

CONV 386/02

WG X 11

NOTA

del:	Segretariato
al:	Gruppo X "Libertà, sicurezza e giustizia"
Oggetto:	Resoconto sommario della riunione del 29 e 30 ottobre 2002

La quarta riunione del Gruppo si è tenuta il 29 e 30 ottobre (pomeriggio e mattina) sotto la presidenza del sig. Bruton, membro del Praesidium. La riunione, conformemente all'ordine del giorno, verteva sulle questioni dell'asilo, dell'immigrazione e del controllo alle frontiere esterne (pomeriggio del 29 ottobre) e della cooperazione giudiziaria in materia civile (mattina del 30 ottobre). L'elenco dei partecipanti è riportato nell'allegato.

Sul primo tema il Gruppo ha ascoltato tre esperti, il Colonnello Marek Adamczyk, direttore dell'Unità polacca di sorveglianza delle frontiere, il sig. Eckehart Wache, Capo dell'Ufficio federale della polizia di frontiera di Francoforte s/Oder (Germania) e il sig. Jean-Louis de Brouwer, Capo Unità alla Commissione europea.

Sul secondo tema il Gruppo ha ascoltato la sig.ra Alegria Borrás, Docente dell'Università di Barcellona (Spagna).

I. Asilo, immigrazione e controllo alle frontiere esterne

Relazione del Colonnello Marek Adamczyk ¹

Nella sua relazione il Col. Adamczyk ha evidenziato gli sforzi compiuti dal suo paese, la Polonia, per prepararsi ad assumere la responsabilità della futura frontiera esterna dell'Unione europea. Il lavoro di preparazione, iniziato già da tempo, prosegue attivamente, in particolare attraverso la

¹ La relazione integrale è stata distribuita ai membri (documento di lavoro 10).

graduale modernizzazione dei posti di frontiera. Anche la legislazione nazionale sulla sorveglianza delle frontiere è stata modificata per allinearsi alla normativa comunitaria. Sono stati riveduti, o lo saranno prossimamente, l'addestramento, la mobilità e la sede di assegnazione delle truppe. Alla luce di tali considerazioni, la Polonia ritiene di poter essere pronta a soddisfare gli obblighi derivanti dall'acquis di Schengen per la fine del 2003.

Il Col. Adamczyk ha rilevato la necessità di rafforzare la cooperazione nel quadro di un'Europa allargata. Tale rafforzamento sarebbe conseguito in particolare attraverso meccanismi di scambi di esperienze e di migliori pratiche, l'instaurazione di un sistema efficace di protezione delle frontiere, il coordinamento di tutti i servizi (dogane, polizia di frontiera) e l'avvio di azioni congiunte. Nell'insieme, l'azione dell'Unione europea dovrebbe tendere alla progressiva uniformazione delle procedure e dei metodi di controllo della frontiera esterna al fine di pervenire ad un controllo integrato delle frontiere. Tale coordinamento potrebbe assumere, ad esempio, la forma di scambi di informazioni e di pattuglie comuni. Il Col. Adamczyk ha sottolineato il ruolo del Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo (CSIFA+), con la partecipazione di esperti nazionali per il coordinamento delle azioni degli Stati membri. Si è felicitato delle relazioni e dei lavori sulla fattibilità di un corpo comune delle guardie di frontiera.

Relazione del sig. Wache¹

Il sig. Wache ha presentato la sua analisi personale basata sulla sua profonda conoscenza della situazione alla frontiera tedesco-polacca. Lo scorso anno hanno attraversato la sezione di frontiera di cui egli è responsabile 50 milioni di persone. Di queste solo 10 000 sono state respinte perché non in regola con le condizioni richieste. Il sig. Wache ha presentato un bilancio in chiaro scuro della lotta contro l'immigrazione clandestina: mentre le cifre globali degli attraversamenti illegali sono in netto calo, la percentuale di clandestini che ricorre ad un'organizzazione criminale è in costante aumento (attualmente circa il 50%). Questa forma di criminalità si accompagna ad altre forme di pratiche illegali: traffico di droga, contrabbando di sigarette, ecc.

¹ La relazione del sig. Wache è riportata nel documento di lavoro 11.

Il sig. Wache ha rilevato l'importanza che va accordata alle condizioni di rilascio dei visti. Quest'ultimo rientra nella responsabilità delle rappresentanze degli Stati membri nei paesi terzi. Ora, la situazione è variegata al riguardo. Nella maggior parte dei casi, l'immigrazione clandestina si verifica dopo l'ingresso legale, ossia dopo il rilascio di un visto Schengen. È nel corso del soggiorno che il cittadino straniero cessa di rispettare le condizioni di ingresso (per scadenza di un visto turistico, ad esempio).

Il sig. Wache auspica un rafforzamento della cooperazione tra organismi incaricati del controllo delle frontiere sul modello della cooperazione tedesco-polacca. Egli è favorevole a scambi di personale o a pattuglie miste.

