



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Commissione giuridica

2009/0025(COD)

29.1.2010

PARERE

della commissione giuridica

destinato alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

sulla proposta di regolamento del Consiglio che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen per quanto riguarda i visti per soggiorni di lunga durata e le segnalazioni nel sistema d'informazione Schengen (COM(2009)0090 – C7-0107/2009 – 2009/0025(COD))

Relatore per parere: Piotr Borys

PA_Legam

BREVE MOTIVAZIONE

Antefatti

Potrebbe sembrare paradossale che molti titolari di un visto per soggiorni di lunga durata godano di una minore libertà di movimento all'interno dello spazio Schengen rispetto ai titolari di un visto per soggiorni di breve durata. Al fine di risolvere questo paradosso, la Commissione ha presentato due proposte strettamente collegate tra loro, la prima esaminata nel quadro della procedura di consultazione¹ e la seconda nel quadro della procedura di codecisione². Qualora fossero approvate, esse consentirebbero ai titolari di visti per soggiorni di lunga durata di circolare liberamente nello spazio Schengen al pari dei titolari di visti per soggiorni di breve durata.

La soluzione proposta dalla Commissione non affronta gli svantaggi pratici e i ritardi incontrati in molti Stati membri dai titolari di visti per soggiorni di lunga durata per quanto concerne il rilascio di permessi di soggiorno.

La questione è alquanto urgente visto che l'accordo attualmente applicabile³ è considerato insoddisfacente nella pratica e giunge a scadenza il 5 aprile 2010.

La posizione del relatore

Il relatore concorda con l'approccio generale della proposta e con la sua filosofia di base secondo la quale una persona dovrebbe poter circolare nello spazio Schengen per soggiorni di breve durata di tre mesi nell'arco di un semestre con il documento che la autorizza a soggiornare legalmente in uno Stato membro.

È inaccettabile che i cittadini di paesi terzi in grado di dimostrare che soggiornano legalmente in uno Stato membro non possano beneficiare del medesimo livello di libertà di circolazione che sarebbe concesso da un permesso di soggiorno. I titolari di visti per soggiorni di lunga durata potrebbero essere, ad esempio, studenti o alunni che desiderano fare una gita in un altro Stato membro⁴, ricercatori⁵, familiari di cittadini di paesi terzi⁶ e di cittadini dell'Unione europea⁷, nonché determinati soggiornanti di lungo periodo⁸.

¹ 2009/0025/CNS. Base giuridica: articolo 63, paragrafo 3, lettera a), del trattato CE.

² 2009/0028/COD. Base giuridica: articolo 62, paragrafo 2, lettera a) e paragrafo 3, del trattato CE.

³ Il visto "D+C" istituito a norma dell'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1091/2001 del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativo alla libera circolazione dei titolari di un visto per soggiorno di lunga durata (GU L 150, pag. 4), che stabilisce che, per un periodo non superiore a tre mesi a decorrere dalla data iniziale di validità, i visti per soggiorni di lunga durata hanno "valore di visto uniforme per soggiorni di breve durata". Tale regolamento sarà abrogato dall'articolo 56, paragrafo 2, lettera e), del codice comunitario dei visti (regolamento (CE) 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (GU L 243, pag. 1).

⁴ Direttiva 2004/114/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato (GU L 375, pag. 12).

⁵ Direttiva 2005/71/CE del Consiglio, del 12 ottobre 2005, relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica (GU L 289, pag. 15).

⁶ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU L 251, del 3.10.2003, pagg. 12-18).

Tuttavia, affinché tale sistema funzioni e onde prevenire lo "shopping" di visti, mediante il quale le persone possono aggirare il rifiuto del visto da parte di uno Stato membro presentando la domanda in un altro Stato membro, è necessario applicare controlli equivalenti a quelli esistenti in altri settori, al fine di garantire un'adeguata comunicazione tra Stati membri e la coerenza tra il rilascio di visti per soggiorni di lunga durata e di permessi di soggiorno e le segnalazioni nel sistema d'informazione Schengen.

