri n. 1-00439 concernente la partecipazione delle Camere alla fase ascendente del processo decisionale dell'Unione europea nonché all'attuazione dell'accordo di Schengen (vedi l'allegato A - Mozione sezione 1).

(Contingentamento tempi discussione generale)

PRESIDENTE. Ricordo che, a seguito della riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo del 29 febbraio 2000, è stata predisposta la seguente organizzazione dei tempi per la discussione.

Il tempo per la discussione generale è ripartito nel modo seguente:

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 5 minuti;

tempi tecnici: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 45 minuti (con il limite massimo di 9 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 3 ore e 30 minuti, cui si aggiungono 5

minuti per ciascun gruppo o componente politica che abbia sottoscritto la mozione, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 50 minuti;

Forza Italia: 39 minuti;

Alleanza nazionale: 36 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 29 minuti;

Lega nord Padania: 27 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 23 minuti;

Comunista: 23 minuti;

UDEUR: 23 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 40 minuti, è così ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno:

Verdi: 13 minuti; CCD: 7 minuti; Rifondazione comunista-progressisti: 7 minuti; Socialisti democratici italiani: 4 minuti; Rinnovamento italiano: 3 minuti; CDU: 3 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

(Discussione sulle linee generali)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali della mozione.

La prima iscritta a parlare è l'onorevole De Luca, che illustrerà anche la sua mozione n. 1-00439. Ne ha facoltà.

ANNA MARIA DE LUCA. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, nell'illustrare la mozione all'ordine del giorno, di cui sono prima firmataria, intendo brevemente ripercorrere le tappe dell'attuazione degli accordi di Schengen in Italia, ratificati dalla legge 30 settembre 1993, n. 388.

Quella stessa legge di ratifica istituì un Comitato parlamentare di controllo, com-

posto da dieci deputati e dieci senatori, con il compito di esprimere — quando tale cooperazione non era stata ancora integrata nel quadro giuridico dell'Unione europea — un parere vincolante sui progetti di decisione impegnativi per l'Italia pendenti dinanzi al Comitato esecutivo, l'organo decisionale della cooperazione Schengen.

Voglio altresì ricordare che il Comitato parlamentare è il diretto destinatario di una relazione annuale del Governo sullo stato di applicazione della convenzione in Italia ed ha esercitato i suoi poteri di controllo attraverso indagini conoscitive, audizioni e approvazioni di documenti di indirizzo al Governo nelle materie di competenza.

L'istituzione di un organo *ad hoc* incaricato di verificare l'attuazione degli accordi di Schengen è stata un segno di grande sensibilità da parte del legislatore italiano. La libera circolazione delle persone, infatti, era una delle quattro libertà fondamentali previste dal Trattato di Roma, assieme alla libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali. Tuttavia, mentre l'Europa economica ha trovato una sua via di realizzazione, per esempio, con la creazione dell'euro e di una Banca centrale, l'Europa della libera circolazione dei cittadini — che è l'Europa della cittadinanza e del comune sentire e sentirsi europei — ha stentato a decollare. Gli accordi di Schengen sono stati firmati, infatti, proprio perché, prima, a livello di Comunità europea e, poi, di Unione europea, un accordo in materia di libera circolazione non si era trovato, principalmente per una ritrosia della Gran Bretagna e dell'Irlanda, per la loro posizione geografica, ma soprattutto per un disaccordo tra la Gran Bretagna e la Spagna sulla questione di Gibilterra.

La libera circolazione delle persone è stata così realizzata attraverso gli accordi di Schengen. Una forma di cooperazione rafforzata intrapresa da alcuni Stati (Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi bassi e Belgio), cui poi hanno aderito altri Stati (Spagna, Portogallo, Italia e Austria) ed infine gli Stati nordici (Norvegia e

Islanda, paesi già legati da un accordo di libera circolazione con la Finlandia, la Danimarca e la Svezia, ma che non potevano tuttavia entrare a pieno titolo negli accordi di Schengen, in quanto paesi non membri dell'Unione europea).

Ho detto prima che l'istituzione di un comitato è stato un atto di grande sensibilità da parte del legislatore italiano perché la libera circolazione è un valore essenziale della persona umana. È legata all'idea di un territorio unico e comune in cui muoversi e promuove quindi l'identità europea e il sentirsi cittadini europei. Inoltre, deve necessariamente coniugarsi con esigenze di sicurezza, di tutela del corretto vivere civile, implica una comune responsabilità, ad esempio nella gestione dei flussi migratori, e quindi crea l'esigenza di promuovere politiche migratorie europee.

L'aver previsto, dunque, un intervento del Parlamento nella fase ascendente del procedimento decisionale, soprattutto nell'ambito di una forma di cooperazione rafforzata quale erano gli accordi di Schengen, è stato un atto — devo dire — di lungimiranza e di democrazia. La cooperazione rafforzata ha, infatti, per sua natura essenzialmente carattere inter-governativo. Tende quindi ad essere carente sotto il profilo del controllo democratico e giurisdizionale.

L'Italia, invece, è stato l'unico Stato Schengen, insieme ai Paesi Bassi, a prevedere il coinvolgimento del Parlamento nel procedimento decisionale attraverso un apposito comitato con il compito di esprimere un parere vincolante sui progetti di decisione che per il nostro paese sarebbero poi diventati vincolanti. È quindi di grandissimo interesse.

Il Comitato parlamentare è stato dunque un osservatorio dal quale si sono potuti seguire con costanza e assiduità i progressi compiuti nell'attuazione degli accordi di Schengen che in Italia ha significato: l'approvazione di una legge sulla protezione dei dati personali; l'adeguamento degli aeroporti e delle frontiere

terrestri e marittime ai canoni previsti dalla Convenzione di Schengen e dalle decisioni del Comitato esecutivo.

Tale adeguamento è stato necessario non solo dal punto di vista delle strutture (ingresso e uscita di cittadini dell'area di Schengen), ma anche e soprattutto dal punto di vista informatico (collegamento dei posti di frontiera al SIS, Schengen information system), inoltre la stessa approvazione della legge n. 40 del 1998 sull'immigrazione, anche se non espressamente richiesta dalla Convenzione di Schengen, è stata la ragione politicamente determinante nel decidere l'ingresso a pieno titolo dell'Italia nello « spazio Schengen ». Tale ingresso è infatti avvenuto, come sappiamo, al termine di una fase di transizione e di verifica conclusasi il 31 marzo 1998.

Gli accordi di Schengen sono stati dunque un esperimento che ha avuto successo tanto che ne è stata decisa l'incorporazione nell'ambito dell'Unione europea. Tuttavia, possiamo senz'altro dire che ha avuto successo anche l'esperienza del Parlamento italiano di controllare la fase ascendente del procedimento decisionale di Schengen attraverso un apposito organismo parlamentare, il Comitato Schengen-Europol, che, come dicevo, ha rappresentato un osservatorio specializzato di controllo sull'evoluzione e sull'attuazione degli accordi stessi. Anzi, sento di poter dire che il Comitato bicamerale Schengen-Europol è stato l'unico esempio di successo dell'intervento del Parlamento nella fase ascendente del procedimento decisionale europeo. Basti pensare che dal 20 marzo 1997, data in cui si è costituito il Comitato, sino al 1° maggio 1999, data di entrata in vigore del trattato di Amsterdam, sono stati espressi 66 pareri di cui 64 favorevoli e 2 contrari, segno di una sintonia costante nonché assidua con il Governo, sotto questo aspetto, che si evince dalla mole del lavoro svolto mentre finora, nella XIII legislatura, sono stati soltanto 11 i progetti di atti normativi comunitari esaminati

dalle Commissioni a fronte di quasi 300 — lo ripeto 300 — direttive approvate tra il 1996 e il 1998.

