

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
A5-0388/2000

18 giugno 2000

\*

## RELAZIONE

sull'iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione del regolamento del Consiglio relativo alla libera circolazione dei titolari di un visto per soggiorno di lunga durata  
(9667/2000 – C5-0374/2000 – 2000/0810(CNS))

Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Gérard M.J. Deprez

### ***Significato dei simboli utilizzati***

- \* Procedura di consultazione  
*maggioranza dei voti espressi*
- \*\*I Procedura di cooperazione (prima lettura)  
*maggioranza dei voti espressi*
- \*\*II Procedura di cooperazione (seconda lettura)  
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune  
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per  
respingere o emendare la posizione comune*
- \*\*\* Parere conforme  
*maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento salvo nei  
casi contemplati dagli articoli 105, 107, 161 e 300 del trattato CE  
e dall'articolo 7 del trattato UE*
- \*\*\*I Procedura di codecisione (prima lettura)  
*maggioranza dei voti espressi*
- \*\*\*II Procedura di codecisione (seconda lettura)  
*maggioranza dei voti espressi per approvare la posizione comune  
maggioranza dei deputati che compongono il Parlamento per  
respingere o emendare la posizione comune*
- \*\*\*III Procedura di codecisione (terza lettura)  
*maggioranza dei voti espressi per approvare il progetto comune*

(La procedura indicata è fondata sulla base giuridica proposta dalla Commissione.)

## INDICE

	<b>Pagina</b>
PAGINA REGOLAMENTARE .....	4
PROPOSTA LEGISLATIVA .....	5
PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA .....	9
MOTIVAZIONE.....	5
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO.....	15
PARERE DELLA COMMISSIONE PER LE PETIZIONI .....	20

## PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 18 luglio 2000 il Consiglio ha consultato il Parlamento, a norma dell'articolo 67 del trattato CE, sull'iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione del regolamento del Consiglio relativo alla libera circolazione dei titolari di un visto per soggiorno di lunga durata (11120/2000 - 2000/0810 (CNS)).

Nella seduta del 4 settembre 2000 la Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale iniziativa alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni per l'esame di merito (C5-0374/2000).

Nella seduta del 27 ottobre 2000, la Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito l'iniziativa, per parere, anche alla commissione per le petizioni.

In data 7 novembre 2000 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni ha deciso di richiedere il parere della commissione giuridica e per il mercato interno sulla base giuridica, a norma dell'articolo 63, punto 2, del regolamento.

Nella riunione del 29 agosto 2000 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni aveva nominato relatore Gérard M.J. Deprez.

Nelle riunioni del 2 ottobre 2000, 7 novembre 2000 e 5 dicembre 2000 ha esaminato l'iniziativa della Repubblica francese e il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato il progetto di risoluzione legislativa all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione: Graham R. Watson, (presidente), Gérard M.J. Deprez (relatore), Maria Berger (in sostituzione di Ozan Ceyhun), Alima Boumediene-Thiery, Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, Giuseppe Di Lello Finuoli, Francesco Fiori (in sostituzione di Marcello Dell'Utri, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Pernille Frahm, Anna Karamanou, Timothy Kirkhope, Ewa Klamt, Baroness Sarah Ludford, Hartmut Nassauer, Elena Ornella Paciotti, Hubert Pirker, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco (in sostituzione di Marco Cappato), Gianni Vattimo e Christian von Boetticher.

Il parere della commissione per le petizioni e il parere della commissione giuridica e per il mercato interno sulla base giuridica sono allegati.

La relazione è stata depositata il 6 dicembre 2000.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

## PROPOSTA LEGISLATIVA

**Iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione del regolamento del Consiglio relativo alla libera circolazione dei titolari di un visto per soggiorno di lunga durata (9667/2000 – C5-0374/2000 – 2000/0810(CNS))**

La proposta è modificata nel modo seguente:

Testo proposto dalla Repubblica francese<sup>1</sup>

Emendamenti del Parlamento

(Emendamento 1)

1° visto

"visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 62, **punto 2, lettera b) punto ii), e l'articolo 63, punto 3), lettera a),**

"visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 62, **punto 3"**

*Motivazione*

*Scopo dell'iniziativa francese è in realtà di agevolare la circolazione sul territorio degli Stati membri ai titolari di un visto nazionale per soggiorno di lunga durata, che non abbiano ancora ricevuto il permesso di soggiorno, per un periodo massimo di tre mesi.*

(Emendamento 2)

Considerando 2 bis (nuovo)

***Occorre evitare che i cittadini di Paesi terzi titolari di un visto nazionale per soggiorno di lunga durata rilasciato da uno Stato membro e in attesa del titolo di soggiorno, siano penalizzati in fatto di libertà di circolazione a causa della ingiustificata macchinosità delle procedure amministrative vigenti negli Stati membri per il rilascio dei permessi di soggiorno.***

*Motivazione*

*L'emendamento trae motivo dalla necessità di rettificare la prassi attuale, inaccettabile sotto*

---

<sup>1</sup> GU non ancora pubblicata

*il profilo giuridico: il cittadino di un Paese terzo soggetto all'obbligo del visto e titolare di un visto per soggiorno di lunga durata si trova penalizzato rispetto agli altri stranieri.*

(Emendamento 3)  
Considerando 3

È opportuno agevolare la libera circolazione dei titolari di un visto nazionale per soggiorno di lunga durata in attesa del titolo di soggiorno mediante una disposizione ai cui sensi tale visto, che consente attualmente solo un transito attraverso il territorio degli altri Stati membri per recarsi nel territorio dello Stato che ha rilasciato detto visto, avrebbe al tempo stesso valore **di visto uniforme per soggiorni di breve durata**, purché il richiedente soddisfi le condizioni d'ingresso **e di soggiorno** previste dalla convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, firmata a Schengen il 19 giugno 1990.

