

# PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

---

*Documento di seduta*

FINALE  
**A5-0006/2003**

22 gennaio 2003

\*

## **RELAZIONE**

sull'iniziativa del Regno di Spagna ai fini dell'adozione di un regolamento del Consiglio inteso a modificare le norme di Schengen relative al rilascio di visti alla frontiera, compreso il rilascio di visti a marittimi in transito (8372/2002 – C5-0289/2002 – 2002/0810(CNS))

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

Relatrice: Anna Karamanou

### ***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.)

### ***Emendamenti a un testo legislativo***

Negli emendamenti del Parlamento l'evidenziazione è effettuata in corsivo grassetto. L'evidenziazione in corsivo chiaro è un'indicazione destinata ai servizi tecnici, che concerne elementi del testo legislativo per i quali viene proposta una correzione in vista dell'elaborazione del testo finale (ad esempio, elementi manifestamente errati o mancanti in una versione linguistica). Le correzioni proposte sono subordinate all'accordo dei servizi tecnici interessati.

## INDICE

	<b>Pagina</b>
PAGINA REGOLAMENTARE.....	4
PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA.....	5
MOTIVAZIONE .....	17

## PAGINA REGOLAMENTARE

Con lettera del 19 giugno 2002 il Consiglio ha consultato il Parlamento, a norma dell'articolo 67 del trattato CE sull'iniziativa del Regno di Spagna ai fini dell'adozione di un regolamento del Consiglio inteso a modificare le norme di Schengen relative al rilascio di visti alla frontiera, compreso il rilascio di visti a marittimi in transito (8372/2002 – 2002/0810(CNS)).

Nella seduta del 1° luglio 2002 il Presidente del Parlamento ha comunicato di aver deferito tale proposta alla commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni per l'esame di merito (C5-0289/2002).

Nella riunione del 9 luglio 2002 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni ha nominato relatrice Anna Karamanou.

Nelle riunioni dell'11 novembre 2002, del 10 dicembre 2002 e del 21 gennaio 2003 ha esaminato l'iniziativa del Regno di Spagna e il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato il progetto di risoluzione legislativa con 41 voti favorevoli, 0 contrari e 2 astensioni.

Erano presenti al momento della votazione Jorge Salvador Hernández Mollar (presidente), Robert J.E. Evans (vicepresidente), Giacomo Santini (vicepresidente), Anna Karamanou (relatrice), Niall Andrews, Elspeth Attwooll (in sostituzione di Francesco Rutelli, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Giuseppe Brienza, Kathalijne Maria Buitenweg (in sostituzione di Pierre Jonckheer), Hans Udo Bullmann, (in sostituzione di Martin Schulz, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Marco Cappato, (in sostituzione di Mario Borghezio), Michael Cashman, Carmen Cerdeira Morterero, Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Gérard M.J. Deprez, Francesco Fiori (in sostituzione di Marcello Dell'Utri, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Michael Gahler (in sostituzione di Eva Klamt, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Ewa Hedkvist Petersen (in sostituzione di Adeline Hazan), Roger Helmer (in sostituzione di Charlotte Cederschiöld, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Margot Keßler, Alain Krivine (in sostituzione di Ole Krarup), Jean Lambert (in sostituzione di Heide Rühle), Baroness Sarah Ludford, Eryl Margaret McNally (in sostituzione di Gerhard Schmid, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Claude Moraes (in sostituzione di Martine Roure), Peter Michael Mombaur (in sostituzione di Thierry Cornillet, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Hartmut Nassauer, Elena Ornella Paciotti, Paolo Pastorelli (in sostituzione di Mary Elizabeth Banotti), Hubert Pirker, Giovanni Pittella (in sostituzione di Walter Veltroni, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), José Javier Pomés Ruiz (in sostituzione di Marcelino Oreja Arburúa, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento), Bernd Posselt, Ole Sørensen (in sostituzione di Bill Newton Dunn), Olle Schmidt (in sostituzione di Lousewies van der Laan), Ingo Schmitt (in sostituzione di The Lord Bethell), Sérgio Sousa Pinto, Patsy Sørensen, The Earl of Stockton (in sostituzione di Christian Ulrik von Boetticher), Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco, Rainer Wieland (in sostituzione di Timothy Kirkhope, a norma dell'articolo 153, paragrafo 2, del regolamento).

La relazione è stata depositata il 22 gennaio 2003.