L'intervento del Parlamento nella fase ascendente, infatti, se viene previsto in termini generali (farò poi riferimento alle previsioni legislative che esistono, ma che purtroppo sono in gran parte inattuata), rischia di perdersi nel calderone — mi si consenta questa espressione — delle competenze delle Commissioni di merito, che sono già sovraccariche di lavoro e, soprattutto, più impegnate ad intervenire nella fase discendente del procedimento decisionale europeo, per cui intervengono nel recepimento delle direttive o nell'eventuale adeguamento normativo che esse possono comportare (è una fase diversa).

Mi sembra anche giusto, nonché lusingante e politicamente esatto, che tale intervento nella fase ascendente sia stato affidato dal legislatore, nella materia Schengen, ad un organismo bicamerale che, per sua natura, evita non auspicabili difformità nell'espressione del parere, eventualità sempre possibile se ad esprimersi sono le Commissioni competenti per materia dei due rami del Parlamento e che vale anche ad accorciare i tempi per l'espressione del parere, visto che la composizione stessa, equamente rappresentativa di Camera e Senato, evita eventuali consultazioni, o ricerche di sedi congiunte per l'espressione del parere.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, un protocollo *ad hoc* ad esso allegato, ha stabilito l'integrazione degli accordi di Schengen nel quadro comunitario, con una « ventilazione », come è stata definita dalle disposizioni Schengen, tra il primo e il terzo pilastro dell'Unione. L'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, il 1° maggio 1999, ha segnato un momento di passaggio e, dobbiamo dire, anche di incertezza, non solo perché, come ho detto, l'*acquis* di Schengen doveva essere « ventilato » tra il primo e il terzo pilastro, cosa che è avvenuta dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, ma anche perché il Comitato esecutivo Schengen è stato sostituito dal Consiglio dei ministri dell'Unione europea,

così come del resto stabilito dal citato protocollo allegato allo stesso Trattato di Amsterdam.

Questa sostituzione ha comportato alcune difficoltà, perché la cooperazione Schengen aveva visto la partecipazione anche della Norvegia e dell'Islanda, paesi non membri dell'Unione europea, in qualità di paesi associati alla cooperazione stessa, mentre la Gran Bretagna e l'Irlanda, paesi membri dell'Unione europea, erano rimaste fuori dagli accordi di Schengen. Non ripercorro, per motivi di brevità, le ragioni della posizione di questi Stati (la Gran Bretagna, peraltro, ha dichiarato di voler parzialmente aderire all'*acquis* di Schengen), ma voglio solo dire che le decisioni che proseguono la cooperazione Schengen integrata nel quadro giuridico dell'Unione europea possono essere, in linea teorica, decisioni a diciassette Stati, in quanto deve essere consentita la partecipazione e l'eventuale adesione alle decisioni stesse anche alla Gran Bretagna, all'Irlanda, alla Norvegia e all'Islanda. Per questo, si è resa necessaria la costituzione, anch'essa in ritardo rispetto all'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, di un Comitato misto, una sorta di Consiglio dei ministri dell'Unione europea aperto a diciassette Stati, per rendere possibile l'esame dei progetti di decisione che proseguono l'*acquis* di Schengen.

In questo momento di incertezza determinato dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e probabilmente dal fatto che, come ho detto, alcune soluzioni, quali la creazione del Comitato misto non erano ancora state individuate, si è spezzata, per così dire, la continuità dei rapporti che, a livello nazionale, aveva contraddistinto Governo e Parlamento, segnatamente il Ministero degli affari esteri — che era il referente del segretariato Schengen, e quindi del comitato esecutivo — e il Comitato parlamentare Schengen-Europol.

La situazione, prospettata al Presidente Violante subito, sin dal primo Consiglio giustizia e affari interni, svoltosi nel maggio del 1999, nel quale sono state discusse

anche tematiche Schengen, senza alcun invio di documentazione al Comitato parlamentare, è stata oggetto di un intervento del Presidente stesso, che ha scritto al Presidente del Consiglio D'Alema, al fine di poter individuare idonei meccanismi per consentire, non solo al Comitato Schengen-Europol, ma al Parlamento, e quindi a tutte le Commissioni, di poter essere debitamente informate dei progetti di decisione da assumere in ambito europeo e di essere così poste nelle condizioni di poter esercitare i poteri di competenza.

Sappiamo che, a seguito di questa segnalazione, è stato prontamente costituito un gruppo di lavoro che, tuttavia, non ha prodotto gli esiti sperati, visto che la situazione è rimasta da allora più o meno invariata. Dal 1° maggio 1999 ad oggi, infatti, il Comitato non è stato messo nella condizione di poter esprimere alcun parere, non avendo ricevuto alcun progetto di decisione. È inammissibile! Si tratta, allora, di voler individuare davvero meccanismi idonei per il coinvolgimento del Parlamento nella fase ascendente del procedimento decisionale europeo, alla luce della nuova situazione venutasi a determinare, visto che, prima dell'integrazione dell'*acquis* nell'Unione europea, per le materie Schengen — peraltro caratterizzate dalla necessità di tutelare la libertà e la sicurezza del cittadino, valori essenziali della persona umana — ha funzionato correttamente un ruolo di co-decisione e di intervento del Parlamento nel procedimento decisionale europeo.

Ma, al momento, lasciatemelo dire, non vi è ancora la cultura dell'intervento del Parlamento nella fase ascendente, né evidentemente si sono instaurati a tal fine meccanismi validi. Il Comitato parlamentare Schengen-Europol, invece, ha funzionato e ha funzionato molto bene. Lo dimostra anche il fatto che il legislatore italiano ha compiuto la stessa scelta operata al momento della ratifica degli accordi di Schengen nel momento della ratifica della convenzione Europol, affidando al Comitato stesso poteri di vigilanza sull'unità nazionale Europol, e pre-

vedendo altresì che il Comitato parlamentare sia destinatario diretto del Governo sullo stato di attuazione della convenzione Europol. Segno evidente questo che il legislatore italiano, e quindi il Parlamento, sente fortemente l'esigenza di assicurare un controllo specifico su materie specifiche, perché mi sento di dire che solo così il controllo funziona davvero. Solo quando si ha ben chiaro e definito un obiettivo con l'indicazione degli strumenti per conseguirlo (nel caso del Comitato Schengen il parere vincolante), la buona riuscita del lavoro che si svolge, unitamente all'impegno di chi lo svolge, è garantita. Mi sembra allora importante valorizzare l'esperimento Schengen e non farlo cadere nell'indifferenza, che purtroppo — dobbiamo dirlo — caratterizza più o meno tutta la fase ascendente del procedimento decisionale, la quale, tuttavia, è ben disciplinata da leggi nazionali — da ultima, la legge di ratifica del Trattato di Amsterdam — ed anche da un protocollo allegato al trattato stesso sul ruolo dei Parlamenti nazionali.

In primo luogo — anche questo è un discorso di cultura —, si devono rispettare, quindi, le leggi che ci sono, dare attuazione alle leggi che in Italia esistono, che sono spesso buone, ma che altrettanto spesso non sono applicate o lo sono solo in parte e il buon esempio — consentitemi di dirlo — mi sembra debba venire proprio e soprattutto dal Governo stesso.