Inoltre, il relatore ritiene che la proposta, trattandosi di una soluzione di urgenza a un problema complesso, potrebbe avere conseguenze indesiderate nel lungo termine, in particolare nel caso in cui i visti per soggiorni di lunga durata debbano essere disciplinati a livello di Unione europea. È stata pertanto inserita una clausola relativa alle relazioni e al riesame.

Il relatore ritiene che l'applicazione del diritto comunitario costituisca un elemento centrale della presente proposta, ossia il mancato rilascio dei permessi di soggiorno entro determinati termini da parte di molti Stati membri, anche quando ciò è obbligatorio per legge. È necessario tener presente che anche i paesi terzi testimoniano questa situazione. L'Unione europea dovrebbe pertanto fare tutto il possibile per garantire la coerenza tra le procedure applicate nei vari Stati membri. Per tale motivo, il relatore invita la Commissione a prendere in esame le singole situazioni degli Stati membri e, ove possibile, ad avviare procedure di infrazione per garantire il rispetto della legalità. La Commissione dovrebbe basarsi sulla giurisprudenza consolidata, secondo cui anche le prassi amministrative di entità relativamente minore, ma generale e continuativa, possono costituire una violazione, nonostante la corretta trasposizione formale da parte dello Stato membro¹. Occorre altresì chiarire che le proposte in esame non rappresentano in alcun modo una ragione per esentare gli Stati membri dal loro obbligo di rilasciare permessi di soggiorno, secondo quanto disposto da vari strumenti comunitari.

È altresì necessario tener presente che la proposta in esame è strettamente collegata alla proposta della Commissione sulla circolazione dei titolari di visto per soggiorni di lunga durata (COM(2009)0091) e dovrebbe pertanto essere esaminata contestualmente ad essa. Il relatore ritiene che il diritto alla libera circolazione, sancito dall'articolo 21, paragrafo 1 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e modificato in tale proposta, dovrebbe applicarsi anche ai cittadini di paesi terzi che sono titolari di un visto per soggiorni di lunga durata rilasciato da uno Stato membro ai sensi dell'articolo 18 della convenzione, e dovrebbe pertanto essere indicato sul visto adesivo specificando il territorio in cui il titolare del visto è autorizzato a circolare.

Infine, il relatore ricorda l'assoluta necessità che il SIS II e il VIS inizino ad operare quanto prima. Ritiene che il SIS II apporterà notevoli miglioramenti e nuove funzionalità, quali l'introduzione dei dati biometrici e l'interconnessione delle segnalazioni, che contribuiranno a

⁷ Direttiva 2004/38/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (GU L 158, pag. 77).

⁸ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU L 16 del 23.1.2004, pag. 44-53).

¹ Vedasi, ad esempio, la causa C-494/01 *Commissione delle Comunità europee contro Irlanda* del 26 aprile 2005 (grande sezione).

un migliore controllo delle frontiere esterne nonché a un rafforzamento della sicurezza. I ritardi nel calendario di attuazione di entrambi i sistemi pregiudica altresì l'efficacia della legislazione pertinente.

Data l'urgenza del fascicolo, il relatore si riserva la possibilità di completare il presente progetto di parere con la presentazione di ulteriori emendamenti secondo la procedura ordinaria, nel corso dello svolgimento della procedura tra le istituzioni, alla luce dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona¹.

EMENDAMENTI

La commissione giuridica invita la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, competente per il merito, a includere nella sua relazione i seguenti emendamenti:

Emendamento 1

Proposta di regolamento – atto modificativo

Articolo 1 – punto 1 bis (nuovo)

Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen

Articolo 25 – paragrafo 1 – comma 1

Testo della Commissione

Emendamento

(1 bis) L'articolo 25, paragrafo 1, primo comma, è modificato nel modo seguente:

"1. Qualora una Parte contraente preveda di accordare un titolo di soggiorno, essa effettua una ricerca nel sistema d'informazione Schengen. Qualora una Parte contraente preveda di accordare un titolo di soggiorno ad uno straniero segnalato ai fini della non ammissione, essa consulta preliminarmente la Parte contraente che ha effettuato la segnalazione e tiene conto degli interessi di quest'ultima; il titolo di soggiorno sarà accordato soltanto per motivi seri e laddove vi sia un'assoluta necessità per la Parte contraente interessata di agire in tal senso, in particolare per motivi umanitari o in conseguenza di obblighi internazionali."