## PROGETTO DI RISOLUZIONE LEGISLATIVA

**Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sull'iniziativa del Regno di Spagna ai fini dell'adozione di un regolamento del Consiglio inteso a modificare le norme di Schengen relative al rilascio di visti alla frontiera, compreso il rilascio di visti a marittimi in transito (8372/2002 – C5-0289/2002 – 2002/0810(CNS))**

### **(Procedura di consultazione)**

*Il Parlamento europeo,*

- vista l'iniziativa del Regno di Spagna (8372/2002<sup>1</sup>),
  - visto l'articolo 62 del trattato CE
  - consultato dal Consiglio a norma dell'articolo 67 del trattato CE e del Protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, allegato al trattato CE (C5-0289/2002),
  - visto l'articolo 67 del suo regolamento,
  - vista la relazione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni (A5-0006/2003),
1. approva l'iniziativa del regno di Spagna quale emendata;
  2. invita il Consiglio a modificare di conseguenza il testo;
  3. invita il Consiglio ad informarlo qualora intenda discostarsi dal testo approvato dal Parlamento;
  4. chiede di essere nuovamente consultato qualora il Consiglio intenda modificare sostanzialmente l'iniziativa del Regno di Spagna;
  6. incarica il suo Presidente di trasmettere la posizione del Parlamento al Consiglio e alla Commissione nonché al governo del Regno di Spagna.

Testo della Commissione

Emendamenti del Parlamento

Emendamento 1  
Intero testo

*(non concerne la versione italiana)*

---

<sup>1</sup> GU C 139 E del 12.6.2002, pag. 6.

*Motivazione*

Emendamento 2  
Considerando 1

(1) Le norme per il rilascio dei visti alla frontiera a marittimi in transito richiedono una chiarificazione ed un aggiornamento, in particolare per consentire il rilascio in frontiera di visti di transito collettivi a marittimi **di una stessa nazionalità** che viaggiano in gruppi fintantoché il periodo di transito è limitato.

(1) Le norme per il rilascio dei visti alla frontiera a marittimi in transito richiedono una chiarificazione ed un aggiornamento, in particolare per consentire il rilascio in frontiera di visti di transito collettivi a marittimi che viaggiano in gruppi fintantoché il periodo di transito è limitato.

*Motivazione*

*Il rilascio del visto collettivo avviene nei casi in cui i marittimi provenienti da una stessa nave viaggiano in un gruppo che va dalle cinque alle cinquanta persone, e non vi sono ragioni plausibili per motivare la richiesta che abbiano la stessa nazionalità.*

Emendamento 3  
Considerando 3 bis (nuovo)

***3 bis. E' opportuno che le misure di esecuzione del presente regolamento siano adottate a norma della decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione<sup>1</sup>.***

---

<sup>1</sup> G U L 184 del 17.7.1999, pag. 23.

## Motivazione

*In conformità con il terzo trattino dell'articolo 202 del trattato CE, il Consiglio conferisce alla Commissione le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce, e definisce le modalità del loro esercizio.*

*La decisione del Consiglio 1999/468/CE del 28 giugno 1999, ha definito le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, e si applica per esempio alle modifiche previste all'articolo 3 della presente iniziativa, che devono essere attuate applicando la procedura di regolamentazione prevista all'articolo 5 della succitata decisione del Consiglio.*

## Emendamento 4 Articolo 1, alinea

1. ***In circostanze eccezionali***, un cittadino di un paese terzo che deve essere in possesso di visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, può usufruire di un visto di breve soggiorno rilasciato alla frontiera se soddisfa le seguenti condizioni:

***In deroga alla norma generale secondo la quale i visti devono essere rilasciati dalle autorità diplomatiche e consolari, prevista all'articolo 12, paragrafo 1 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, firmata a Schengen il 19 giugno 1990<sup>1</sup>, in seguito denominata la "Convenzione Schengen"***, un cittadino di un paese terzo che deve essere in possesso di visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, può usufruire di un visto di breve soggiorno rilasciato alla frontiera se soddisfa le seguenti condizioni:

---

<sup>1</sup> *GUL 239 del 22.9.2000, pag. 19.*

## Motivazione

*La Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen prevede all'articolo 12, paragrafo 1 che le autorità diplomatiche e consolari sono competenti a rilasciare il visto uniforme, istituito all'articolo 10, la cui durata massima è di tre mesi.*

*L'articolo 11 della Convenzione stabilisce che il visto può essere di due tipi: visto di viaggio, la cui durata non è superiore a tre mesi per semestre; visto di transito, la cui durata non è superiore a cinque giorni.*