Rispetto delle leggi significa, quindi, rispetto della legge 30 settembre 1993, n. 388, di ratifica degli accordi di Schengen, che non è stata abrogata con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, ma è ancora in vigore e non si può far finta che non esista, né il Governo può prendere tale decisione. Al contrario, dal momento dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, il Governo non ha più trasmesso al Comitato i progetti di decisione che proseguivano l'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, né li ha trasmessi alle Camere. Dal 1° maggio 1999, come ho già detto in precedenza, il Comitato non è stato, quindi, più nelle condizioni di esprimere alcun parere.

Rispetto delle leggi significa anche rispetto delle altre leggi che prevedono una fase ascendente nel procedimento decisionale europeo: da ultima, la legge di ratifica del Trattato di Amsterdam (legge 16 giugno 1998, n. 209), che all'articolo 3 prevede che il Governo assicuri che siano tempestivamente messi a disposizione delle Camere, delle regioni e delle province autonome tutti i documenti di consultazione redatti dalla Commissione (« libri verdi », « libri bianchi » e comunicazioni), le proposte legislative della Commissione, quali definite dal regolamento interno del Consiglio dell'Unione europea, e le proposte relative alle misure da adottare a norma del titolo VI del Trattato sull'Unione europea. Esso prevede inoltre che, nei termini previsti dalle norme comunitarie, le Camere formulino osservazioni ed adottino ogni opportuno atto di indirizzo al Governo. Sono tutte cose che non siamo stati in grado di fare, perché non ci è stato mandato nulla.

Inoltre, come ho detto, è lo stesso Trattato di Amsterdam che, in un protocollo ad esso allegato sul ruolo dei Parlamenti nazionali, prevede una disposizione ancora più stringente, stabilendo non solo il principio della mera trasmissione di atti in tempo utile per esprimere osservazioni e pareri, ma addirittura la trasmissione di atti con un anticipo di almeno sei settimane rispetto al momento in cui verrà assunta la decisione.

Infatti, si prevede che un periodo di sei settimane debba intercorrere tra la data in cui la Commissione mette a disposizione del Parlamento europeo e del Consiglio — ovviamente in tutte le lingue — una proposta legislativa o una proposta relativa ad una misura da adottare, a norma del titolo VI del Trattato sull'Unione europea, e la data in cui questa è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio ai fini di una decisione, per l'adozione di un atto o per l'adozione di una posizione comune, a norma dell'articolo 189 B o 189 C del Trattato che istituisce la Comunità europea, fatte salve le ecce-

zioni dettate da motivi di urgenza, le cui motivazioni sono riportate nell'atto o nella posizione comune.

Del resto, la nozione di fase ascendente non è nuova nel nostro ordinamento. Già la legge Fabbri n. 183 del 16 aprile 1987 prevedeva l'invio al Parlamento dei progetti di regolamento, di raccomandazione e di direttiva. La legge comunitaria n. 128 del 1998 ha previsto, sebbene più in generale, l'invio di tutti i progetti degli atti normativi e di indirizzo di competenza degli organi dell'Unione e della Comunità. Mi rendo conto che questo meccanismo comporta l'invio di una gran mole di carte; tuttavia, sono convinta che non esista ancora una cultura, da parte del Governo (ciò mi dispiace) e del Parlamento, volta a rendere operative norme di legge che esistono in Italia, ma che sono presenti anche in altri paesi, ad esempio, nel Parlamento dei Paesi Bassi, ove gli stessi poteri attribuiti al Comitato parlamentare italiano (il parere vincolante nella fase ascendente del procedimento decisionale europeo nelle materie Schengen e in quelle non caratterizzate da un metodo comunitario vero e proprio) sono delegati ad un sottocomitato delle Commissioni giustizia e per gli affari europei.

D'altra parte, il fatto che il Governo, prima di impegnare la sua posizione negoziale in sede europea, ne informi il Parlamento significa, di fatto, avere la condivisione ed il previo assenso da parte della società civile, per il tramite dell'organo rappresentativo, ad una iniziativa che altrimenti sarà o potrà essere estranea, mal compresa e, quindi, poco accettata dal paese stesso. Si tratta di un passaggio, non solo doveroso, ma anche utile e necessario.

Riguardo alle materie Schengen, c'è poi da dire che esse non possono considerarsi « comunitarizzate » nel vero senso della parola. Infatti, a seguito di quella che è stata definita — come ho accennato — « ventilazione » dell'*acquis* di Schengen, le materie sono state ripartite tra il titolo IV del Trattato che ha istituito la Comunità economica europea (TCE) ed il titolo VI del Trattato sull'Unione europea (TUE).

Quest'ultimo titolo compendia quello che viene comunemente definito « terzo pilastro dell'Unione europea » e si caratterizza per seguire procedure intergovernative scarsamente trasparenti, di solito molto carenti sotto il profilo del controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia della Comunità europea, esercitando un controllo democratico da parte del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

Il titolo VI del trattato sull'Unione europea si riferisce, al momento, alla cooperazione di polizia e alla cooperazione giudiziaria penale e conserva in sé anche le norme relative al SIS (Schengen Information System) che, come sappiamo, è una struttura portante degli accordi di Schengen e ne costituisce la banca dati informatica, con le segnalazioni di tutte le persone non ammissibili ai fini dell'ingresso nel territorio di uno Stato membro o che devono essere arrestate ai fini dell'estradizione.

Anche il titolo IV del trattato che ha istituito la Comunità economica europea, che compendia le norme in materia di asilo, immigrazione, visti, condizioni di ingresso sul territorio ed altro di cui si potrebbe parlare per più di qualche minuto...

PRESIDENTE. Onorevole De Luca, ha già esaurito il tempo a sua disposizione.

ANNA MARIA DE LUCA. Mi sembrava di disporre, visto che sono prima firmataria, di qualche minuto in più.

PRESIDENTE. È già passata mezz'ora, onorevole De Luca.

ANNA MARIA DE LUCA. Va bene, signor Presidente. Ho quasi terminato, se me lo consente. Come stavo dicendo, il titolo IV di quel trattato non è sottoposto ad un vero e proprio metodo comunitario che significhi adeguato ruolo e controllo da parte delle istituzioni comunitarie, nonché dei Parlamenti nazionali. La sottoposizione di queste materie ad un metodo comunitario potrà eventualmente es-

serci solo nell'ambito di un periodo di cinque anni, se interverrà una decisione unanime del Consiglio in tutte o solo in alcune delle materie prima menzionate, che costituiscono il nucleo del titolo IV del Trattato istitutivo della Comunità europea.

Mi sembra allora, per concludere, davvero incredibile che materie della portata che ho menzionato siano rimesse alla volontà del solo Governo, senza che vi sia né informazione né condivisione con il Parlamento delle decisioni che si vanno ad assumere, e che questo stato di cose permanga ulteriormente, pur in presenza di leggi che devono essere rispettate, anche per il solo fatto che si vive in quello che dovrebbe essere un paese democratico.

Intendo concludere, quindi, con un invito al Governo a considerare ed anzi a valorizzare il momento della consultazione parlamentare prima di impegnare la posizione negoziale del paese in sede europea, questo per evitare che si crei una situazione « a due velocità »: quella dell'Europa dei Governi, che decide, e quella degli Stati nazionali, che vivono in una situazione diversa, non informata, non condivisa, non al passo con l'Europa unita. In questo senso mi sembra importante valorizzare l'esperienza di un Comitato, come quello su Schengen, che ha ben lavorato, che esiste, che vuole continuare a lavorare.