È **pertanto** opportuno agevolare la libera circolazione dei titolari di un visto nazionale per soggiorno di lunga durata in attesa del titolo di soggiorno mediante una disposizione ai cui sensi tale visto, che consente attualmente solo un transito attraverso il territorio degli altri Stati membri per recarsi nel territorio dello Stato che ha rilasciato detto visto, avrebbe valore **identico, per quanto riguarda la libertà di circolazione, a quello del titolo di soggiorno**, purché il richiedente soddisfi le condizioni d'ingresso previste **all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c) ed e) della** convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, firmata a Schengen il 19 giugno 1990 **e non figuri sull'elenco nazionale delle persone segnalate degli Stati membri interessati.**

*Motivazione*

*L'emendamento si iscrive nel quadro della finalità dichiarata dell'iniziativa francese, che è di porre su un piede di parità, sul piano della libera circolazione, gli stranieri titolari di un titolo di soggiorno e gli stranieri detentori di un visto per soggiorno di lunga durata che attendono il rilascio del permesso di soggiorno.*

(Emendamento 4)  
Considerando 4

Tale misura **costituisce un primo passo verso l'armonizzazione delle condizioni di rilascio dei visti nazionali per soggiorni di lunga durata.**

Tale misura **mira a favorire la libertà di circolazione dei cittadini di Paesi terzi sul territorio degli Stati membri per un periodo massimo di tre mesi.**

*Motivazione*

*Vedasi la motivazione dell'em. n. 1 e le ulteriori considerazioni svolte in proposito dal relatore nella Motivazione.*

(Emendamento 5)

Articolo 1

L'articolo **18** della convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen è **sostituito dal** seguente:

“Articolo **18**

***I visti per un soggiorno di oltre tre mesi sono visti nazionali rilasciati da uno degli Stati membri conformemente alla propria legislazione. Per un periodo di tre mesi dalla data iniziale di validità, un visto di questo tipo può avere altresì valore di visto uniforme per soggiorni di breve durata se il titolare soddisfa le condizioni per l'ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), c), d) e e). In caso contrario, tale visto permette soltanto al titolare di transitare per il territorio degli altri Stati membri per recarsi nel territorio dello Stato membro che ha rilasciato il visto, salvo se egli non soddisfa le condizioni d'ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), d) ed e) ovvero figurati nell'elenco nazionale delle persone segnalate dallo Stato membro sul cui territorio desidera transitare.***”.

L'articolo **21** della convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen è **modificato nel modo** seguente:

“Articolo **21**

***Dopo il paragrafo 2, aggiungere un nuovo paragrafo 2 bis:***

*2 bis (nuovo)*

***Il paragrafo 1 si applica anche agli stranieri titolari di un visto per soggiorno di lunga durata rilasciato da uno Stato membro, che attendono il rilascio effettivo del titolo di soggiorno.***

*Motivazione*

*Vedasi la motivazione dell'em. 1 e le ulteriori considerazioni svolte in proposito dal relatore nella Motivazione.*

(Emendamento 6)

Articolo 2

Alla parte I dell'Istruzione consolare comune, il punto 2.2 è sostituito dal seguente :

« 2.2. Visto per soggiorni di lunga durata

Alla parte I dell'Istruzione consolare comune, il punto 2.2 è sostituito dal seguente :

« 2.2. Visto per soggiorni di lunga durata

I visti per soggiorni superiori a tre mesi sono visti nazionali rilasciati da ciascuno Stato membro conformemente alla propria normativa.

Per una durata di tre mesi a decorrere dalla data iniziale di validità, essi hanno inoltre valore di visto uniforme per soggiorni di breve durata se il titolare soddisfa le condizioni di ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c), d) e e) della convenzione, riportate nella parte IV della presente istruzione. In caso contrario, tale visto consente al suo titolare soltanto il transito per il territorio degli Stati membri per il raggiungimento del territorio dello Stato membro che ha rilasciato il visto a meno che il titolare non soddisfi le condizioni d'ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), d) ed e) o figure nell'elenco nazionale delle persone non ammissibili dello Stato o degli Stati membri nel cui territorio desidera transitare."

I visti per soggiorni superiori a tre mesi sono visti nazionali rilasciati da ciascuno Stato membro conformemente alla propria normativa.

***Essi avranno tuttavia valore di visto uniforme di transito con il diritto, per chi lo detiene, di recarsi nel territorio dello Stato membro che lo ha rilasciato – restando inteso che la durata del transito non potrà superare i cinque giorni a decorrere dalla data di ingresso - salvo nel caso in cui il titolare sia privo dei requisiti di ingresso o sia segnalato ai fini della non ammissione dagli Stati membri nel cui territorio intende transitare (cfr. Allegato 4).***

***Dal momento della registrazione nel territorio dello Stato membro che gli ha rilasciato il visto, il titolare di un visto per soggiorno di lungo periodo che attenda il rilascio del permesso di soggiorno beneficia, in materia di libera circolazione, di diritti pari a quelli garantiti ai titolari di un permesso di soggiorno."***

#### *Motivazione*

*La modifica della basa giuridica proposta dal relatore comporta anche una modifica all'Istruzione consolare comune. I paragrafi 1 e 2 del punto 2.2 della parte I restano invariati rispetto al testo attualmente in vigore. Nel testo sopra riportato (paragrafo 3) viene descritta la procedura corrispondente alla modifica proposta all'art. 21 della convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen.*



## PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA

**Risoluzione legislativa del Parlamento sull'iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione del regolamento del Consiglio relativo alla libera circolazione dei titolari di un visto per soggiorno di lunga durata (9667/2000 – C5-0374/2000 – 2000/0810(CNS))**

**(Procedura di consultazione)**

*Il Parlamento europeo,*

- vista l'iniziativa della Repubblica francese (9667/2000),
  - visti gli articoli 62, punto 2), lettera b), punto ii) e 63, punto 3), lettera a) del Trattato CE,
  - consultato dal Consiglio a norma dell'articolo 67 del trattato CE (C5-0374/2000),
  - visto l'articolo 67 del suo regolamento,
  - visto il parere della commissione giuridica e per il mercato interno sulla base giuridica proposta,
  - visti la relazione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni e il parere della commissione per le petizioni (A5-0388/2000),
1. approva l'iniziativa della Repubblica francese così emendata;
  2. invita il Consiglio ad informarlo qualora intenda discostarsi dal testo approvato dal Parlamento;
  3. chiede di essere nuovamente consultato qualora il Consiglio intenda modificare sostanzialmente l'iniziativa della Repubblica francese;
  6. incarica la sua Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio, alla Commissione e al governo della Repubblica francese.

## MOTIVAZIONE

### 1. Stato della questione

#### 1.1. A quali soggetti è destinata l'iniziativa della Repubblica francese ?

Ai cittadini di paesi terzi soggetti all'obbligo del visto e titolari di un visto nazionale per soggiorni di lunga durata (ossia valido per oltre tre mesi), rilasciato da uno Stato membro che applica la cooperazione rafforzata di Schengen, e che sono in attesa del rilascio di un permesso di soggiorno in questo Stato membro.

#### 1.2. Qual è la situazione attuale ?

Secondo il vigente diritto comunitario, per recarsi nel paese che ha loro rilasciato il visto per soggiorni di lunga durata (articolo 18 della Convenzione d'applicazione di Schengen), questi cittadini possono solo effettuare un transito sul territorio degli altri Stati membri, dopodiché possono circolare nell'area Schengen solo dopo aver ottenuto un permesso di soggiorno. Il problema è rappresentato dal fatto che il rilascio di quest'ultimo può richiedere un certo numero di settimane, se non diversi mesi (per lentezza amministrativa, cattivo coordinamento dei servizi, misure di controllo).

Ciò fa sì che il cittadino di un paese terzo soggetto ad obbligo di visto e titolare di un visto per soggiorni di lunga durata viene a trovarsi, sotto il profilo della libera circolazione nell'area Schengen, in una situazione più sfavorevole rispetto a quella degli altri cittadini di paesi terzi. Sul piano giuridico la situazione è infatti la seguente:

1. I cittadini di paesi terzi soggetti ad obbligo di visto e titolari di un visto uniforme per brevi soggiorni sono autorizzati a circolare liberamente nell'area Schengen per un periodo massimo di tre mesi, nell'arco dei sei mesi successivi alla data del loro ingresso;
2. i cittadini di paesi terzi non soggetti ad obbligo di visto, beneficiano dello stesso diritto per il solo fatto di essere titolari di un passaporto;
3. i cittadini di paesi terzi titolari di un visto per soggiorni di lunga durata e in possesso del permesso di soggiorno, beneficiano dello stesso diritto.

#### 1.3. Qual è la finalità perseguita ?

La finalità perseguita dall'iniziativa francese è semplice ed è chiaramente affermata nella motivazione: si tratta di facilitare la circolazione nell'area Schengen ai titolari di un visto nazionale per soggiorni di lunga durata che non abbiano ancora ricevuto il permesso di soggiorno.

#### 1.4. Qual è il dispositivo proposto ?

Per raggiungere l'obiettivo prefissato, la Repubblica francese ritiene che la soluzione più semplice consista nel prevedere la possibilità di accordare al visto nazionale per soggiorni di lunga durata un valore identico a quello del visto uniforme per brevi soggiorni. In questo caso, il cittadino interessato potrà non soltanto transitare dal territorio di altri Stati membri, ma anche circolare nell'area Schengen e valicarne le frontiere esterne per un periodo massimo di tre mesi a decorrere dalla data di inizio di validità del visto per soggiorni di lunga durata. In caso contrario, il visto per soggiorni di lunga durata si limiterà ad assicurare i diritti attualmente previsti.

## **2. L'opzione della libera circolazione**

### 2.1. La base giuridica

L'iniziativa della Repubblica francese utilizza come base giuridica l'articolo 62, punto 2, lettera b) ii) del trattato CE, ossia *"le procedure e condizioni per il rilascio dei visti da parte degli Stati membri"*, e l'articolo 63, punto 3), lettera a) del trattato, ossia *"le condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare"*.

La motivazione dell'iniziativa fa soprattutto riferimento alla libera circolazione nell'area Schengen, e pone quale finalità quella *"di agevolare la circolazione nell'area Schengen ai titolari di un visto nazionale per soggiorni di lunga durata, che non abbiano ancora ricevuto il permesso di soggiorno"*.

Così stando le cose, perché non utilizzare come base giuridica l'articolo 62, punto 3), in cui si stabilisce che "il Consiglio [...], entro un periodo di 5 anni a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam adotta [...] misure che stabiliscono a quali condizioni i cittadini dei paesi terzi hanno libertà di spostarsi all'interno del territorio degli Stati membri per un periodo non superiore a tre mesi"?

### 2.2. Il dispositivo

Se dunque l'iniziativa della Repubblica francese ha quale unica finalità quella di agevolare la circolazione nell'area Schengen ai titolari di un visto nazionale per soggiorni di lunga durata che non abbiano ancora ricevuto il permesso di soggiorno, occorrerà servirsi per la base giuridica dell'articolo 62, punto 3).