Durante il successivo scambio di vedute tra i membri, sono stati sollevati i seguenti punti:

- polizia europea di frontiera: la maggior parte dei partecipanti ritiene che la creazione di una polizia comune costituisca una prospettiva a lungo termine. Essa dovrebbe essere preceduta da fasi intermedie quali l'istituzione di controlli comuni (pattuglie miste, programma di formazione, adozione di norme e regole comuni, ecc.). Un membro ha inoltre suggerito l'istituzione a termine di un'unità europea che possa fungere da rinforzo per le unità nazionali su un dato punto della frontiera esterna.
Sono stati inoltre menzionati gli aspetti costituzionali legati alla possibile creazione di una polizia europea di frontiera o di pattuglie comuni. In Germania gli agenti di altri Stati membri possono già partecipare ai controlli, sia pure a determinate condizioni;
- politica dei visti: i partecipanti si sono interrogati sui mezzi esperibili per rafforzare la politica attuale e l'affidabilità del sistema. Si è discusso sull'opportunità di includere nei visti dati biometrici, ma gli esperti ascoltati si sono mostrati prudenti al riguardo, temendo che ciò rallenterebbe l'attraversamento delle frontiere;

- abolizione dei controlli alle frontiere per i futuri Stati membri: vari partecipanti hanno chiesto chiarimenti sulle condizioni di abolizione dei controlli alle frontiere. È stato ricordato che tale abolizione interverrebbe in base al rispetto di criteri oggettivi dopo l'adesione dei nuovi Stati membri e a seguito di una decisione del Consiglio. Nel frattempo, i controlli attuali saranno mantenuti. L'abolizione non sarebbe quindi concomitante con l'adesione;
- ripristino dei controlli alle frontiere interne: il sistema attuale dà a ciascuno Stato membro il diritto di ripristinare, a determinate condizioni, il controllo alle frontiere interne. Un membro ha suggerito di prevedere un certo coordinamento tra le misure nazionali nel caso in cui una minaccia inerente alla sicurezza riguardi contemporaneamente vari Stati membri (terrorismo, ad esempio).

II. Asilo e immigrazione

Relazione del sig. De Brouwer

Nella sua relazione, fatta a titolo personale, il sig. De Brouwer ha evidenziato gli sviluppi occorsi negli ultimi dieci anni in materia di asilo e immigrazione (trattati di Maastricht e di Amsterdam). Le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999 hanno segnato una tappa determinante, in quanto il programma adottato in tale occasione ha orientato tutti i successivi lavori dell'Unione europea. Il settore dell'asilo e dell'immigrazione rientra nelle procedure comunitarie cosiddette del primo pilastro (titolo IV del TCE). Tuttavia, nella materia considerata, la ripartizione in pilastri ha effetti particolarmente deleteri, richiedendo in taluni casi l'adozione di due testi secondo procedure differenti per materie che sono correlate, come la lotta contro l'immigrazione clandestina, che presenta un significativo elemento penale.

Il sig. De Brouwer ha, più in particolare, sviluppato i seguenti punti:

- istituzione di un sistema comune di asilo: il Consiglio europeo di Tampere distingue nelle sue conclusioni tra due tappe: a breve termine, ha chiesto di realizzare le misure previste all'articolo 63 del TCE, per la quali la Commissione ha trasmesso le necessarie proposte

(norme minime, definizione comune), ma i progressi compiuti sono lenti a causa della modalità di adozione all'unanimità. È stata fissata una data limite per la fine del 2003. A lungo termine, il Consiglio europeo di Tampere ha convenuto sull'istituzione di un vero e proprio sistema comune europeo di asilo, che vada al di là delle norme minime comuni e comporti uno status uniforme di rifugiato e una procedura comune. Secondo il sig. De Brouwer, la scelta dell'articolo 63 come base giuridica, con una formulazione poco chiara, sembra limitare il campo d'azione all'adozione di norme minime. Essa non consentirebbe quindi di attuare la seconda fase dell'ambizioso accordo politico concluso a Tampere.

- politica di ammissione e integrazione: secondo il sig. De Brouwer occorre distinguere tra la politica comune di integrazione, da un lato, e la politica di ammissione, dall'altro. Anche se la base giuridica del trattato permette di avanzare in direzione di una politica integrata, tutti gli osservatori ritengono che la politica di ammissione dovrebbe restare appannaggio degli Stati membri. Si potrebbero prevedere solo taluni criteri generali comuni. Anche sotto questo aspetto, la regola dell'unanimità ha costituito un ostacolo al raggiungimento dei risultati sperati. Per quanto riguarda l'integrazione, il sig. De Brouwer ha accennato in particolare alle conclusioni di Tampere che invitano ad un trattamento equo dei cittadini dei paesi terzi legalmente residenti nell'Unione. Si potrebbe prendere in considerazione la creazione di un insieme di diritti uniformi a favore dei residenti di lungo termine. Il sig. De Brouwer ha tuttavia sottolineato l'importanza del principio di sussidiarietà in tale settore e considerato che ci si potrebbe utilmente avvalere del metodo di coordinamento aperto in luogo dell'adozione di atti legislativi;
- gestione comune dei flussi migratori e lotta contro l'immigrazione clandestina: in questo settore sono stati compiuti progressi con l'adozione di due piani (presto saranno tre) la cui attuazione è di competenza degli Stati membri. Il loro contenuto resta tuttavia vago.