Il fatto che la mozione che stiamo oggi esaminando sia stata firmata non solo da tutti i rappresentanti dei gruppi in seno al Comitato, ma anche dai capigruppo della Camera e che analogo strumento sia stato presentato al Senato significa che la volontà del Parlamento è di effettuare un controllo specifico, ad opera del Comitato parlamentare Schengen-Europol, sugli atti che proseguono e sviluppano l'*acquis* di Schengen, anche alla luce del nuovo quadro venutosi a delineare con il Trattato di Amsterdam. Se anche volessimo prescindere dalle motivazioni giuridiche, dalle leggi che impongono comunque il passaggio parlamentare, sento di dover affermare, come parlamentare italiana, senza paura di essere smentita, che le materie

relative alla libertà di circolazione ed alla sicurezza sono troppo vicine alla gente per poter risiedere solo a Bruxelles.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Fei, che contestualmente illustrerà la mozione De Luca n. 1-00439, di cui è cofirmataria. Ne ha facoltà.

SANDRA FEI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero innanzitutto rivolgere un saluto al ministro, che per la prima volta si occupa di questo tema della fase ascendente: le do il benvenuto e mi auguro che finalmente venga deciso che il Ministero per le politiche comunitarie diventi effettivamente il Ministero delle politiche europee per coordinare le varie competenze che al momento sono spalmate e forse ciò è la causa del problema con cui ci confrontiamo oggi.

Naturalmente, avremmo desiderato avere di fronte a noi il rappresentante di quello che è attualmente l'interlocutore più diretto, ossia il Ministero degli esteri, con il quale tuttavia abbiamo avuto sufficienti confronti, da ultimo anche in un'audizione tenutasi la settimana scorsa, che ha confermato la validità della nostra mozione.

Finalmente affrontiamo, grazie a questa mozione, firmata, come ha già rilevato l'onorevole De Luca, da tutti i gruppi della Camera, il tema dell'intervento del Parlamento nella fase ascendente del procedimento decisionale europeo. Questo concetto è affermato sulla carta dalla legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Amsterdam, dallo stesso Trattato in un protocollo allegato — ricordato anche dall'onorevole De Luca — sul ruolo dei Parlamenti nazionali, e così via; ma è un concetto che oggi purtroppo non è presente nei rapporti Governo-Parlamento. Eppure si dice a gran voce che l'Europa unita è e deve essere l'Europa dei cittadini. Nessuno dice mai che l'Europa in realtà è spesso l'Europa dei Governi, a volte persino e soltanto l'Europa dei funzionari di Bruxelles, dei burocrati, che, seppur bravissimi, consentitemi di dire che sicuramente non rappresentano poli-

ticamente il paese, né certamente la politica generale dell'Unione europea. Nessuno dice mai — e se viene detto lo si fa sottovoce — che l'Europa solo raramente è l'Europa dei Parlamenti e dei cittadini. Dico questo perché la democrazia europea — verso la quale ci sono state dimostrazioni contrarie, negli ultimi tempi — rappresenta l'elemento fondamentale per realizzare il vecchio sogno di Monnet, di Adenauer o di Spinelli, vale a dire di tutti coloro i quali hanno contribuito a gettarne le basi. Purtroppo tali sogni non sono stati pienamente realizzati e da essi, ultimamente, ci si è addirittura discostati.

Tutti invece parlano dei ritardi con cui spesso il nostro paese si adegua alle decisioni comunitarie; tutti parlano della pizza, del cioccolato, che rischia di non essere più buono come prima senza che la gente lo sappia, o delle quote latte — di cui abbiamo appena parlato in quest'aula —, la cui inadeguata negoziazione da parte del Governo lede gli interessi di migliaia di operatori. Forse allora è importante che qualcuno levi finalmente una voce per dire: cos'è che non funziona veramente? Perché le decisioni che vengono prese a Bruxelles risultano spesso così lontane dal popolo europeo, dalla gente e dai nostri stessi cittadini?

Ecco allora che arriviamo al perché di questa mozione che vuole riaffermare il ruolo del Comitato parlamentare di controllo su Schengen-Europol, in attuazione degli accordi di Schengen, ma, al tempo stesso, il ruolo del Parlamento e, quindi, di tutte le Commissioni nella fase ascendente del procedimento decisionale europeo. Voglio ricordare che il presidente Ruberti ha lavorato molto, in questi quattro anni, per ottenere maggiori spazi nella fase ascendente, riuscendo — ahimè — ad ottenere solo alcuni risultati non certamente all'altezza delle aspettative rispetto all'impegno profuso per cercare di conseguire questo obiettivo.

Abbiamo letto dai giornali — nonostante anch'io faccia parte di questo Comitato — che il Belgio ed il Lussemburgo ad un certo punto hanno deciso di chiudere unilateralmente le frontiere in pre-

senza di una procedura di regolarizzazione dei clandestini. Forse qualche passeggero avrà protestato nel sentirsi chiedere il passaporto per recarsi a Bruxelles e, forse, sarà dovuto anche tornare indietro se non aveva con sé un documento di identità valido, ma il tutto, probabilmente, è finito qui. Nessuno, eccetto il Comitato parlamentare di controllo su Schengen-Europol, ha provato a chiedere spiegazioni sui motivi di questa decisione comunicata solo ventiquattro ore prima.

Abbiamo inoltre appreso dai giornali — ripeto che anch'io, in qualità di componente di tale Comitato, ho dovuto leggerlo sui giornali — del recente ingresso della Grecia nello spazio di Schengen, cosa che, come è evidente, avrà conseguenze soprattutto per l'Italia che, per quanto riguarda le frontiere marittime, è forse l'unico dei paesi Schengen ad essere collegata con regolari traghetti ai porti greci. Anche in questo caso, è ovvio che nessuno è contrario all'ingresso della Grecia nello spazio Schengen, ma non si può continuare a far piovere decisioni dall'alto senza che prima ci sia stato un passaggio parlamentare.

Lo ripeto: forse la pizza, il cioccolato o le quote latte fanno più effetto, ma il concetto è esattamente lo stesso! Se si vuole davvero creare un'Europa dei cittadini, vale a dire di cittadini che sentano di appartenere ad un'unica comunità e di avere un'unica cittadinanza, che collaborano e lavorano a tal fine, è allora importante che essi, tramite gli organi democratici che li rappresentano e, quindi, tramite il Parlamento, siano coinvolti nelle decisioni politiche europee. Ho voluto tralasciare tutti riferimenti normativi e giuridici a sostegno di questa tesi, perché si tratta, in primo luogo, di una questione di logica, di democrazia e di buon senso.

Altro argomento spinoso è il seguente: viviamo nell'epoca della globalizzazione, nell'epoca di Internet, in un'epoca quindi in cui i collegamenti e il passaggio delle informazioni non dovrebbe essere più un problema. Questo però non vale — così pare — per la rappresentanza italiana a

Bruxelles, che custodisce — ahimè gelosamente! — le sue carte come se si trattasse di cosa propria o di un vero e proprio tesoro; un feudo che custodisce i suoi segreti ed anche il suo potere. Lo ripeto, i funzionari, per quanto bravissimi, non sono il potere politico né tanto meno i rappresentanti dei cittadini!