In questo caso non è l'articolo 18 del capitolo 3 della Convenzione di applicazione di Schengen che occorrerà modificare, bensì l'articolo 21 del capitolo 4, che regola *"le condizioni di circolazione degli stranieri"*.

Sarebbe infatti sufficiente, per conseguire l'obiettivo dichiarato dell'iniziativa francese, aggiungere al paragrafo 2 dell'articolo 21, una frase del seguente tenore: *"il paragrafo 1 si*

*appla anche agli stranieri titolari di un visto per soggiorni di lunga durata rilasciato da uno Stato membro, che attendono il rilascio effettivo del permesso di soggiorno".*

In tal modo si porrebbero su un piede di parità, dal punto di vista del diritto di libera circolazione, gli stranieri titolari di un permesso di soggiorno e gli stranieri titolari di un visto per soggiorni di lunga durata che attendono il permesso di soggiorno, e ciò in considerazione del fatto che, per ragioni essenzialmente amministrative, gli Stati membri impiegano settimane, se non mesi, a rilasciare tali documenti.

Stupisce pertanto che l'iniziativa francese non abbia scelto, né per la base giuridica né per il dispositivo legislativo, la soluzione più semplice e diretta.

### **3. La reale portata dell'iniziativa della Repubblica francese**

In realtà, se si esamina attentamente l'iniziativa, al di là dell'obiettivo dichiarato nei "considerando" e nella motivazione, ci si rende conto che essa persegue un duplice obiettivo :

- il primo obiettivo è quello dichiarato: agevolare la libera circolazione ai possessori di visto per soggiorni di lunga durata, in attesa di un permesso di soggiorno (N.B. senza peraltro conferire loro gli stessi diritti concessi ai detentori di un permesso di soggiorno)
- il secondo obiettivo discende direttamente dalla base giuridica e dal dispositivo prescelto: si tratta infatti di assoggettare i titolari di un visto per soggiorni di lunga durata a tutti i requisiti richiesti dalla Convenzione di applicazione di Schengen (articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c), d), e).

Va segnalato in proposito che, in base all'attuale Convenzione di applicazione di Schengen, i visti per periodi di soggiorno superiori ai tre mesi sono visti nazionali rilasciati da uno degli Stati membri in base alla propria legislazione.

Proponendo che tali visti possano acquisire un valore identico a quelli per brevi soggiorni nel caso in cui il titolare soddisfi alle condizioni d'ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c), d), e), l'iniziativa della Repubblica francese modifica in realtà la Convenzione di Schengen su un punto importante: i visti per soggiorni superiore ai tre mesi non sono più visti nazionali *stricto sensu*, bensì in qualche modo "uniformati".

Ciò significa sul piano pratico che la procedura di concessione del visto per soggiorni di lungo periodo si allineerà a quella applicabile al visto uniforme per brevi soggiorni.

In questo caso la procedura di consultazione preventiva attivata dal Comitato esecutivo sulla base dell'articolo 17 paragrafo 2 della Convenzione d'applicazione di Schengen, sarà estesa alla concessione di visti per soggiorni di lungo periodo.

Secondo questa procedura ogni Stato membro ha facoltà di chiedere agli altri Stati membri che partecipano al sistema Schengen di essere consultato per ogni richiesta di visto presentata dai cittadini di un paese terzo determinato. Se lo Stato membro che si avvale di questa facoltà si esprime negativamente nei confronti di una richiesta di visto, questo non potrà essere

concesso.

Se così è, la filosofia generale dell'iniziativa della Repubblica francese può essere sintetizzata nel modo seguente :

1. l'istruzione di una domanda di visto "nazionale" per soggiorni di lunga durata avverrà d'ora in avanti secondo la procedura applicabile a una richiesta di visto uniforme per brevi soggiorni;
2. se in corso d'istruttoria nessuno Stato membro si oppone alla richiesta, il visto "nazionale" per soggiorni di lunga durata avrà valore identico al visto uniforme per brevi soggiorni: il titolare potrà circolare liberamente per tre mesi nell'area Schengen, in attesa di ottenere il permesso di soggiorno;
3. se in corso di istruttoria uno Stato membro presenta un'obiezione, il visto nazionale per soggiorni di lunga durata consentirà unicamente - mantenendo dunque l'attuale situazione giuridica - il transito nell'area Schengen per raggiungere lo Stato membro di destinazione (attuale articolo 18).

#### **4. Conclusioni**

Il relatore condivide nel merito i due obiettivi perseguiti dall'iniziativa della Repubblica francese, e precisamente:

1. agevolare la libertà di circolazione nell'area Schengen ai cittadini di paesi terzi regolarmente ammessi sul territorio di uno Stato membro;
2. progredire sulla via dell'armonizzazione delle condizioni di rilascio dei visti per soggiorni di lungo periodo, come previsto all'articolo 63, punto 3) del trattato CE.

Il relatore ritiene tuttavia che i due obiettivi summenzionati meriterebbero ciascuno un approccio più organico. L'iniziativa francese appare infatti eccessivamente frammentaria e troppo poco equilibrata nel dispositivo normativo.

Per tali motivi il relatore propone di modificare l'iniziativa francese sulla base della finalità dichiarata, ossia agevolare la libera circolazione nell'area Schengen ai titolari di un visto nazionale per soggiorni di lunga durata che non abbiano ancora ricevuto il permesso di soggiorno.