*L'articolo 17 prevede altresì la possibilità di poter fissare le condizioni di rilascio dei visti alla frontiera, in via eccezionale, che tecnicamente non possono essere denominati "di breve durata", poiché nella terminologia "Schengen" i visti per soggiorni di "breve durata" comprendono tutte le categorie, in antitesi con i "visti per soggiorni di lunga durata", che sono quelli che autorizzano un soggiorno di oltre tre mesi e che sono rilasciati da ciascuno Stato membro conformemente alla propria legislazione.*

*Infine, per evitare ripetizioni inutili lungo tutto il resto dell'articolato, si adotta la forma abbreviata "Convenzione di Schengen".*

## Emendamento 5 Articolo 1, lettera a)

a) soddisfa le condizioni **di cui** all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c), d) ed e) della convenzione **di applicazione dell'accordo di Schengen del 1985, firmata a Schengen il 19 giugno 1990<sup>1</sup>, in seguito denominata la "convenzione Schengen"**;

a) soddisfa le condizioni **poste** all'articolo 5, paragrafo 1, lettere a), c), d) ed e) della convenzione di Schengen;

---

<sup>1</sup> *GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19.*

## Motivazione

*Dal punto di vista della tecnica giuridica l'espressione sintetica "Convenzione di Schengen" deve essere introdotta nell'alea dell'articolo e non in uno dei suoi paragrafi.*

*Quanto all'altra modifica, i requisiti o le condizioni di ingresso cui si riferisce l'articolo della Convenzione di Schengen sono esigenze la cui mancata soddisfazione ostacola la possibilità di entrare nel territorio dell'Unione europea.*



Emendamento 6  
Articolo 1, lettera a) bis (nuova)

***a bis) non ha potuto chiedere un visto precedentemente;***

*Motivazione*

*Dato che il visto alla frontiera ha un carattere eccezionale, in relazione alle regole che disciplinano il "visto uniforme" comunitario, esso deve essere concesso soltanto quando la persona che lo richiede sia stata impossibilitata a richiederlo in precedenza, seguendo la procedura normale.*

Emendamento 7  
Articolo 1, paragrafo 2, frase introduttiva

2. Un visto rilasciato alla frontiera, quando sono soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 1, a seconda dei casi, può essere:

2. Un visto rilasciato alla frontiera, quando sono soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 1, a seconda dei casi, può essere ***o un visto di viaggio, o un visto di transito, in conformità con il disposto dell'articolo 11, paragrafo 1 della Convenzione di Schengen, che:***

*Motivazione*

*I visti di tipo normale che autorizzano gli ingressi di breve durata nell'UE sono rilasciati con la motivazione di consentire alla persona interessata di poter effettuare un viaggio o per transitare attraverso un territorio per dirigersi verso il territorio di un altro Stato, e sono regolamentati dall'articolo 11 della Convenzione di Schengen.*

Emendamento 8  
Articolo 1, paragrafo 2, lettera a)

a) ***un visto uniforme; o***

a) ***sia valido per tutti gli Stati membri che applichino le disposizioni del Capitolo terzo del Titolo II della Convenzione di Schengen; o***

### Motivazione

*Il Capitolo terzo del Titolo II della Convenzione di Schengen si riferisce ai visti. L'articolo 10 istituisce il "visto uniforme" valido per tutto il "territorio Schengen", e che può essere rilasciato per soggiorni la cui durata non superi i tre mesi. All'articolo 11 sono disciplinate le sue due forme che sono: a) il visto di "viaggio", valido per soggiorni ininterrotti che non siano superiori a tre mesi per semestre, e b) il visto di "transito", rilasciato con l'obiettivo che il suo titolare possa transitare per il territorio "Schengen" per dirigersi verso uno Stato terzo. La durata della sua validità non supera i cinque giorni.*

### Emendamento 9

Articolo 1, paragrafo 2, lettera b)

b) **un visto con** validità territoriale limitata, ai sensi delle disposizioni dell'articolo 10, paragrafo 3 della convenzione Schengen.

b) **abbia una** validità territoriale limitata, ai sensi delle disposizioni dell'articolo 10, paragrafo 3 della convenzione Schengen.

### Motivazione

*I visti uniformi normalmente sono validi in tutto il territorio Schengen, tuttavia, a titolo eccezionale, gli Stati membri possono, in conformità con l'articolo 10, paragrafo 3 della Convenzione di Schengen, limitare la loro validità a una parte del territorio.*

### Emendamento 10

Articolo 1, paragrafo 2, ultimo comma

In entrambi i casi, il visto rilasciato non deve consentire più d'un ingresso. In caso di visto di **breve soggiorno**, la sua validità non deve essere superiore a quindici giorni.