Delle riunioni e dei gruppi di lavoro istituiti in seno al Consiglio si deve poter avere una informativa in questo Parlamento. Lo dico per sottolineare che, se davvero si vuole parlare con serietà di un intervento del Parlamento nella fase ascendente del procedimento decisionale, bisogna allora anche calibrare questo intervento e stabilire quando esso deve esserci.

Come ben sappiamo, le negoziazioni sono spesso lunghe, iniziano a livello di contatti informali per poi divenire sempre più concrete. Se, dunque, questa mozione verrà approvata, come mi auguro e come ritengo si debba fare, essendo espressione unanime di tutti i gruppi presenti alla Camera, il Governo dovrebbe allora (e lo dovrebbe fare fin da oggi) fornire indicazioni in merito al « quando » intende assicurare l'intervento del Parlamento nella fase ascendente del processo decisionale: intendo dire prima o dopo il passaggio dinanzi al Coreper, fornendo comunque un'indicazione ed un impegno precisi al riguardo.

A tale proposito vorrei aggiungere un piccolo inciso. Ultimamente vi sono state diverse audizioni su questo tema e stanno per essere prese decisioni importanti. Entro la fine di dicembre cominceranno a piombarci letteralmente addosso le questioni del cosiddetto terzo pilastro, che sono quelle di cooperazione poliziesca, di cooperazione giudiziaria e persino alcune decisioni che si stanno preparando in ordine al codice penale. Ebbene, su tutto ciò non esiste assolutamente alcuna indicazione di tipo politico, fosse anche solamente di provenienza governativa, e ne abbiamo avuto conferma da parte dello stesso Governo, nella persona del sottosegretario Ranieri, nel corso di un'audizione in Commissione, nonché dal dottor Lau-

dati, rappresentante, come esperto, presso il gruppo multidisciplinare di lavoro su queste materie. Il Coreper glissa su tali questioni nel momento in cui deve affrontarle. Ebbene ciò è molto grave perché ridurrà l'Europa ad un'Europa dei burocrati e non certo ad un'Europa dei cittadini.

Memore delle esperienze passate, ricorderò che abbiamo visto partire dal segretariato Schengen dei plichi che dovevano arrivare in un ufficio non ben identificato del Ministero degli esteri; da questo ufficio dovevano poi passare al gabinetto del ministro, da qui ai Presidenti delle Camere e quindi finalmente al Comitato parlamentare sull'attuazione dell'accordo di Schengen e di vigilanza sull'attività nazionale dell'unità Europol, che deve esprimere un parere entro quindici giorni.

Vorrei suggerire una procedura un po' più snella. Non lo dico certo per fare della polemica, anche perché ora non è più utile, ma i colleghi del Comitato ben sanno dinanzi a quali ritardi ci siamo trovati senza riuscire ad individuare di chi fosse la colpa e dovendo comunque esprimere il parere su una grande mole di documenti in tempi ristrettissimi.

Per questo vorrei fissare alcuni punti, anche se prima intendo chiarire ulteriormente un aspetto su cui già si è soffermata l'onorevole De Luca, e che ritengo fondamentale per i cittadini che ci ascoltano e per il Parlamento. Perché si parla dell'accordo di Schengen come *acquis communautaire*? L'accordo di Schengen prevede vari punti, vari temi e non soltanto quelli relativi alle frontiere, all'immigrazione, come si è sempre detto o creduto (immigrazione ed asilo che sono finiti nel cosiddetto primo pilastro del Trattato di Amsterdam). Vi sono poi altre questioni che sono finite nel cosiddetto terzo pilastro del Trattato di Amsterdam, quali, ad esempio, la lotta alla criminalità organizzata, al contrabbando, al narcotraffico, al traffico di armi, degli esseri umani e così via. Ritengo che questi siano temi di estrema importanza, perché riguardano la sicurezza degli Stati membri.

È molto importante comprendere che l'accordo di Schengen, che sta diventando *acquis communautaire*, cioè integrato al Trattato di Amsterdam, non lo è già, perché Schengen non esiste più in quanto Comitato, ma lo sarà « spalmato » nel tempo. Se tutto va bene, le prime scadenze vi saranno nel 2003 e sul terzo pilastro non si conoscono neppure le scadenze (ma andranno oltre quella data). Pertanto, non si tratta ancora di *acquis communautaire*.

Intendo riferire un'affermazione del ministro Dini durante un'audizione nel nostro Comitato. Alla domanda posta dal nostro presidente relativamente alla funzione del parere che viene espresso dal Comitato nell'arco di tempo in cui l'accordo di Schengen diviene progressivamente « comunitarizzato », il ministro Dini ha così risposto testualmente, come si legge nel resoconto: « Fino ad allora valgono i principi che sono valse sino ad oggi. Fino al momento della comunitarizzazione, il parere del Comitato mantiene tutta la sua forza ». Credo che queste parole siano sufficienti, ma chi volesse continuare nella lettura potrà verificare che il ministro ha proseguito ampliando la spiegazione sulla risposta data; il resoconto è, ovviamente, a disposizione di tutti.

Ritenevo importante fare queste precisazioni prima di dire quali, secondo me, potrebbero essere i punti importanti da proporre. In primo luogo, i progetti che proseguono l'*acquis* di Schengen sono esaminati — come sappiamo — dinanzi al Comitato misto, che è l'organo che si riunisce di solito *a latere* delle riunioni del Consiglio GAI (giustizia e affari interni) per consentire la partecipazione ai lavori anche alla Norvegia e all'Islanda che — come sappiamo — non fanno parte dell'Unione europea.

L'esame che, in definitiva, è una deliberazione preliminare, si svolge immediatamente prima delle riunioni del Consiglio GAI, che poi formalmente assume le decisioni stesse. Non vi è, tuttavia, un lasso di tempo tale da poter consentire una pronuncia parlamentare. L'invio dei

documenti al Parlamento dovrà, quindi, avvenire in una fase ben precedente: e su questo chiedo chiarimenti al Governo.

In secondo luogo, un'altra proposta sulla quale penso si debba riflettere è che le decisioni che proseguono l'*acquis* di Schengen sono prese, in genere, come ho detto, dal Consiglio GAI che, come sappiamo, è rappresentato dai ministri o dai sottosegretari per l'interno e per la giustizia. Si tratta, quindi, di competenze « spalmate ». A questo proposito rinnovo il mio augurio al ministro qui presente, Patrizia Toia, perché possa ottenere la fase ascendente, quanto meno a livello di coordinamento, considerato che tuttora ne è priva.

Dico questo perché fino a quando Schengen era una cooperazione rafforzata, il referente nazionale di tale cooperazione era il Ministero degli affari esteri: oggi non è più così. Sappiamo che, nell'ambito del Ministero dell'interno è il sottosegretario Brutti ad avere la delega su Schengen, però chiedo al Governo, anche per evitare equivoci o malintesi, un'indicazione chiara ed univoca che risulti dal resoconto stenografico proprio su questo punto.

D'altra parte, questi stessi poteri sono previsti anche nei Parlamenti dei Paesi Bassi e della Gran Bretagna e sappiamo come, molto meglio di qualsiasi altro paese dell'Unione europea, riesca a gestirli anche la Danimarca che, proprio per essere stata un paese molto antieuropeo o « euroscettico », ha sviluppato all'interno del proprio Parlamento e delle proprie istituzioni democratiche una realtà veramente all'altezza della situazione. Se coppiassimo tale realtà, faremmo enormi passi in avanti anche per quanto riguarda, peraltro, le competenze del ministro che dovrebbe diventare, come dicevo, ministro delle politiche europee.