¹ Vedasi in particolare l'articolo 77, paragrafo 2, lettera a) del TFUE in cui è prevista la procedura legislativa ordinaria.

Motivazione

L'emendamento deve essere esaminato assieme all'articolo 1, punto 2, della proposta della Commissione, che tra l'altro estende il paragrafo 1 ai visti per soggiorni di lunga durata. L'emendamento esige che le autorità competenti controllino sistematicamente il SIS prima di rilasciare permessi di soggiorno, accertando che non vi saranno ulteriori rischi per la sicurezza. Nella pratica, ciò contribuirebbe a contrastare la prassi nota come "shopping" di visti.

Emendamento 2

Proposta di regolamento – atto modificativo

Articolo 1 – punto 1 ter (nuovo)

Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen

Articolo 25 – paragrafo 1 bis (nuovo)

Testo della Commissione

Emendamento

(1 ter) All'articolo 25 è aggiunto il seguente paragrafo:

"1 bis. Prima di effettuare una segnalazione ai fini della non ammissione, la Parte contraente controlla i relativi registri nazionali dei visti per i soggiorni di lunga durata o dei permessi di soggiorno."

Motivazione

L'emendamento è inteso a garantire che le informazioni registrate nel SIS siano coerenti con i visti per soggiorni di lunga durata o con i permessi che sono stati rilasciati.

Emendamento 3

Proposta di regolamento

Articolo 1 bis (nuovo)

Testo della Commissione

Emendamento

Articolo 1 bis

Il presente regolamento non incide sull'obbligo in capo agli Stati membri di rilasciare permessi di soggiorno ai cittadini di paesi terzi in conformità dei termini e delle condizioni previsti da altri

- strumenti comunitari, in particolare:*
- la direttiva 2005/71/CE del Consiglio,*
 - la direttiva 2004/114/CE del Consiglio,*
 - la direttiva 2003/86/CE,*
 - la direttiva 2004/38/CE del Consiglio, e*
 - la direttiva 2003/109/CE del Consiglio.*

Motivazione

Occorre altresì chiarire che le proposte in esame non esentano in alcun modo gli Stati membri dal loro obbligo di rilasciare permessi di soggiorno, secondo quanto disposto da vari strumenti comunitari.

Emendamento 4

**Proposta di regolamento
Articolo 1 ter (nuovo)**

Testo della Commissione

Emendamento

Articolo 1 ter

Entro il 5 aprile 2012, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione del presente regolamento e del regolamento [200X/0000] sulla circolazione dei titolari di visto per soggiorni di lunga durata. Ove opportuno, la relazione è corredata di proposte di modifica del presente regolamento.

Motivazione

Trattandosi di una soluzione di urgenza a un problema complesso, entrambi i regolamenti potrebbero avere conseguenze indesiderate nel lungo termine, in particolare qualora i visti per soggiorni di lunga durata debbano essere disciplinati a livello di Unione europea in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

PROCEDURA

Titolo	Visti per soggiorni di lunga durata e segnalazioni nel sistema d'informazione Schengen
Riferimenti	COM(2009)0090 – C6-0107/2009 – 2009/0025(COD)
Commissione competente per il merito	LIBE
Parere espresso da Annuncio in Aula	JURI 19.10.2009
Relatore per parere Nomina	Piotr Borys 5.10.2009
Esame in commissione	2.12.2009
Approvazione	28.1.2010
Esito della votazione finale	+: 22 -: 0 0: 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Raffaele Baldassarre, Sebastian Valentin Bodu, Christian Engström, Marielle Gallo, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Klaus-Heiner Lehne, Antonio Masip Hidalgo, Jiří Maštálka, Alajos Mészáros, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner, Francesco Enrico Speroni, Alexandra Thein, Diana Wallis, Cecilia Wikström
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Piotr Borys, Sajjad Karim, Vytautas Landsbergis, Kurt Lechner, Eva Lichtenberger, Toine Manders, Arlene McCarthy