In entrambi i casi, il visto rilasciato non deve consentire più d'un ingresso. In caso di visto di **viaggio**, la sua validità non deve essere superiore a quindici giorni. **In caso di visto di transito, la sua validità non deve essere superiore a cinque giorni.**

### Motivazione

*Le forme che possono assumere i visti rilasciati in via eccezionale alla frontiera restano giustificate o da ragioni di viaggio o da necessità di transito. L'eccezionalità del loro rilascio alla frontiera e da parte di autorità distinte da quelle consolari o diplomatiche giustifica che la validità del visto di "viaggio" non debba superare un massimo di 15 giorni, e nel caso della forma del visto di "transito", si ritiene che affinché la persona interessata possa riuscire a giungere a destinazione, la sua durata debba essere proporzionata, senza che in alcun caso superi i cinque giorni, analogamente a quanto avviene quando viene rilasciato in forma normale.*

### Emendamento 11 Articolo 1, paragrafo 3

3. Un cittadino di un paese terzo che richiede un visto di transito alla frontiera deve essere in possesso del visto richiesto per continuare il suo viaggio verso Stati di transito diversi dagli Stati membri e verso lo Stato di destinazione. Il visto di transito rilasciato permetterà il transito diretto attraverso il territorio dello Stato membro o degli Stati membri interessati.

3. Un cittadino di un paese terzo che richiede un visto di transito alla frontiera deve essere in possesso del visto richiesto per continuare il suo viaggio verso Stati di transito diversi dagli Stati membri ***che applichino le disposizioni del Capitolo terzo del Titolo II della Convenzione di Schengen*** e verso lo Stato di destinazione. Il visto di transito rilasciato permetterà il transito diretto attraverso il territorio dello Stato membro o degli Stati membri interessati.

***La validità di detto visto di transito non dovrà superare i cinque giorni.***

### Motivazione

*Non tutti gli Stati membri dell'Unione europea fanno parte del territorio "Schengen". Il Regno Unito e l'Irlanda non sono vincolati dall'acquis di Schengen e possono partecipare facoltativamente e in parte, conformemente all'articolo 4 del Protocollo sull'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, allegato al trattato di Amsterdam.*

*D'altro canto, è stato soppresso il paragrafo finale poiché è già stato ricollocato più correttamente nel paragrafo precedente.*

Emendamento 12  
Articolo 1, paragrafo 5 bis (nuovo)

***5 bis. Devono comunque essere salvaguardate tassativamente le norme relative alla protezione dei dati personali.***

*Motivazione*

*Quando per la concessione o il rifiuto di un visto si verifici la trasmissione di dati personali, non devono risultare attenuate le garanzie attinenti alla definizione, all'uso e alla protezione dei dati personali.*

Emendamento 13  
Articolo 2, paragrafo 1

1. In deroga all'articolo 1, paragrafo 1, ad un marittimo che deve essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri può essere rilasciato un visto di transito alla frontiera se: *(non concerne la versione italiana)*

*Motivazione*

Emendamento 14  
Articolo 2, paragrafo 1, lettera a)

a) soddisfa le condizioni di cui all'articolo 1, ***paragrafo 1, lettere a) e c)***, e a) soddisfa le condizioni di cui all'articolo 1, ***paragrafi 1 e 3***, e

*Motivazione*

*Per coerenza con gli emendamenti precedenti.*

Emendamento 15  
Articolo 2, paragrafo 1, comma 2

Il visto di transito conterrà l'indicazione che il titolare è un marittimo.

Il visto di transito *sarà rilasciato in conformità con il disposto dell'articolo 1, paragrafo 2 e inoltre* conterrà l'indicazione che il titolare è un marittimo.

*Motivazione*

*Per coerenza con gli emendamenti proposti in precedenza.*

Emendamento 16  
Articolo 2, paragrafo 2

2. Ai marittimi ***di una stessa nazionalità*** che viaggiano in gruppi non inferiori a cinque persone e non superiori a cinquanta può essere rilasciato un visto collettivo di transito alla frontiera, laddove siano soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 1 per ognuno dei marittimi facenti parte del gruppo.

2. Ai marittimi che viaggiano in gruppi non inferiori a cinque persone e non superiori a cinquanta può essere rilasciato un visto collettivo di transito alla frontiera, laddove siano soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 1 per ognuno dei marittimi facenti parte del gruppo.