Se gli Stati membri decideranno – e questo è l'auspicio del relatore – di orientarsi verso un visto uniforme per soggiorni di lunga durata, occorrerà che tale decisione si iscriva nel quadro di un'iniziativa organica. La soluzione migliore in assoluto sarebbe un'iniziativa in tal senso da parte della Commissione europea.

#### **5. Osservazioni finali**

Sia che ci si riferisca al dispositivo proposto nell'iniziativa della Repubblica francese o a

quello alternativo proposto dal relatore, occorre apportare delle modifiche non soltanto al testo della Convenzione di applicazione di Schengen e all'Istruzione consolare comune, ma anche al Manuale comune sui controlli alle frontiere esterne.

Sfortunatamente, tale Manuale – che pure costituisce un elemento importante dell'acquis di Schengen – è a carattere riservato. Gli stessi Stati candidati con i quali si stanno conducendo trattative in vista della loro adesione all'Unione europea, e che dovranno accettare integralmente l'acquis di Schengen, non possono accedere (salvo deroghe decise caso per caso) agli allegati 6B, 6C e 14B del suddetto documento (decisione del Comitato esecutivo del 16 settembre 1998 SCH/Com ex (98) 35, 2<sup>a</sup> rev., pubblicata sulla GU L 239 del 22 settembre 2000, pag. 202)!

Il relatore ritiene che tale situazione sia assolutamente inaccettabile dal punto di vista democratico. Nell'attuale situazione, che discende dalle disposizioni dell'articolo 67 del trattato CE, il Consiglio delibera su questioni particolarmente delicate al di fuori di ogni vero controllo parlamentare, giacché il Parlamento europeo viene solo consultato e i parlamenti nazionali rimangono esclusi. Se a ciò si aggiunge il segreto che copre certi documenti e che circonda determinate decisioni e procedure, non si può non concludere che ci trova oggi, per le materie oggetto della presente trattazione, in una sorta di "limbo democratico".

## PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA E PER IL MERCATO INTERNO

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

sull'iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione del regolamento del Consiglio relativo alla libera circolazione dei titolari di un visto per soggiorno di lunga durata (9667/2000 – C5-0374/2000 – 2000/0810(CNS))

Relatrice per parere: Diana Paulette Wallis

Signor presidente,

Con lettera in data 7 novembre 2000 aveva invitato la commissione giuridica ad esaminare la base giuridica dell'iniziativa in oggetto. La nostra commissione ha dibattuto la questione nella riunione del 28 novembre 2000.

### **L'iniziativa**

Il punto chiave dell'iniziativa è il seguente:

*“L'articolo 18 della convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen è sostituito dal seguente testo:*

I visti per un soggiorno di oltre tre mesi sono visti nazionali rilasciati da uno degli Stati membri conformemente alla propria legislazione. Per un periodo di tre mesi dalla data iniziale di validità, un *visto* di questo tipo *può avere altresì valore di visto uniforme per soggiorni di breve durata* se il titolare soddisfa le condizioni per l'ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), c), d) e e). In caso contrario, tale visto permette soltanto al titolare di transitare per il territorio degli altri Stati membri per recarsi nel territorio dello Stato membro che ha rilasciato il visto, salvo se egli non soddisfa le condizioni d'ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), d) ed e) ovvero figure nell'elenco nazionale delle persone segnalate dallo Stato membro sul cui territorio desidera transitare.”

## Le basi giuridiche

L'iniziativa si basa sugli **articoli 62, punto 2 lettera b), punto ii) e 63 punto 3, lettera a)** del trattato CE.

La prima delle disposizioni citate è applicabile ai *visti* per soggiorni previsti di *durata non superiore a 3 mesi*, e in particolare alle “procedure e condizioni per il rilascio dei visti da parte degli Stati membri”. La maggioranza richiesta in seno al Consiglio è (*ancora*) **l'unanimità** (cfr. articolo 67, paragrafi 1 e 4).

La seconda disposizione si applica a misure relative alla politica d'immigrazione, e segnatamente alle “condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare”. La maggioranza richiesta in seno al Consiglio è **l'unanimità** (articolo 67, paragrafo 1)).

L'emendamento dell'on. Deprez raccomanda il richiamo *esclusivo* all'**articolo 62, punto 3** del trattato CE. Questa disposizione è la base giuridica pertinente per “misure che stabiliscono a quali condizioni i cittadini dei paesi terzi hanno libertà di spostarsi all'interno del territorio degli Stati membri per un *periodo non superiore a tre mesi*”. La maggioranza richiesta in seno al Consiglio è **l'unanimità** (cfr. articolo 67, paragrafo 1)).

### **Perché l'iniziativa si richiama agli articoli 62, punto 2, lettera b), punto ii) e 63, punto 3, lettera a)**

La convenzione di applicazione di Schengen è una convenzione di diritto pubblico internazionale e pertanto esula dal sistema dei trattati CE e UE.

L'art. 2 paragrafo 1, secondo comma del Protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea (Protocollo allegato al trattato sull'UE e al trattato che istituisce la Comunità europea) fa obbligo al Consiglio, che delibera all'unanimità, di determinare, in base alle pertinenti disposizioni dei trattati, la base giuridica di ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'“acquis” di Schengen.

Nella sua decisione 1999/436/CE del 20 maggio 1999, il Consiglio ha stabilito che le basi giuridiche dell'articolo 18 della convenzione di applicazione di Schengen vanno individuate negli articoli 62, punto 2) e 63, punto 3) del trattato CE (GU L 176 del 10.7.1999). La decisione del 20 maggio 1999 non è pertanto di per sé la base giuridica dell'articolo 18, bensì un atto di diritto derivato, soggetto al controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia (cfr. articoli 220 e 311 TCE).