Il dibattito seguito a questa presentazione ha riguardato innanzitutto l'abbandono della regola dell'unanimità. Un certo numero di partecipanti si è mostrato favorevole; due membri, per contro, hanno formulato riserve sul principio stesso di una politica comune dell'Unione in questi settori. Vari partecipanti hanno successivamente sostenuto l'idea di creare una base giuridica che consenta una vera e propria politica comune di asilo che vada al di là delle norme minime. Infine, è stata parimenti discussa la questione della "ripartizione degli oneri" (burden sharing), ossia della solidarietà tra gli Stati membri nell'accoglienza dei richiedenti asilo. Vari Convenzionali vorrebbero che questo tipo di solidarietà venisse maggiormente assicurato, anche sotto il profilo finanziario. Il sig. De Brouwer ha suggerito di sancire orizzontalmente questo principio nel trattato per le politiche di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere.

III. Cooperazione giudiziaria in materia civile

Relazione della sig.ra Borrás¹

La sig.ra Borrás ha affrontato la questione del titolo IV del TCE in materia civile (articoli 65, 68 e 69). Ha sostenuto l'opportunità di un titolo consacrato alla cooperazione giudiziaria in materia civile, per permettere un'evoluzione della materia indipendente dalle questioni dell'asilo, dei visti e dell'immigrazione. Vorrebbe inoltre che fosse soppresso il riferimento al "corretto funzionamento del mercato interno".

Ritiene peraltro che la redazione dell'articolo 65 sia insoddisfacente e che le competenze dovrebbero esservi descritte in modo più chiaro e preciso. La sig.ra Borrás è preoccupata riguardo all'applicazione della giurisprudenza della Corte di giustizia (giurisprudenza AETR), per la quale la competenza interna prevale su quella esterna, temendo che finisca per allungare le procedure di ratifica delle convenzioni internazionali.

La sig.ra Borrás ha criticato le disposizioni speciali dell'articolo 68 del TCE che limitano la procedura di rinvio pregiudiziale rispetto al regime comune; l'introduzione di tali disposizioni ad opera del trattato di Amsterdam rappresenta un passo indietro, segnatamente rispetto alla procedura regolare di rinvio fino ad allora in vigore, in particolare per la Convenzione di Bruxelles.

La sig.ra Borrás si rammarica che il trattato di Nizza non abbia abolito la regola dell'unanimità. Ne consegue la produzione di norme giuridiche ambigue per le questioni inerenti al diritto di famiglia. Ha inoltre suggerito per queste materie l'inserimento nel trattato di un diritto d'iniziativa a favore degli Stati membri.

Infine, la sig.ra Borrás ha rilevato che le disposizioni dell'articolo 65 hanno reso obsoleto, almeno per le questioni di cooperazione giudiziaria in materia civile, il ricorso all'articolo 293 (ex 220) che prevede la negoziazione tra gli Stati membri di convenzioni internazionali. Occorre quindi interrogarsi sulla sua eventuale soppressione.

¹ L'intervento della sig.ra Borrás figura nel documento di lavoro 8.

Alla presentazione ha fatto seguito un dibattito vertente essenzialmente sulle proposte di modifica dell'attuale testo dell'articolo 65. Un membro del gruppo ne ha chiesto il mantenimento senza modifiche, ma ha dichiarato che la procedura di rinvio di cui all'articolo 68 del TCE potrebbe essere estesa alle giurisdizioni di primo grado.

**Elenco dei membri del Gruppo che hanno partecipato
alla riunione del 29 e 30 ottobre 2002**

Sig. John BRUTON, presidente, membro del Praesidium

BIRZNIECE Inese

BREJC Mihael

de BRUIJN Thom

CAREY Pat

COSTA Alberto

DEMETRIOU Panayiotis

FARNLEITNER Hannes

FAYOT Ben

FLOCH Jacques

GRABOWSKA Genowefa

HEATHCOAT AMORY David

LEKBERG Sören

KIRKHOPE Timothy

KUTZKOVA Neli

MENDEZ DE VIGO Iñigo

MEYER Jürgen

NAGY Marie

PACIOTTI Elena

PELTOMAKI Antti

Baroness SCOTLAND of Asthal

VAN LANCKER Anne

VITORINO Antonio