D'altra parte, l'*acquis* di Schengen non è ancora un *acquis communautaire* vero e proprio, quindi le competenze e il ruolo democratico del Parlamento europeo non sono ancora di piena garanzia. Si deve inoltre tenere presente che la posizione del Governo in sede negoziale è più forte

se vi è stata una pronuncia del Parlamento, che non deve pertanto essere considerata come un aggravio, un ritardo, un inutile passaggio. Voglio spiegare brevemente ai cittadini cosa accade: se il Governo si presenta dichiarando: « Ho un foglio del Parlamento che mi dice questo », il potere contrattuale, il rispetto (visto che rappresenta la democrazia del proprio paese), che il ministro ha in mano proprio nel momento decisionale, è infinitamente maggiore che non nel caso in cui si arriva e si dice: « Scusate, sono in ritardo. Di cosa si tratta? Bene, facciamo così », oppure si sta zitti. Ho fatto una rappresentazione da commedia, ma sappiamo che purtroppo per molte e molte decisioni accade anche questo.

A tale riguardo intendo quindi sottolineare con forza il ruolo che ha svolto in precedenza il Comitato parlamentare di controllo Schengen-Europol e mi sembra giusto che il controllo, soprattutto nella fase ascendente del procedimento decisionale, sia affidato ad un organismo bicamerale, che eviti possibili duplicazioni o divergenze nell'espressione del parere, oltre a possibili ritardi.

Si deve quindi far capire ai cittadini che l'Italia è parte integrante dell'Unione europea e che deve allora continuare a partecipare in modo attivo al processo di integrazione e di costruzione dell'edificio europeo. Per questo voglio sottolineare ancora una volta l'importanza di accrescere, attraverso il ruolo del Parlamento, la consapevolezza per i cittadini di partecipare a questo processo.

Intendo in particolare richiamare l'attenzione sull'importanza dell'informazione, oltre a quella della partecipazione, proprio alla luce di ciò che ha detto l'altro giorno in quest'aula il Presidente Violante (lo riferisco testualmente), ossia che tutto ciò che non è conosciuto non esiste. Attenzione a questa frase, che la dice lunga su come ci si comporti a volte. Da questo punto di vista non è stato certo positivo l'atteggiamento del Governo nella persona, ad esempio, del ministro Bianco, il quale ha ripetutamente ignorato le richieste di audizioni dinanzi al Comitato,

volte a conoscere lo stato di attuazione degli accordi di Schengen, lo sviluppo dell'*acquis* nell'ambito dell'Unione europea, la questione della Grecia (cui ho accennato poco fa), quelle del Belgio e del Lussemburgo nel momento immediato in cui si verificavano. È stata chiesta la presenza del ministro con riferimento ai problemi dei centri di accoglienza nel nostro paese, sui traffici e le emergenze di criminalità, ma sappiamo che all'ora in cui avevamo chiesto al ministro di intervenire nel nostro Comitato egli era presente, senza alcun problema, in televisione e sui giornali, ma anche, in quel preciso momento, in Commissione antimafia. Dovrei allora leggere in ciò — non voglio però essere cattiva — una volontà di non venire nel Comitato parlamentare su Schengen e di non collaborare con esso, ma non voglio dare questa lettura e concedo ancora spazio al dubbio e ad una giustificazione che purtroppo dal Ministero dell'interno non ci è giunta.

Neanche in relazione alla situazione dei centri di permanenza ed all'afflusso degli immigrati, come dicevo, abbiamo ricevuto alcuna risposta e siamo stati trascurati anche con riferimento all'informazione che avevamo richiesto. Mi sembra allora importante ripristinare i corretti rapporti istituzionali, mentre i rappresentanti del Governo interpretano spesso — almeno così sembra — il loro mandato in chiave meramente personale, non certo istituzionale.

Concludo auspicando che, con l'approvazione di questa mozione, si chiuda un periodo che voglio considerare di transizione, dovuto anche alle incertezze legate all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Voglio quindi sperare che, dopo il chiarimento che stiamo facendo qui in aula, si ripristinino una correttezza di rapporti, il dovuto dialogo, il rispetto delle reciproche competenze tra Parlamento — e lo specifico Comitato di controllo Schengen-Europol — e Governo.

Questo significa l'invio tempestivo alle Camere dei progetti di decisioni che proseguono l'*acquis* di Schengen, il rispetto dei tempi per l'espressione, da parte del

Comitato, del parere vincolante che è di sua competenza per legge e, solo dopo questo passaggio, l'impegno da parte del Governo italiano della posizione negoziale del paese. D'altra parte, mi corre l'obbligo di ricordare che il Comitato parlamentare Schengen-Europol ha svolto un'indagine conoscitiva sulle conseguenze dell'incorporazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, proprio per seguire da vicino questo delicato momento. Nel corso dell'indagine conoscitiva si è cercato di avere un contatto diretto e costante con il Governo, in modo da giungere a soluzioni condivise. Le conclusioni alle quali è pervenuta l'indagine conoscitiva, che sono a disposizione di tutti presso la biblioteca della Camera, essendosi conclusa nel luglio 1999, sono le seguenti: la cooperazione Schengen prosegue nel quadro giuridico dell'Unione europea; le materie oggetto di tale cooperazione devono essere riconoscibili per consentire la partecipazione anche della Norvegia e dell'Islanda, paesi che, come ho detto in precedenza, sono associati a Schengen, ma non all'Unione europea (si parla, infatti, di Schengen *à la carte* anche perché le stesse Gran Bretagna e Irlanda possono partecipare ad alcuni o a tutti i progetti che proseguono l'*acquis* di Schengen senza farne ancora parte); sia le materie confluite nel titolo IV del Trattato che istituisce la Comunità europea, sia le materie confluite nel titolo VI dello stesso Trattato che istituisce l'Unione europea, come ha fatto notare in precedenza la collega De Luca, conservano, sia per le procedure decisionali, sia per il controllo esercitato dalla Corte di giustizia, sia per il controllo esercitato dal Parlamento europeo e dai Parlamenti nazionali, forti caratteristiche del metodo intergovernativo.

Per tali ragioni, si è ritenuto, anzitutto, che il Parlamento non possa retrocedere rispetto a prerogative (parere vincolante delle due Camere nella fase ascendente del procedimento decisionale) che il legislatore ha voluto rispetto alla materia Schengen; del resto, ciò è dimostrato dal fatto che la mozione De Luca n. 1-00439

all'ordine del giorno è stata sottoscritta da tutti i gruppi. Si è ritenuto, poi, che tali competenze debbano essere ricondotte al Comitato parlamentare Schengen non solo perché la legge che lo prevede è ancora in vigore, ma anche perché il contesto di riferimento (primo e terzo pilastro del Trattato di Amsterdam) non è ancora comunitario, nonché per le specifiche competenze ed esperienze maturate dal Comitato in questi anni. Infine, si è ritenuto che la soluzione più coerente al nuovo contesto determinato dalla entrata in vigore del Trattato di Amsterdam sia quella prescelta dai Paesi Bassi, che pure si erano dotati di un organismo parlamentare con il potere di esprimere parere vincolante sulla materia Schengen; può darsi. Certamente, noi pensiamo che dovrebbe essere almeno così. Tale organismo continuerà a svolgere l'attività consultiva che gli è propria su tutte le materie alle quali mi sono riferita fino a quando non sarà completata la procedura di comunitarizzazione.