L'iniziativa si propone di modificare l'articolo 18 della convenzione di applicazione.

È dunque comprensibile che essa menzioni gli articoli 62, punto 2) e 63, punto 3).

Si spiega in tal modo anche perché l'articolo 63, punto 3) sia precisato mediante aggiunta della lettera a) (63, punto 3), **lettera a)**.



Per contro non si comprende perché l'articolo 62, punto 2) sia stato ulteriormente precisato con l'aggiunta della lettera b), punto ii) (62, punto 2) **lettera b), punto ii)**, essendo quest'ultimo punto applicabile unicamente ai *visti* relativi a soggiorni previsti di *durata superiore a tre mesi*, e segnatamente alle "procedure e condizioni per il rilascio dei visti da parte degli Stati membri". Ricordiamo a che, secondo l'iniziativa, ***i visti per soggiorni superiori ai tre mesi possono*** "per un periodo di tre mesi dalla data iniziale di validità (...), avere **altresì** valore di visto uniforme per soggiorni di breve durata". Ciò non significa affatto che un visto per soggiorni superiori ai tre mesi è un visto uniforme per soggiorni di breve durata, ossia un visto per soggiorni per periodi inferiori ai tre mesi. Una tale assimilazione sarebbe oltretutto una contraddizione in termini.

**Il ricorso all'articolo 62, punto 2), lettera b), punto ii) è pertanto ingiustificato.**

### **L'erronea determinazione della base giuridica dell'attuale articolo 18**

La decisione del Consiglio del 20 maggio 1999 è erronea in quanto individua nell'articolo 62, punto 2) una delle due basi giuridiche dell'articolo 18 della convenzione di applicazione di Schengen. L'articolo 18 ha per oggetto i visti per soggiorni di *lunga durata*, mentre l'articolo 62, punto 2, lettera a) riguarda le modalità di *controllo delle persone* alle frontiere esterne e l'articolo 62, punto 2, lettera b) detta le regole relative ai visti previsti per una *durata non superiore a tre mesi*. Il solo articolo 63, punto 3) sarebbe stato una base giuridica del tutto sufficiente per l'articolo 18 della convenzione di applicazione di Schengen.

Inoltre, trascorso un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, le misure di cui all'articolo 62, punto 2) saranno soggette alla decisione a maggioranza qualificata o alla procedura di codecisione (cfr. art 67, paragrafi 3 e 4), mentre la procedura applicabile all'articolo 63, punto 3 resterebbe il voto all'unanimità.

Orbene, una procedura che prevede l'approvazione a maggioranza qualificata o mediante codecisione è **incompatibile** con una procedura che preveda l'unanimità (vedasi *mutatis mutandis*, la sentenza sulla diversità linguistica nella società dell'informazione)<sup>1</sup>.

### **È giustificato il ricorso all'articolo 62 punto 3?**

Il contenuto dell'articolo 18 come proposto dall'iniziativa, giustifica una base giuridica *supplementare*?

L'articolo 18 (testo attuale) della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen recita come segue:

"I visti per un soggiorno di oltre tre mesi sono visti nazionali rilasciati da una delle Parti contraenti conformemente alla propria legislazione. Un visto di questo tipo permette al titolare di transitare dal territorio delle altre Parti contraenti per recarsi nel territorio della Parte contraente che ha rilasciato il visto, salvo se egli non soddisfi le

<sup>1</sup> Sentenza del 23 febbraio 1999, causa C-42/97, Parlamento europeo c. Consiglio, Raccolta p. I-869, punti 38-43 (riguarda le basi degli ex articoli 130 [industria, unanimità] e 128 [cultura, codecisione]).

condizioni di ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), d) e e), ovvero figure nell'elenco nazionale delle persone segnalate dalla parte contraente sul cui territorio desidera transitare.”

Il punto chiave dell'iniziativa recita come segue :

“L'articolo 18 della convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen è sostituito dal seguente testo:

I visti per un soggiorno di oltre tre mesi sono visti nazionali rilasciati da uno degli Stati membri conformemente alla propria legislazione. Per un periodo di tre mesi dalla data iniziale di validità, un visto di questo tipo *può avere altresì valore di visto uniforme per soggiorni di breve durata* se il titolare soddisfa le condizioni per l'ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), c), d) e e). In caso contrario, tale visto permette soltanto al titolare di transitare per il territorio degli altri Stati membri per recarsi nel territorio dello Stato membro che ha rilasciato il visto, salvo se egli non soddisfa le condizioni d'ingresso di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), d) ed e) ovvero figure nell'elenco nazionale delle persone segnalate dallo Stato membro sul cui territorio desidera transitare.”

Pertanto l'iniziativa aggiunge un elemento sostanzialmente nuovo all'articolo 18.

È evidente che gli elementi rimasti immutati necessitano, come si è visto, della base giuridica dell'articolo 63, punto 3), lettera a).

Per contro l'elemento nuovo contiene “misure che stabiliscono a quali condizioni i cittadini dei paesi terzi hanno libertà di spostarsi all'interno del territorio degli Stati membri per un *periodo non superiore a tre mesi*”. Ciò giustifica il ricorso all'articolo 62, punto 2 del trattato CE.

### **È possibile modificare un atto fondato su una base giuridica X con un atto fondato su una base giuridica Y ?**

La risposta è sì, ma solo *se* l'atto modificativo si fonda su una base giuridica che prevede la *stessa procedura di approvazione* dell'atto modificato. L'atto modificativo è dunque l'*actus contrarius* dell'atto modificato.

Nel caso di specie, la base giuridica (erronea) dell'attuale articolo 18 è una versione modificata degli articoli 62, punto 2) e 63, punto 3). Entrambi prevedono l'approvazione all'unanimità da parte del Consiglio.