*Motivazione*

*Si veda la motivazione dell'emendamento 1.*

Emendamento 17  
Articolo 2, paragrafo 5 bis (nuovo)

***5 bis. Devono inoltre essere scambiate informazioni attinenti alla nazionalità e alla registrazione delle navi in questione.***

### Motivazione

*Lo scambio di informazioni attinenti alla nazionalità e alla registrazione delle navi in questione cesserà di avere un carattere meramente informale e va predisposta in particolare la possibilità di scambiare dati in linea.*

### Emendamento 18 Articolo 3

***3. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, su iniziativa di uno dei suoi membri o su proposta della Commissione, modifica all'occorrenza gli allegati I e II.***

***1. La Commissione è assistita dal comitato istituito dall'articolo 6 del regolamento (CE) n. 1683/95 del 19 maggio 1995<sup>1</sup>.***

***2. Allorché si fa riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 5 e 7 della decisione del Consiglio 1999/468/CE del 28 giugno 1999<sup>2</sup>.***

***3. Il comitato approva il suo regolamento interno.***

---

<sup>1</sup> G U L 164 del 14.07.1995, pag. 1.

<sup>2</sup> G U L 184 del 17.7.1999, pag. 23.

### Motivazione

*Tale proposta di emendamento si giustifica con gli stessi argomenti esposti per l'emendamento 2.*

*D'altro canto, occorre prevedere che il comitato di regolamentazione che assiste la commissione, composto di rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione, adotti il suo regolamento interno, così come previsto dalla decisione del Consiglio 1999/468/CE, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, in virtù del terzo trattino dell'articolo 202 del trattato CE.*

Emendamento 19  
Articolo 5, paragrafo 1, lettera c)

*c) allegato 14 del manuale comune.* **soppresso**

*Motivazione*

*Una parte dell'allegato non va abrogata, bensì sostituita.*

Emendamento 20  
Articolo 5, paragrafo 2

2. Il punto 5 e il punto 5.1 della parte II del manuale comune sono sostituiti **da un riferimento al testo del presente regolamento, che recita quanto segue:**

"Le norme in materia di rilascio di visti alla frontiera figurano nel regolamento (CE) n. ..../2002/.... del Consiglio, del .... , relativo al rilascio di visti alla frontiera, compreso il rilascio di visti a marittimi in transito."

2. Il punto 5 e il punto 5.1 della parte II del manuale comune sono sostituiti **dal testo seguente:**

"Le norme in materia di rilascio di visti alla frontiera figurano nel regolamento (CE) n. ..../2002/.... del Consiglio, del .... , relativo al rilascio di visti alla frontiera, compreso il rilascio di visti a marittimi in transito (**si veda l'allegato 14**)."

*Motivazione*

*Da un lato, la formulazione è stata semplificata.*

*Dall'altro, è evidente che se il Consiglio adotta la presente Iniziativa ne consegue logicamente che debbano essere sostituiti per coerenza i punti corrispondenti del Manuale comune che essa riguarda.*

Emendamento 21  
Articolo 5, paragrafo 2 bis (nuovo)

**2 bis. La prima frase dell'allegato 14 è sostituita dal testo seguente:**

**"Le norme in materia di rilascio di visti alla frontiera, compreso il rilascio di visti a marittimi in transito figurano nel regolamento (CE) n. .../2003...del .... sono adottate in base a tale regolamento.**

*Il resto dell'allegato 14 è abrogato.*

*Motivazione*

*Per coerenza con il contenuto della presente iniziativa le parti interessate del Manuale Comune devono essere adattate, e così pure devono essere abrogate le parti che risultano incompatibili.*



## **MOTIVAZIONE**

### **I.- INTRODUZIONE**

Nel XIX secolo la rivoluzione industriale, che era nata nel Regno Unito alla fine del XVIII secolo con l'utilizzazione massiccia della macchina a vapore, si è andata estendendo a poco a poco nella maggior parte dei paesi europei, negli Stati Uniti e in Giappone.

Tra le sue conseguenze vanno rilevati i massicci movimenti di popolazione che si sono verificati sia all'interno delle frontiere di ciascun paese che a livello internazionale, il che ha fatto sì che gli Stati europei si siano visti obbligati a legiferare in materia di stranieri.

Per questo motivo sono state adottate disposizioni che regolavano le modalità in base alle quali gli uffici consolari di ciascuno Stato dovevano apporre un visto sui passaporti emessi da autorità straniera allo scopo di controllare l'ingresso dei cittadini di paesi terzi nei territori nazionali.