Desidero aggiungere, in breve, un piccolo dettaglio che considero importante e che, indirettamente, è collegato al tema in discussione. In questo ramo del Parlamento è stata compiuta un'indagine sull'organizzazione dell'amministrazione e, dai risultati che ne sono seguiti e che ho potuto studiare, sembra vi sia l'intenzione di modificare l'attuale assetto dei servizi e degli uffici (alcuni uffici diventerebbero servizi e così via) con la conseguenza che, alla fine, le Commissioni bicamerali rischiano o di non esistere più o di non avere assolutamente alcun potere di controllo vero e proprio; le loro competenze rischiano di essere « spalmate » su alcune Commissioni di merito che della materia in discussione non si sono mai occupate. Mi preoccupa, fondamentale, per l'importanza del Comitato parlamentare Schengen e per le decisioni gravi che si stanno assumendo nelle materie oggetto del mio intervento. Ripeto, le competenze delle Commissioni bicamerali rischiano di essere « spalmate » su alcune Commissioni di merito, con la creazione di sottogruppi, di sottocomitati, di « piccole cose » che, di

fatto, non avranno assolutamente alcun potere. Lancio un allarme su questo. Credo che su questa revisione di servizi ed uffici, che poi rischia di portare ad una conseguenza sull'organizzazione delle Commissioni e dei Comitati di controllo bicamerali, sia necessario porre attenzione.

Chiedo a tutta l'Assemblea di fare una riflessione molto più attenta, perché si corre il rischio di perdere una parte importante di quel controllo democratico su alcuni poteri decisionali che per ora abbiamo e che cerchiamo di mantenere fortemente proprio a tutela del cittadino.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali della mozione.

(Intervento del Governo)

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il ministro per le politiche comunitarie.

PATRIZIA TOIA, *Ministro per le politiche comunitarie*. Credo che qualche parola sia doveroso dirla, anche per rispetto della discussione così approfondita che si è svolta attraverso gli interventi delle due colleghe. Mi riservo di approfondire i contenuti della parte deliberante della mozione, per gli impegni che comporta per quanto riguarda l'attività del Governo e dunque il suo modo di rapportarsi sia rispetto agli organismi comunitari, sia ovviamente rispetto al Parlamento e alle istituzioni del paese. Credo, infatti, che tutta questa materia, oggi così dettagliatamente illustrata in tutti i suoi aspetti, non solo giuridici, ma anche di aspettativa del Parlamento e delle istanze di partecipazione istituzionale del nostro paese, abbia bisogno di un approfondimento, ed è quello che mi riprometto di fare prima della ripresa dell'iter parlamentare su questo documento.

Però, come dicevo, ritengo opportuna e doverosa qualche considerazione per interloquire con le colleghe che hanno

illustrato una mozione che ha raccolto un così autorevole ed ampio numero di firmatari.

La prima considerazione. Il Governo condivide — e credo che anche recentemente, in più di una occasione, si sia dato atto di questa convinta disponibilità — lo spirito cui si ispira uno dei due contenuti (poi mi pronuncerò anche sull'altro) di questa mozione, che è quello di sottolineare come solo attraverso una valorizzazione del ruolo dei Parlamenti (quello europeo e quelli nazionali), attraverso una valorizzazione delle istanze di partecipazione elettiva, si possa conseguire un rafforzamento dell'assetto istituzionale europeo. Questo vale per quanto riguarda la partecipazione ai lavori della conferenza intergovernativa e più in generale per tutta la partecipazione nella fase ascendente. In tale fase, l'incisività della presenza di un paese è tanto maggiore quanto più questa posizione è coordinata e partecipe di una serie di istanze istituzionali e, io dico, anche esterne alle istituzioni, cioè degli interessi legittimi di un paese. Ciò significa la rappresentazione della nostra «posizione paese» in modo più coordinato di quanto tradizionalmente non si sia riusciti a fare. E si tratta di un lavoro molto impegnativo.

Naturalmente, in questo sforzo di coordinamento e di presenza partecipata, chiunque abbia uno spirito democratico, non solo in quanto parlamentare, non può non considerare di estrema importanza il ruolo del Parlamento. Dunque, credo debba essere sottolineata l'importanza ed il significato del ruolo del Parlamento. Ciò è stato evidenziato anche nel corso della discussione che si è svolta in questa sede sul programma di lavoro della Commissione europea, che forse per la prima volta è stato discusso in Parlamento. Quella discussione si è conclusa poi con l'approvazione di una risoluzione impegnativa proprio sotto questo versante, cioè quello della partecipazione di tutte le istanze del nostro paese a questo processo decisionale.

Il secondo punto, che non sfugge non solo alla sensibilità, ma anche alla con-

vinzione nell'azione di Governo, è la sottolineatura dell'importanza — che pure la mozione richiama — di tutta la tematica relativa a quello che un tempo chiamavamo «terzo pilastro» e che oggi forse non possiamo più definire così, dal momento che parte di questa tematica, come l'Italia spesso ha sostenuto, è entrata anche nel «primo pilastro» ed è comunque diventata materia che si pone come impegnativa per tutto lo spazio comunitario. Mi riferisco alla materia della giustizia e degli affari interni, nella quale in sostanza si esplicano i contenuti relativi alla quarta libertà, quella libertà che poi rende piena di significato anche la cittadinanza europea. Su questi due punti vi è una completa condivisione di impostazione e di convinzione.

Vorrei sottolineare (avendo sentito tutte le spiegazioni su questo punto e tutte le illustrazioni che nascono, lo capisco, da una lunga discussione non certo improvvisata) alcuni elementi nuovi, che non sono solo di riferimento giuridico, ma anche di un nuovo assetto istituzionale, che pongono l'esigenza di un approfondimento di questa relazione da parte del Governo.

Il primo è proprio quello che voi stessi avete richiamato dell'acquisizione nell'*acquis communautaire* dei contenuti di Schengen che non è né piena, né attuata, né attuabile in tempi rapidi per la parte che è avvenuta, ma che pone un punto non indifferente su cui io vorrei un approfondimento con i firmatari della mozione per riuscire a capire e a suddividere le materie che sono evoluzione dell'*acquis* di Schengen e quelle che sono invece «Schengen acquisito» (dunque attuazione comunitaria *tout court*). Credo infatti che non sia facile vedere questa separazione netta.

Come secondo aspetto del nuovo assetto istituzionale occorre tener presente che l'acquisizione ha comportato evidentemente la fine del Comitato esecutivo in sede Schengen e una diversa collocazione della materia all'interno del Consiglio europeo; dunque anche un rapporto istituzionale diverso.

Che cosa debba accadere su queste materie per quanto riguarda l'organizzazione dei lavori parlamentari non sta certo a me dirlo perché il tema non è di mia competenza; ma certo si pone un problema di rapporto con l'interlocutore, quindi del nostro paese nella sede comunitaria, quindi nel Consiglio europeo e nei diversi consigli europei coinvolti per quanto riguarda questa materia.