La base giuridica da noi qui proposta per la modifica dell'articolo 18 è costituita dagli articoli 63, punto 3), lettera a) e 62 punto 3), che prevedono entrambi l'approvazione all'unanimità da parte del Consiglio.

### **Conclusioni**

La commissione giuridica ha deciso all'unanimità<sup>1</sup> che la base giuridica idonea per l'iniziativa francese va individuata nel combinato disposto degli articoli 63, punto 3), lettera a) e 62, punto 3) del trattato CE.

Voglia gradire, Signor presidente e caro collega, le espressioni della mia più viva stima.

Ana Palacio Vallelersundi

---

<sup>1</sup> Erano presenti per la votazione: Rothley (presidente), Beysen (vicepresidente), Wallis (relatrice), Fiori, Fourtou, Lord Inglewood, Koukiadis, Lehne, Nassauer, Speroni, Wuermeling.

28 novembre 2000

# PARERE

della commissione per le petizioni

destinato alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni

sull'iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione del regolamento del Consiglio relativo alla libera circolazione dei titolari di un visto per soggiorno di lunga durata  
(9667/2000 – C5-0374/2000 – 2000/0810(CNS))

Relatore per parere: Jean Lambert

## PROCEDURA

Nella riunione del 9/10 ottobre 2000 la commissione per le petizioni ha nominato relatore per parere Jean Lambert.

Nelle riunioni del 6/7 novembre e del 27/28 novembre 2000 ha esaminato il progetto di parere.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato le conclusioni in appresso con 9 voti favorevoli e 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione Roy Perry (presidente f.f. e primo vicepresidente), Proinsias De Rossa (secondo vicepresidente), Luciana Sbarbati (terzo vicepresidente), Jean Lambert (relatore per parere), Herbert Bösch, Felipe Camisón Asensio, Laura González Álvarez, Ioannis Marinos, Véronique Mathieu e María Sornosa Martínez.

## BREVE GIUSTIFICAZIONE

### I. Introduzione

Nel corso della conferenza stampa concernente la proposta, come riferito dalla "Agence France Presse" il ministro francese dell'Interno ha dichiarato quanto segue:

"La Francia, nel quadro della sua Presidenza dell'Unione europea, proporrà ai suoi partner europei l'introduzione di un "visto per soggiorno di lunga durata armonizzato" per tutti gli Stati membri .... Una tale armonizzazione potrebbe costituire una condizione preliminare per l'integrazione completa dei beneficiari".

Dopo tale dichiarazione i cittadini europei si attendevano una proposta sostanziale e esaustiva; invece il Parlamento ha ricevuto un'iniziativa della Repubblica francese in vista di un regolamento del Consiglio composta di soli tre articoli.

### II. La proposta di un metodo legislativo migliore

Il campo d'applicazione della proposta è molto limitato, in quanto concerne soltanto l'articolo 62, punto 2, lettera b, punto ii) e l'articolo 63, punto 3, lettera a), ed è applicabile agli Stati membri aderenti agli accordi di Schengen. Il relatore della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, on. M.J. Deprez, ha compiuto un'approfondita analisi giuridica che la commissione per le petizioni approva, sostenendo la sua opinione che sarebbe necessaria una diversa base giuridica. Quel che va sottolineato è che i cittadini e i loro rappresentanti eletti si attendono una legislazione esaustiva, comprensibile e quanto più possibile chiara. Si teme che, se i visti per soggiorni di lunga durata avranno uno status analogo a quello dei visti per soggiorni di breve durata, possano sorgere confusioni a livello di interpretazione delle autorità di frontiera. Ciò potrebbe comportare un maggior numero di petizioni al Parlamento europeo. Suscita altresì preoccupazione il fatto che la proposta non affronti la questione della mancanza di tempo per il transito alla fine del soggiorno, che ha già provocato problemi.

Il gran numero di petizioni ricevute (cfr. allegato) dimostra che, in moltissimi casi, i visti e i permessi di soggiorno sono necessari per il ricongiungimento familiare, quando i cittadini dell'Unione europea sono sposati a persone di paesi terzi. Con il progredire della globalizzazione, ciò avverrà sempre più spesso.

Considerare i detentori di visti per soggiorni di lunga durata come già residenti consentirebbe a tali persone di esercitare diritti di circolazione analoghi a quelli dei loro genitori.

Una legislazione comunitaria chiara e globale richiede, come prevede il trattato, una proposta basata sull'articolo 67 del trattato CE, formulata dalla Commissione e non dal Consiglio. Tale proposta andrebbe presentata al Consiglio e al Parlamento europeo entro il 1° maggio 2005 (ossia cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam il 1° maggio 1999). Di conseguenza, la proposta dovrebbe coprire tutti gli aspetti degli articoli 62 e 63 del trattato che istituisce la Comunità europea.

Il Consiglio non dovrebbe continuare con questo tipo di legislazione frammentaria nello stile intergovernativo, ma piuttosto attenersi al metodo legislativo comunitario, accettando il fatto che spetta alla Commissione europea proporre, in conformità degli articoli 62 e 63 del trattato

CE, un insieme di misure sull'attraversamento delle frontiere interne ed esterne, sull'asilo, sui rifugiati, sugli sfollati e sulla politica dell'immigrazione. La legislazione frammentaria è un sogno per gli avvocati ma un incubo per i cittadini.

Il Consiglio e la Commissione dovrebbero approfittare del fatto che l'acquis di Schengen è stato integrato nella cornice dell'Unione europea e seguire un metodo legislativo adeguato nei confronti degli Stati membri partecipanti, ai fini di una maggiore trasparenza e chiarezza.