Dopo la prima guerra mondiale, grazie ad accordi internazionali nel quadro della Società delle Nazioni, si è cercato di sopprimere il visto. Tuttavia, la tragica evoluzione politica che è sfociata nella seconda guerra mondiale ha vanificato tali ardui propositi.

Una volta terminata quest'ultima è stato posto in essere un ampio sistema di trattati internazionali, molti dei quali a carattere bilaterale, con l'obiettivo di regolare e facilitare lo spostamento dei cittadini originari di Stati diversi.

La creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'interno dell'UE, in cui le persone possano circolare liberamente in tutto il suo territorio, attraversando le frontiere interne, comporta inequivocabilmente, come misura complementare ineludibile, l'adozione di una politica armonizzata di immigrazione.

Una politica armonizzata d'immigrazione, da parte sua, comprende un'ampia gamma di misure, tra le quali riveste un carattere fondamentale quella che si riferisce alla politica dei visti richiesti agli stranieri che attraversano le frontiere esterne.

Per questo motivo, nel quadro giuridico dell'UE, che prevede il controllo degli stranieri allorché questi attraversano le sue frontiere esterne, al fine di combattere l'immigrazione clandestina e la criminalità, il visto riveste un duplice carattere:

- a) il visto appare come una formalità supplementare effettuata all'esterno del territorio comunitario, in quanto solo le persone che sono titolari del medesimo possono richiedere l'ingresso;
- b) il visto costituisce una agevolazione, poiché garantisce al cittadino di un paese terzo che i suoi documenti saranno accettati dalle autorità del paese di ingresso, il che gli evita di essere respinto alla frontiera.

### **II.- EVOLUZIONE DELLA POLITICA DEI VISTI NELL'UNIONE EUROPEA**

## **A) Nel quadro della cooperazione intergovernativa prevista negli accordi di Schengen**

Prima dell'entrata in vigore degli accordi di Schengen ogni Stato membro effettuava individualmente il controllo dell'ingresso nel suo territorio nazionale, tenendo conto del fatto che l'articolo 54 del trattato CE ha stabilito il principio della libera circolazione di lavoratori originari degli Stati membri, e di conseguenza il divieto del rilascio di un visto tra gli Stati membri.

Gli accordi di Schengen sono stati firmati nel 1985 da Francia, Germania e Benelux, e si sono iscritti nel quadro di una cooperazione intergovernativa, poiché all'epoca non tutti i paesi che facevano parte delle Comunità europee condividevano l'idea di aprire lo spazio europeo alla libera circolazione delle persone, sia che si trattasse di cittadini europei o stranieri. La convenzione di applicazione è stata firmata nel 1990 ed è entrata in vigore il 26 marzo 1995. Successivamente hanno mano a mano aderito agli accordi tutti gli Stati dell'Unione, salvo il Regno Unito e l'Irlanda. A questi tredici Stati vanno inoltre aggiunti l'Islanda e la Norvegia, che hanno uno status di paesi associati all'UE.

Attualmente il controllo degli ingressi dei cittadini provenienti da paesi terzi, nel territorio dei paesi firmatari degli accordi succitati, viene effettuato da quel paese le cui frontiere corrispondono a quelle del cosiddetto "territorio Schengen". Tali frontiere sono denominate "frontiere esterne" per distinguerle per contrapposizione dalle "frontiere interne" che separano tra di loro i territori degli Stati firmatari dell'accordo.

La Convenzione di Schengen definisce il possesso di un visto come una delle condizioni di ingresso nel territorio delle Parti contraenti, le quali hanno dovuto adottare una politica comune per quanto riguarda tale materia, istituendo un sistema di visti uniformi, come misura compensativa all'istituzione della libera circolazione delle persone.

La Convenzione di Schengen disciplina altresì alla Sezione 1 del suo Capitolo III (che riguarda i "visti per i soggiorni di breve durata"):

a) al suo articolo 10 l'istituzione di un visto uniforme, valido per il territorio dell'insieme delle Parti contraenti, rilasciato per un soggiorno massimo di tre mesi;

b) al suo articolo 11 le due modalità del visto uniforme;  
- visto di viaggio, che autorizza soggiorni di un massimo di tre mesi,  
- visto di transito, la cui durata non sia superiore a cinque giorni;

c) al suo articolo 12 stabilisce che il visto uniforme è rilasciato dalle autorità diplomatiche o consolari delle Parti contraenti;

d) al paragrafo 3 del suo articolo 17 stabilisce che il Comitato esecutivo fissa le condizioni di rilascio dei visti "alla frontiera" nei casi in cui il visto non ha potuto essere rilasciato nel paese di origine del cittadino di uno Stato terzo che ne abbia fatto richiesta.