Un altro punto che voglio richiamare, perché sento l'esigenza di collegare questi temi e di ritrovare nella posizione del Governo una coerenza tra le diverse posizioni, è quello legato alla impellente istanza (io la condivido) di trovare nell'attuazione dell'articolo 3 della ratifica di Amsterdam una procedura che non sia solo una procedura di rapporto, di informazione, ma che di fatto diventi un modo di lavorare. L'informazione su determinati atti, siano essi libri bianchi, verdi o proposte di regolamento e di direttive (quindi le proposte di atti normativi), dovrebbero trovare una informazione e un coinvolgimento del Parlamento, secondo il disposto dell'articolo 3 che parla anche di indirizzi, di un ruolo attivo del Parlamento e fa riferimento al IV e al VI titolo. Nello stesso tempo, richiamando questa materia, la procedura (anche in riferimento al protocollo che veniva citato) dovrebbe prevedere, dopo l'arrivo di una informativa, un lasso di tempo per giungere ad una espressione del Parlamento entro i termini indicati nel protocollo (sei settimane). Evidentemente il potere d'indirizzo si mantiene, ma lì si parla di un parere e dell'espressione di un parere su atti quali le proposte di libri bianchi o verdi, o di comunicazione e i progetti di normativa.

È chiaro che le altre discussioni che non sono questo, sono qualcosa di più, perché sono fatti straordinari: mi riferisco alla conferenza intergovernativa, a grandi momenti di decisione in tema di politica estera o ad altro, non ad un libro, non ad una proposta, non ad un progetto di norma. Su quelli credo che la discussione

e la partecipazione del Parlamento siano tanto più importanti, dal momento che si tratta di questioni più generali.

Per concludere, condivido lo spirito di valorizzazione di queste tematiche e di accentuazione del ruolo del Parlamento, ma richiamo l'esigenza di trovare un punto di coordinamento con i diversi elementi che io ho richiamato, tanto più che questa specifica problematica qui sottolineata (vorrei ricordarlo anche ai colleghi e alle colleghe che fanno parte della Commissione che si sta occupando di istruire per l'Assemblea la legge comunitaria) si inserisce nella fase di attuazione dell'articolo 3 della legge di ratifica di Amsterdam che nella Commissione che sta preparando la comunitaria è diventata la proposta di un articolo di legge che la deve accompagnare perché sia un po' più stringente di quell'altro articolo che accompagnava la legge comunitaria citata dalla collega e stabilisca come questo rapporto debba realizzarsi nella fase ascendente.

Credo che, dal punto di vista del Governo, sia importante dare uniformità alle nostre modalità di lavoro; anche questa parte deve essere ricondotta all'impegno, che dobbiamo mantenere, di coinvolgere il Parlamento nelle problematiche relative a tutti i progetti di normativa. In ogni caso, come osservavo, proprio per la complessità della materia, per la diversità degli aspetti e per l'esigenza di una coerenza più ampia, sento la necessità di un approfondimento che potrà essere effettuato nei prossimi giorni.

Voglio infine ricordare, in relazione all'assunzione di questo impegno, che naturalmente la risposta del Governo terrà conto dei diversi interlocutori. Non sfugge a nessuno come sia importante e complesso anche il ruolo di coordinamento all'interno del Governo su queste materie: non vi è, peraltro, l'indisponibilità al coordinamento, ma obiettivamente la complessità delle diverse materie e l'ampiezza crescente giorno per giorno delle nostre relazioni con l'Europa creano alcune difficoltà. Sono problemi che stanno entrando nella nostra vita quotidiana, le

cui implicazioni comunitarie, forse, spesso sfuggono al cittadino, ma in realtà molti dei nostri atti in Parlamento ed in altre sedi fanno ormai riferimento alle decisioni assunte in Europa. Quindi, bisogna trovare il modo per elevare questa consapevolezza: condivido quanto hanno osservato in proposito le colleghe De Luca e Fei, proprio perché constato anch'io molto frequentemente che la consapevolezza di quanto siamo già diventati, di diritto e di fatto, cittadini europei è tuttora ridotta. Non ne siamo coscienti fino in fondo, infatti, forse a partire dal mondo della scuola e dei giovani, che probabilmente non sanno quanto della loro vita è già deciso a Bruxelles, dai diversi paesi congiuntamente.

È dunque necessario coinvolgere il Parlamento e sviluppare la partecipazione, poiché questo è un modo per valorizzare la diffusione delle conoscenze anche fra i giovani e negli ambiti che, magari, seguono meno la vita del Parlamento, ma per i quali, forse, si possono trovare le modalità di coinvolgimento. In conclusione, signor Presidente, condivido lo spirito della mozione ma mi riservo un approfondimento con gli altri colleghi di Governo sui suoi contenuti specifici, al fine di esprimere il parere del Governo sulla mozione stessa, in particolare sul suo dispositivo, nel prosieguo della discussione.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Annunzio di petizioni.

PRESIDENTE. Sono pervenute alla Presidenza le seguenti petizioni, che saranno trasmesse alle sottoindicate Commissioni:

Filippo Saltamartini, da Roma, espone la necessità di modifiche alla normativa in corso di emanazione in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle forze di polizia e delle Forze armate (*n. 1435 - alle Commissioni I e IV*);

Carlo Matteucci, da Bologna, chiede l'approvazione di una norma costituzionale per la promozione di iniziative a salvaguardia dei diritti degli anziani e per assicurare loro un'esistenza serena e dignitosa (n. 1436 — alla I Commissione);

Helen Francini Nughes ed altri cittadini, da Roma, espongono la necessità di una piena attuazione della legge n. 281 del 1991, in materia di randagismo, con particolare riferimento alla situazione del comune di Campagnano (n. 1437 — alla XII Commissione);

Salvatore Corcione e numerosi altri cittadini, da Quarto Flegreo (Napoli), espongono la necessità di trasformare la linea ferroviaria che collega Quarto a Pozzuoli in linea metropolitana della città di Napoli (n. 1438 — alla IX Commissione);

Emilia Pirovano, da Cantù, chiede che il rilascio delle concessioni edilizie sia subordinato anche alla verifica del rispetto dei diritti dei terzi (n. 1439 — alla VIII Commissione);

Silvio Busetto, da Istrana (Treviso), chiede la modifica dei limiti di reddito previsti per il conseguimento del diritto alla pensione in favore dei superstiti di militari deceduti per causa di servizio (n. 1440 — alla IV Commissione);

Giuseppe Cruciata, da Lonate Cepino (Varese), chiede che sia data piena attuazione all'articolo 48 della Costituzione e alle convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia, che prevedono libere elezioni a scrutinio segreto in condizioni tali da assicurare da parte del popolo la libera scelta del corpo legislativo (n. 1441 — alla I Commissione).

Ordine del giorno della prossima seduta.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta.

Lunedì 27 marzo 2000, alle 15:

1. — *Discussione della proposta di legge:*

Furio COLOMBO ed altri — Istituzione del «Giorno della Memoria» in ricordo dello sterminio e delle persecuzioni del popolo ebraico e dei deportati militari e politici italiani nei campi nazisti (6698).

— *Relatore:* Novelli.

2. — *Discussione della proposta di legge:*

S. 1375-1775-2129-2204: Legge quadro sul settore fieristico (*Approvata, in un testo unificato, dalla X Commissione permanente del Senato*) (5051);

e delle abbinare proposte di legge: SCALIA; VOLONTÈ ed altri; MANZINI ed altri; PAGLIUZZI e MAZZOCCHI; SBARBATI; SAONARA e RUGGERI (337-1730-2006-2573-2786-4692).

— *Relatore:* Sergio Fumagalli.

La seduta termina alle 12,25.

ERRATA CORRIGE

Nel resoconto stenografico della seduta del 23 febbraio 2000, nell'intervento del deputato Pisapia, a pagina 53, prima colonna, alla cinquantesima riga, prima della parola «comprendere» si intende inserita la parola «senza»; a pagina 53, prima colonna, alla cinquantunesima riga, si intende soppressa la parola «senza».

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa alle 14,55.