## **CONCLUSIONI**

La commissione per le petizioni ritiene che

1. il Consiglio non debba più presentare al Parlamento proposte frammentarie su questioni contemplate dagli articoli 62 e 63 del trattato CE;
2. la Commissione debba proporre una normativa destinata agli Stati membri che partecipano al processo di Schengen che tenga conto di tutti gli aspetti figuranti negli articoli 62 e 63 del trattato CE;
3. debba essere altresì esaminata la questione del tempo di transito alla fine del soggiorno;
4. i servizi del Parlamento debbano chiedere regolarmente il parere della commissione per le petizioni tutte le volte che gli ambiti legislativi riguardano questioni su cui sono state presentate petizioni.

1. Petizione n. 248/87, presentata dall'Associazione delle donne tedesche sposate con stranieri, sull'esenzione dall'obbligo del visto per i familiari di cittadini comunitari all'interno della CE
2. Petizione n. 434/87, presentata dal sig. Raymond LAMBERT, cittadino tedesco, a nome dell'Associazione germano-filippina SAAR, sull'esigenza di un visto per il coniuge straniero
3. Petizione n. 29/89, presentata dal sig. Wolfgang Reiter, cittadino tedesco, sul rifiuto delle autorità francesi di concedere un visto alla moglie indiana di un cittadino tedesco
4. Petizione n. 44/90, presentata dalla "LANDESGESCHÄFTSFÜHRUNG DES BUNDES DER SELBSTÄNDIGER e.V." (tedesca), sull'obbligo del visto per coniugi di paesi terzi
5. Petizione n. 543/90, presentata dal sig. Walter RIESTER, cittadino tedesco, sull'abolizione dell'obbligo del visto per cittadini turchi
6. Petizione n. 84/91, presentata dal sig. Herbet LINKE, cittadino tedesco, sull'attenuazione delle condizioni per l'ottenimento di visti per mogli provenienti da Stati terzi
7. Petizione n. 281/91, presentata dalla sig.ra Waltraud VALYNSEELE, di cittadinanza tedesca e francese, sulla concessione del visto
8. Petizione n. 288/91, presentata dal sig. Gernot WEIDLER, cittadino tedesco, riguardante l'obbligo del visto per i bambini originari di paesi terzi
9. Petizione n. 268/82, presentata dalla FRITZ-STEINHOFF-GESAMTSCHULE (tedesca), sull'alto costo dei visti di ingresso per la Francia di cui devono munirsi gli studenti liceali di paesi terzi
10. Petizione n. 477/93, presentata dalla sig.ra Sofie Dittmann, cittadina tedesca, sul visto obbligatorio per il marito
11. Petizione n. 519/93, presentata dal sig. Louis WOLFS, cittadino belga, su un problema di visto
12. Petizione n. 526/93, presentata dal sig. Oscar ACEDO, cittadino spagnolo, concernente la concessione di un visto per visitare la Spagna
13. Petizione n. 574/93, presentata dal sig. Gunter FENEIS, cittadino tedesco, riguardante l'obbligo di visto per i cittadini provenienti da paesi terzi
14. Petizione n. 169/94, presentata dal signor Jonathan UTTING, cittadino britannico, sul rifiuto delle autorità britanniche di concedere un visto a sua moglie
15. Petizione n. 311/94, presentata dal sig. Francis LETELLIER, cittadino francese, su un problema di visto



16. Petizione n. 531/94, presentata dalla sig.ra Silvia MÖHLE, cittadina tedesca, su un problema di visto
17. Petizione n. 1008/94, presentata dal sig. Gernot BACH, cittadino tedesco, sul rifiuto di rilasciare un visto al figlio
18. Petizione n. 1108/94, presentata dal sig. GAITZSCH-LHAFI, cittadino tedesco, a nome della "Marokkanisch-Deutsche Gesellschaft e.V.", sull'obbligo del visto per i coniugi marocchini di cittadini tedeschi
19. Petizione n. 1150/94, presentata dal sig. Jonathan GILL, cittadino britannico, sul rifiuto delle autorità britanniche di concedere il visto a sua moglie
20. Petizione n. 427/95, presentata dai coniugi GEORGE, cittadini britannici, sul rifiuto dell'ambasciata britannica di Mosca di concedere un visto di visitatore per il Regno Unito
21. Petizione n. 458/97, presentata dal comitato dei genitori della "comunità musulmana", associazione senza scopo di lucro, di Reutlingen (Germania), recante oltre 2.000 firme, sull'introduzione dell'obbligo di visto e permesso di soggiorno per i bambini turchi
22. Petizione n. 551/97, presentata dalla sig.ra Liselotte TURAN, cittadina tedesca, sulla libertà di movimento nell'Unione europea dei cittadini di paesi terzi
23. Petizione n. 783/97, presentata dal sig. Jannis GOUDOULAKIS, cittadino greco, a nome del comitato consultivo degli stranieri di Leverkusen, sull'obbligo del visto e del permesso di soggiorno per i minorenni stranieri provenienti da paesi terzi
24. Petizione n. 1062/97, presentata dalla sig.ra Nuala MOLE, cittadina britannica, sul rifiuto delle autorità britanniche di concedere un visto per il Regno Unito alla sig.ra Chandrika Shingadia, di nazionalità indiana
25. Petizione n. 84/98, presentata dal sig. Addelkader KECHAIRI, cittadino algerino, sul rifiuto del visto da parte del consolato spagnolo di Orano
26. Petizione n. 527/99, presentata dal sig. David Boyle, cittadino britannico, sulle leggi del Regno Unito in materia di immigrazione