Infine, alla Sezione 2 del suo Capitolo III, che riguarda i "visti per soggiorni di lunga durata", la Convenzione di Schengen stabilisce al suo articolo 18 che i visti per un soggiorno di oltre tre mesi sono visti nazionali rilasciati da una delle Parti contraenti conformemente alla propria

legislazione.

## **B) Nel quadro dell'Unione europea**

Prima del trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, le competenze delle Comunità europee in riferimento alle frontiere esterne erano praticamente nulle. A partire dalla sua entrata in vigore, in conformità con quanto previsto all'articolo 100 C, paragrafo 1, è stato definito su scala dell'UE un elenco comune degli Stati terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per poter entrare nel territorio dell'Unione, attualmente disciplinato dal regolamento (CE) n. 639/2001 del Consiglio del 15 marzo 2001<sup>1</sup>.

Tuttavia, una volta stabilito tale elenco, ciascuno Stato membro era libero di fissare le condizioni di circolazione per i cittadini dei paesi terzi che non figuravano nello stesso.

Così pure, e attuando il disposto del paragrafo 3 dell'articolo 100 C del trattato di Maastricht è stato istituito un modello uniforme di visto tramite il regolamento (CE) n. 1683/95 del Consiglio del 29 maggio 1995<sup>2</sup>, modificato dal regolamento (CE) n. 334/2002 del Consiglio del 18 febbraio 2002<sup>3</sup>.

Va infine precisato che ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1683/95 del Consiglio, si intende per «visto» ai fini del regolamento suddetto:

"un'autorizzazione rilasciata o una decisione adottata da uno Stato membro, necessaria per entrare nel suo territorio per:

- un soggiorno previsto in tale Stato membro o in diversi Stati membri la cui durata globale non superi i tre mesi (visto di "viaggio");
- un transito attraverso il territorio o l'area di transito aeroportuale di tale Stato membro o di diversi Stati membri." (visto di "transito").

Ad ogni buon conto, la legislazione relativa ai visti o ai permessi di residenza era molto eterogenea e con un valore giuridico molto diverso: da un lato una normativa basata sul diritto comunitario (quanto alla forma del visto e all'elenco dei paesi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per entrare nell'UE) e dall'altro una normativa basata sulla cooperazione integovernmentiva detta "di Schengen" (per quanto attiene alle condizioni di rilascio del visto, alle autorità che possono rilasciarlo e ai documenti sui quali può essere apposto il visto, nonché ai controlli alla frontiera).

## **C) Il trattato di Amsterdam**

Il trattato di Amsterdam, che è entrato in vigore nel maggio 1999, ha dato un impulso definitivo alla politica dei visti, tra l'altro integrando nel quadro dell'Unione europea l'acquis

---

<sup>1</sup> GU L 81 del 21.3.2001, pag. 1.

<sup>2</sup> GU L 164 del 14.7.1995, pag. 1.

<sup>3</sup> GU L 53 del 23.2.2002, pag. 7.

di Schengen, e comunitarizzando tramite la creazione del nuovo Titolo IV del trattato CE le politiche su "visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone".

A tale proposito non si può non menzionare:

- la lettera b) del paragrafo 2 dell'articolo 62 del trattato CE, per quanto riguarda l'adozione di una serie di misure legislative che contemplano tutti gli aspetti di una politica armonizzata dei visti di breve durata, vale a dire per soggiorni di durata non superiore a tre mesi;

- il paragrafo 3 dell'articolo 63 dello stesso trattato che fissa, nell'ambito della politica dell'immigrazione, il pacchetto di misure necessarie a regolamentare 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".

### **III.-INIZIATIVA DEL REGNO DI SPAGNA AI FINI DELL'ADOZIONE DI UN REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO INTESO A MODIFICARE LE NORME DI SCHENGEN RELATIVE AL RILASCIO DI VISTI ALLA FRONTIERA, COMPRESO IL RILASCIO DI VISTI A MARITTIMI IN TRANSITO**

#### **A) Osservazioni generali**

Le norme generali che disciplinano il rilascio dei "tipi di visto uniforme" nonché il rilascio di "visti con validità territoriale limitata" si ritrovano nell'Istruzione consolare comune (per convenzione linguistica denominata "ICC").

Per converso, le norme generali che disciplinano il rilascio di "visti alla frontiera" nonché quelle specifiche che si riferiscono al rilascio di "visti a marittimi in transito" si trovano disperse in varie disposizioni dell'acquis di Schengen:

- a) Manuale comune delle frontiere
- b) Allegato 14 del Manuale comune
- c) Istruzione consolare comune
- d) Due decisioni del Comitato esecutivo Schengen, non integrate né nel Manuale comune né nell'Istruzione consolare.

#### **B) Contenuto**

L'Iniziativa del Regno di Spagna si prefigge di ristabilire un certo ordine nell'attuale acquis di Schengen, in quanto cerca di regolamentare mediante un unico strumento giuridico della Comunità europea (una proposta di regolamento del Consiglio) la normativa frammentaria che disciplina il rilascio di "visti alla frontiera", compresi quelli rilasciati a marittimi in transito.

Il futuro regolamento abrogerebbe:

a) la decisione del Comitato esecutivo Schengen (SCH/Com-ex(94) 2) del 26 aprile 1994, riguardante il rilascio del visto uniforme in frontiera (che figura come allegato 14 del Manuale comune per il controllo dell'attraversamento delle frontiere esterne dell'UE).

b) La decisione del Comitato esecutivo Schengen (SCH/Com-ex(96) 27) del 19 dicembre 1996, riguardante il rilascio di visti in frontiera a "marittimi in transito" che in realtà non è stata incorporata al Manuale comune nemmeno come allegato).

La proposta di regolamento raggruppa in un unico testo legislativo le disposizioni e le prassi contemplate nelle decisioni summenzionate, e inoltre introduce la novità che ai marittimi in transito di una stessa nazionalità, allorché viaggiano in gruppi non inferiori a 5 persone e non superiori a 50, può essere rilasciato un visto-vignetta che si applichi a tutti i componenti del gruppo oppure, il che equivale alla stessa cosa, un "visto collettivo".

La vignetta verrebbe incollata su un foglio a parte che non avrebbe la validità di documento di viaggio. Spetterebbe alla Commissione proporre la definizione del modello uniforme di questo foglio separato.

Si richiede che il futuro regolamento figuri come allegato 14 del Manuale comune, integrando in tal modo le pratiche applicabili ai marittimi in transito, che attualmente non fanno parte del Manuale suddetto, benché siano applicabili a tutte le frontiere esterne dell'UE.

L'unica novità legislativa che verrebbe introdotta sarebbe la possibilità di rilasciare visti collettivi a gruppi di marittimi in transito, in quanto oggi come oggi sono soltanto possibili visti-vignetta, con validità uniforme in tutti gli Stati Schengen, in forma individualizzata, cioè una vignetta per ogni marittimo. Tale pratica provoca una perdita di tempo prezioso che arreca grave pregiudizio ai marittimi, alle compagnie di navigazione e alle compagnie aeree in quanto frequentemente fa sì che si perdano dei voli o delle coincidenze aeree.

### **C) Valutazione**

La vostra relatrice deplora in primo luogo che l'Iniziativa del Regno di Spagna manchi di ispirazione, poiché occorre affrontare il problema in maniera sistematica per far uscire l'acquis di Schengen dalla situazione di caos nella quale si trova oggi per quanto riguarda il rilascio dei visti.

E' deludente constatare che non sia stata colta l'occasione, con la proposta di istituzione di un visto collettivo per marittimi in transito, di proporre le riforme radicali che richiede il labirintico, oscuro e inestricabile acquis di Schengen.

Detto ciò, la vostra relatrice d'altro canto, e da un punto di vista puramente obiettivo, non può neppure fare a meno di segnalare che l'Iniziativa del regno di Spagna chiarisce e semplifica, con uno strumento giuridico proprio del primo pilastro dell'UE, il complesso sistema attuale di rilascio dei visti alla frontiera.

Se a ciò si aggiunge inoltre l'istituzione del visto collettivo per i marittimi in transito, che contribuirà a risolvere gravi problemi pratici attualmente insolubili, che provocano gravi danni personali ed economici, la vostra relatrice è del parere che, debitamente corretta e

modificata, la presente Iniziativa del Regno di Spagna contribuisca a rendere un po' più comprensibile il complesso acquis di Schengen e apporti altresì delle soluzioni a problemi di ambito europeo.

Per questo motivo, in un'ottica costruttiva, e senza smettere di sollecitare i governi degli Stati membri, il Consiglio e la Commissione circa l'urgenza di fare ordine nell'attuale inintelligibile acquis di Schengen, la vostra relatrice ha ritenuto opportuno presentare 19 emendamenti le cui ragioni figurano nelle corrispondenti motivazioni.